

---

Quaderni INFEA Emilia-Romagna 5

*I saperi e i fondamenti*

**Guido Tampieri**

# **Una nuova frontiera di libertà**

**Culture e politiche per un futuro sostenibile**

**Regione Emilia-Romagna**

Direzione Generale Ambiente e Difesa del Suolo e della Costa

Servizio Comunicazione, Educazione Ambientale, Agenda 21 locale

Copyright © Regione Emilia-Romagna - aprile 2005  
Direzione Generale Ambiente e Difesa del Suolo e della Costa  
Servizio Comunicazione, Educazione Ambientale, Agenda 21 locale

**Coordinamento editoriale**

*Paolo Tamburini*

**Coordinamento redazionale**

*Fondazione Villa Ghigi*

**Redazione**

*Paolo Tamburini, Mino Petazzini. Ha collaborato Giorgio Passarelli*

**Progetto grafico**

*Sandri+Carlotti Adv*

**Stampa**

*Grafiche Zanini - Bologna*

*Quaderno stampato su carta ecologica*

*Foto di copertina di Luca Perticoni (Eikon Studio), foto nel retro di Fabrizio Dell'Aquila*

# Indice

## PRIMA PARTE

<b><i>Culture per la sostenibilità</i></b>	5
Pensare la sostenibilità	6
L'educazione allo sviluppo sostenibile	11
Agenda 21 locale: la cultura della partecipazione	16
Principio di precauzione ed etica della responsabilità	21
Libertà, uguaglianza, responsabilità	25

## SECONDA PARTE

<b><i>Politiche per la sostenibilità</i></b>	33
<b>1. Per un futuro sostenibile</b>	34
Verso il piano regionale di azione ambientale	35
Sistemi e strumenti per la gestione ambientale	41
<b>2. Conoscere il sistema ambiente</b>	46
L'identità e il ruolo strategico di Arpa	47
Istituzioni e agenzie: la mancanza di un progetto nazionale	51
<b>3. Acqua è vita</b>	56
Difendere la risorsa acqua con le armi della sostenibilità	57
Cambiamento climatico e risorse idriche	60
<b>4. Liberiamo l'aria</b>	63
Dall'emergenza polveri sottili a una mobilità sostenibile	64
<b>5. La gestione integrata delle zone costiere</b>	72
Prende il via un progetto ambizioso e necessario	73
Gestione integrata delle zone costiere: dalle linee guida all'azione	77
Benessere del territorio e qualità della fruizione turistica	80

<b>6.</b>	<b>Agricoltura, salute e ambiente</b>	84
	La riforma della politica agricola comunitaria e le sfide della globalizzazione	85
	Organismi geneticamente modificati: decidiamo consapevolmente	89
	Biotecnologie: l'invasione degli ultracorpi	94
<b>7.</b>	<b>Aree protette e sviluppo sostenibile</b>	98
	Dal parco al sistema integrato	99
	Una nuova governance per le aree protette	104
	Strategie delle politiche per le aree protette: quali prospettive?	109
	<i>Primi bilanci e prospettive</i>	113

## Appendice

	<i>Politiche e azioni per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile 2000/2005</i>	115
	<b>Il piano di azione ambientale per un futuro sostenibile</b>	117
	<b>I settori di intervento</b>	121
	1. Risanamento atmosferico, acustico, elettromagnetico	121
	2. Tutela e risanamento della risorsa acqua	123
	3. Parchi e risorse forestali	127
	4. Gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati	130
	5. Valutazione impatto e promozione della sostenibilità ambientale	134
	6. Comunicazione, Educazione Ambientale, Agenda 21 locale	137

Prima parte

*Culture per la sostenibilità*

## *Culture per la sostenibilità*

Le emergenze ambientali globali e locali, di cui l'umanità ha gradualmente preso coscienza come di un evento inedito, che si manifesta per la prima volta negli ultimi decenni, suscitano la necessità di una nuova cultura che sia alla base di nuovi comportamenti individuali e collettivi. La cultura dello sviluppo sostenibile, e la conseguente educazione allo stesso, non può che essere una cultura della complessità, scevra da punti di vista e approcci unilaterali, e il prodotto di un concorso di saperi e discipline, del saper fare e del saper essere. Ecco allora il necessario dialogo tra scienza, etica e politica. Nelle riflessioni che seguono, che sono state altrettante occasioni di confronto con i mondi dell'educazione, della ricerca scientifica e della politica, questo dialogo si salda con la necessità di risignificare e ridefinire, alla luce delle sfide del 21° secolo, le idee e i valori di libertà, responsabilità, solidarietà, partecipazione.

## Pensare la sostenibilità

Costruire la cultura che nutre lo sviluppo sostenibile è un processo necessario, allo stesso tempo voluto e negato: l'idea ci piace ma è come se il prezzo da pagare fosse troppo alto. Un'esigenza percepita ma non ancora interiorizzata nei comportamenti, paradigma di contraddizioni che un mondo diventato improvvisamente più grande e interdipendente dilata e acuisce. Forse è la questione più importante, con la povertà, di quest'era planetaria, obiettivo e parametro del nostro agire, misura del benessere sociale.

L'intervento dell'uomo ha ottenuto risultati positivi e prodotto guasti. L'aspettativa di vita nell'ultimo secolo è raddoppiata nelle società avanzate ed è cresciuta del 50% nei paesi sottosviluppati. La popolazione è passata da 3 a 6 miliardi ma la percentuale di persone che soffrono la fame si è ridotta dal 35% al 18% negli ultimi 40 anni. Le foreste, che si distruggono in Amazzonia, sono oggi, in Europa, più vaste che nel Rinascimento. Dobbiamo saper apprezzare, quindi, le conquiste di questo secolo controverso e allo stesso tempo occorre contrastare il senso d'impotenza prodotto dal catastrofismo che è l'altra faccia della sottovalutazione. Questo atteggiamento allontana dalla percezione reale dei problemi e vanifica l'impegno del "qui ed ora" che è, invece, decisivo.

Tuttavia, malgrado i risultati positivi, l'ONU e l'UE ci dicono che l'attuale modello di sviluppo, caratterizzato dal consumo di risorse, è insostenibile, che gli standard ambientali non reggeranno il passo con la domanda di trasporti e di beni. Ci dicono che lo zaino ecologico, appesantito dalla domanda di accesso ai consumi dei popoli finora esclusi e che gridano il loro diritto a parteciparvi, non potrà sostenere il peso di 8 miliardi di persone.

Il fatto è che le certezze della vita moderna diventano debiti ecologici, la nozione di progresso costruita sulla liberazione dai limiti si incrina. Siamo di fronte a una straordinaria accelerazione dei processi che modifica la stessa percezione dello spazio e del tempo. Qui è il fondamento della questione ambientale, del suo rilievo oggettivo, dell'innalzamento della soglia di percezione sociale. Una rottura di equilibri che non nasce con la globalizzazione, ma con l'industrialismo. È la presa di coscienza che la nostra capacità di fare è maggiore della capacità di prevedere e di governare le conseguenze. L'economia del futuro dovrà essere per forza leggera riguardo all'uso delle risorse.

"Far sì che la globalizzazione diventi una forza positiva per tutti" ha stabilito il vertice ONU. Se è vero che non si distribuisce ciò che non si produce, trovare il modo per produrre ricchezza, ripartirla diversamente senza distruggere la natura è il problema che abbiamo di fronte. Tra la necessità di un governo equo e solidale del mondo e un modello di sviluppo preservatore delle risorse c'è una inscindibile connessione. A questi

processi dobbiamo dare regole, dobbiamo dare un cuore, un significato. Come ci insegna Edgar Morin, serve un nuovo Umanesimo costruito sulla conoscenza e sulla comprensione. E serve una grande suscitazione di energie democratico-partecipative alimentate e sostenute da una cultura solidale.

Il concetto globale-locale non è solo il rilievo di una compenetrazione fisica tra i fenomeni, l'acquisizione consapevole che ogni nostra azione è causa ed esito di altri eventi. È una primaria consapevolezza democratica, è l'esercizio responsabile che stabilisce la comunione di destino planetario. Presuppone un nuovo concetto di cittadinanza, una nuova idea di appartenenza oltre a quella familistica, di gruppo, di etnia, di cultura.

Nel Sud dell'India c'è un rituale molto diffuso. Si chiama Navdanya che, in lingua Hindi, significa "nove semi". Il primo giorno dell'anno si piantano nove semi in un vaso e, dopo nove giorni, le donne si incontrano al fiume e confrontano i risultati. I semi che si sono comportati meglio vengono messi a disposizione di tutte le famiglie, così da assicurare le scorte di cibo per tutto il villaggio.

Così, per vincere questa sfida è necessario scambiarsi i semi migliori, compiere un esercizio di responsabilità e di condivisione.

Io credo che la categoria alla quale attingere sia quella dell'avvicinamento. Siamo ancora costretti a ribadire delle formule, come ad esempio "sviluppo sostenibile", parole fredde, che non ci parlano, non ci motivano, non ci mobilitano. Siamo pieni di sollecitazioni per le foreste amazzoniche ma faticiamo a risolvere le nostre contraddizioni quotidiane. Il globale è troppo distante, il locale è forse troppo vicino; faticiamo a influenzare entrambe le sfere, a produrre nei comportamenti la connessione tra le due dimensioni. È necessario dar vita ad un grande moto di "appropriazione", una fase di democratizzazione delle problematiche ambientali. Dobbiamo invertire un percorso che, basato sulla convinzione di rendere più agevoli le soluzioni, ha teso ad allontanare il "punto di decisione" dal "punto di contraddizione".

Sostenibilità e responsabilità sono sinonimi ed è una responsabilità che nasce dalla consapevolezza di dover trovare nuovi equilibri tra la competitività, necessaria per produrre ricchezza, la coesione di una società che non può essere piegata a logiche mercantili e la preservazione delle risorse che sono il fondamento della vita, l'aria, l'acqua. Responsabilità che nasce anche dalla consapevolezza che ogni vertice dei cosiddetti Grandi ci restituisce: nessuno risolverà il problema per noi e questo è un debito che non ci sarà rimesso. Dalla consapevolezza, infine, che i cambiamenti indesiderati, come quello del clima o della qualità dell'aria, sono già qui, nel nostro orizzonte generazionale. Affrontarli non è un esercizio di generosità intergenerazionale, ma un intervento necessario per migliorare la qualità della nostra vita. È un'opera difficile. Serve un pensiero antidogmatico, flessibile, capace di penetrare la nuova dimensione dei processi economici e sociali, capace di trasformarsi continuamente in armonia con essi.

Cosa dovremo portare nel prossimo millennio? Così si interrogava Italo Calvino nelle

*Lezioni americane.* Quali attitudini, quali qualità? Leggerezza, esattezza, molteplicità, costanza. Favorire l'intelligenza generale, l'attitudine a problematizzare, a contestualizzare. Il collegamento tra le conoscenze mi pare il solo modo per rispondere alle sfide della globalità e della complessità. Il tema dell'ecologia richiede, per essere affrontato, la capacità di cogliere la natura sistemica dei processi. Occorre un sapere critico e ricomposto così come la capacità di sviluppare l'attitudine a collegare, a percepire e costruire rapporti di relazione.

Si tratta di un tema di straordinaria portata per la scuola, ma non solo. Ci stiamo ponendo problemi inediti e stiamo cercando risposte nuove. Quella che abbiamo davanti è, dunque, una stagione di nuove politiche. Ciò di cui abbiamo bisogno è una generazione di nuovi strumenti.

Una politica guidata dal criterio dello sviluppo sostenibile ancora non c'è, neppure in Emilia-Romagna. Certo, ci sono sensibilità, attenzioni, volontà. Abbiamo individuato un metodo: il Piano di azione ambientale. Manca ancora un'azione sistematica che introduca cambiamenti sostanziali nei modi di produrre e di consumare, nell'organizzazione dei sistemi di mobilità, una produzione di rifiuti contenuta, il minimo deflusso vitale nei nostri fiumi. Un'azione capace di previsioni, di verifica, di autocorrezione sull'insieme dei versanti di intervento. Questa azione, davvero risolutiva dei problemi, ancora non c'è. Ma ci riusciremo.

Abbiamo creato le condizioni per una politica di prevenzione con caratteri sistemici e la bussola che orienta i nostri comportamenti ha l'ago saldamente puntato in questa direzione. Adesso dobbiamo lavorare tenacemente alla costruzione delle condizioni che rendono possibile lo sviluppo sostenibile. Perseguire obiettivi accessibili e condivisi, favorire un modo nuovo di pensare allo sviluppo e acquisire collettivamente una nuova concezione del benessere sociale ripensati, però, fuori dalla cultura dell'illimitatezza. È una nuova frontiera di libertà.

Quali sono i parametri materiali, culturali ed emozionali della qualità della "vita buona"? Qual è l'idea di benessere individuale e sociale verso cui destiniamo energie, risorse intellettuali e finanziarie? È più importante fare auto più veloci inseguendo la cultura ottocentesca dell'illimitatezza o allentare il vincolo di una libertà che si nega col suo stesso esercizio? Quali sono le libertà del XXI secolo?

Se la qualità della vita è la cometa che orienta il nostro cammino, sulla sua identità dovremo riflettere. Servirà un grande progresso tecnologico per innalzare l'eco-efficienza delle nostre azioni e dovremo governarlo. Le scienze ci hanno fatto acquisire molte certezze e rivelato, però, innumerevoli campi di incertezza. Ogni nuova acquisizione, poi, porta con sé aspetti positivi e negativi; gli uni inseparabili dagli altri, quelli negativi spesso impreveduti. Per affrontarli è necessario mettere in campo nuovi interventi tecnici. È il caso della "benzina verde" che risolve il problema del piombo e apre quello delle particelle e del benzene. Sarebbe un errore sottovalutare i limiti della scienza.

Nasce di qui l'esigenza di attenersi al principio di precauzione. Più alto è il potenziale creativo, più forte deve essere il presidio cautelativo. Alla scienza dobbiamo chiedere di "chiudere il cerchio", non solo di esplorare il nuovo. Dobbiamo chiedere un impegno anche sul versante delle garanzie, un approccio sistemico all'innovazione, la padronanza delle correlazioni, l'attenzione preventiva agli equilibri, alle differenti velocità tra i processi di crescita e di distruzione.

Occorre la messa a punto di sistemi di valutazione globale. È il caso degli Ogm: quando si introduce nell'ambiente un organismo biologicamente nuovo, la stabilità e le interazioni vanno valutati con attenzione, perché non siamo di fronte a qualcosa di ordinario ma a qualcosa di più grande, che tocca le scale intime della fenomenologia naturale. Dovremo formulare alla scienza le domande giuste, presidiarne le traiettorie e gli esiti, ma non basterà. Dobbiamo cambiare. La politica deve spostare la sua linea d'intervento più a monte, in senso proattivo. Perché, se in ragione del cambiamento climatico determinato dall'effetto serra abbiamo piogge torrenziali in novembre in Val d'Aosta, chiedere ai contadini di presidiare il territorio è un esercizio vano. Se i mari si innalzano, inseguire fenomeni di tale portata con azioni riparatrici del danno significa cercare di ottimizzare l'insostenibile. Una affannosa ricerca senza esito.

Saranno necessari interventi nel campo dell'organizzazione sociale (pensate ai sistemi di mobilità urbana, agli orari di lavoro, dei servizi) e dell'organizzazione produttiva. Ma, in sostanza, ciò che orienta l'una e gli altri è la cultura. Decisivo sarà radicare una cultura che diventa comportamento e capace, a sua volta, di tradursi in domanda sociale alle istituzioni perché apprestino soluzioni alternative efficaci.

L'Emilia-Romagna ha il più alto numero di auto in rapporto agli abitanti d'Europa, più di Londra, Monaco e Milano. È un bisogno iscritto nel nostro Dna? Veramente non possiamo fare a meno di andare in centro città senz'auto? Cosa ci differenzia dai cittadini di Zurigo che confermano, con l'86% dei suffragi, la scelta di chiudere tutta la città al traffico privato? La cultura e le soluzioni; la cultura che dà un mandato alle istituzioni, le quali, con azioni efficaci, la confortano e la confermano nei suoi caratteri positivi. Non tutta la cultura svizzera lo è, ma non tutti i comuni approntano treni navetta ogni due minuti. Le domande di libertà e di autoaffermazione non sono in contrasto con l'idea di solidarietà, di responsabilità sociale. Sono compresenti nella nostra società ma tendono a viaggiare su binari separati. Sfere della vita nelle quali trova libero sfogo un individualismo senza confini e momenti nei quali si esprime il bisogno, individuale e politico, di attutirne gli effetti. Una solidarietà risarcitoria, nella quale confluiscono coscienza morale e l'esigenza di ogni società di governare le contraddizioni, autopreservarsi, contenere i conflitti.

Può essere altrimenti. Se si ha il senso della storia si può pensare che non siamo alla fine della storia, che non ci sono leggi inesorabili. Il valore della solidarietà, con le persone, con l'ambiente, con le nuove generazioni, con la specie, è una delle grandi questioni su

cui si disegneranno i caratteri di un mondo globalizzato che segue traiettorie asimmetriche in campo sociale, economico e ambientale. Quel valore può essere internalizzato nei processi produttivi, interiorizzato nella dimensione sociale, coltivato e vissuto nella sfera culturale. L'idea dell'individuo autonomo e solidale, responsabile verso il bene comune di cui scriveva Albert Camus "Solitaire-Solidaire". Voi siete energia culturale in movimento e da voi può venire un contributo importante.

In occasione della festa di Adone i greci antichi preparavano in piccoli recipienti i "giardini di Adone", deponendo semi che, collocati in ambiente artificiale, nel caldo estivo crescevano rapidamente ma poi non producevano frutti, non si moltiplicavano e morivano. Ma l'agricoltore che ha senno, ci dice Platone, non semina nei giardini di Adone i semi che gli stanno più a cuore e che vuole diano frutti. Li semina in luoghi idonei, nei modi e nei tempi giusti, accontentandosi che diano frutti in otto mesi e non pretendendo che crescano in otto giorni.

Il seme dell'armonia tra uomo e ambiente, il seme dello sviluppo sostenibile va piantato nel giardino della scuola, perché cresca nei modi giusti e dia frutti copiosi. A dieci anni dalla Conferenza di Rio, che ha fissato i principi di uno sviluppo responsabile, nell'anno in cui, a Johannesburg, il mondo è chiamato a una verifica critica di quanto si è fatto e a fissare nuovi e, speriamo, più praticati obiettivi, sarebbe una buona cosa porci l'obiettivo di aprire, in Emilia-Romagna, un Laboratorio Ambiente in ogni scuola.

*Intervento al convegno Una scuola per l'ambiente, Fiera del libro per ragazzi, Bologna, 10 aprile 2002. Apparso in Centocieli, settembre 2002.*

## L'educazione allo sviluppo sostenibile

Quella dello sviluppo sostenibile è ancora una flebile voce che cerca di passare il muro. Il lavoro che si fa nelle scuole è la nostra più fondata ragione di speranza.

Sviluppo sostenibile. La formula è recente, mettiamola alla prova. Anche al termine "ragione" si è fatto un largo ricorso, con qualche risultato irragionevole. L'espressione "cura" è già più densa di motivazioni.

Nel 1970 il MIT lanciò la formula sviluppo zero. Da allora siamo andati molto avanti nel processo di compromissione delle risorse (acqua, clima, petrolio, mari, ghiacciai). Benessere materiale, boom demografico. Si può leggere il dato con ottimismo: c'è ancora spazio, c'è ancora cibo, ci sono ancora risorse. O si può pensare che siamo già oltre il punto di non ritorno. Arrestare lo sviluppo non si può. Cambiare i modi dello sviluppo è ancora possibile. E necessario. È la questione del terzo millennio: come produrre e ripartire senza compromettere. Le condizioni che sorreggono uno sviluppo sostenibile vanno costruite con tenacia. È bene non alimentare l'illusione che le soluzioni siano immediatamente a portata di mano, che sarà la tecnologia, alla quale pure dobbiamo guardare con fiducia, a risolvere tutti i nostri problemi, a rimetterci i nostri debiti ecologici. O, magari, che le risposte già ci sono e non vi si fa ricorso.

Le cose belle, buone e vere sono difficili. Non mi convince l'idea che tutto ciò che non va e non è stato fatto è frutto di errore. Se il problema ambientale ha assunto dimensioni planetarie, se il degrado, con qualche eccezione, è diventato un carattere del nostro paesaggio sociale, forse c'è qualcosa di più di una somma di errori accumulati di generazione in generazione.

Forse ci sono delle ragioni, ci sono ritardi, c'è qualcosa di più e di meglio da fare - noi, qui, ora - in termini di energia rinnovabile, riduzione dei gas climalteranti, riduzione del traffico, risparmio idrico e riciclo rifiuti, ecc. E certo ci sono interessi forti che ostacolano, deviano, trattengono. Ma il problema, che è al tempo stesso politico e culturale, che investe l'intera organizzazione economica e sociale, il problema del rapporto tra sviluppo, PIL, crescita demografica e sostenibilità è lì a condizionare tenacemente la ricerca di soluzioni efficaci.

Io non so, in coscienza, se economia ed ecologia sono conciliabili. So che se vogliamo raggiungere l'obiettivo occorre mettere il dito in quell'ingranaggio economico e culturale. Un grande liberale ante Keynes, John Stuart Mill, ha scritto che, una volta esauriti i bisogni materiali, gli uomini si sarebbero dedicati a "coltivare le grazie della vita". Non è stato proprio così. L'umanità ha avuto due grandi rivoluzioni. Diecimila anni fa quella dell'agricoltura e della scrittura. Poi, dopo millenni, la rivoluzione industriale,

che ha inaugurato la fase dello sviluppo continuo. Un'accumulazione di potenza prodigiosa che ci ha portato alle soglie della soluzione del problema economico. Eppure, anche quando si sono soddisfatti i bisogni assoluti, anche quando si potrebbe dedicare tanto più tempo a leggere e dipingere, prevalgono i bisogni relativi e un mondo che potrebbe permettersi la pace e un livello decente di prosperità si affanna in una corsa in cui ognuno cerca di superare l'altro, e tutti sono incuranti della distruzione della natura. È una cultura che continua ad accumulare contraddizioni sempre più vistose, al punto da far sostenere allo psichiatra Harold Searles che "la crisi ecologica è la più grande minaccia che l'umanità abbia mai affrontato collettivamente". Contraddizioni sul piano della finitezza e compromettibilità delle risorse (beni liberi). Conflitti sul piano dell'accesso alle risorse (petrolio, acqua, ecc.). Problemi psicologici per l'importanza che l'ambiente ha per lo sviluppo e l'equilibrio di ognuno di noi.

Nel rapporto con la natura, con tutto ciò che ci circonda, ci sono parte dei nostri affetti, della nostra identità, del nostro riconoscimento. Forse occorre fermarsi un attimo. Forse occorre una riflessione collettiva. Perché il degrado della Terra non riguarda solo la Terra. Perché la vita umana non si svolge in un vuoto, la razza umana non è sola nell'universo. C'è stato un momento in cui ci siamo accorti che l'abitabilità della Terra, la nostra stessa esistenza, non dipendeva più dalla storia naturale ma da quella umana. Un momento in cui è mutata la percezione del rapporto con la natura: da entità opprimente da assoggettare a entità sottomessa e compromessa. Dobbiamo prendere sul serio il principio di precauzione.

Reinhold Messner, a proposito dell'alpinismo che cerca con ogni mezzo non il piacere della scalata ma il potere della conquista, sostiene che dobbiamo opporci all'idea che non esistono più pareti inaccessibili ("assassinio dell'impossibile" lo definisce). Così noi dobbiamo opporci all'idea che non esistano più problemi insolubili, che la scienza e la modernità possano tutto. Dove i limiti sono sorpassati o si ha il ragionevole timore che possano essere sorpassati, lì si dovrà procedere per rinuncia. Per non dover dire, come Heidegger, che "il terribile è già accaduto".

L'acuirsi delle contraddizioni sta provocando una presa di coscienza diffusa, che si fa cultura e produce nuovi bisogni individuali e nuove domande sociali. Forse non ancora comportamenti, individuali e sociali. Ma, lo sappiamo, questo passaggio ha bisogno di un progetto per passare dalla percezione sensibile alla costruzione responsabile del nuovo. Resta il fatto che questo è il capitale più importante che abbiamo da investire alla borsa dello sviluppo sostenibile, e che dobbiamo cercare di custodirlo e accrescerlo.

Ci sono tutte le condizioni per costruire una stagione di democratizzazione delle politiche ambientali. Sospinta dai venti dell'insicurezza, alimentata da sensibilità ed emozioni nuove, sorretta da una cultura capace di attingere in modo originale alle acquisizioni della scienza e alle interrogazioni di un nuovo umanesimo. È qui, alla base dell'edificio, che si colloca lo sforzo educativo, nel punto più indispensabile e delicato, quel-

lo che risponde alle prime, più importanti, durevoli domande di senso, quello che dà fondamenta solide al progetto di una vita e di una comunità di vite. Quello che suscita le sensibilità e le attenzioni, che matura l'autonomia critica delle persone, che fa sì che il cittadino non sia ridotto alla sua sineddoche passiva di consumatore.

Ognuno di noi ama e lotta per ciò che sente vicino, che gli appartiene anche sotto l'aspetto emozionale. Dare il giusto valore alle cose - all'aria, all'acqua, alla terra, agli alberi - è la premessa e la condizione della loro tutela. L'ambiente è ancora un'entità percepita come distante. Dobbiamo avvicinarla. Dobbiamo fare in modo che si esprima attraverso bisogni e desideri più prossimi.

Tutte le materie che si richiamano alla prevenzione ci restituiscono una percezione differita e inespressiva della loro utilità. Finché la biodiversità resta una sconosciuta pianticella di un luogo senza nome, finché non le daremo il calore che viene dal considerarla una parte di noi, finché non prevarrà il sentimento che ogni perdita ci impoverisce, ci porta via un pezzo di identità, e non si affermerà l'idea della inscindibile unitarietà della nostra condizione di viventi, sarà difficile fare le cose necessarie per conservarla.

Per i Greci antichi i poeti avevano la capacità di percepire oltre l'immediatamente percepibile, avevano visioni che trascendevano il visibile e ricevevano dagli dei il dono della cecità in cambio di questa vista superiore.

Ciò di cui abbiamo bisogno è una visione del mondo aperta al progetto, un ricercare che è apertura senza confini alla conoscenza, non solo in campo ambientale. Serve il "giusto sguardo" sul mondo, che ci fa vedere le cose in un'altra luce, che genera un nuovo ordine di priorità, una rivalutazione dei bisogni sottovalutati. C'è bisogno di guardare oltre. Oggi che l'uomo moderno - è stato scritto - progetta sempre meno il suo futuro e formula sempre meno ipotesi di speranza. Oggi che viviamo una straordinaria accelerazione del tempo, che non è scandita da progetti umani ma da una tecnica che consuma il presente e toglie al futuro il suo significato prospettico. Oggi che viviamo in una società sempre più vecchia.

Ma sono i figli che ci danno la dimensione del futuro, che ci fanno interessare del futuro, che ci fanno desiderare un futuro migliore, che ci spingono a collaborare per la sua costruzione, che ci aiutano ad allargare la nostra visione e comprensione del mondo.

Gli uomini non hanno capito molto del mondo quando andavano lenti, figuriamoci se capiranno di più andando veloci. C'è bisogno di andare oltre le cose che stiamo facendo. C'è bisogno di grandi idee. Di ricominciare dappertutto e contemporaneamente.

Ho una grande ammirazione per Tonino Guerra e credo che dobbiamo saper apprezzare le conquiste del nostro tempo, ma davanti a noi c'è un pianeta che non è tanto bello da guardare: né con gli occhi della antica saggezza greca, né con quelli dello studente di Berkeley, che è interessato al futuro perché è lì che dovrà vivere...

C'è un'espressione che mi ha colpito. Dice Günther Anders: "l'umanità che tratta il mondo come un mondo da buttar via tratta anche se stessa come un'umanità da but-

tar via". E, in effetti, riesce difficile immaginare che un'umanità diseducata al rispetto per la natura, per le cose, mantenga rispetto nei confronti delle persone. La riflessione sul nostro rapporto con l'ambiente non umano non assume solo una valenza ecologica. Penetra immediatamente l'ambito psicologico, investe la sfera culturale. Il fatto è che questo distacco, questo estraniamento dall'ambiente non umano non è qualcosa dal quale ci si può correggere facilmente, perché il consumo è la condizione della produzione, cioè il cuore dello sviluppo. Cosicché, dice Galimberti, la distruzione non è la fine naturale di ogni prodotto, ma il suo fine. Pena l'interruzione della catena (il consumo forzato è un imperativo funzionale al sistema produttivo). La nostra cultura economica ha dunque un tratto nichilista e non quel "rispetto" che Kant poneva a fondamento della legge morale.

La prima considerazione che viene da fare è che in questo travagliato inizio di millennio ogni nostra ragione di speranza si colloca in un orizzonte vasto e richiede, contemporaneamente, un alto profilo di adesione consapevole dei singoli e delle comunità. Al di fuori di questa compenetrazione di fattori, che qualcuno ha pensato di riassumere nella formula "pensare globalmente, agire localmente", rileverebbe solo l'inanità degli sforzi. Noi dobbiamo sapere che il contributo responsabile che ognuno offre alla soluzione dei problemi nel proprio ambito di vita è assolutamente necessario ma deve trovare corrispondenza, per essere efficace, nelle politiche e nei comportamenti che si pongono in essere su vasta scala. Oggi che il mondo è diventato più grande e il tempo più piccolo, nell'epoca della morte della distanza, il concetto di interdipendenza deve guidare i nostri comportamenti. Che si tratti di clima, di smog, di tutela delle acque dell'area padana la risposta ai problemi non è mai "faccio da solo", non è mai "facciano un po' più in là, fuori dal mio giardino", ma sempre e solamente "facciamo assieme".

Interrogazione di sé, ascolto, cooperazione: la questione ambientale è densa di implicazioni democratiche e valoriali. Ragione ed emozione, scienza e dubbio. E la lucidità dei costruttori di soluzioni durevoli e condivise. Durevoli perché condivise.

Nessuno dei problemi che abbiamo di fronte può trovare esito positivo al di fuori di una nuova idea di appartenenza. Partecipazione è sinonimo di responsabilizzazione. Lo sviluppo sostenibile è possibile solo attraverso un esercizio comune di consapevole, solidale responsabilità. Un grande moto di condivisione degli obiettivi e delle scelte, che devono, per questo, essere plausibili, percepibili, accessibili, permeabili alle nostre azioni quotidiane. Le cose sono andate troppo avanti nel mondo in cui abitiamo per poter pensare di ripristinare armonie originarie. L'ecologia come scienza va spogliata di ogni dogmatismo. Ciò che distingue i principi dai dogmi è la flessibilità, l'intelligenza delle situazioni da governare. "Fintanto che ci sono dogmatici in giro", scrive Pascal, "meglio essere scettici". Abbiamo bisogno di un ambientalismo attivo, che costruisca le condizioni concrete del cambiamento.

I problemi che abbiamo di fronte sono l'altra faccia del benessere, correlata a esso.

Sovente figlia dell'interesse, dell'imprevidenza, dell'approssimazione, dell'ignoranza. Ma spesso considerata un prezzo da pagare. Perfino la morte è temuta se viene da qualche misteriosa malattia, ma accettata come prezzo della modernità. Se dite a qualcuno che occorre fare un uso razionale dell'auto perché lo smog produce gravi danni alla salute, vi sentirete rispondere che sì, può essere, ma che l'innalzamento della vita media testimonia di un saldo attivo, che tutto sommato si può continuare così. Il cordone ombelicale tra lo sviluppo, al quale non vogliamo rinunciare, e l'ineluttabilità delle conseguenze negative va reciso. Sul piano culturale in primo luogo. E costruendo le alternative. Che sono possibili. Sì, questo è il passaggio da compiere. Rendere possibile ciò che è già necessario. È un processo che scorre su più piani, che attinge a motivazioni differenti. A noi il compito di suscitare e comporre in un progetto condiviso.

C'è un interesse individuale e immediato a dare vita a uno sviluppo più rispettoso della natura, delle risorse, della salute. E c'è un interesse generale e differito, quello al quale fanno riferimento le formule che definiscono lo sviluppo sostenibile come lascito responsabile alle nuove generazioni. Ma c'è un terzo piano sul quale scorrono motivazioni forse meno coscienti, certamente meno presenti, probabilmente altrettanto importanti.

Sarà capitato a tutti di chiedersi: conservare la Terra per chi? Forse, oltre alle prime due risposte, ce ne è un'altra. Forse vale la pena di conservare questi beni come valore in sé. Pensateci. Da bambini l'idea stessa di pagare l'acqua da bere ci avrebbe fatto sorridere. E nessuno oggi direbbe più "puro come l'aria che respiri...". Abbiamo capovolto il significato che attribuivamo alla parola "bel tempo". In autunno, fino a primavera, quando lo smog ci opprime, chiamiamo bel tempo i giorni di pioggia e di vento che disperdono gli inquinanti. Sì, forse ci sono ancora cose che vanno fatte perché è giusto farle, beni, valori che vanno preservati, che vale la pena di conservare, che si tratti di una delle piccole cose a cui siamo legati, della Cappella Sistina o del mondo intero.

Ci sono contenuti ambientali che sono associati a un livello di vita e di civiltà irrinunciabile. E quei contenuti sono necessari per la qualità stessa dello sviluppo.

Tutto questo, ancora e sempre, ci riporta all'idea di libertà. Un modo nuovo di pensare allo sviluppo. Una nuova concezione del benessere individuale e sociale. Ripensati fuori dalla cultura dell'illimitatezza. Che ridefiniscono i parametri materiali, culturali, emozionali della "vita buona". Tutto questo ci conduce a liberarci dai vincoli che abbiamo costruito, a sostituirli con una libertà più grande e desiderabile.

*Intervento al convegno Scuola e Ambiente: reti per la sostenibilità, SANA, Bologna, 9 settembre 2004. Apparso in Centocielei, marzo 2005.*

## Agenda 21 locale: la cultura della partecipazione

L'idea di sviluppo sostenibile richiama, come ho avuto già modo di sostenere, una nuova concezione del benessere, nuovi parametri materiali, culturali, emozionali della qualità della vita, così come una nuova frontiera di libertà per il 21° secolo, che sia appunto liberazione dai vincoli di un modello che rischia di sottrarci libertà fondamentali quali la salute, l'aria e l'acqua.

Non è fondandosi sul presupposto dei divieti e dei limiti che si afferma una nuova cultura della sostenibilità: tutti i grandi movimenti di progresso della storia sono nati in nome di un'idea di libertà. L'approccio va capovolto. La categoria alla quale attingere è quella dell'avvicinamento. Dobbiamo dar vita a un grande moto di appropriazione, aprire una fase di democratizzazione delle problematiche ambientali. L'autogoverno della dimensione locale, delle contraddizioni del vivere quotidiano. Sostenibilità e responsabilità devono diventare sinonimi.

Agenda 21 è uno strumento al servizio di una politica. E un metodo che è espressione di una politica. Il cui scopo è realizzare l'integrazione dei processi di sostenibilità all'interno delle politiche locali. L'ascolto, la condivisione, la partecipazione alle decisioni non sono una concessione, sono un modo di governare. Una città o il mondo intero. Lo sviluppo sostenibile non può vivere senza solidarietà e responsabilità. E la partecipazione è il solo modo che conosco per far vivere questi valori. Dobbiamo essere pazienti, come una levatrice di Socrate, praticare l'ermeneutica, far uscire ciò che nel corpo della società c'è e chiede di essere aiutato a uscire.

Dobbiamo rifuggire dall'idea che sia un percorso facile. Non sono anni facili. È cresciuta la sensibilità. Ma stenta a farsi politica. Talora la percezione sociale non è adeguata (acqua). Talaltra non trova ascolto (aria). Passi avanti ci sono. Ma ciò che vale è il principio di adeguatezza. La modernità imprime alle dinamiche una straordinaria accelerazione. Le politiche ambientali devono tenere il passo e, se possibile, passare in testa. Riappropriarsi del futuro. Perché, inseguendola, Achille non raggiungerà mai la tartaruga, che nell'epoca moderna ha le sembianze di un levriero.

C'è un gigantesco ostacolo sul nostro cammino, generato da un gigantesco e interessante equivoco. Che si possano raggiungere gli obiettivi cambiando poco. I modi di vivere e consumare propri della rivoluzione dello "sviluppo continuo" che, consentitemi il gioco di parole, fa della fine il fine. La cultura che sacrifica l'ambiente al PIL. Ciò che si è espanso in Occidente e ha ora attratto l'Oriente è la ragione economica capace solo di calcolo. C'è chi ne addebita la responsabilità a Cartesio... Certo c'è bisogno di un'ecologia della mente capace di condizionare il "pensiero infelice", per dirla con Weber, di

una cultura imprigionata in una gabbia che continuerà a determinare il nostro stile di vita finché non sarà consumato “l’ultimo quintale di carbone”.

Se straordinario è il problema, straordinaria deve essere l’azione di governo. Non è così, non è ancora così in Italia, nel mondo, a casa di ciascuno di noi. Le politiche ambientali non hanno ancora il profilo di ordinaria straordinarietà che devono assumere per prendere la tartaruga. “Locali ma non isolate” è l’approccio giusto. Un sistema di mobilità sostenibile non si affronta con una riunione di entità comunali frammentate e scarsamente comunicanti. La tutela delle acque non si ottiene spostando i maiali dalla riva destra alla riva sinistra del Po.

Siamo indirizzati, dunque, a una stagione di nuove politiche, di nuovi strumenti di misurazione e intervento, e la metodologia e i processi partecipativi e intersettoriali di Agenda 21 locale rappresentano in tal senso una grande opportunità.

A me sembra che il metodo di Agenda 21 locale si proponga di rispondere a due esigenze. La prima è l’efficacia delle azioni, attraverso un’assunzione di responsabilità che aderisca ai problemi. La seconda è la partecipazione democratica: il cantiere aperto di una comunità sul proprio futuro. Si tratta di un metodo orientativo capace di integrare le strategie di sostenibilità ambientale nelle politiche pubbliche e nei comportamenti economici e sociali; potenzialmente in grado di produrre un’azione sistematica che introduce cambiamenti nell’organizzazione del territorio, della produzione, della vita. Un’azione capace di verifica e autocorrezione permanente. Un metodo che indirizza risorse su progetti locali autodeterminati in base alle caratteristiche diversificate della struttura produttiva e insediativa. Un processo per il quale il territorio è una cellula aggregativa delle energie pubbliche e private su progetti condivisi.

Le Agende 21 locali stanno contribuendo a rafforzare le politiche di sviluppo sostenibile in Emilia-Romagna? Io penso di sì, e do già una prima risposta che è abbastanza dirimente rispetto al percorso che abbiamo davanti. Penso che stiano contribuendo per virtù propria e perché non sono poi molte le espressioni organizzate che concorrono ad andare in questa direzione. Sono quindi esperienze che vanno tenute per preziose. E sono un patrimonio non perché si è deciso di farle prima a Rio e poi a Johannesburg: le persone che frequento sanno che non ho una grande considerazione di questi vertici dei “Grandi”, che non mi pare ci restituiscano granché. Ma se Agenda 21 locale è una risorsa, noi vogliamo e dobbiamo farla crescere, farla diventare qualcosa di più di quello che è, perché se resta solo un grillo parlante siamo al di sotto delle esigenze e non credo sia questo lo scopo dell’attivazione di percorsi partecipativi.

Oggi abbiamo cognizione e possiamo valutare, credo appropriatamente, le potenzialità e i limiti di Agenda 21 locale. Si tratta di un atteggiamento salutare, un utile esercizio di razionalità critica per riuscire a prendere la misura delle cose. I rapporti a nostra disposizione e le riflessioni comuni ci restituiscono per intero il senso di questa consapevolezza. Dobbiamo saper cogliere il movimento delle cose. C’è un allargamento pro-

gressivo dell'area tematica dal solo ambiente alle problematiche economiche e sociali, e questo va nella direzione giusta. Penso anch'io che l'integrazione dei processi di Agenda 21 all'interno delle politiche e degli strumenti di programmazione locali sia il concetto chiave che dobbiamo riuscire a perseguire.

Non nascondiamoci però la sua difficile declinazione. Si tratta di un processo che può crescere, se riusciamo a dargli gambe, cioè strumenti, e questo è un punto sul quale c'è piena concordanza di vedute. Dobbiamo essere molto pazienti nel portare avanti queste iniziative perché aiutano a far crescere una cultura dello sviluppo sostenibile ma sicuramente non sono ancora espressione di una cultura dello sviluppo sostenibile. Questo è il dato mancante, e non è poco.

Dobbiamo lavorare da versanti confluenti per far crescere via via, attraverso varie espressioni e vari momenti, la cultura della partecipazione e della sostenibilità. Oggi, per acquisizione comune, sappiamo che nelle Agende 21 locali non batte ancora il cuore delle scelte. Non batte né il cuore delle determinazioni istituzionali, né quello dei soggetti portatori di interessi. C'è ancora quello che io chiamo un confinamento tematico, che cammina sui bordi delle scelte strategiche, e c'è ancora un confinamento politico-amministrativo, che rende difficile valicare i limiti della delega ambientale. Occorre ammetterlo con onestà verso noi stessi: l'ambiente è ancora "materia" e non è diventato, come invece dovrebbe, criterio, parametro, obiettivo compenetrato ai caratteri dello sviluppo. Finché l'ambiente resterà materia noi avremo questa parcellizzazione, questa segmentazione che allo stato attuale permane come elemento di marginalità.

Alcuni sottolineano la necessità di "un movimento degli enti locali che esprima una domanda politica di sostenibilità". Concordo, ma dobbiamo sapere che questo ancora non c'è. Se, alla luce della mia esperienza, mi chiedo quali sono le prime dieci domande che gli enti locali rivolgono al governo, registro che i temi dell'ambiente e della sostenibilità non ci sono, non hanno un carattere prioritario, che le Agende 21 oggi non sono ancora interlocutori ascoltati di questi processi. In questa constatazione c'è a mio avviso la misura di quanto ci separa ancora dagli obiettivi che ci siamo prefissati. Io credo che fra le dinamiche della *governance* degli enti locali e i processi di Agenda 21 locale non debba esserci un prima e un poi, come talvolta traspare ascoltando alcuni degli interventi. In realtà c'è e deve esserci una dialettica che fa crescere entrambi i soggetti e i processi contemporaneamente. Il nostro compito è di saperla suscitare, se ne siamo capaci, e soprattutto darci obiettivi e strumenti che consentano a questa dialettica di esprimersi.

Io penso - torno per un istante ad alcune considerazioni generali - che il successo di Agenda 21 sia legato allo stato di salute della democrazia partecipativa. Credo che siamo in una fase della vita della nostra società nella quale crescono gli strumenti di partecipazione, ma esiterei a dire che cresce anche la partecipazione. Non sono la stessa cosa: parlo della partecipazione attiva alla vita della comunità, di quelle che

Darendhorf definisce le “libertà attive”. Se non si alza il livello dell’acqua della democrazia partecipativa, il pesce delle Agende 21 locali non vivrà, perché io penso che non esistano forme di partecipazione avulse da questo contesto democratico partecipativo che tutte le sorregge e le orienta. Lo dico perché, come sappiamo, ci sono delle disposizioni morali e cognitive sulle quali riposa quella che qualcuno definisce una buona democrazia: amore della libertà, coscienza dei diritti e dei doveri, attenzione alla cosa pubblica. Sono tutti aspetti che non pervadono affatto la società in cui viviamo.

È necessario domandarsi se un processo che richiede tempo può corrispondere alle domande di una società che invece chiede risposte di breve termine. Nel vivo di processi economici che sembrano volersi scrollare di dosso i vincoli della solidarietà e della responsabilità a lungo termine.

Agenda 21 può diventare ciò che noi vorremmo diventasse? Può diventare il tavolo, il compendio trasversale, l’ingranaggio centrale del cambiamento? Può una forma di partecipazione diffusa rappresentare un punto di sintesi dei percorsi che hanno una pregnanza progettuale che influenza direttamente i processi sociali? I detentori dei poteri decisionali, le sedi ristrette nelle quali le scelte vengono fatte da chi ha la rappresentanza reale degli interessi possono cederne quote? Il “modulo partecipativo” di Agenda 21 può arrivare ad assumere decisioni impegnative? O si deve limitare a fissare percorsi integrati, obiettivi, orientamenti, in un esercizio nel quale la partecipazione ha un inizio e una fine, trova sbocco, coglie il risultato voluto e si ripropone in chiave di verifica? In sostanza, perché possono essere “decisive” le Agende 21 secondo me?

Io penso, ed è una mia convinzione radicata, che a un pensiero unico dominante non si risponde con un contro-pensiero unico, che verrà anch’esso assunto e poi metabolizzato. Per dare scacco a un pensiero unico che nega i processi di partecipazione, occorre un pensiero della diversità. Occorre fare un grande sforzo per riaffermare, in questo caso sì, il valore universale della diversità, che può essere fatto vivere nelle mille espressioni e nelle mille esperienze delle Agende 21. Credo che solo in questo modo possiamo far vivere questa istanza rappresentativa. La storia, diceva Karl Popper, non ha un senso. Noi possiamo, aggiungeva, dargliene uno aprendo il massimo di possibilità di accesso alle decisioni al massimo numero di persone.

Credo che il percorso che abbiamo davanti sia esattamente questo: aprire il massimo di possibilità di accesso alle decisioni al massimo numero di persone. Sono convinto che sia questo il senso più intimo e profondo dell’esperienza delle Agende 21 locali.

È un percorso che abbiamo appena iniziato e abbiamo bisogno di proseguire con esperienze come questa, mettendo a confronto le diverse sensibilità e tutte le espressioni che sul territorio si sono venute determinando. Abbiamo bisogno di strutturare un network tra gli enti e le esperienze in corso per il trasferimento continuo del sapere e del saper fare. Credo, a distanza di un anno da quando abbiamo iniziato a ragionare su come far crescere i processi di Agenda 21 locale, che dobbiamo darci obiettivi al tempo stesso

ambiziosi e raggiungibili. Essere consapevoli che le nostre enunciazioni, i nostri convincimenti devono fare ancora molti concreti passi in avanti.

Per dare gambe e strumenti ad Agenda 21 locale abbiamo bisogno di rafforzare tutto l'universo delle politiche e degli strumenti su questo versante. Perseguendo, ad esempio, quella che fino ad ora è rimasta solo un'ipotesi di lavoro: una nuova generazione di strumenti di misurazione dei fenomeni (integrati, complessi, interdisciplinari, dinamici) ai quali tutte le Agende 21 locali possano fare riferimento. Credo che ne abbiamo le possibilità e credo che dobbiamo farlo - il senso del mio intervento è anche questo - assegnando in questa fase alle Agende 21 degli obiettivi che siano raggiungibili e perseguibili e non velleitari.

Si partecipa ai percorsi in cui si può decidere effettivamente qualcosa. Occorre allora dare forza al sistema che alimenta la partecipazione: è questa la prima delle condizioni per potere realizzare gli obiettivi dei quali stiamo ragionando. Dobbiamo dunque scandire, nei territori, gli obiettivi delle cose possibili, a cominciare da quelle che lo sono da subito, come il raccordo con i piani della salute, i piani per la mobilità sostenibile e così via. Se lo facciamo, possiamo dare un contributo non solo di funzionamento positivo, ma di concorso a quella risensibilizzazione alle istanze partecipative della quale una società civile, moderna, evoluta ha, a mio avviso, assolutamente bisogno.

*Sintesi degli interventi al seminario Agende 21 locali dell'Emilia Romagna, Sala Polivalente della Regione Emilia-Romagna, Bologna, 26 giugno 2003 e all'Assemblea Nazionale delle Agende 21 locali, Bologna, 3-4 marzo 2005.*

## Principio di precauzione ed etica della responsabilità

La Regione Emilia-Romagna ha aderito immediatamente all'idea della Fondazione Ramazzini, nel quadro delle collaborazioni da tempo instaurate, di un convegno di studi internazionale sul principio di precauzione, che facesse il punto sul dibattito scientifico ed etico e sugli orientamenti politici espressi dall'Unione Europea. I temi che il convegno approfondirà e discuterà nelle due giornate sono quanto di più importante e impegnativo in chiave concettuale ci si possa proporre di affrontare nella prospettiva di uno sviluppo sostenibile sotto l'aspetto economico, sociale e ambientale.

I modi della declinazione del principio di precauzione sono suscettibili di influenzare nel profondo il corso delle cose. Si tratta di un terreno di verifica impegnativo, dunque, non solo per la scienza, ma anche per la politica, poiché l'applicazione coerente del principio di precauzione sollecita a operare scelte con grande senso di responsabilità. La brevità dei cicli politici spesso scoraggia l'adozione di decisioni che mostreranno i loro benefici effetti dopo molto tempo, ma forse è ora che la buona politica si riappropri della capacità di guardare avanti, tutelare chi non ha voce, sollevarsi dall'immediatezza degli interessi percepiti.

Due fenomeni concomitanti hanno determinato il cambiamento di prospettiva al quale assistiamo: da un lato l'incertezza del sapere scientifico, dall'altro l'incidenza delle nuove tecnologie e l'impatto sociale delle nuove scienze della vita. Questa nuova condizione, che influenza la natura dell'agire umano, non poteva rimanere priva di conseguenze nel campo dell'etica e in quello delle regole.

La nostra capacità di fare è oggi più grande della capacità di prevedere e prevenire gli effetti delle nostre azioni. E dunque, se più alto è il nostro potere creativo, più forte deve essere il presidio cautelativo. Quello che più ci serve è un'etica che sappia rapportarsi con questi processi, un'etica per la civiltà della tecnica, mentre il rapporto tra scienza e diritto - tradizionalmente improntato alla neutralità tra i due saperi - si viene evolvendo in una più incisiva esigenza regolativa. È così che l'approccio precauzionale diviene, da mero criterio prudenziale-preventivo, un principio base per il trattamento dell'incertezza scientifica. Il principio 15 della dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo (1992) stabilisce che, qualora esista il pericolo di danni seri o irreversibili all'ambiente e alla salute, la mancanza di certezza scientifica non può costituire una ragione per non adottare misure di prevenzione. Il trattato di Maastricht, a sua volta, sempre nel 1992, basa le politiche ambientali dell'Unione Europea sul principio di precauzione e su quello dell'adozione di misure preventive, distinguendoli e collocandoli in una sequenza logica e cronologica.

L'obiettivo è allo stesso tempo semplice e complesso: prevenire o ridurre l'utilizzo di sostanze e tecnologie nocive per l'uomo e per l'ambiente. Per precauzione prevengo e adottato misure atte a impedire un danno possibile, anche se il nesso di causalità non è accertato, anche se non c'è ancora una sua evidenza scientifica. È un vero ribaltamento di prospettiva e questo lo rende un principio molto evocato e poco praticato, contro il quale contrastano corposi interessi materiali, vistose contraddizioni politiche e un'intrinseca complessità relazionale.

L'esigenza di far intervenire il diritto, e una serie di regole che proteggano cittadini e ambiente, apre un terreno di relazione con la scienza molto delicato. C'è il concreto rischio di una limitazione alla libertà della ricerca. È allora necessario chiedersi qual è il confine e chi ne traccia la linea. Lo stesso discorso vale anche per il rapporto con la dimensione etica.

Occorre una grande sensibilità: sono strade che si costruiscono solo percorrendole, nel rispetto delle autonomie e nel riconoscimento dei limiti all'intervento. Non aiutano né un unilateralismo scientifico autoreferente, né un fondamentalismo dei valori che avvilisce la ricerca. Dobbiamo aprire alla complessità e far vivere la dialettica. Dobbiamo distinguere tra la ricerca libera entro coordinate etiche fondamentali, la coscienza planetaria che la orienta e il governo degli esiti della ricerca (che vanno sempre verificati). Per questo l'autonomia della ricerca è così importante e il lavoro di istituti come il Ramazzini è prezioso in ogni parte del mondo. È un'autonomia che va ricercata, coltivata, sostenuta, svincolata dal bisogno finanziario, da uno stato di costrizione che la rende ancella degli interessi economici. Abbiamo bisogno che sia un presidio critico del nostro presente, a garanzia del nostro futuro.

La scienza è uno dei pochi sistemi che ha in sé, come valore, la capacità di verifica e autocorrezione. L'etica della scienza è un'esigenza che nasce dal suo interno. Nell'impulso a definire nuovi paradigmi e modelli conoscitivi è implicita una forte dimensione autoriflessiva sul proprio operato. Ma a volte accade che l'applicazione del principio di precauzione - si parli di cibo transgenico o di inquinamento elettromagnetico - sia vissuta con insofferenza, come un ostacolo al progresso.

Ma io ritengo oscurantista non chi solleva dubbi e vuole verifiche, ma chi si nega al dubbio, all'incertezza della scienza, alla valutazione delle conseguenze sociali e ambientali delle nuove conoscenze. "Somma virtù ha in sé un sé", scriveva Shakespeare in *Come vi piace*. Noi dobbiamo favorire l'incontro tra scienza ed etica sul terreno del dubbio e della interrogazione reciproca, senza centri e senza primati, senza luoghi privilegiati da cui osservare i fenomeni.

John Passmore parla di "attenuato antropocentrismo", un'idea vicina a quella di Giordano Bruno, che ci raccontava dell'uomo "Coadiutor operanti naturae". A me piace pensare, con Edgar Morin, a una "scienza con coscienza", che si interroga sul suo ruolo e sulle conseguenze del proprio operare. Alla scienza va riconsegnato il compito non

solo di produrre innovazione, ma di ricercare risposte al problema della sicurezza per l'uomo e l'ambiente. Questa richiesta non rappresenta un limite alla ricerca, ma un allargamento del campo e delle responsabilità della scienza, che è chiamata non solo ad aprire le porte del non conosciuto, ma a impedire che da quelle porte entri il non desiderato. La scienza deve dunque aver cura della reversibilità dei processi, cercare soluzioni possibili all'interno della cultura del limite, agire in ogni circostanza in modo da assicurare alternative.

Tutto ciò ci conduce all'etica della responsabilità. Affermare il principio di precauzione significa affermare il principio di responsabilità, ovvero la consapevolezza matura di ciascun sistema di determinare le condizioni del proprio sviluppo in un quadro di vincoli e di opportunità, la coscienza dei limiti della conoscenza e la responsabilità di essere parte di sistemi più ampi. Qui c'è il cuore e l'anima del progresso, di un autentico benessere individuale e sociale.

Noi non siamo come “quel saggio scolastico” menzionato da Hegel “che prima di scendere in acqua voleva aver già imparato a nuotare”. Una cosa è assumersi la responsabilità delle conseguenze future delle nostre azioni, altra è voler essere garantiti da tutti i rischi sconosciuti, difenderci anche da ciò che non si può prevedere, al di là delle conseguenze attuali. Sappiamo bene che la scienza non può operare in condizioni di rischio zero e riconosciamo l'esigenza di tollerare un rischio accettabile. Pensiamo però che la determinazione di questa soglia vada ricondotta a una valutazione democratica dell'insieme delle conseguenze.

Il fatto è, come sostiene Mariachiara Tallacchini, che “la scienza incerta dà luogo a decisioni intrinsecamente politiche” e che il principio di precauzione non consiste solo nella prevenzione del danno atteso, ma nell'integrazione tra giudizio politico-giuridico e giudizio scientifico, a tutela dei cittadini.

Proprio per questo il principio di precauzione diventa uno degli elementi centrali del concetto di democrazia: è un processo che corresponsabilizza nelle decisioni sia la comunità scientifica che la comunità dei cittadini. Il rischio è sempre percepito all'interno di un rapporto tra mezzi e fini: i livelli di rischio dei campi elettromagnetici o del cibo transgenico sono forse inferiori all'uso dell'auto, ma il livello di apprezzamento sociale attenua la percezione del rischio. Lo vediamo, ad esempio, per le polveri sottili. La percezione dei problemi, la loro conoscenza, la coscienza del loro rilievo: a tutto questo, che è la premessa di un agire sociale capace di introdurre cambiamenti, voi potete offrire un contributo straordinario di razionalità critica e il lievito della partecipazione responsabile che nasce con la percezione della dimensione reale dei processi, alla quale la politica, per parte propria, deve offrire strumenti e canali di espressione democratica.

Precisare, come si propone il convegno, il significato di incertezza, ricercare i confini applicativi del principio di precauzione, investigare le soluzioni scientifiche che ci con-

sentano di prevedere meglio gli effetti sull'uomo e sull'ambiente delle cose che facciamo, proporsi di portare i cittadini a conoscenza dei rischi è un contributo che va al di là della dimensione scientifica e fornisce forse l'espressione più piena della funzione sociale e dello spessore civile di istituzioni private alle quali va tutto il nostro apprezzamento.

A ciascuno il suo, dunque: alla scienza la conoscenza, all'etica i valori, alla politica il compito di comporli in un quadro di regole e di agire per renderle operanti.

*Intervento introduttivo al convegno Il principio di precauzione, Sala Polivalente del Consiglio Regionale, Bologna, 23-24 ottobre 2002.*

## Libertà, uguaglianza, responsabilità

Mi affascina il gioco delle parole. La forma dialogica. Il dialogo non ha solo una dimensione politica. È anche espressione di un costume psicologico. L'arte di "scambiarsi qualche libera parola", la chiamava Norberto Bobbio. Come si vede il termine libertà vien fuori subito.

Del resto già per Platone il confronto richiede capacità di ascolto. È un esercizio tra amici e alla pari. Una condizione che stentiamo a ritrovare in politica. Forse per questo la dialettica è spesso sterile di risultati. Forse perché non è tale. Finiamo per diventare "isole di silenzio", ciascuno col suo piccolo scrigno di certezze personali, a custodia del quale erigiamo pareti insonorizzate. La società degli individui somiglia così sempre più a una felliniana "prova d'orchestra". E la politica incapace di farsi progetto responsabile non può che rispecchiare quella disarmonia.

Interrogarmi su queste tre parole mi ha fatto bene, un esercizio di ecologia della mente. Dare un significato comune alle parole è già un modo per riconoscersi e lavorare assieme. Quando Dio volle confondere gli uomini che volevano scalare il cielo, confuse i linguaggi. Mentre la prima autorità che, nella Genesi, il Creatore attribuisce all'uomo è quella di dare il nome alle creature ancora innominate. Le parole sono elemento ordinatore del Caos, dall'inizio dei tempi. Da quando viene proclamata la prima parola, il Verbo, il Logos, il comando che divide la luce dalle tenebre, la terra dalle acque, il cielo dall'abisso. Tutta la cultura ebraico-cristiana, si fonda sull'ascolto della parola.

Ridare valore alla parola è una questione di straordinario rilievo. Non solo alla parola data. Una volta quando si diceva "parola di Ministro" si era quasi certi di vederla onorata. "Le parole sono pietre", scrive Freud ad Einstein, e tutti devono portare la responsabilità morale di ciò che dicono.

È ben vero che la forza del loro significato è diventata inversamente proporzionale alla frequenza d'uso o di abuso. Pensate alla libertà. Vi fa più intenso ricorso chi di libertà, a discapito della comunità, è solito prendersene molte. O alla giustizia. I ricchi, diceva J.K. Galbraith, coltivano il sentimento dell'ingiustizia più di qualsiasi altra categoria sociale. L'uso da parte di alcuni di certe parole somiglia all'appropriazione indebita, che è sanzionata dal codice. Ho scelto la parola responsabilità perché mi è parsa quella che meglio entrava in relazione con libertà e giustizia. Perché ha una forte carica di problematicità. Scrive Pascal che finché il mondo è popolato da dogmatici è meglio essere scettici. Il termine responsabilità si riferisce al vincolo che lega ciascuno alle conseguenze delle proprie azioni. Le parole hanno un significato differente nel tempo e secondo i contesti. Un processo continuo di alterazione e generazione di nuovi signifi-

cati. Una stratificazione, un taglia e cuci che comporta anche rimozioni di precedenti significati. Il prodotto della nostra storia, dei nostri pensieri, delle nostre azioni.

Il punto di partenza, il paradigma è naturalmente la distinzione classica di Max Weber tra “etica della convinzione” ed “etica della responsabilità”. Per la prima vale il motto kantiano “Purché sia fatta giustizia vada pure in rovina il mondo intero”. Per la seconda “chi compie un’azione deve preoccuparsi dei mezzi idonei allo scopo e degli effetti”. Importante non è soltanto definire quali cose ci sembrano giuste ma fare i conti con ciò che è possibile. Tenere accesa la “fiamma della convinzione pura” ci appaga ma non sempre aiuta a raggiungere i traguardi. Una testimonianza d’impegno che non sappia produrre le condizioni di governo dei processi è una sconfitta. E, alla fine, meno solidale con chi ha bisogno. Mediare tra ciò che ci appare giusto e ciò che è possibile, far prevalere l’etica della responsabilità è, dunque, la cosa più difficile e più necessaria.

Sull’esigenza di dar vita a comportamenti responsabili non credo ci siano dubbi o differenze. Se ci si addentra nell’argomento, tuttavia, le cose diventano un poco più complicate. Quando si tratta di valutare quali comportamenti sono responsabili e quali non lo sono.

Scrivendo papa Giovanni XXIII: “Signore aiutami a fare le cose giuste ed evitare le cose sbagliate, ma soprattutto aiutami a distinguere le une dalle altre”. In effetti ogni esercizio di responsabilità “risponde” a una “chiamata”. Si compie una scelta. Non c’è responsabilità soggettiva senza possibilità di scelta. “È tremenda”, ha scritto Gide, “una libertà che nessuno comanda”, una responsabilità che non può appellarsi all’universalità della legge che ci obbliga ad agire.

Libertà di scelta e responsabilità si tengono. La libertà è la condizione della responsabilità. Più vasta è la libertà, più forte è la responsabilità. E secondo Thomas Mann “Lo spirito ed il pensiero devono stare in una relazione di responsabilità nei confronti della vita degli uomini”.

La responsabilità è, peraltro, un concetto relativo. Si esercita, sostiene Derrida, sulla lunghezza d’onda del pensiero filosofico francese contemporaneo, entro certi confini culturali. Risponde a un’istanza e si nega contemporaneamente a un’altra. E le domande si fanno stringenti. La responsabilità persegue il bene comune o il bene individuale? Le mie azioni guardano solo al presente o anche al futuro? Do a Cesare o a Dio? Abraamo, nell’atto di sacrificare Isacco, è responsabile verso il figlio? Si deve ubbidire, ci interroga Andromeda, alla *lex* o allo *ius*?

Viene da chiedersi qual è il comportamento responsabile in un contesto nel quale le espressioni politiche, giuridiche, morali non vengono turbate dal fatto che si muore di fame, perché accade altrove, o dall’effetto serra che minaccia il pianeta, perché accadrà domani. Bastano le adozioni a distanza e i buoni pensieri per salvare l’Amazzonia a sollevarci dalla responsabilità di ciò che accade nel mondo?

La ricerca più interessante è, forse, quella che guarda al significato politico delle espres-

sioni che abbiamo adottato, qui, ora, nell'Europa unita (o quasi), in un mondo senza pace, in un paese in crisi, nell'insorgere di nuove problematiche sociali, con lo smog che ci soffoca e via contestualizzando... Ma è soprattutto utile comprendere il valore di queste parole nella nuova dimensione del mondo globalizzato. Si è aperta la "fase planetaria" della storia dell'uomo, percepita lucidamente da Einstein all'insorgere della minaccia nucleare. Fu lui a indicare per primo la nuova dimensione dell'"uomo planetario", ragionando dell'uso responsabile della scienza. Edgar Morin parla di una nuova idea di cittadinanza, di un nuovo concetto di appartenenza, di una "comunità di destino" tenuta assieme dal carattere inscindibile dei fenomeni.

Sono processi la cui intensità e accelerazione è scandita dalla tecnica. L'incommensurabile potere della tecnica che faceva dire ad Heidegger "Non possiedo alcuna soluzione ai problemi del mondo". Che consuma il presente e toglie al futuro il suo significato prospettico. Spazio e tempo ne risultano ridefiniti, alla luce del concetto di interdipendenza. Una nuova dimensione dello spazio, una nuova percezione del tempo rimodulano tutte le relazioni umane e, con esse, le categorie che ne sono espressione. Compresa quella etica, che è alla base della responsabilità. La quale conosce tante declinazioni quante sono le sfere dell'agire umano.

Economia, società, ambiente: i rapporti di connessione tra queste sfere sono molto forti, in alcuni casi determinano processi di causa-effetto. Libertà, uguaglianza, responsabilità: ci pongono insieme alcune domande. Come produrre ricchezza attiene alla sfera della libertà. Come ripartirla equamente chiama in campo l'uguaglianza. Preservare le risorse naturali rinvia alla responsabilità. È la questione del secolo, che rende necessario correggere lo "sviluppo ingiusto". Che non dà risposta alle seconde delle due domande. Sotto la soglia di sopravvivenza non c'è libertà. Senza libertà non c'è sviluppo. Se lo sviluppo non è sostenibile vengono meno condizioni per la sua riproducibilità. Senza libertà e sviluppo crescono le insidie per la pace, che è, più che mai, opera della giustizia. Se dovessi scegliere i cardini su cui modellare i comportamenti responsabili in questa stagione del mondo, eleggerei i temi della pace, dell'umanizzazione del mercato, dello sviluppo sostenibile.

La responsabilità della pace comporta un "fare". "Si vis pacem, para pacem" dice San Paolo. La politica avanti alla forza. Ma la non violenza non può trasformarsi in una resa alla sopraffazione o in una complicità con la persecuzione degli inermi. "Si può vietarsi la guerra", è stato scritto, "difficile è impedire la guerra che i tiranni scatenano". Perché il male è immanente alla storia dell'uomo. Allora occorre fermarlo a difesa della vita e del diritto, per non incorrere nel "crimine bestiale della indifferenza" (Herman Brock). Non nelle forme della guerra, ma con una legittima forza internazionale.

Ci sono pagine bellissime di Vittorio Foa sulla difficoltà di attraversare l'inferno della lotta ai nazisti senza diventare come loro. Cruciale è la questione della responsabilità della violenza.

L'umanizzazione del mercato è la questione sociale al centro dell'enciclica *Centesimus annus*. È legata alla caduta delle regole, al fondamentalismo del mercato che affievolisce i diritti, erode le diversità culturali, mina la coesione delle comunità sino ad attentare alla dignità delle persone. L'economia reca con sé, da sempre, responsabilità sociali e ambientali. La nostra Costituzione l'indirizza verso finalità sociali. Così come c'è una responsabilità politica nell'orientare i processi economici: lo Stato non si regge sulla virtù dei cittadini, ma su regole per la loro condotta. Sono i "valori freddi" di Bobbio il fondamento della democrazia, che ha bisogno di buone leggi e di buoni costumi. Tra etica ed economia non c'è corrispondenza naturale, come ci dice il caso Parmalat. Va ricercata, va costruita. In questa tensione c'è il fondamento dell'economia di mercato, che trova una sintesi democratica, altrimenti problematica attraverso politiche di coesione sociale.

Il XX è stato il secolo dello sviluppo e dell'occupazione, della protezione sociale e del welfare, delle politiche fiscali progressive. I fondamenti di quelle politiche, sono rappresentati da una piena sovranità degli stati e da una politica dei redditi redistributiva condivisa dalle parti sociali. Nei paesi emergenti vediamo oggi un pericoloso e inedito impasto di capitalismo selvaggio e democrazia, quando c'è. Si determinano così condizioni competitive che si ritorcono sulle conquiste dei paesi ricchi. Le democrazie occidentali, artefici del Welfare State, sono sottoposte a una duplice pressione: l'emigrazione dei favoriti, detentori dei capitali e delle tecnologie, e l'immigrazione degli sfavoriti, che cercano in Occidente la risposta ai loro bisogni.

Per limitare i processi di delocalizzazione e competere con i paesi emergenti si corre il rischio di comprimere le nostre conquiste sociali, invertire il processo redistributivo, compromettere il bene prezioso della coesione sociale. Di più, lo "shopping ambientale" compromette la preservazione dei beni naturali. Il fatto è che nemmeno tra economia ed ecologia c'è immediata corrispondenza. L'organizzazione moderna dell'economia ha prodotto una vera e propria rivoluzione. La fine anticipata del prodotto è diventata il fine della produzione e il principio dell'innovazione. Uno sviluppo continuo, alimentato da bisogni indistinti, è il paradigma della nostra società. Tutto è diventato necessario. La previsione dei primi economisti che, soddisfatti i bisogni necessari, ci si sarebbe dedicati alle cose belle e buone non si è avverata. È un processo che ha "bisogno" di consumare risorse naturali.

Con differenti sfumature tra destra e sinistra, il PIL è la misura del benessere a cui l'ambiente continua a essere sacrificato. Nel 1972 il MIT produsse un elettroshock con l'annuncio che era necessario, per preservare l'equilibrio ecologico, uno sviluppo zero. Un obiettivo improbabile. L'arresto dello sviluppo è inaccettabile dai paesi poveri e inaccettato nei paesi ricchi. È una contraddizione intrinseca al nostro modello di sviluppo, non un corollario. Cambiare i modi di produrre e consumare è la sola prospettiva razionale. Ma lo sviluppo dolce non sarà una conquista agevole. Siamo in presenza di

un totalitarismo di mercato che, privato della coesione sociale e liberato dagli orientamenti e dai controlli politici, mette in discussione tutti gli equilibri e attenda, con ciò, a sé medesimo. Se c'è un rischio che corre il capitalismo, come ricorda Daniel Bell, non è quello preconizzato da Marx di un esaurimento del ciclo, ma del suo stesso successo: una produzione di ricchezza che diventa un fine in sé.

Scrivendo A. Smith che “è all'interesse e non alla benevolenza del panettiere che dobbiamo il pane quotidiano”. Ma, ammoniva, che “il congegno funziona finché la prudenza prevale sulla prodigalità, la responsabilità verso il futuro prevale sull'uso dissipatorio delle risorse”. Questa sintesi tra democrazia e mercato va riscritta attraverso un governo sociale del processo. I muri portanti dell'edificio non possono che essere rappresentati dalla libertà e dall'uguaglianza. Perseguitate attraverso la “politica dei diritti” di cui parla Bobbio. In difesa della libertà e della dignità dell'uomo dalle minacce del progresso tecnico.

La lotta per i diritti ha avuto come avversario il potere religioso, poi politico, infine economico, sostiene sempre Bobbio. Il rapporto politico per eccellenza è un rapporto tra potere e libertà. La libertà, dunque, sta all'aspirazione all'eguaglianza come un fine a un mezzo. Non il contrario. Ma il legame di cittadinanza funziona quando le persone hanno opportunità uguali e non sono abbandonate al loro destino. Scrive J. Stieglitz: “Nessuna innovazione della vita politica democratica è possibile se di fronte agli interessi prevalenti di alcuni, i cittadini cessano di essere uguali”.

Come avrete forse letto in questi giorni, in occasione della riedizione di *Politica e Cultura*, Bobbio rimproverò a Togliatti di promettere la libertà solo nel futuro senza difenderla coerentemente nel presente dei regimi comunisti. “I giorni che cantano” sarebbero venuti. E intanto, “Occorre difendere la libertà dei moderni da quella dei posteri”, diceva. Con ragione. Quell'idea, quel progetto di futuro ha scosso la terra... Ma non ha difeso la libertà dei moderni.

Ho ricordato questo episodio per sottolineare un'analogia con la situazione che dobbiamo governare in campo ambientale. E una differenza. Anche la questione ambientale conosce una sconnessione degli assi temporali. Si richiede un atto di responsabilità oggi, e dunque una restrizione della libertà d'azione (acqua infinita, energia infinita, sviluppo illimitato) in vista di un beneficio differito, addirittura transgenerazionale. Il massimo di generosità per una società di individui egoisti senza figli. I figli mutano la prospettiva del progetto, altrimenti condannato a coincidere con le proprie aspettative di vita. Un progetto planetario quando l'uomo moderno progetta sempre meno il futuro. Un obbligo verso coloro che non sono ancora nati. Per H. Jonas il principio ecologico è l'ispiratore del “principio di precauzione” verso l'intero ambito della biosfera. G. Bateson traspose in campo ecologico l'espressione letteraria di A. Pope “che gli stolti si precipitano là dove gli angeli esitano a mettere piede”. La cultura del limite è la chiave. Il punto che non dobbiamo oltrepassare o dal quale dobbiamo retrocedere. Può esse-

re necessario procedere per rinuncia in una società che non ne conosce il significato. Non conta la scalata ma solo la cima: è la metafora dell'esistenza che disegna Messner quando, a proposito delle ascese tecnologiche, parla di "assassinio dell'impossibile".

Oggi che la nostra capacità di fare è maggiore della capacità di prevedere e governare gli effetti delle nostre azioni, la coscienza ecologica è in primo luogo coscienza del limite che si afferma se riusciamo a dare risposta a una domanda: conservare per chi? Noi non disponiamo di un'etica di comportamento per il futuro perché le etiche che abbiamo finora concepito regolano solo i rapporti tra gli uomini ma non si fanno carico della natura, considerata come mezzo al servizio dell'uomo, quando è ormai diventata fine da salvaguardare.

Fa eccezione Giordano Bruno, che parlava di "Homo coadiutor operanti naturae". Una società di individui egoisti sa compiere azioni ispirate alla generosità intergenerazionale? Come suscitare una responsabilità in grado di farsi carico di un problema di tale portata? Drammatizzando? Comprimendo spazi di libertà, come ritiene necessario Dahrendorf?

La categoria da cui attingere è quella dell'avvicinamento, dell'appropriazione. Si difende ciò che si sente proprio, si ama, ci appartiene. Serve una grande fase di democratizzazione delle politiche ambientali sorretta dalla consapevolezza che il degrado abbassa la qualità della nostra vita ora. E che forse esistono cose che devono essere salvate non per noi ma per loro stesse, come scrive Sofri, si tratti di un'opera d'arte o del mondo intero. Sono le nuove frontiere di libertà del XXI secolo. La liberazione dai vincoli che abbiamo costruito. Vincoli materiali che sono diventati un limite allo sviluppo, la cui rimozione rappresenta la condizione stessa per la riproduzione dello sviluppo. E vincoli culturali. I principi ottocenteschi che sospingono ad andare più forte, più lontano, più tutto. In una straordinaria accelerazione del tempo, nell'annullamento delle distanze. Respirare aria pulita è meno importante che essere liberi di usare l'auto? Un pesce che nuota nell'acqua pulita di un fiume è meno importante di una nuova piantagione di kiwi idroesigenti?

È un cammino verso la libertà: "Non vogliamo più spezzare le catene della nostra condizione ma vogliamo crescere fuori di esse". All'interno di ogni società si porrà sempre il problema dell'equilibrio tra libertà individuali, opportunità per i singoli e legature (i valori di solidarietà, appartenenza, comunanza, cioè i vincoli, le sicurezze di cui le società hanno bisogno). La tela dei bilanciamenti si rompe spesso e va costantemente ricucita. È questo il compito della politica. Oggi conosciamo una libertà individuale senza limiti, temperata da una solidarietà risarcitoria. Credo che dobbiamo invece aspirare a un agire che si nutre di valori responsabili, libertà orientate, codici di comportamento responsabile.

Una considerazione finale. Lo sviluppo industriale ha prodotto come complemento politico-sociale la formazione delle grandi forme di rappresentanza; i sindacati, i parti-

ti di massa ne sono stati il tessuto connettivo. Oggi i modi di organizzazione dell'economia producono la società degli individui: "una società più ricca ma più instabile dove la molteplicità dei punti di vista sconfinava nella divaricazione sociale". Una società che è più difficile da rappresentare. Ma la società dove vogliamo che le libertà siano estese e gli individui siano autonomi e responsabili non è governabile se non c'è un tessuto (morale) che induca gli individui al senso di solidarietà, a riconoscersi in elementi comuni. Il populismo offre miti unificanti. Il compito del riformismo è più difficile. Anche se ritrova in sé il senso visionario di inizio secolo e la ricchezza di valori ideali, se dimostra di non essere semplice gestione dell'esistente, propone un messaggio più esigente dal punto di vista etico perché parla di una solidarietà universalistica, di un "noi" che coincide con "loro".

Per usare le parole del dottor Rieux ne *La peste* di Camus: "Dico solo che su questa terra ci sono flagelli e vittime e che dobbiamo, per quanto possibile, rifiutare di stare dalla parte del flagello".

*Intervento al seminario Tre parole per la sinistra: libertà uguaglianza responsabilità, Piangipane (RA), 28 gennaio 2005.*

Seconda parte

*Politiche della sostenibilità*

## *1. Per un futuro sostenibile*

Cosa significa nel 2000 pensare, definire, implementare una politica per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile? Quali metodi e strumenti utilizzare? Quali attori e organizzazioni coinvolgere? Una possibile risposta viene dalle riflessioni e dal confronto avviati in occasione della costruzione del primo *Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2001/2003* della Regione Emilia-Romagna. Quella che emerge è una politica in ricerca-azione verso lo sviluppo sostenibile, consapevole dei limiti e degli ostacoli che è necessario superare, così come delle opportunità che possono scaturire dai processi di sviluppo locale incentrati sugli approcci interdisciplinari e partecipativi.

## Verso il piano regionale di azione ambientale

Vorrei soffermarmi su alcune questioni di carattere generale che ritengo importante sottoporre alla vostra attenzione, perché sono parte rilevante della costruzione del *Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2001/2003* che stiamo per iniziare. Il nostro sforzo di governo, quello della Regione Emilia-Romagna intendo, non solo quello della sua espressione organizzativa che presidia le problematiche ambientali, vuole collocarsi nella sua interezza nella logica dello sviluppo sostenibile, nella quale si iscrivono attività capaci di rispondere simultaneamente alle esigenze di miglioramento della qualità dell'ambiente, tutela dei beni liberi e valorizzazione della biodiversità e ai bisogni di sistemi economici chiamati a competere sullo scenario mondiale.

I luoghi istituzionali deputati alle problematiche ambientali sono sempre stati percepiti come entità separate, a cui delegare il presidio dell'ambiente dal quale altri soggetti e altri luoghi istituzionali vengono così sollevati. Entità portatrici di politiche faticosamente connesse alla pianificazione settoriale e territoriale. Ma cosa c'è di più incisivamente ambientale di un piano dei trasporti nazionale, regionale, comunale che affronti la sfida della mobilità sostenibile?

La vera sfida è produrre ricchezza, apportare benefici, rispondere alle domande di benessere utilizzando in maniera appropriata le risorse naturali, la cui preservazione e valorizzazione viene a sua volta assunta a parametro della qualità dello sviluppo e a misura del benessere sociale. La qualità sociale dello sviluppo è sempre stata obiettivo e carattere distintivo dell'Emilia-Romagna. È importante che la qualità ambientale assuma lo stesso valore e, ancor di più, che diventi, come io penso, requisito della qualità sociale. L'obiettivo al quale tendiamo è integrare le strategie di sostenibilità ambientale nelle politiche pubbliche e nei comportamenti economici e sociali. Un'azione sistematica che introduce cambiamenti nella organizzazione del territorio, nei modi di produrre e di consumare. E che richiede capacità di previsione e capacità di suscitare un impegno civile responsabile. Un metodo orientativo prima che prescrittivo, capace di verifica e autocorrezione permanente.

La nostra determinazione non si nutre di enfasi catastrofistiche che allontanano dall'assunzione responsabile dei problemi tanto quanto le speculari sottovalutazioni degli stessi. Basta il linguaggio crudo dei fatti, il rilievo delle tendenze, l'interpretazione degli interessi di medio periodo della comunità regionale. Lo scenario internazionale è sotto i nostri occhi. Da quello scenario, dalle sue evidenti e rischiose contraddizioni dobbiamo trarre consapevolezza e non inibizioni. Il fallimento del vertice dell'Aia ci restituisce un sentimento di delusione e una maggiore responsabilità. Ci toglie l'illusione che

altri si sostituisca alla nostra responsabilità.

I fattori di pressione sull'ambiente dell'Emilia-Romagna hanno radici profonde nei caratteri dello sviluppo. Il policentrismo, la varietà e diffusione delle imprese, l'agricoltura intensiva... Non si risolvono i problemi della qualità dell'aria, della tutela delle risorse idriche, della difesa di un territorio reso via via più vulnerabile, se non proviamo a costruire le condizioni metodologiche e organizzative per affrontare la dimensione sistemica che uno sviluppo sostenibile propone, con un insieme articolato di misure economiche, normative, tecniche, fiscali, formative, informative.

Negli ultimi anni, in armonia con la Carta di Rio e con i programmi dell'Unione Europea abbiamo cominciato a sperimentare nuove politiche ambientali di tipo preventivo: sistemi di incentivazione per la riduzione della produzione di rifiuti e per la raccolta differenziata, sistemi di aree protette, promozione dell'EMAS in imprese pubbliche e private, promozione dell'educazione ambientale e alimentare, ecc. Ci siamo dati nuovi strumenti di monitoraggio e verifica delle azioni che abbiamo portato avanti per migliorare la qualità ambientale come la *Relazione sullo Stato dell'Ambiente*, una base conoscitiva indispensabile alla nostra azione.

Non sono mancati i risultati. C'è, complessivamente, un approccio più responsabile e maturo da parte del mondo economico: le nuove forme di produzioni ecosostenibili attraverso i sistemi di gestione e certificazione ambientale come EMAS, le produzioni biologiche. Si è affermata una sensibilità nuova nelle istituzioni. Ma siamo ancora dentro il grande corso dello sviluppo consumatore di risorse, che rischia di alterare gli equilibri dai quali dipende la qualità della nostra vita oggi e la sicurezza del nostro futuro. I segnali positivi che ci vengono dal miglioramento delle tecnologie industriali, dalla metanizzazione degli impianti di riscaldamento, dall'attenuazione dell'impatto delle coltivazioni non leniscono la preoccupazione per l'aggravata consistenza dei fenomeni negativi (effetto serra, qualità dell'aria che respiriamo, congestione dei trasporti, stato del territorio, salute delle acque sotterranee).

È cresciuta l'attenzione. Ma una politica guidata dal criterio dello sviluppo sostenibile ancora non c'è. Penso al grande tema delle fonti di energia rinnovabili. Penso al timido e contraddittorio approccio al tema delle tasse ecologiche. L'idea di uno sviluppo sostenibile ci piace, ma è come se il prezzo da pagare per ottenerlo fosse un sacrificio troppo alto. Faticiamo ad assumere quei comportamenti che, tutto sommato, tornano a nostro vantaggio. È come quando si incontra un amico dopo tanto tempo. Ci piace stare con lui e ci si congela dicendo che dobbiamo vederci più spesso, ma sapendo che non lo faremo. Ma il problema non è se fare o non fare. La questione è cominciare a fare ora ciò che saremo comunque costretti a fare in un domani sempre più prossimo e in condizioni sempre più difficili. Fare della questione ambientale un terreno di contrapposizione politica pregiudiziale o, peggio, di mercanzia elettorale (se tu chiudi, io apro..., se tu dialoghi, io liberalizzo...) è una tragica stupidaggine. Non ci consola sape-

re che non è la prima e non sarà l'ultima. Ci incoraggia l'affermazione di Galbraith "solo un conservatore cretino è davvero un conservatore". Perché, intanto, il benzene ci sottrae la libertà primaria della salute.

Non possiamo sentirci soddisfatti, appagati di ciò che siamo riusciti a fare. La confortante coscienza di aver fatto del nostro meglio è la soglia minima dell'autoconsiderazione necessaria per poterci accettare. I progressi compiuti in alcuni campi ci dicono che si può e si deve fare di più. La situazione non ci consente, in nessun momento, di dare al confronto su questi temi, alla ricerca dei rimedi, un carattere ordinario.

Non voglio fissare qui un'agenda definitiva delle priorità, che è compito del confronto definire. Lo sviluppo economico intenso e diffuso, il carattere policentrico degli insediamenti, la conformazione stessa e la collocazione dell'Emilia-Romagna, "attraversata" dalle principali correnti di traffico nazionale, la crescita della mobilità di persone e merci legata ai modi della produzione e della logistica scrivono da sé il quaderno delle criticità sulle quali concentrare gli sforzi delle istituzioni. Alcune si configurano come criticità e minacce all'equilibrio dello stesso sistema, altre in termini di razionale gestione e controllo dei fattori che interagiscono con l'ambiente e il territorio.

Fra le prime si collocano la subsidenza, la tutela dell'Adriatico e di tutta la fragile linea di transizione tra terra e mare che forma il sistema costiero, la riduzione del rischio geologico e, soprattutto, la qualità dell'aria, compromessa dall'insorgenza di nuovi inquinanti diffusi sull'intero territorio. Una situazione che impone una riconsiderazione di tutta la materia legata ai modi di trasporto e alla natura dei carburanti che il PRIT ha solo avviato. Fra le seconde, la disponibilità, qualità e riproduzione delle risorse idriche, con particolare riferimento alle acque sotterranee nelle quali cresce la presenza di nitrati, la gestione dei rifiuti e la tutela della biodiversità. Problemi, questi ultimi, sui quali registriamo significativi passi in avanti. Sul versante della raccolta differenziata, del riciclo e del riutilizzo delle materie, dell'autosufficienza del sistema regionale. Come nella creazione di un sistema di aree protette al quale, ora, la Regione deve assicurare condizioni che garantiscono efficacia gestionale.

Siamo veramente a un tornante di scelta impegnativo. L'impronta che sapremo imprimere a questo passaggio ci restituirà la misura della nostra capacità di rispondere alle nuove sfide. Anche sul terreno della competizione economica, con un sistema economico-territoriale che orienta sulla qualità le sfide dell'innovazione e include nei processi produttivi e nei prodotti il valore ambiente. Se lo sviluppo, come io credo e come vogliamo che sia in Emilia-Romagna, è espansione delle libertà, ed esse ne sono a loro volta alimento, allora lo sviluppo è anche libertà dalle limitazioni e dagli ostacoli che esso stesso ha prodotto.

Nel "mito della caverna" descritto nei capitoli centrali della *Repubblica* di Platone si rappresentano uomini prigionieri in una caverna buia, immobilizzati, con la faccia rivolta verso il fondo dell'antro. Non possono guardare indietro. Alle loro spalle dei personag-

gi più forti di loro (demoni o prestigiatori?) proiettano immagini sulla parete. I prigionieri, che non sono mai usciti dalla caverna, prendono quelle ombre come una cosa calda. Di più, se portati fuori all'improvviso, si infastidiscono per la luce del sole che li abbaglia. Si proteggono gli occhi. Non vedono niente. Quali caratteri vogliamo imprimere a questo processo?

Io penso che un processo nuovo deve poggiare sul potenziamento dei valori positivi che lo hanno generato. E che, dunque, i valori di democrazia e le domande di protagonismo responsabile che hanno prodotto ricchezze nuove nel dopoguerra e fino a oggi vadano rinnovati nella costruzione delle azioni che sorreggono lo sviluppo sostenibile. Siano la base di una cultura consapevolmente accettata e vissuta. Così che lo sviluppo sostenibile divenga per tutti e per ciascuno ciò che è: uno straordinario progetto di libertà. Come è stata intesa a suo tempo, ed è tuttora, la conquista del benessere, l'emancipazione dal bisogno, il dominio sulla natura, l'uso dell'auto, il frigorifero coi CFC, il diserbante al posto della zappa e via elencando. Che non sono solo consumismo (il che renderebbe il nostro obiettivo meno distante), ma sono state conquiste di libertà dentro una cultura alimentata dalla suggestione di uno sviluppo rettilineo, dell'illimitatezza delle risorse, del non-valore dei cosiddetti beni liberi (terra-aria-acqua). Dobbiamo ricominciare da lì. Perché oggi siamo in una condizione diversa. L'idea di progresso si è incrinata, la fiducia illimitata nella possibilità che la scienza risolva tutti i nostri problemi anche, la finitezza delle risorse è percepita, gli effetti negativi cominciano a essere manifesti. Una nuova consapevolezza alimenta nuove domande sociali. Cresceranno. Se non sapremo dare risposte, cresceranno. Con l'acuirsi dei problemi, cresceranno. E per un certo periodo di tempo si acuiranno, anche se cominceremo a fare di più e di meglio di quanto siamo in grado di fare ora. Perché i gas serra sono già stati emessi, i CFC che abbiamo utilizzato continueranno a fare danni per decenni...

Mi fermo.

Le domande sociali di ambiente ci sono, questa è la straordinaria novità da mettere in valore, che tuttavia non elimina le contraddizioni, ma le evidenzia maggiormente. Da un lato ci sono le nuove aspettative delle persone, che sono anche nuove opportunità per le imprese di metterle in valore economico, e dall'altro la persistenza di modelli di vita, consumo e produzione che faticano a imboccare la strada in grado di dare a esse una risposta: rifiuti-raccolta differenziata-discardie, telefonini-antenne, auto private-qualità dell'aria, imprese inquinanti-lavoro... Rilevarle, addebitarle, sacramentarle, come fa ogni amministratore alle prese con queste contraddizioni, non ci aiuta a risolverle. Occorre costruire alternative praticabili, un nuovo sistema di convenienze, una nuova considerazione sociale. Chiamando cittadini e imprese a ricercare assieme le soluzioni. La nuova cultura di cui si alimenta lo sviluppo sostenibile crescerà solo così. E solo una nuova cultura può ricomporre aspettative e comportamenti.

I comportamenti di coloro che si sentono corresponsabilizzati nella soluzione dei pro-

blemi (imprese o persone) sono per solito affidabili. Su di essi si può allentare il sistema comando-controllo. Senza attenuare l'energia che poniamo nell'esigere il rispetto delle norme. Vogliamo puntare decisamente sulla dimensione negoziata, sulle certificazioni ambientali, su un sistema di procedure che premia, anche sotto l'aspetto burocratico, i comportamenti delle imprese. In agricoltura questa impostazione sta dando buoni risultati. Recintare, sottrarre, allontanare, gravare tutto ciò che non ci aiuta a far crescere una diffusa cultura positiva, non porta lontano. Può servire, in una fase determinata, a difendere, trattenere, temperare. Ma se non sbagliamo clamorosamente l'analisi, dagli effetti dell'attuale modello, non ci si può difendere. Nella nuova fase che si è aperta dobbiamo e possiamo investire sulla società, avvicinare le decisioni ai punti di contraddizione, continuare i nostri percorsi nel confronto aperto. Democratizzazione delle scelte e corresponsabilizzazione nelle scelte devono essere i nostri criteri guida.

È la prima volta che ci misuriamo con un programma regionale di azione ambientale. È un banco di prova impegnativo. L'Emilia-Romagna ha alle spalle esperienze importanti. Una cultura ambientale cresciuta nel difficile governo degli effetti prodotti dallo sviluppo sull'ambiente. Una solida intelaiatura di pianificazione territoriale. Politiche, programmi e strumenti, normativi e operativi, a presidio delle problematiche di maggiore rilievo e di più acuta sensibilità (risorse idriche, rifiuti, VIA, inquinamento elettromagnetico e acustico). Un patrimonio accumulato nell'azione di governo dei comuni e delle province. Una diffusa sensibilità sociale che si esprime nelle organizzazioni ambientaliste in primo luogo, ma anche nei comitati spontanei, nell'intraprendenza di singoli cittadini. Il nostro obiettivo è cucire assieme queste esperienze, dare loro respiro strategico e prospettiva unitaria dentro un progetto di sviluppo sostenibile, di cui il nostro *Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2001/2003* sia espressione.

Un piano di azione che si riducesse a una pura ripartizione di inadeguate risorse finanziarie tra le cento possibili utilizzazioni, non soddisferebbe le nostre aspettative né, ed è ciò che più conta, risponderebbe ai bisogni. Solo una forte e comune identificazione nei fini e negli obiettivi può consentirci di ottenere ciò che è nei nostri intendimenti: stimolare e sostenere il protagonismo e la ricerca di soluzioni da parte delle realtà locali e, contemporaneamente, avere la capacità di portarle a sistema dentro un ambito di riferimento più vasto. Il rilievo è riferito al rapporto Regione-Autonomie Locali, ma vale anche sul versante dei rapporti Stato-Regioni. E rileva tanto più in quanto ci manca. Perché una dimensione progettuale nazionale è necessaria. Così come la definizione di regole, comportamenti e azioni interregionali su temi come l'Adriatico, il sistema della mobilità, il Parco del Delta del Po.

Il significato dell'iniziativa di oggi è racchiuso qui. L'avvio di un percorso che chiama tutti a un significativo confronto culturale, alla definizione di strumenti e formule organizzative originali e interdisciplinari, a un nuovo impianto di relazioni tra le istituzioni, a una forte corresponsabilizzazione.

In questa impostazione, come avete inteso, contenuti e metodi sono coessenziali, ed evolvono assieme. La percezione della complessità e la capacità di costruire risposte di sistema sono frutto di una cultura che sa riconcettualizzare i problemi, ma anche di apporti confluenti, esperienze, punti di vista, interessi, risorse, consensi che quella cultura salda in un progetto. E la definizione degli obiettivi è strettamente connessa con la costruzione delle condizioni necessarie a metterli in pratica. Un sistema a rete fondato sulla distinzione delle funzioni e non sulle gerarchie. Per arrivare a conoscere davvero cos'è lo sviluppo sostenibile. Per educare e informare allo sviluppo sostenibile. Per partecipare allo sviluppo sostenibile. Per garantire qualità e trasparenza nelle scelte, un quadro di regole condivise. Per ordinare strategie e obiettivi generali. Per costruire un programma di interventi prioritari negli snodi critici del sistema. Per sviluppare il loro "governo politico" sul territorio. Nel punto di connessione naturale tra le dinamiche della produzione e le condizioni ambientali. Per mettere a punto strumenti, criteri, metodi di valutazione dei risultati.

Il percorso che ipotizziamo intende applicare la filosofia e le metodologie di Agenda 21 a una dimensione territoriale ampia, contrassegnata da una forte complessità ambientale, sociale ed economica. Dobbiamo valorizzare gli apporti di tutti i soggetti portatori di interessi. Valutiamo assieme il modo più efficace di farlo. Dobbiamo definire con le autonomie locali un quadro di riferimento comune. Un patto istituzionale. Una metodologia che assuma il rilievo delle situazioni e la specificità dei progetti territoriali. Penso anche alla possibilità di sostenere esperienze pilota, ad accordi volontari di programma specifici per governare i diversi versanti dello sviluppo. Alla costruzione di codici di condotta con le rappresentanze economiche, le associazioni di consumatori, le associazioni ambientaliste, i sindacati, la scuola.

Un comitato scientifico affiancherà il nostro lavoro nell'elaborazione e nella verifica dell'attuazione del programma. Ringrazio tutti coloro che hanno accettato di farne parte per il contributo che certamente ci daranno. Accompagneremo il percorso con campagne di informazione. Ci avvarremo di un forum *on line* per rendere la discussione il più possibile aperta e partecipata.

E speriamo di fare bene il nostro lavoro.

*Intervento introduttivo al seminario di avvio del percorso di costruzione del Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2001/2003 della Regione Emilia-Romagna con le associazioni ambientaliste, di impresa e sindacali, gli enti locali, il mondo della ricerca, Bologna, 15 dicembre 2001.*

## Sistemi e strumenti per la gestione ambientale

Sono convinto che ci sia una grande responsabilità istituzionale nell'avviare processi quali i sistemi di gestione ambientale e di certificazione della qualità. E penso che se il concetto di *governance* ha un significato, qui, in questa materia, trova la sua consacrazione. Sarei per adottare un concetto di responsabilità istituzionale nel senso più ampio, che in questo caso trovo appropriato. Abbiamo bisogno di una compenetrazione di funzioni dei diversi profili istituzionali, che è assolutamente necessaria per governare processi che vanno resi adesivi e avvicinati ai portatori di interesse. È questa la condizione per il loro successo.

L'attribuzione allo Stato in esclusiva delle competenze in materia ambientale, recentemente adottata con la riforma del Titolo V della Costituzione, spezza questa necessaria armonia istituzionale, questa compenetrazione. E dunque rappresenta un errore. Un errore imperdonabile, perché suscettibile di incidere pesantemente sul governo concreto di questi processi. Mi auguro, al di là delle appartenenze, la mia credo sia conosciuta, che invece di dilettersi, come si sta facendo, sui temi della *devolution*, ci sia un recupero di questa materia a una competenza condivisa, necessariamente condivisa.

Proprio in questi giorni stiamo vivendo, ho visto altri assessori sommersi come me dal problema, quello che possiamo chiamare il "dramma dello smog". Le polveri sottili sono "animaletti" che fanno veramente male alla nostra salute. Ma c'è anche il tema gigantesco delle risorse idriche. E sono tutte cose che richiedono un salto di qualità nelle nostre politiche.

Oggi come in altri periodi si registra un'inclinazione a ricercare le colpe più che le cause dei fenomeni. Un esercizio che sovente ci allontana dall'obiettivo. Ma di chi è colpa? Del governo, dei comuni? Se siamo in questa condizione è chiaro che siamo di fronte a una responsabilità condivisa. Per quanto ciascuno di noi pensi di avere dato il meglio di sé, quando in coscienza lo può fare, siamo di fronte a una realtà che ci dice che tutti noi non lo abbiamo fatto, o che in ogni caso quello che possiamo aver fatto non è bastato. Occorre un salto di qualità sul versante delle qualità delle politiche e, dunque, anche delle strumentazioni che mettiamo in campo. È molto importante, inoltre, adeguarsi seriamente sul versante organizzativo e dell'innovazione tecnologica, essere più sistematici nell'adottare i nuovi processi e sistemi di gestione sostenibili. Lo dico perché credo siate convinti con me che sistematicità e diffusione sono condizioni della qualità, non sono altro dalla qualità dei processi che vogliamo formare.

Dunque lo sviluppo sostenibile, al di là delle enunciazioni, come esito di politiche di sistema e politiche di prevenzione, è uno sviluppo che va pianificato come tale, con

caratteri di sostenibilità. Ed è la cosa più difficile quando si scrive su un foglio già scritto, sporco, e ci si trova a incrociare interessi materiali ormai sedimentati. Gli esempi potrebbero essere tanti. Qui in riviera, ad esempio, alzo il livello del mare, abbasso il profilo dei terreni con la subsidenza, impedisco il trasporto degli inerti fluviali, costruisco sulla spiaggia, e poi cerco risposte col piano integrato della costa, che metteremo sicuramente in piedi e che deve interconnettere, le ho contate, 17 azioni diverse, necessariamente integrate, perché se c'è un sistema fragile e delicato, esposto e vulnerabile, è proprio quello costiero, e richiede per definizione delle politiche integrate.

La stessa cosa vale per l'acqua: cambia il clima, c'è una stagione di siccità, disperdiamo sovente la risorsa acqua in mille modi... La stessa cosa vale per i trasporti: l'aria si ammorbata e dobbiamo promuovere le domeniche senz'auto... Abbiamo bisogno veramente di fissare l'ambiente come determinante del nostro sviluppo, e questo presuppone il governo della complessità, ma anche una fortissima adesione di carattere sociale, senza la quale non raggiungeremo risultati significativi.

Un grande pensatore liberale presumeva un po' di tempo fa che per perseguire obiettivi di carattere ambientale fosse necessario comprimere gli spazi di libertà. Io mi auguro proprio che non sia così, anche perché, detta da un grande liberale, la cosa desta una certa preoccupazione. Abbiamo bisogno di una fortissima adesione di carattere sociale. Abbiamo bisogno di elevare la capacità di cogliere i nessi di relazione, fissare le condizioni, sviluppare azioni integrate.

Credo che il vero grande limite che registriamo oggi non sia nella capacità di conoscere i fenomeni, perché vedo progressi costanti dal punto di vista disciplinare, con il corredo di nuovi strumenti e tecnologie. La vera, grande difficoltà che abbiamo, e che persiste, è quella di collocare i fenomeni e le diverse conoscenze in una dimensione di carattere sistemico, che è quella necessaria per dare risposte. Lo dico perché questo è il solo modo per me di affrontare i problemi in una società complessa: attraverso un movimento delle cose che investe, coinvolge, responsabilizza tutti i soggetti, tutti gli attori del sistema.

Io ho fiducia nella tecnologia. Dobbiamo cercare ostinatamente risposte nella tecnologia, ma non possiamo affidarci ciecamente ad essa, perché il portato delle innovazioni tecnologiche reca sempre con sé un corredo di effetti indesiderati che ci sospinge verso nuove frontiere, che a loro volta ci portano altri effetti indesiderati. Richiamo l'esempio più semplice, quello della cosiddetta "benzina verde", che ci ha liberato del piombo e ci ha fatto scoprire ulteriori e poco amabili ospiti. Qui c'è un problema difficile. Siamo d'accordo, naturalmente, con la ricerca per l'idrogeno, ma in realtà dobbiamo anche penetrare gli assi profondi dell'organizzazione sociale.

È questo è il vero punto di difficoltà.

Ci sono, nella Pianura Padana, degli assetti sedimentati (territoriali, produttivi, insediativi), dei modi di essere, di vivere, di operare, che sono il vero fattore sul quale inter-

venire. Qualcuno si chiede come si fa a farlo senza consenso. Basta che arrivi una nuova generazione di amministratori (non la mia, una successiva) e dica: adesso si cambia. È questo il vero salto di qualità.

Siamo di fronte, oggi, a una crescente domanda di mobilità. È quasi un paradosso: siamo una società sempre più vecchia, ma ci muoviamo sempre di più. I processi di disseminazione degli insediamenti abitativi fuori dai centri urbani, ad esempio, comportano un sistematico rientro in città per fare delle cose. Ho visto i tassi di incremento: sono spaventosi. Le previsioni del Piano Regionale dei Trasporti nel giro di tre anni sono già sovvertite. Si pensava a un incremento del 2,8% annuo, siamo all'8%. Si registra un aumento esponenziale della mobilità su gomma di persone e merci, con tutto quello che comporta. Lo dico perché è necessario avere la misura delle difficoltà, che ci allontanano sempre dal raggiungimento degli obiettivi. Dobbiamo saper creare condizioni e convenienze alternative. E questo vale sia per la viabilità a Bologna che per quella nel Parco Regionale dello Stirone a Piacenza.

Abbiamo bisogno di un nuovo criterio di misurazione del benessere sociale. E questa è un'impresa assai impegnativa sul piano culturale. Abbiamo bisogno di una nuova generazione di politiche e di una nuova generazione di strumenti di misurazione e governo dei fenomeni, che è la cosa di cui stiamo ragionando anche oggi: la contabilità ambientale, la valutazione ambientale strategica, la misurazione della capacità di carico degli ecosistemi, l'impronta ecologica e via elencando.

Lo ribadisco: ritengo che la fissazione degli obiettivi vada scandita sulla possibilità di creare le condizioni che li sostengano, altrimenti scade nel velleitarismo e allontana dal loro raggiungimento. Cambiano dunque le situazioni, si ridefiniscono gli obiettivi in rapporto al mutamento delle situazioni e si affinano gli strumenti. Per avere successo questo approccio integrato e preventivo deve coinvolgere i comportamenti di tutti i soggetti: le politiche della pubblica amministrazione, delle imprese, dei cittadini consumatori. Dobbiamo, come pubblica amministrazione, presidiare il rispetto dei requisiti fondamentali non negoziabili e socialmente condivisi. Si tratta di un punto minimo che va assolutamente garantito. Poi, di lì in avanti, subentrano gli strumenti volontari per incentivare comportamenti desiderabili, ai quali viene riconosciuto il valore di un'eccellenza da promuovere sotto il profilo competitivo e relazionale.

Questo è il punto, secondo me, sul quale dobbiamo investire.

Come Regione Emilia-Romagna intendiamo presidiare con rigore il primo versante, quello regolativo, e contemporaneamente stimolare al massimo grado le espressioni volontarie. È questa l'ispirazione che pervade tutto il nostro *Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2001/2003*, in base alla quale stiamo proponendo, proprio in questi giorni, quello che abbiamo definito per comodità di ragionamento "patto di azione volontario". Un patto con tutte le istituzioni e i soggetti economici e sindacali dell'Emilia-Romagna per accompagnare, con un corredo anche economico, le azioni

sostanziali che intendiamo sviluppare: l'adozione in tutte le istituzioni del metodo della contabilità ambientale, la scelta da parte dei centri di spesa pubblica di fare "acquisti verdi", l'organizzazione di forme di raccolta evolute (per tutte le microfrazioni di amianto, ad esempio), l'introduzione attraverso il *mobility manager* di misure di riduzione della mobilità e promozione di una mobilità sostenibile e così via.

L'estensione dell'EMAS a tutti i settori, anche alla dimensione dei servizi, è la naturale espressione di questa esigenza, non è altro.

In questo ambito stiamo anche assistendo a una sorta di evoluzione naturale. In una prima fase l'attenzione era volta alla certificazione del prodotto, poi si è orientata al processo all'interno del quale prodotti e servizi vengono resi. Oggi l'attenzione si amplia a comprendere l'intero territorio di produzione. Sono convinto che questo trionfo possa offrire anche quelle convenienze che fanno muovere il sistema nel suo complesso. I confini delle imprese sfumano nel territorio e lo investono dei loro problemi, i problemi del territorio, che sono i problemi di tutti, penetrano all'interno delle imprese. È questo il vero salto di qualità, la vera acquisizione: non ci sono più paratie stagne, spicca il senso di una vicendevole appartenenza. Per questo parlo di acquisizione culturale prima ancora che politica e operativa.

Il concetto chiave di EMAS è "collaborazione". Oggi le imprese si organizzano per svolgere le proprie funzioni primarie, siano esse volte a produrre beni o servizi, e riflettono sul territorio i loro effetti. La scommessa e la possibilità è che l'ambiente diventi per loro la pietra angolare che orienta il modo di organizzarsi sul versante tecnologico, logistico, della commercializzazione dei prodotti e così via. Perché si certifica? Perché si arriva a questo? Per coscienza? Perché ci sono alcuni che sono più avanti degli altri o sono più buoni? La realtà è che il processo e le tecniche di gestione ambientale sostenibile producono benefici e valore aggiunto per l'impresa e il territorio. Il biologico in agricoltura, ad esempio, non è solo scelta responsabile, ma anche percezione di un vantaggio competitivo sugli altri. È questa la molla che lo fa scattare, in corrispondenza naturalmente con una domanda che si è modificata e, quindi, con un ambiente accogliente. Ed è su questo che dobbiamo investire.

Consentitemi in chiusura una riflessione più generale. Ritengo che non sia ancora venuta meno l'esigenza di stimolare, promuovere, sostenere comportamenti individuali che attingano alla categoria dell'interesse individuale e non solo a quello della consapevolezza globale. Voglio dire che il prestigio, l'identità, la ricerca di convenienze relative, anche piccole, non sono in antitesi con l'approccio di sistema. Sono espressione e parte della crescita di una consapevolezza più ampia.

Il concetto di sviluppo sostenibile fa riferimento alla solidarietà tra generazioni, ma in questo senso temo non esprima a sufficienza l'esigenza del qui e ora. Dobbiamo ridefinire l'idea e i parametri del benessere sociale, non più soltanto come una prospettiva del futuro, ma anche come interesse immediato, per noi, ora. Io sono per cercare di far

scattare questa molla. Ci sono dei processi, oggi, in un mercato assolutamente frantumato, che spingono alla ricerca di convenienze relative attraverso comportamenti virtuosi. Faccio ricorso sovente, proprio dal punto di vista culturale, alla famosa legge dei fini multipli: molti di voi conosceranno *L'uomo senza qualità* di Musil e il concetto del perseguimento dell'interesse particolare che viene orientato a corrispondere anche all'interesse generale. In definitiva credo sia anche questo il compito delle istituzioni: assumere l'interesse particolare, non necessariamente nobile, e orientarlo in modo tale che la sua soddisfazione corrisponda anche a un interesse di carattere generale.

## *2. Conoscere il sistema ambiente*

Tra gli strumenti propedeutici a una politica regionale di sviluppo sostenibile è di fondamentale importanza il ruolo di Agenzie Regionali di Prevenzione e Ambiente (ARPA) scientificamente autorevoli e adeguatamente organizzate, deputate al monitoraggio e al controllo delle diverse matrici ambientali ma anche capaci di supportare le pubbliche amministrazioni nelle politiche di sviluppo sostenibile. Nelle pagine che seguono compaiono riflessioni e determinazioni utili a indirizzare e coordinare lo sviluppo di Arpa Emilia-Romagna e le sue necessarie relazioni all'interno di un più ampio sistema di agenzie regionali, nazionali, europee.

## L'identità e il ruolo strategico di Arpa

L'Arpa è uno strumento strategico al servizio delle politiche integrate di tutela dell'ambiente e della salute attraverso le quali l'insieme delle istituzioni dell'Emilia-Romagna vuole costruire uno sviluppo sostenibile. Lo stato di salute di Arpa e le direttrici della sua evoluzione riguardano quindi sia la Regione Emilia-Romagna che il sistema delle autonomie locali. Resteremo dunque aderenti alle scelte di Arpa ed eserciteremo fino in fondo la funzione di orientamento che la legge ci assegna e che avvertiamo come un esercizio di responsabilità.

Ho seguito con interesse il ragionamento relativo all'inclusione della salute dentro l'analisi dell'impatto ambientale, una questione sulla quale in Regione ci siamo impegnati a più riprese. Sappiamo quanto siamo distanti da questo tipo di approccio e di analisi, da una riflessione sugli effetti complessivi dei modelli di sviluppo che stiamo portando avanti. Dobbiamo dunque assoggettarci a un continuo esercizio critico. Lo dico perché penso veramente che siamo solo ai primi vagiti della politica per lo sviluppo sostenibile. Considerando che l'Emilia-Romagna non si trova nelle peggiori condizioni, noto che il minimo deflusso vitale non è assicurato in quasi nessuno dei nostri corsi d'acqua e questo ci parla di pianificazioni imprevedenti, di concorrenze e interessi assai difficili da comporre. E lo stesso avviene per i problemi della subsidenza e le dinamiche che ci propone la questione costiera, con l'abbassamento del suolo e il contemporaneo innalzamento del livello delle acque marine.

Abbiamo molta materia sulla quale impegnarci. Relativamente alle serie e motivate preoccupazioni circa il ruolo e l'impegno dei diversi livelli istituzionali, occorre distinguere. Sul piano nazionale io penso che le istituzioni non siano all'opposizione, dunque anche l'Emilia-Romagna non sarà un'istituzione all'opposizione. Le istituzioni governano e ricercano le condizioni esterne di sistema che le aiutino a raggiungere i loro obiettivi. La qualità della nostra azione e i suoi risultati sono la nostra politica e la nostra politica è il punto di confronto dialettico con chi volesse imboccare strade che allentano l'attenzione sulle problematiche dell'ambiente e della salute, che noi invece vogliamo rafforzare. Sarebbe una strada in contrasto prima di tutto con la ragione, perché ci priverebbe di diritti fondamentali e respingerebbe, come penso da tempo, l'orizzonte delle nostre libertà, sia reali sia emozionali, negandoci da ultimo anche prospettive economiche innovative che la parte più avveduta dell'imprenditoria ha già colto e sta già perseguendo.

Fare il piano triennale è stato relativamente facile. Ringrazio molto i miei collaboratori. Penso che abbiamo dato vita a un prodotto di qualità e che averlo costruito assieme

al sistema delle autonomie e aperto all'interlocuzione coi soggetti portatori d'interesse ne abbia qualificato i contenuti. Nello stesso momento penso anche che farlo vivere sarà più difficile. Il grado di interconnessione reale con processi decisivi per lo sviluppo sostenibile (i trasporti, lo straordinario tema dell'energia) non è ancora quello che dovrebbe essere, che avremmo desiderato. Anche le risorse sono scarse, parlo delle risorse specificatamente dedicate, perché il nostro vero grande impegno credo sia quello di volgere allo sviluppo sostenibile le risorse ordinarie; qui è il vero grande obiettivo sul quale siamo impegnati.

Abbiamo bisogno delle grandi energie di Arpa per perseguire questi risultati. Con il governo ci misureremo, abbiamo già iniziato a farlo sulla questione del condono e su molte altre questioni fra cui quella della destinazione delle risorse. Misureremo l'impegno di bilancio sul versante ambientale, non accetteremo altre strutture prefettizie sul nostro territorio: bastano e avanzano quelle che ci sono e ci batteremo perché quello delle agenzie diventi un sistema ancora più forte di quello che Walter Ganapini e gli altri amici hanno costruito in questi anni e non diventi viceversa un riservato dominio spossessato di identità critica. Abbiamo bisogno di strutture della pubblica amministrazione che conservino al proprio interno un'identità critica in grado di relazionarsi in modo maturo con ciò che accade sul territorio.

Siamo una grande regione europea, è questo il nostro punto di riferimento, ma la dimensione nazionale non si può saltare. Non si possono eludere nemmeno le politiche delle altre regioni, di cui potrei fare mille esempi, che sono importanti e incidono sulle dinamiche interne dell'Emilia-Romagna.

L'intero sistema istituzionale è in fortissima evoluzione e si tratta di un processo che si può frenare ma non si può arrestare. È un'evoluzione che interessa la ridefinizione degli equilibri di potere delle diverse funzioni, ma anche la costruzione delle risposte, in senso lato, alle nuove dinamiche economiche e sociali che influenzano direttamente gli assetti territoriali e ambientali, quelli su cui dobbiamo intervenire. La missione di Arpa e la sua struttura sono il frutto di un processo di co-evoluzione e di un percorso di relazione, non di autodefinizione. L'autodefinizione investe, invece, pienamente i modi dell'organizzazione dell'agire. Il mio non è un richiamo, di cui non avverto il bisogno, è invece la sottolineatura del posto che l'esercizio dell'autonomia di Arpa ha nell'ambito di un primato istituzionale. Penso che per Arpa essere all'altezza dei processi dipenda certamente dalle sue capacità di auto-organizzazione e dalla qualità delle sue prestazioni, ma dipenda anche dalla capacità delle istituzioni, Regione e Province in primo luogo, di rappresentare i bisogni della società, fissarne le gerarchie, tradurle in missione attualizzata, costruire intorno a esse un impianto di relazioni che le sostenga.

Arpa è un'entità giovane, con ampio margine di assestamento, cambiamento, miglioramento e ri-dislocazione di risorse. Credo che la propensione a innovare, a rinnovarsi, la curiosità organizzativa, la sensibilità e l'apertura debbano essere la veste mentale,

il carattere identitario di una struttura che presidia frontiere tematiche così profondamente dinamiche e interattive.

La legge istitutiva ha dotato Arpa di una natura che io definirei promiscua. Vi convivono compiti di controllo ispettivo, funzioni di supporto tecnico al sistema delle autonomie, prestazioni a terzi, anche di tipo aziendale. È previsto anche il ricorso a forme di autofinanziamento per implementare, come si dice, le risorse pubbliche. Arpa non può essere lasciata sola a decidere degli equilibri dinamici tra le diverse dimensioni strategiche. Senza questa integrazione, come decidere dell'equilibrio fra i tre filoni di attività, cioè fra le prestazioni a terzi, le attività di controllo e quelle di supporto al sistema delle autonomie?

La Regione vuole essere il sistema delle autonomie, non vuole riprodurre un nuovo centralismo e di conseguenza in questa regione c'è un intreccio di competenze molto forti in materia di pianificazione territoriale, settoriale, ambientale. Noi abbiamo l'esigenza di far esprimere al più alto profilo ciascuno di questi momenti e di assicurare un collegamento, un quadro regionale che assuma a tutti gli effetti i caratteri di un sistema integrato territoriale. Penso che l'agenzia regionale per la prevenzione e per l'ambiente possa rivestire una funzione di supporto importante per ciascuno dei due profili di intervento ai quali facevo riferimento.

Il rafforzamento e la qualificazione dell'attività di prevenzione e di controllo ambientale viene al primo posto. Arpa ha consegnato alla Regione un lavoro eccellente riguardo alle dinamiche dei controlli. Eccellente perché ci restituisce la dimensione dei problemi, degli impegni sul versante del lavoro, del personale, della strumentazione, delle risorse necessarie per implementare il sistema, con un picco molto importante che dobbiamo saper valutare, in particolare dal 2002 al 2003. L'impegno sul versante del controllo e del monitoraggio crescerà, sarà allargato a sempre nuovi versanti. Penso anche che i servizi, quando sono di qualità, producano sensibilizzazione, dunque nuova domanda. È sempre accaduto così e credo che andrà così anche in questo caso: non ci sottrarremo a questa condizione.

La funzione del controllo non può essere disgiunta da un robusto profilo di attività di supporto e servizio, in grado di qualificare i contenuti del controllo stesso e inquadrarne i significati. La connessione tra l'esercizio delle funzioni di controllo e la costruzione delle coordinate di governo dei fattori economici e insediativi è assolutamente essenziale. Credo che ciò sia importante per Arpa, che così vede validata la sua funzione dalla qualificazione e dall'autorevolezza delle sue strutture prima che dall'attribuzione di legge. Ma è importante anche per la qualità dei controlli, che non possono essere un mero esercizio di rilevazione tecnica, ma devono diventare anche una lettura critica del contesto nel quale si dà corso agli adempimenti di carattere tecnico, tanto più in un approccio politico-culturale che ci accomuna e privilegia il coinvolgimento attivo e la corresponsabilizzazione dei soggetti.

Un tema sul quale, ultimamente, nel comitato di indirizzo ci siamo intrattenuti è il coinvolgimento dell'intero tessuto istituzionale intorno al ruolo e alle funzioni di Arpa. È un'esigenza che si impone a prescindere dalle questioni di corresponsabilizzazione finanziaria che pure stiamo discutendo. La riorganizzazione è un processo non concluso. La scena, come abbiamo visto, vede irrompere nuove esigenze. La possibilità di aderire efficacemente a queste ultime è legata alla capacità di ridislocare le nostre risorse su queste frontiere e ottimizzare il funzionamento delle strutture. L'unificazione delle reti di monitoraggio idro-pluvio-meteo continuerà ad essere contrastata, ne parleremo. Lo sviluppo delle attività di ingegneria ambientale, la razionalizzazione e qualificazione della rete laboratoristica sono tutte tessere di uno stesso mosaico. Dobbiamo saperle affrontare in questo modo. Dobbiamo parlare di questo prima ancora che dei singoli progetti, oppure contestualmente. Vorrei che questo percorso per la crescita e maturità di Arpa recasse i segni della partecipazione consapevole, che discutessimo prima e assieme dove andare e come farlo. Credo sia essenziale una condivisione istituzionale. La discussione l'abbiamo avviata, in modo utile, ma non è meno importante una discussione aperta e intensa con i lavoratori e con le loro rappresentanze, come pure il contributo dei soggetti portatori di interesse. Se consideriamo questo nostro incontro una ricognizione di carattere generale e cementiamo, attraverso questi comuni intendimenti, il nostro rapporto, io credo che potremo avere nei prossimi anni un'Arpa sempre più autorevole sul piano tecnico e scientifico, in grado di offrire il meglio di sé nel dispiegamento delle politiche regionali e locali.

*Intervento alla convention di Arpa Emilia-Romagna, Bologna, 19 luglio 2001. Apparso in Arpa Rivista, n. 3/01.*

## Istituzioni e agenzie: la mancanza di un progetto nazionale

Fino ad oggi ognuna delle quattro conferenze nazionali del sistema delle Agenzie per l'Ambiente ha rappresentato un temporaneo traguardo, fissato un nuovo obiettivo, dato impulso alla costituzione di questa entità nuova, inedita per l'Italia. Il Sistema delle Agenzie, con forti tratti di sperimentalismo e margini di verificabilità, ha via via preso forma e acquisito nozione di sé, del proprio ruolo nel presidio dell'ambiente e della salute e nel rapporto fra questo e la salute dei cittadini attraverso i controlli per la prevenzione. Oggi le Agenzie per l'Ambiente non sono solo scienza, tecnica, organizzazione. Sono diventate identità, ruolo, senso di appartenenza, orgoglio della funzione. E non sono più figlie di un Dio minore, entità apolide, senza terra e senza storia, personaggi in cerca di autore. Le Agenzie sono oggi un patrimonio insostituibile delle comunità, come testimonia l'Accordo di Programma stilato in Emilia-Romagna. Non solo le istituzioni ma i comitati spontanei, i singoli cittadini si rivolgono ad esse per avere risposte, garanzie sulle condizioni del loro vivere quotidiano.

Di tutto ciò occorre tener conto.

Il ruolo di Anpa e dell'intero sistema delle Arpa non si afferma *ope legis*. Si conquista sul campo. Si alimenta di una riconosciuta autorevolezza scientifica, è espressione di una funzione di garanzia che l'appartenenza a un ramo della pubblica amministrazione non assicura di per sé. Se non si manifesta come identità critica percepita, necessita di una ineludibile validazione sociale.

Le Arpa sono un supporto fondamentale delle politiche ambientali, sanitarie e territoriali delle autonomie locali. Sono parametro della credibilità di quelle politiche che non si esauriscono negli atti di pianificazione ma vivono nella loro traduzione applicativa, nel rapporto di relazione orientativa che si esercita nei confronti dei soggetti economici e sociali, nella garanzia dei controlli e della loro attendibilità. Ne verificano l'efficacia, ne misurano lo spessore di prevenzione.

Le questioni ambientali investono direttamente la salute dei cittadini e la tutela del territorio, richiamando, quindi, il governo unitario dell'insieme dei fattori che le condizionano. Non riesco a pensare a Piani per la Salute scollegati da un forte impianto di prevenzione che metta sotto controllo i fattori di alterazione dell'ambiente. È davvero singolare che, mentre la tutela della salute e del territorio viene ricondotta alla responsabilità prevalente delle istituzioni territoriali, il presidio dei fattori suscettibili di comprometterli sia di stretta e peraltro insostenibile pertinenza governativa. È un errore grave, tanto più grave perché consapevole, del precedente governo, che va rapidamente corretto e merita la sollecitudine oggi riservata ad altre, meno rilevanti questioni.

Nella legge di devoluzione non ce n'è traccia.

Il ministro Altero Matteoli si è impegnato a rispettare gli spazi regionali di regolazione ormai ordinariamente acquisiti. Apprezziamo questa volontà, che testimonia la consapevolezza di una complementarità necessaria al governo delle problematiche ambientali. Ma è imperativo andare oltre il riconoscimento politico, ristabilire giuridicamente il carattere di materia concorrente. Se il governo non lo farà, lo promuoveremo da noi, attraverso l'esercizio delle autonomie speciali. E, se necessario, promuovendo una modifica costituzionale con leggi di iniziativa regionale. È una questione troppo importante, che non riguarda astratte tecniche istituzionali. In questa ricomposizione risiede la possibilità stessa di adottare politiche di prevenzione attraverso un approccio sistematico all'insieme dei fattori e l'attivazione di azioni coordinate.

Ci si può dividere sui modelli di servizio sanitario, ma sull'esigenza di spostare l'inerzia del sistema verso la prevenzione credo si debba creare un'utile comunione di intenti. Questo tema non è altro che quello della messa a sistema delle agenzie. I processi di integrazione funzionale Anpa-Arpa possono procedere solo di concerto a un parallelo cammino di integrazione istituzionale che si faccia portatore di un progetto comune.

A cosa deve servire questa complessa macchina? Al servizio di chi e di cosa è Anpa? Perché è necessario un sistema integrato? Non ho titolo scientifico per essere io a ricordare il fondamento della sostenibilità, il rapporto di connessione globale-locale. L'organizzazione deve comunque aderire alla natura dei fenomeni, che hanno carattere di interdipendenza planetaria e dunque reclamano a quel livello una necessaria corrispondenza regolativa. E richiedono piani di azione locale per conferire alle strategie efficacia adesiva, che si nutre di partecipazione responsabilizzante.

Il significato primo di un sistema nazionale risiede nella riconosciuta importanza di orientare e sostenere la determinante funzione di governo dei processi reali. C'è bisogno di un presidio tecnico-strumentale sul territorio e c'è bisogno di un presidio conoscitivo-orientativo a supporto degli interventi sul territorio: una *intelligence di progetto* che dia qualcosa di più. La qualità delle conoscenze sorregge la qualità delle politiche ambientali (sistema informativo, modelli di previsione, ecc.). Che si tratti della certificazione ambientale dei distretti chimici e delle ceramiche, o del piano del traffico di Bologna, dell'insediamento dei ripetitori telefonici o della raccolta differenziata, tutto ci riporta al territorio.

Il concetto di "prefettura" applicato alle agenzie è un'espressione infelice. Le "prefetture" non governano. Le Arpa, viceversa, sono strumenti di governo dei fenomeni, non solo strumenti di controllo. Non devono rispondere a nessun centro, sono parte della *governance*. Nella loro natura convivono compiti di controllo ispettivo e funzioni di supporto tecnico, di servizio che sono coesenziali. La loro attività interessa la sfera delle relazioni con le istituzioni ma anche quella con le espressioni economiche e sociali. Fissarne i confini richiede un approccio duttile ed evolutivo, politico e culturale

prima che ragionieristico.

La missione, la struttura, i programmi del Sistema delle Agenzie, costantemente attualizzati, rimodulati, verificati, sono frutto di un percorso di relazione e non di autodefinizione. Le Agenzie regionali e territoriali devono essere autonome nei modi di organizzarsi e dell'agire: non recederemo da questo convincimento, confortato dai risultati, per ribadire un primato istituzionale che si deve esprimere su altri versanti. Le Agenzie presidiano frontiere tematiche così complesse, mutevoli e interattive - legate come sono alle sensibilità sociali, alle dinamiche economiche, all'organizzazione civile - che la loro affermazione dipende anche dalla capacità delle istituzioni di interpretare i bisogni della società, di fissare le gerarchie, di trasporle nella missione e nei programmi delle agenzie.

Leggo che un allargamento degli spazi di intervento comprometterebbe le reali priorità. È un tema interessante, una questione aperta. Ne abbiamo discusso a nostra volta, in Emilia-Romagna. Stilare l'agenda delle priorità è il primo, il più difficile, il più importante esercizio della politica. Anche se una riflessione più attenta ci rivelerebbe che, in una società democratica, la gerarchia delle attenzioni istituzionali è profondamente influenzata dalla percezione sociale dei bisogni, prima ancora che dalla loro fondatezza scientifica. Per questo è così importante conoscere, informare, rendere partecipi.

Quello che non può accadere, in democrazia, è negare questo esercizio di sovranità, considerarlo *tamquam non esset*, anche quando fosse erroneo. La partecipazione attiva alla definizione delle strategie di governo dei fattori economici e insediativi che influenzano lo stato dell'ambiente non deprime l'impegno primario sul versante dei controlli ma ne qualifica i contenuti. I controlli non sono solo esercizio di rilevazione tecnico-strumentale, sono lettura critica del contesto, in un approccio finalmente sistemico alle problematiche dello sviluppo sostenibile. Un sistema di controllo così concepito, forte, intelligente, non è un peso. È utile alla competitività delle imprese e del sistema paese e l'imprenditoria più avveduta e innovativa ne è diffusamente consapevole.

Se guardiamo le cose con gli occhi dei cittadini, non è facile individuare il carattere distintivo di questa Quinta Conferenza. Si riesce a capire se ciò che stiamo facendo migliorerà la qualità delle prestazioni e la garanzia della loro terzietà? Non sto mettendo in discussione la scelta di passare da un'authority indipendente a una struttura del Ministero dell'Ambiente. Non la condivido, ma è una decisione presa, legittimamente. Guardo avanti, non ho un approccio "preservativo". Non pongo una richiesta di continuità, propongo nuovi traguardi di efficacia del sistema dei controlli ambientali, realizzabile solo se c'è un forte presidio politico dell'obiettivo. E se tutte le parti del sistema (istituzioni e strutture operative) coevolvono, accomunate in un disegno concertato.

Questo, oggi, ancora non c'è. Noi lavoriamo perché ci sia. Sono interessato a capire, a discutere, perfino a cercare di vincere i miei pregiudizi se mi è data possibilità di confronto. Anche con il precedente ministro non abbiamo avuto molte occasioni di con-

fronto, ma oggi le regioni e il sistema delle autonomie non sono stati resi compartecipi di una strategia evolutiva del Sistema delle Agenzie. Non so nemmeno se c'è o cosa c'è al di là di questa applicazione sistematica di quello che, con benevolenza, potremmo chiamare *spoil-system*. Si è voluto interrompere prima che avviare, presidiare prima che discutere.

Si può accettare l'idea dell'avvicendamento nei ruoli di responsabilità primaria, meno convincente è la pratica del commissariamento quando diventa esercizio di governo sistematico e dunque avulso dalle situazioni specifiche, sottolineatura voluta di una cesura, di una discontinuità che non ha nulla di emergenziale, che non trova giustificazione nelle esperienze concrete. Riesce difficile anche a chi, come me, ha cercato di vedere i limiti del governo di centro-sinistra pensare che tutte, proprio tutte le esperienze in corso fossero disastrose. Per non parlare dell'avvicendamento completo del comitato scientifico, quasi a sottolineare un ripudio. Il commissario ci ha detto che i nuovi componenti sono persone di rispetto. Gli crediamo sulla parola. Voglio sperare che lo pensi anche dei loro predecessori. Non oso neppure immaginare un ruolo ancillare della scienza in una materia nella quale la politica ha tanto bisogno di illuminazione.

Ho ascoltato una relazione commissariale, lo dico con rispetto, dignitosamente priva di prospettiva, avulsa com'è da un disegno di politica ambientale, da un indirizzo politico. Quando invece l'esigenza è proprio quella di una prospettiva di lungo periodo, oggi che giunge a completamento il sistema delle Agenzie.

Qual è lo stato del Paese? Stiamo colmando il ritardo nei confronti degli altri? Come procede la certificazione EMAS dei siti produttivi? Si sviluppa l'Ecolabel per le merci? Su quali parametri e per quali obiettivi di fase organizziamo le strutture? Si rafforza o si attenua la struttura federalista? Per corrispondere a quali bisogni e a quali dinamiche sociali con carattere di priorità? Con quali risorse? Serve una compenetrazione delle funzioni e serve la collaborazione nel loro esercizio. Una rete costruita non sulla gerarchia ma sull'integrazione. Un sistema in senso proprio.

Non è la fine dei confini di cui parlava il direttore di Arpa Emilia-Romagna Edolo Minarelli. I confini delimitano le responsabilità che è bene non siano mai anonimamente confuse ma devono essere convenzionalmente raccordate in veste progettuale. Distinzione e cooperazione, dunque, sono le categorie cui attingere per dar vita a un modello operativo integrato. Ma prima è necessario individuare un interesse comune, come diceva Monnet, e organizzarlo. Per questo vogliamo essere parte attiva della costruzione del sistema. Il suo stato di salute, i caratteri della sua riorganizzazione sono un *affaire* dell'insieme delle istituzioni e non un riservato dominio del governo. Il suo rafforzamento è il rafforzamento delle politiche integrate di sviluppo sostenibile. Un suo indebolimento è un indebolimento di quelle politiche. Un'autorità autonoma avrebbe forse potuto meglio consentire una presenza rappresentativa delle regioni nell'organo di governo nazionale. Occorrerà ricercare nella nuova condizione le forme di

necessaria corresponsabilizzazione delle regioni come soggetto collettivo che concorre al governo del sistema.

Il dottor Cesari permetterà una chiosa. Io penso che il catastrofismo sia altrettanto pernicioso dell'indifferenza colpevole. Gli obiettivi devono essere avvertiti come possibili e raggiungibili attraverso un esercizio di responsabilità individuale e collettiva. Ma di fronte ai report dell'ONU e dell'Unione Europea che assumono l'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo, nel paese delle emergenze, forse, la citazione che compendia la sua relazione andava riservata ad avversari più insidiosi del fanatismo ambientale sulla strada della tutela dell'ambiente e della salute.

*Intervento alla quinta conferenza nazionale delle Agenzie dell'Ambiente, Bologna, 17-19 dicembre 2001. Apparso in Arpa Rivista, n. 6/01.*

### *3. Acqua è vita*

L'acqua del nostro pianeta, che alcuni hanno definito l'oro del 21° secolo, è un prezioso bene comune, il cui accesso deve essere un diritto universale, proprio perché è la fonte della vita. Un bene a cui va restituito il suo valore. Oggi è una risorsa a rischio: la sua qualità è compromessa, in molte parti del pianeta è indisponibile, in altre viene sprecata. Fondamentale e prioritario è dunque preservarla, tutelarla, risparmiarla attraverso un'attenta pianificazione e gestione del suo utilizzo, dai livelli locali a quelli nazionali ed europei. Le riflessioni che seguono, sviluppate nel corso del 2003, l'anno internazionale dell'acqua, richiamano i presupposti e gli obiettivi strategici della pianificazione regionale definita negli ultimi anni.

## Difendere la risorsa acqua con le armi della sostenibilità

Il miglior comportamento da tenere nei confronti delle problematiche legate all'acqua è quello di fornire un quadro onesto della situazione, senza enfatizzare i risultati e drammatizzare i ritardi: questo consente di prendere la misura alle cose, di leggere la direzione dei processi, di capire le cause e i problemi che si frappongono alle soluzioni. Noi facevamo il bagno nel Santerno incontaminato, è vero, ma io ho vissuto ciò che è accaduto dopo come una conquista di benessere. Dobbiamo provare a correggere i caratteri dello sviluppo, non dare giudizi ingenerosi sui bisogni che lo hanno alimentato. La misura della buona politica è la capacità di accogliere le contraddizioni che la realtà via via propone, realizzando equilibri sempre nuovi tra la dimensione economica, sociale e ambientale dello sviluppo. C'è molto da fare: certo l'acqua non è più "casta", come la definiva san Francesco.

L'acqua sarà l'oro blu del terzo millennio? Quello che so è che è un bene comune e che l'accesso ad essa è un diritto inalienabile. L'importante è che venga restituita al suo reale valore. Oggi, invece, siamo più attenti al carburante che fa andare avanti le macchine rispetto a quello che fa andare avanti la vita. Oggi che il futuro è diventato più "breve" e il mondo è diventato più "stretto", il valore delle cose comincia ad apparire diverso, maturano condizioni nuove, anche se sarei cauto ad affermare che siamo di fronte a una nuova gerarchia della considerazione sociale e politica.

In successione logica noi dobbiamo:

- alzare la soglia di percezione del problema;
- darci obiettivi condivisi;
- tradurli in piani di azione.

Ed è quest'ultimo il limite più grave. Quanto ci separa dagli obiettivi di civiltà che l'umanità si è data? Cosa facciamo per raggiungerli? Ci sono cose che non si riescono mai a fare, e spesso sono le più importanti. Ma per l'aria e per l'acqua dobbiamo riuscire a farle. Il compito delle istituzioni non è didascalico, non dobbiamo solo sottolineare concetti, spiegare. Dobbiamo fare e rendere partecipi del fare. Ci attende un lavoro molto impegnativo.

Scriveva Heidegger: "Non so proporre una via alternativa. Non posso, perché i problemi sono così gravi che sarebbe contrario a questo compito del pensiero presentarmi a predicare in pubblico e a distribuire censure morali. Forse si può pensare di dire che all'enigma della strapotenza planetaria dell'essenza impensabile della tecnica corrisponda il carattere provvisorio e inapparente del pensiero che brancola attorno a questa impensabilità. Non conosco alcuna strada per una modifica immediata dell'attuale

stato del mondo”. Una modifica immediata dello stato del mondo non ci sarà. È bene averne lucida coscienza e trarre dalla “ragione scettica” - che David Hume poneva a base dell’analisi - l’energia, la determinazione necessaria ad affrontare il problema.

Riguardo alla tutela delle risorse idriche, vanno segnalati la tendenza positiva in atto e i considerevoli passi in avanti compiuti grazie all’acquisizione di importanti normative; si notano anche i primi risultati come, ad esempio, la stabilizzazione dei consumi civili. Per contro, ci sono cose fattibili che non possono più essere rinviate; tra le altre, ridurre drasticamente le perdite negli acquedotti, in quanto si tratta di valori complessivamente rilevanti che potrebbero contribuire concretamente a stabilizzare la falda.

Oggi c’è un “Piano eutrofizzazione” adottato dall’Autorità di bacino. L’Emilia-Romagna lo ha fatto proprio, e così la Liguria e il Piemonte. La Lombardia sta per adottarlo. Il depuratore della città di Milano è una buona notizia: recriminare sul ritardo non ci aiuta. Ci sono state polemiche perché le opere servono solo a depurare il 12% delle acque? Andiamo a Milano all’inaugurazione e diciamo: bene, avanti così, serve di più e più presto.

Sappiamo di più e siamo in condizione di fare di più. Dovremo saper gestire le variazioni meteorologiche che determinano diverse modalità di ricarica dei nostri sistemi. Serviranno nuovi accorgimenti gestionali. Deve affermarsi una cultura condivisa, una cultura dello sviluppo sostenibile, l’unica capace di mutare l’agenda della politica, le cui sensibilità non sono estranee ai caratteri di assolutezza immediata che assumono i bisogni delle società moderne. Dobbiamo lavorare insieme per costruire piani d’azione e una sensibilità diffusa. La campagna per il risparmio idrico e l’uso razionale dell’acqua, strumenti come la Carta dei Servizi servono a questo.

Abbiamo disegnato scenari infrastrutturali e scenari di risparmio. La prospettiva è assolutamente comune ad aria ed energia. L’accento va posto sulla preservazione. Abbiamo previsto risorse per la depurazione, ma non si può depurare l’acqua che non c’è. Dobbiamo prima di tutto difendere l’acqua di falda, il deflusso minimo vitale. Dobbiamo raggiungere nuovi punti di equilibrio tra interessi concorrenti, realizzare una “discordante concordia”, perché le contraddizioni persisteranno (nello stesso settore agricolo continuano a registrarsi esigenze molto diverse, anche contrapposte, tra i vari comparti). Il nostro compito non è di eliminarle (non si può), ma di comporle in un paradigma civile e ambientale più alto.

Per questo è necessaria una visione d’insieme, una compenetrazione funzionale degli strumenti e dei soggetti. Le forme vanno ricercate per approssimazioni successive, sperimentali. L’accordo con i consorzi di bonifica e le direttive sulla qualità dei servizi vanno in questa direzione.

Sono traguardi possibili:

- in campo civile puntiamo su comportamenti individuali attenti all’uso consapevole e su imprese e servizi che adottano politiche tariffarie incentivanti non l’uso ma il

risparmio e la qualità del servizio;

- in campo agricolo fissiamo assieme alle associazioni di rappresentanza l'obiettivo storico dell'utilizzo razionale, facciamo un progetto per introdurre una nuova generazione di tecnologie irrigue e poi inseriamo servizi appropriati; le imprese agricole ci seguiranno, perché assieme al risparmio idrico si può ottenere un contenimento dei costi e un miglior risultato agronomico;
- in campo industriale rafforziamo una tendenza in atto e risolviamo i problemi esistenti.

C'è un piccolo paradosso: la materia viene rivendicata pervicacemente come attribuzione esclusiva propria dal ministro dell'Ambiente, che però ignora il problema, non partecipa al confronto internazionale, non stanziava risorse, nulla.

## Cambiamento climatico e risorse idriche

Nell'anno dell'acqua che ci stava scivolando come acqua sulla pelle, l'estate ci ha riconsegnato due problemi, o per meglio dire, ce li ha resi manifesti. E, con essi, due rappresentazioni dei problemi interessatamente enfatizzate.

Black out, siccità, nuove centrali, nuove infrastrutture, nuove dighe, tante centrali comunque alimentate. Secondo una logica sempiterna che continua a mettere pietra su pietra senza curarsi delle fondamenta, senza sapere se stanno in equilibrio, senza interrogarsi sul senso della costruzione.

È dalla torre di Babele che l'uomo cerca di scalare il cielo. È così che abbiamo cambiato il clima. E continuiamo a rincorrere gli effetti anziché affrontare le cause. Io non so in quale misura ciò che accade, l'aumento della temperatura del pianeta, è da attribuire all'agire umano. L'inusitata accelerazione farebbe pensare di sì. E so che se faremo nuove centrali energetiche inquinanti accentueremo gli squilibri del clima, farà più caldo e useremo più aria condizionata, che richiederà ulteriori centrali. Questa logica va spezzata. È peggio che iniqua, ingiusta, interessata. È sbagliata. E tuttavia dobbiamo saper governare le contraddizioni dello sviluppo. Il lato oscuro della forza, l'altra faccia del benessere materiale. Che è liberazione e costrizione assieme.

L'arresto dello sviluppo è inaccettabile nei paesi poveri, inaccettato in quelli ricchi. Nelle cose che viviamo c'è un'intima contraddizione che dobbiamo saper vedere, assumere, provare a comporre secondo paradigmi nuovi, ricercando equilibri ecologici e sociali più avanzati.

L'insidia più forte all'idea di sviluppo sostenibile viene dalla percezione del tempo che abbiamo. Noi viviamo in una accelerazione del tempo, scandita non dai progetti umani ma dagli sviluppi tecnici. In una dimensione che consuma il presente e toglie al futuro il suo significato prospettico. Svuota la nostra responsabilità verso di esso.

Come può condizionare i nostri comportamenti ciò che ci appare svuotato di senso? Il sentimento del tempo è la base del nostro vivere, l'intermediario tra noi e il mondo. Io penso che la dimensione dei problemi del mondo sia unitaria. Inscindibilmente unitaria. Intimamente compenetrata e interdipendente. Abbiamo imparato a leggere criticamente i processi di globalizzazione, a coglierne l'ambivalenza, i limiti, le distorsioni. Ma temo che affrontare e vincere le nostre contraddizioni vicine sia non meno impegnativo e difficile che contrastare le strategie delle multinazionali. Dice Platone che se uno guarda l'occhio dell'altro vede se stesso: per questo fatichiamo tanto a reggere lo sguardo, non vogliamo rivelarci a noi stessi, non vogliamo tanta consapevolezza. E, forse, tanta responsabilità. La cultura greca privilegia il vedere e l'ideare, una visione del

mondo aperta al progetto, una ricerca che è apertura senza confini della conoscenza. Io credo che noi esitiamo a prendere coscienza della gravità dei problemi ambientali perché in quell'occhio vediamo noi stessi, faticiamo a reggere lo sguardo delle contraddizioni su cui si è costruito il nostro benessere.

L'uomo moderno progetta sempre meno il suo futuro e formula sempre meno ipotesi di speranza. Un eterno presente. Una pietra in bilico sull'altra. Io non so se possa essere altrimenti, ma lo voglio e lo spero. Anche quando la realtà serve da alibi per iniziative sbagliate non cessa per questo di essere realtà e va affrontata. Esiste un problema acqua. Esiste un problema energia. Possono essere affrontati in modo nuovo. Forse, una parte delle energie che vengono impiegate per adattare le colture, attraverso l'ingegneria genetica, al ciclo siccitoso, potrebbe essere utilmente impiegata per limitarne le dinamiche. Uso il termine limitare, non fermare, non invertire, perché il riscaldamento continua a scivolare sull'asse inclinato delle inerzie della politica. Noi non siamo in ritardo sulla tabella di Kyoto, stiamo andando ancora nella direzione opposta. Nel frattempo dovremo gestire le variazioni meteorologiche che determinano diverse modalità di ricarica dei nostri sistemi.

Abbiamo disegnato sul territorio scenari infrastrutturali e scenari di risparmio. E poniamo l'accento sulla preservazione della qualità e della quantità (che sono collegate). Risparmio. Captazione intelligente. Uso corretto. Riuso. Infrastrutture. In quest'ordine. Dobbiamo comporre gli interessi concorrenti, chiedendo a tutti di informare i loro comportamenti alla nuova condizione. Una cultura dello sviluppo sostenibile che riscriva l'agenda della politica e orienti i processi economici. La carta dei servizi, il risparmio nei consumi individuali, la razionalizzazione delle tecniche irrigue sono alla nostra portata. Una nuova generazione di tecnologie e buone pratiche irrigue.

L'acqua è vita, prima che un bene economico e al di là del suo valore ambientale. È la madre della vita. Il suo valore non è misurabile in termini solo econometrici. Restituirle il suo reale valore è il nostro primo compito. E allora si vedrà che l'acqua non costa troppo, neppure in termini economici. Il che non vuol dire che non si debbano fare le cose per bene, rendere efficienti le reti e la loro gestione. Vuol dire che dobbiamo contrastare l'idea dell'acqua come risorsa facile, perché questa è la premessa culturale della compromissione e dello spreco. I modi del suo esercizio, per garantire la continuità, devono essere ispirati alla cultura dell'uso razionale e corretto.

La legislazione italiana ha raggiunto un buon profilo regolativo, nella definizione della gerarchia degli usi e nella individuazione dei percorsi e dei soggetti della pianificazione, saldamente in ambito pubblico. Questa è la condizione indispensabile per l'avvio di qualsiasi politica di industrializzazione dei servizi.

La natura delle regole poste a presidio dell'interesse generale è l'architrave di un sistema che si affida a una articolazione gestionale.

La gestione pubblica non è sinonimo di minor efficienza e non è garanzia di tutela eco-

logica. Un sistema di tariffazione che sospinga all'uso non è una cosa buona, anche quando viene adottato dalle aziende comunali, come avvenuto finora. Che i proventi della collocazione in Borsa vengano impiegati fuori da ogni considerazione del fabbisogno di investimenti nel campo dei servizi che le imprese dovranno sostenere (accompagnati da risorse pubbliche, non sostituite dalla fiscalità generale), non va bene, anche se la proprietà della società è in mano ai sindaci.

Per questo è indispensabile un attento presidio regolativo regionale, una piena espressione del ruolo degli Ambiti territoriali ottimali (ATO). Un'aderenza culturale dei comuni alle nuove condizioni.

Del convitato di pietra governativa non parlo. Non è un problema di grandi sistemi, di concezione del rapporto tra stato e mercato. È un problema di vuoti e di pieni. In questi settori - acqua, aria, rifiuti - siamo di fronte a un vuoto strategico, a un'inedia amministrativa, a un disinteresse finanziario. Senza accompagnamento finanziario i traguardi che ci siamo posti saranno difficilmente raggiungibili. Strana cosa questa che sta accadendo sul piano delle attribuzioni istituzionali: le Regioni non possono, lo Stato non sa e non vuole. Abbiamo bisogno di darci obiettivi condivisi e di tradurli in piani di azione. Serve una visione d'insieme, un forte impianto conoscitivo.

Il prelievo aggiuntivo da falda dovuto alla siccità è stimato in 70 milioni di metri cubi. Dobbiamo interrogare questo dato, indagarne gli effetti. Capire se questa funzione polmone della falda crea problemi. E misurare così il fabbisogno reale del risparmio e delle strutture. Questo è il modo, non ideologico, non aprioristico, ma scientifico, relazionante, intelligente con le situazioni, solidale con la natura, sicuramente economico. Spero che questo convegno abbia portato un piccolo contributo.

*Intervento al convegno Acqua è vita, SANA, Bologna, 11 settembre 2003.*

## *4. Liberiamo l'aria*

Da alcuni anni nelle principali città della Pianura Padana la concentrazione di polveri sottili, uno degli elementi più dannosi prodotti dal traffico urbano per la qualità dell'aria e quindi per la salute dei cittadini, raggiunge spesso nella stagione invernale livelli tali da rendere necessaria l'adozione di provvedimenti che ne riducano la pericolosità. Di fronte a tale emergenza le istituzioni della Regione Emilia-Romagna (Regione, Province e Comuni) hanno sottoscritto a partire dal 2002 un Accordo di Programma per la Qualità dell'Aria che interviene sulle norme di circolazione con misure tra cui l'applicazione delle targhe alterne in alcuni giorni della settimana. Congiuntamente alle misure restrittive della circolazione privata su gomma, sono stati effettuati investimenti strutturali pari a 191 milioni di euro per il rinnovo del parco autobus con mezzi ecologici e, in generale, per favorire una mobilità più sostenibile.

## Dall'emergenza polveri sottili a una mobilità sostenibile

Nel periodo invernale di ogni anno (ottobre-marzo) da un po' di tempo a questa parte le condizioni dell'aria delle città della Pianura Padana sono quasi tutte preoccupanti. In realtà la tendenza su base annua, cioè sulla base della media accertata degli ultimi periodi, segnala un miglioramento, ma quando la situazione di ordinaria pressione dei fattori inquinanti coincide con un persistente andamento climatico come quello di quest'anno, si ritorna a concentrazioni inquinanti (le polveri sottili Pm10) stabilmente e altamente rischiose per la salute. Questo è il punto.

Poiché tutto ci dice che l'andamento climatico tenderà ad assumere stabilmente i caratteri che abbiamo conosciuto negli ultimi tempi è bene che tutti prendiamo a riferimento del nostro agire l'insieme congiunto di queste condizioni, cioè la presenza di fattori di pressione inquinanti e le modifiche del clima che sono in questi anni intervenute.

Sbaglieremmo quindi a concederci ai riti quotidiani ai quali abbiamo assistito di recente, come l'invocazione della pioggia. Se siamo in questa condizione evidentemente ci sono delle responsabilità dell'insieme delle istituzioni, ci sono modi di organizzazione civile e sistemi di vita che nessun livello istituzionale può risolvere da solo, né può essere lasciato ad affrontare da solo, tuttavia sono problemi che vanno affrontati e risolti con la determinazione necessaria.

La situazione di questi mesi ci ha proposto una condizione di emergenza e i riflettori si sono puntati sugli interventi di contenimento degli effetti acuti dell'inquinamento, effetti che le regioni hanno affrontato con approcci metodologici e mediatici differenti. L'importante è che i secondi, gli aspetti mediatici, non oscurino la sostanza dei primi. Importante è misurare l'efficacia nell'immediato e nel medio periodo di queste azioni, perché questo è l'orizzonte nel quale vanno necessariamente collocate, ma ancor più importante è non sovvertire l'ordine logico delle cose, che vuole si privilegino gli interventi strutturali, che possono essere risolutivi, su quelli emergenziali, che sono utili per far calare la febbre, ma non per debellarla.

Qui c'è la sostanza del patto anti-smog delle scorse settimane che abbiamo contratto con l'insieme delle autonomie locali. Nasce da una persistente situazione oltre i 50 e spesso oltre i 75 mg delle polveri sottili nell'aria. Nasce dall'aver dilapidato una parte della dote di 35 giornate di possibile sfioramento oltre i 75 mg di concentrazione per metro cubo, che è il limite che ci è riconsegnato dall'Unione Europea. E se non si fa qualcosa, a fine anno saremo oltre quella soglia massima.

È evidente che il fatto emergenziale, se non ci fa raggiungere anticipatamente il rispetto dei limiti previsti dal 2005 in avanti (una concentrazione non superiore ai 50 mg che

sarebbe auspicabile ma, credo di poter dire, è fuori della portata di tutte le regioni dell'area padana), deve tenerci, a mio avviso, almeno entro i limiti di legittimità fissati dall'Unione Europea (75 mg).

È un patto quello sottoscritto tra Regione ed enti locali che vale fino a marzo, nella consapevolezza e nel comune impegno che in seguito occorrerà mettere mano, oltre che a misure di emergenza, a più impegnativi interventi che segnino una fase di rientro in condizioni ordinarie. Ad oggi sono state individuate tre fasi: la prima attiene alla limitazione delle fonti inquinanti in presenza di episodi acuti con carattere immediato, che è quella alla quale stiamo dando corso; la seconda si propone di predisporre strategie d'intervento nel prossimo periodo di ottobre-marzo, quando sicuramente si riprodurranno queste condizioni, per conferire sistematicità ed efficacia agli interventi di limitazione del traffico, anche alla luce delle esperienze attualmente in corso; la terza riguarda quello che abbiamo definito il "Progetto 2005", per fissare i caratteri delle responsabilità condivise e portare al rispetto stabile dei limiti posti dall'Unione Europea.

L'accordo volontario in corso in Emilia-Romagna prevede di adottare contestualmente e in maniera disgiunta: limitazioni del traffico la domenica fino al 31 di marzo, circolazione a targhe alterne dopo cinque giorni consecutivi di superamento di 50 mg per metro cubo e limitazione alle altre fonti di emissione (impianti termici e industriali) dopo cinque giorni consecutivi di superamento del valore di 75 mg per metro cubo. Qualcuno ha voluto equivocare su queste soglie, ma questa è l'interpretazione autentica che abbiamo più volte ribadito anche per iscritto, alla luce di una formulazione dell'intesa che poteva effettivamente lasciare qualche margine di equivoco, ma che è stata accolta da parte dei comuni. Se avessimo tenuto a riferimento il superamento della soglia di 50 mg per cinque giorni e se ci fossimo parametrati sull'obiettivo del 2005, questo avremmo dovuto fare, perché in questo modo noi possiamo capire l'incidenza di questi strumenti di limitazione e costruire il percorso di rientro che si nutrirà di obiettivi annuali progressivi. Un percorso di rientro che deve azzerare entro il 2005 il margine di tolleranza che separa la concentrazione di 75 mg per metro cubo dall'obiettivo dei 50 mg per metro cubo. Aggiungo che se il riferimento dell'accordo, come qualcuno ha ipotizzato, fosse stato il superamento della soglia di 75 mg per cinque giorni consecutivi, non c'era bisogno di un patto volontario e l'assessore Tampieri ha sufficiente, non eccessiva, intelligenza per comprendere anche questo dato.

Il provvedimento assume, dunque, quale soglia di attenzione il valore obiettivo al 2005 e quale soglia di allarme il valore obiettivo maggiorato del margine di tolleranza, che è il valore limite di riferimento della direttiva europea. Nessun'altra regione ha valori che fanno scattare interventi di questa natura, compreso il Lazio, che ha fissato come limite i 70 mg per metro cubo, contro i 50 mg di cui stiamo ragionando. Ciascuno può fare da solo il confronto su questo versante, ma in fondo Pirandello faceva dire alle personificazioni della verità "Io sono colei che mi crede", e quindi ognuno resta libero di

seguire le proprie determinazioni.

Accordo con le istituzioni e flessibilità applicativa vanno assieme. Certo, è più difficile da gestire di un intervento di carattere autoritativo, ma è la sola strada responsabilizzante. Se fallisce, siamo di fronte a una regressione politica su tutto il fronte della sussidiarietà. Ecco allora il senso di un patto interistituzionale su base volontaria, un patto che salda le istituzioni in un comune percorso responsabilizzante, che colloca l'obiettivo avanti a tutto e cerca di organizzarne il perseguimento, non di imporne il perseguimento. Perché, vedete, questo vincolo-obbligo di restare all'interno delle soglie c'è già, non viene da Matteoli, non viene da Formigoni, non viene da Errani, viene dalla direttiva dell'Unione Europea, viene dalla coscienza di ogni pubblico amministratore di doverlo far applicare per la tutela della salute dei propri cittadini.

Ecco, allora, cosa dobbiamo fare: organizzare l'obiettivo in funzione del 2005, farlo conformemente all'idea di regione come rete delle autonomie, in un rapporto non gerarchico ma costruito sull'integrazione funzionale fra i compiti dei diversi livelli istituzionali. Farlo, dunque, in ossequio al principio operante e non solo conclamato di sussidiarietà. È una scelta e una necessità.

Il potere sostitutivo al quale taluno ha fatto riferimento, il ricorso cioè a strumenti autoritativi, rappresenta un esercizio che consideriamo eventuale e possibile in un'ottica sussidiaria di inosservanza degli impegni convenuti.

Si potrà prevedere nel percorso che deve condurci al rispetto degli obiettivi di qualità per il 2005, il ricorso all'ordinanza da parte del presidente della Regione, ma è facile per tutti comprendere che l'efficacia di un intervento diretto della Regione investe solo l'adozione di provvedimenti difensivi, intesi a limitare gli effetti dei fattori di pressione operanti nelle situazioni date, come il traffico. Ma ben altro è il compito che ci attende, che non è quello di limitare, ma di fare, di costruire le condizioni che sorreggono efficacemente e stabilmente un'organizzazione delle nostre città efficiente e sostenibile.

In questo caso non ci troviamo di fronte alla scelta, ma alla necessità di investire di responsabilità dirette, primarie, non limitate, non eludibili, i comuni e il sistema delle autonomie. Quando parliamo di parcheggi, soste, tariffe, vigilanza, corsie preferenziali, mezzi pubblici, piste ciclabili, isole pedonali, mezzi commerciali, politiche insediative, politiche degli orari chi, se non i sindaci, può mettere con i piedi per terra queste politiche all'interno delle proprie comunità?

Ci sono stati problemi di coordinamento, è vero. Ci sono tuttora, meno di prima, ma ci sono. Sto parlando di coordinamento, non di omologazione. Trattare nello stesso modo situazioni diverse non è né giusto né efficace, in genere. Se ci fosse stato un provvedimento unico avremmo avuto reazioni di segno opposto a quelle registrate per lo scarso coordinamento, reazioni opposte maggiori. Ma lo scopo dei provvedimenti non era di agevolare il percorso a chi volesse andare da Rimini a Piacenza nei giorni in questione, come ha voluto dimostrare qualche avventuroso giornalista. Lo scopo era di

disincentivare quella pratica nei giorni indicati. Resta il fatto che il coordinamento va migliorato e anche l'informazione. L'esperienza compiuta serve anche a questo, a predisporre un programma sperimentato per il mese di ottobre, ad affinare i meccanismi di collaborazione tra enti, a raccordare orari e targhe alterne tra un comune capoluogo e i comuni della cintura, che non è uno spericolato esercizio della politica, è un banale suggerimento dell'intelligenza.

Quali sono i fattori da affrontare e in quali condizioni noi li affrontiamo? La relazione sullo stato dell'ambiente ci dice che siamo di fronte alla diminuzione di alcuni inquinanti di provenienza industriale (è migliorato notevolmente l'approccio tecnologico delle industrie e nel riscaldamento domestico siamo di fronte a realtà largamente metanizzate) e anche a una diminuzione dell'inquinamento da piombo e altri inquinanti in virtù dei nuovi carburanti e dei veicoli catalizzati. Siamo peraltro in presenza dell'insorgenza di nuovi inquinanti e questo ci riporta al drammatico paradosso di Ulun, che credo conosciate, per cui ogni progresso tecnico reca con sé indissolubilmente aspetti positivi e aspetti negativi e ciascuno degli aspetti negativi richiede di essere affrontato con una nuova dimensione tecnica, la quale, a sua volta, porta con sé indifferibilmente aspetti positivi e aspetti negativi (nei carburanti di ultima generazione la grave insorgenza delle polveri fini e del benzene, per non parlare della questione dell'ozono, che in questo momento trascurato). Il traffico veicolare è, in ogni caso, il fattore decisivo che dobbiamo riuscire ad aggredire, per quanto riguarda l'inquinamento urbano e le emissioni di alcuni gas serra.

In Emilia-Romagna abbiamo un sistema di monitoraggio. Il nostro sistema di misurazione delle polveri è conforme alle direttive dell'Unione Europea, è stato esteso e potenziato con la ristrutturazione avviata dal 1996 e andrà migliorato, questo è il nostro obiettivo, al di là della conformità alle direttive, per qualificarlo sempre di più con tecnologie avanzate, come oggi è possibile, e strumenti di rilevazione sempre più sensibili, per omogeneizzare criteri allocativi, metodiche e informazioni. Il decreto di recepimento della direttiva prescrive una omogeneità nazionale sui criteri assunti, d'intesa fra Stato e Regioni. Credo che sia una buona cosa. Fisseremo, come regioni, assieme alle province, un appuntamento istituzionale annuo per l'analisi dei dati e un commento nel quale l'intera società regionale possa esercitarsi.

Qual è la situazione che abbiamo di fronte? Dal DPR 203 del 1988 fino alle ultime misure, il decreto ministeriale 163 del 1999, sono stati attribuiti compiti alle regioni e al sistema delle autonomie locali ed è già stato affidato, non è da acquisire, il compito ai sindaci di limitare la circolazione ai sensi del codice della strada, laddove si registri un superamento di 50 mg per metro cubo.

Queste impostazioni dal 1988 al 1999 hanno fatto registrare un'anticipazione, di fatto, degli obiettivi delle direttive dell'Unione Europea.

Ora siamo all'ultimo atto, il DL 351 del 1999 che recepisce la direttiva fondamentale 62

del 1996 e fissa il quadro normativo per la misurazione e gestione della qualità dell'aria, con l'obiettivo di prevenire e ridurre effetti nocivi sulla salute e sull'ambiente. Lemanando decreto di questi giorni, quello che per comodità chiamerò decreto Matteoli, dà attuazione alle direttive figlie della direttiva madre del '62, che disciplinano gli aspetti operativi sui singoli inquinanti, ne fissano i valori limite, le soglie d'allarme, i margini di tolleranza e le modalità di rientro. Per dare compiuta attuazione alle azioni previste è necessario, peraltro, che lo Stato provveda a emanare altri decreti, con i criteri per la valutazione preliminare della qualità dell'aria e i criteri per l'elaborazione dei piani di prevenzione e di risanamento. In base a questi decreti le Regioni dovranno, entro dodici mesi, compiere una valutazione della qualità dell'aria individuando le zone a rischio di superamento dei valori limite e i piani di azione che vanno sviluppati per affrontare strutturalmente il problema.

È evidente per tutti che la mancata adozione dei criteri rappresenta un fattore limitante, quando non preclusivo, della predisposizione di un piano di azione finalizzato da parte della Regione, cadenzato, per avere efficacia prima del 2005. Sto ragionando perché, in successione, siamo ancora in attesa del decreto Matteoli, poi dovranno uscire i decreti che fissano i criteri di cui vi ho parlato, poi occorrerà una delibera di indirizzi rinnovata alla luce del decreto e dei criteri da parte della Regione Emilia-Romagna alle province per la redazione dei piani di azione sui fenomeni acuti e dei programmi d'intervento. Ripeto: siamo al febbraio del 2002 e l'obiettivo è quello del rientro attraverso azioni strutturali entro il 2005.

Badate, la Regione Emilia-Romagna, in attuazione alla legge regionale 3/99, pur in carenza del quadro normativo, attraverso le linee di indirizzo per l'espletamento delle funzioni in materia che abbiamo varato l'anno scorso, ha già individuato le zone interessate e ha indicato nelle province i soggetti di riferimento per i piani di azione. Il tema ora è: queste linee di indirizzo, che sono state condivise dall'intero sistema delle autonomie (tutti i comuni e tutte le province), conservano, anche dopo queste modificazioni, intatta la loro validità? La questione è assai delicata alla luce della modifica del Titolo Quinto della Costituzione, che tutti conosciamo. Le regioni hanno potestà regolatrice in questo campo, nelle materie esclusive dello Stato, solo se la legge le riconsegna ad esse. Un decreto non pare sufficiente allo scopo. Solo la legge statale, ancora, può attribuire le competenze a province e comuni, se le attribuisce alle regioni queste le debbono esercitare direttamente, salvo che la legge espressamente non preveda altrimenti.

Le attribuzioni, quindi, date alle province ai sensi della LR 3/99 non potranno più essere assegnate per incostituzionalità sopravvenuta. Di questo si tratta. Questo rappresenta, come capite, un *vulnus* evidente al principio di autorganizzazione. Noi siamo orientati, allo stato attuale delle cose, a considerare valide le attribuzioni già fatte, non quelle da fare alla luce della variazione intervenuta. Le andremo a confermare con una delibera condivisa da parte del sistema delle autonomie locali, considerando dunque que-

sto adempimento come un'attualizzazione degli strumenti adottati, cioè nel passaggio tra il decreto ministeriale 203, che ho citato, al decreto ministeriale 351 del 1999, che rappresenta l'atto ultimo.

Ecco, allora, il senso del piano di rientro: piani d'intervento e azioni transitorie, anche se definirle azioni transitorie è un eufemismo, perché sino al 2005 dovremo convivere anche con queste azioni e questi interventi emergenziali. Andare a un accordo di programma, questa è la nostra proposta, per l'adozione di misure di limitazione, provvedimenti che dovranno scattare al superamento della soglia di tolleranza, con una cadenza automatizzata sul rientro al 2005 entro il parametro dei 50 mg per metro cubo che l'Unione Europea ci impone di adottare. Dovremo individuare in questa chiave un soggetto che controlla, che vigila sul rispetto degli accordi di programma, e un soggetto che esercita poteri sostitutivi.

In conclusione ci accingiamo ad adottare questi atti: una delibera della Regione Emilia-Romagna che definisce il valore di qualità dell'aria al superamento del quale si attivano gli interventi, un accordo di programma tra province e comuni che preveda misure e poteri sostitutivi e provvedimenti tipo e, da ultimo, perché questa potestà è in capo ad essi, ordinanze da parte dei comuni. Oggi i poteri di ordinanza ambientale li hanno solo i sindaci e dunque il potere sostitutivo è esercitabile solo se previsto da un accordo di programma e non volontariamente da parte della Regione. L'intervento sostitutivo da parte della Regione si può esercitare invece attraverso il potere di ordinanza sanitaria su area sovracomunale. In tal caso non siamo di fronte all'esercizio di una surroga nei confronti di potestà e attribuzioni del sindaco. Si può prevedere anche l'ipotesi di una delibera della Regione Emilia-Romagna che fissi il valore della soglia di allarme (non di quella di attenzione), che è un criterio sanitario e non ambientale ed è superiore per convenzione universale a quello ambientale (ma oggi non c'è e non è stato ancora fissato da nessun paese europeo). Alla fine di questo percorso, ancora una volta, c'è l'ordinanza del sindaco che, come ho detto, è l'unico soggetto titolato a emettere questo tipo di interventi.

Il cuore del problema è, dunque, il sistema della mobilità. Il programma di interventi e proposte del ministro dell'Ambiente per la lotta all'inquinamento atmosferico è inadeguato, debole sul piano progettuale, soprattutto povero di risorse. Si propone di affrontare con politiche ordinarie una situazione che ordinaria non è, perché ha tutti i tratti della straordinarietà. Proceede in parallelo alle politiche di settore, non le penetra, non le pervade dell'obiettivo, in particolare le politiche dei trasporti e quelle dei lavori pubblici. Il mio non è un addebito al ministro dell'Ambiente, che sta lavorando in questa direzione. E non lo dico con soddisfazione, né con rassegnazione, lo dico perché spero si riesca a fare di più e meglio. Non penso che sia facile, perché siamo ben lontani da un approccio sistemico proprio di uno sviluppo sostenibile. Non c'è compenetrazione delle politiche perché esse non sono pensate e progettate assieme. Questo conduce

all'ottimizzazione dell'insostenibilità, un lungo e inutile inseguimento a condizioni che si sono già pregiudicate. Non è facile, nessuna istituzione, lo voglio dire, nemmeno la Regione Emilia-Romagna, si sottrae a questo limite.

È però tempo di farlo perché è necessario farlo. È tempo che l'esterno penetri all'interno, è tempo che il saltuario e l'episodico diventino l'intervento sistematico e, dunque, è tempo che le istituzioni tutte procedano assieme, progettino assieme, agiscano in modo integrato e destinino risorse coordinate in quantità coerenti al carattere primario che vogliamo attribuire alla tutela dell'ambiente e della salute, nel riconoscimento definitivo della connessione indissolubile che c'è tra problematiche ambientali e tutela della salute, una connessione che è densa di implicazioni economiche, oltre che umane. Dove sta la novità? La novità sta nel fatto che oggi abbiamo l'opportunità di farlo, che non sempre c'è stata in passato. Tutti gli amministratori di ogni colore politico sono in difficoltà ad affrontare questo problema, tutte le forze politiche convengono sull'esigenza di affrontarlo in modo radicale, l'Europa ci obbliga a farlo, i nostri cittadini, come non mai, ci sostengono in questo impegno. Questa è la condizione nuova. Viene voglia di dire: se non ora, quando?

Questo è quello che abbiamo proposto e che proporremo domani al governo, un patto interistituzionale a tutto il governo perché, come dicevo prima, muova l'insieme delle politiche, non solo quelle ambientali, e le orienti sulla stella polare della tutela dell'ambiente e della salute. Nel sistema della mobilità è tempo di aprire una nuova frontiera, altri paesi lo stanno già facendo e questo dimostra che si può colmare il ritardo storico che il nostro paese ha accumulato e insieme aprire una nuova fase. Le tecnologie ci sono, non risolutive, se mai esisteranno, ma tali da farci compiere un passo in avanti decisivo. Dobbiamo solo decidere di investire, di darci regole capaci di creare opportunità e convenienze diverse, di soddisfare domande nuove di libertà. Non è seguendo la corrente del traffico su strada, della crescita incontrollata della domanda di mobilità che troveremo risposte a questo nostro problema.

Tecnologia e organizzazione civile, il coraggio delle scelte su un versante e sull'altro. Faccio un esempio: il problema degli autobus. L'età media per la quale si progetta un autobus è oggi di dodici anni. L'età media, la durata media in Europa è di sette anni. L'età media dei nostri autobus è di quindici anni. L'Emilia-Romagna non si sottrae a queste condizioni, tanto che ha intensificato il ritmo del ricambio, ma se siamo in questa situazione nessuno è alieno da responsabilità e, soprattutto, non si può pensare, come propone il piano, di affrontare il problema con 230 milioni di euro, sufficienti ad acquistare mille autobus secondo una fisiologia di ricambio programmata da tempo e che oggi non regge più i ritmi degli eventi.

Un patto interistituzionale, dunque, tra governo e regioni, regioni e sistema della auto-nomie, nulla di meno di questo. Non è con un sistema autoritativo, con meccanismi di comando e controllo, che si vince questa battaglia. Per questo chiedo all'opposizione di

unirsi a noi per rimediare al gravissimo errore del governo di centrosinistra di attribuire competenze esclusive allo Stato in materia ambientale. Non è una richiesta regionalista, è una tessera essenziale di questo mosaico interistituzionale per mettere in valore, dentro un progetto condiviso, le energie responsabilizzate di tutti i profili istituzionali, a partire da quello comunale. Procedere in ordine sparso non conduce in alcun luogo. Tecnologia e organizzazione civile, dicevo, sistema di trasporto pubblico e mobilità individuale. La sollecitazione che il presidente della Lombardia dice di voler operare in direzione di nuove tecnologie di trasporto è apprezzabile, peccato che in tutto questo tempo non abbia trovato un modo, il presidente Formigoni, per applicare quelle tecnologie della depurazione che già ci sono. Alla nostra riviera questo avrebbe fatto un gran bene.

Operare sul versante della domanda è importante: se si è in molti a farlo, si apre un mercato. Tutte le regioni italiane si debbono impegnare in questa direzione, i cui esiti, peraltro, come ben sappiamo, penso all'auto a idrogeno e ad altre soluzioni tecniche, dipendono da politiche che hanno una dimensione internazionale o almeno europea, non sicuramente regionale. Serve, dunque, un forte impulso di ricerca, servono risorse ingenti. Allo stato, tutti i combustibili ossigenati, come diceva il direttore del Ramazzini l'altro giorno, in entità diverse presentano problemi. Nessuno ha ancora in tasca la pietra filosofale. Per questo occorre andare in comunione d'intenti al cuore del problema, che è il sistema della mobilità urbana, sono i piani del traffico dei comuni. I programmi di intervento delle province dovranno avere riguardo soprattutto per questi ultimi, come abbiamo stabilito nelle nostre direttive.

Concludo. La Regione Emilia-Romagna intende operare su due direzioni. La prima: direttive regionali sui piani del traffico dei comuni, con funzione di orientamento. La seconda: richiesta al governo di fondi straordinari, non per la Regione, ma per i piani urbani di mobilità, a sostegno di tutte le espressioni non inquinanti che vanno in questa direzione. E aggiungo che, in coincidenza con essi, la Regione Emilia-Romagna interverrà a sua volta, come credo debba intervenire l'intero sistema delle autonomie, dandosi una precisa gerarchia dei bisogni, con risorse straordinarie fin dall'assestamento di bilancio. Abbiamo però bisogno di determinare questa concatenazione, questa concertazione, questa convergenza di tutti gli interventi a riguardo.

*Intervento al Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna Comunicazione della Giunta sulle problematiche relative all'inquinamento atmosferico, Bologna, 13 febbraio 2002.*

## *5. La gestione integrata delle zone costiere*

La costa dell'Emilia-Romagna è un'area fortemente antropizzata che si affaccia su un mare chiuso o quasi, terminale sensibile dei fattori di pressione di una delle aree economiche più forti d'Europa. Un sistema che nel tempo è diventato estremamente vulnerabile (subsidenza, erosione costiera), in quanto la delicata linea di transizione tra terra e mare è stata invasa e irrigidita dalle attività umane. In sintonia con gli indirizzi europei la Regione Emilia-Romagna ha avviato nel 2002 il progetto Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC), al quale hanno contribuito oltre cento esperti di molte discipline ambientali, turistiche, urbanistiche, energetiche e trasportistiche. Il primo obiettivo conseguito sono le linee guida per la gestione integrata, ora all'attenzione degli enti locali e territoriali.

## Prende il via un progetto ambizioso e necessario

Le attuali difficoltà internazionali nel perseguire le strategie e azioni di sviluppo sostenibile, come testimonia in questi giorni il vertice mondiale di Johannesburg, ci dicono che probabilmente stare fermi oggi significa fare passi indietro. Forse i “Grandi” del mondo non sono tali. La considerazione dei limiti dei governi deve restituirci la convinzione che non esiste una sede, un momento da cui si diparte la soluzione dei problemi: nessuno ci rimetterà i nostri peccati ecologici. Dobbiamo avere, dunque, la determinazione per andare avanti, con una grande suscitazione di energie positive che sospingono, dal lato della domanda sociale, l’insieme delle istituzioni. A questo servono le fondazioni come CerviaAmbiente, a fare e diffondere cultura, a democratizzare la percezione dei problemi, a creare condizioni di partecipazione e corresponsabilizzazione.

L’esigenza è quella di puntare sulla cultura della speranza e dell’azione. Non numeri, non previsioni catastrofiche, non la cultura della paura e della colpevolezza, ma obiettivi accessibili, percepiti e vissuti come tali. Che si parli di energia rinnovabile o di mucillagini, tanto più che, probabilmente, tra le due questioni esiste una connessione. Il vertice di Rio nel 1992 aveva segnato risultati importanti, anche se non immediatamente impegnativi: coscienza dell’indivisibilità mondiale del problema, convenzioni sul clima e biodiversità, Agenda 21 (che per la prima volta affronta i problemi cruciali della sostenibilità, il coinvolgimento delle grandi categorie sociali, le politiche e gli strumenti possibili). Questo è il patrimonio più prezioso che dobbiamo difendere.

Dopo Rio sono accadute delle cose. Il protocollo di Kyoto sulla riduzione dei gas climalteranti è stato accettato da molti paesi ma non da altri. Le sostanze chimiche killer della fascia di ozono sono state eliminate. Le industrie hanno sviluppato tecniche di risparmio energetico. Ma cos’è mancato? Cosa manca? Il rapporto Bruntland diceva in sintesi: affrontare i limiti non con un arresto dello sviluppo, inaccettabile nel Sud se assumiamo che ecologia ed equità siano sinonimi, e inaccettato nel Nord.

Necessario è un radicale cambiamento della natura dello sviluppo. Progressi parziali sono stati fatti, interventi sui guasti dei processi di produzione e consumo ci sono stati, ma non siamo che all’inizio.

Parlando di sistema costiero abbiamo la consapevolezza di essere al centro di un sistema fortemente antropizzato, che si affaccia su un mare chiuso, o quasi, terminale sensibile dei fattori di pressione di una delle aree economiche più forti d’Europa. Per questi motivi la fascia costiera è diventata nel tempo molto vulnerabile e la delicata linea di transizione tra terra e mare è stata progressivamente irrigidita dalle attività umane. Se c’è un sistema complesso, fragile e sensibile che richiama la natura sistemica dell’ap-

proccio a un esercizio integrato delle azioni, ebbene, questo sistema è quello costiero. Non è mio compito entrare in dettaglio sui caratteri e peculiarità del sistema costiero. Le sue fragilità, le connessioni profonde tra l'ecosistema marino e il sistema padano. Ribadisco che se c'è un tema che richiama un approccio sistemico è proprio questo. E a questa esigenza abbiamo inteso rispondere promuovendo il progetto per una Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC), per andare oltre il già fatto e il conosciuto. L'obiettivo è quello di sottrarci alla tirannia dell'emergenza, che abbassa la lucidità critica, restringe l'orizzonte, accorcia il respiro progettuale. È necessario riappropriarsi di una prospettiva. Dobbiamo approfondire e collegare. Situare tutte le informazioni in una visione d'insieme. Stabilire le relazioni, organizzare le conoscenze. Abbiamo bisogno di un approccio sistemico che ci consenta di affrontare problemi dai contorni incerti e di intervenire sulla loro evoluzione avvalendoci delle informazioni che si acquisiscono nel corso dell'agire.

Un processo, dunque, costantemente verificato e riletto, aperto alla possibilità di essere confutato. La cosa più distante da una pianificazione rigida. Il nuovo, l'inatteso, si presenta continuamente. Dobbiamo essere capaci di accoglierlo. Se non lo facciamo, se i nostri sogni restano disgiunti, rimangono solo i fenomeni: l'erosione, le mucillagini, l'eutrofizzazione. Recisi, invisibili i rapporti di connessione. Diceva Pascal: "Essendo tutte le cose causate e causanti, aiutate e adjuvanti, mediate e immediate e tutte essendo legate da un vincolo naturale e insensibile che unisce le più lontane e le più disperate, ritengo sia impossibile conoscere le parti senza conoscere il tutto, così come è impossibile conoscere il tutto senza conoscere particolarmente le parti...".

Ricomporre il tutto, dunque, per riconoscere le parti e intervenire su di esse. È quello che ci piacerebbe fare, che ci ripromettiamo di fare. Governare la complessità (*complexus* è ciò che è assunto assieme).

Il progetto di Gestione Integrata delle Zone Costiere non è facile, né scientificamente, né politicamente. La percezione di ciò che stiamo cercando di fare non è né precisa né diffusa. Dobbiamo fare in modo che lo diventi. Altrimenti sarà solo uno studio. Deve diventare, invece, uno strumento, un piano d'azione condiviso, da tutte le istituzioni, dalle comunità locali, dai portatori di interesse.

Già oggi sappiamo che numerose sono le discipline e le problematiche chiamate in causa: la geologia, l'idrogeologia, l'ingressione salina, la gestione delle risorse idriche del bacino, le problematiche della portualità e del trasporto marittimo, il turismo, la pesca e l'acquacoltura, l'agricoltura, la tutela degli habitat naturali, l'urbanizzazione costiera, i trasporti e le politiche energetiche. Siamo al punto di partenza di un percorso affascinante, che dovremo verificare al più presto in sede di comitato istituzionale e negli altri organismi previsti dal progetto.

Sappiamo che fenomeni differenti conoscono evoluzioni differenziate. Sovrapporli produce solo confusione. Collegarli, leggerli nel loro insieme, valutarli negli effetti con-

giunti è giusto. Ma ciascuno di essi ha natura e cause differenti che richiedono, nel quadro d'insieme e dentro un orientamento strategico, azioni finalizzate distinte.

Lavoriamo dunque a nuovi traguardi. Il nuovo *Piano di tutela delle acque* ad esempio. È un tema, quello della qualità delle acque, al quale la Regione ha già prestato notevole attenzione, dedicandovi oltre il 50% delle risorse del suo primo *Piano di azione ambientale 2001-2003*. Ma non siamo arrivati. Il nostro è un sistema depurativo tra i più avanzati d'Europa, ma dobbiamo andare ancora più avanti. I depuratori sono importanti, molto. Ma solo una particolare dedizione al paradigma di semplificazione può farci pensare che la soluzione del problema risieda solo in questo. Dobbiamo incidere sui caratteri dello sviluppo, sapendo che la dimensione del problema non è solo tecnologica. Il bene non è disgiungibile dal male. Come una parte dal tutto.

I problemi del territorio, della fascia costiera, non sono una variabile indipendente dai caratteri dello sviluppo che abbiamo prodotto. Qui, sulla costa, e in tutta l'area padana. La gente della costa ha saputo dar vita a un comparto turistico di straordinario rilievo, che è una ricchezza per tutta la regione e per il paese. Ed è stato il benessere di tutta l'area padana, con il suo carico di contraddizioni, ad aver alimentato l'industria della costa.

Il tema dell'arricchimento e dell'innovazione dell'offerta turistica è aperto e deve essere affrontato liberamente. Senza a priori, ma seguendo un asse strategico non congiunturale. Occorre avere un progetto che parli alle nuove sensibilità, che intercetti le domande di lungo periodo. La qualità ambientale è già e sarà sempre di più il carattere distintivo di un turismo di qualità. Se non vogliamo derubricare la nostra offerta e il nostro *target*, questo è l'aspetto fondante, l'obiettivo e il parametro di ogni innovazione. Si può parlare di tutto, dunque. Abbiamo bisogno di buone idee. A condizione di sapere che il tema delle piscine non esaurisce e non risolve il problema dell'innovazione. E qualsiasi cosa si faccia, meglio se ha i caratteri dell'originalità.

Ne parleremo, a bocce ferme. Ne parleremo come è nostro costume.

Dobbiamo preoccuparci di portare il nostro piano nell'Unione Europea. Non tanto per cercare risorse, ma per "collocarlo" nella dimensione più appropriata sia culturalmente che politicamente. Non credo che l'UE sia in posizione di avanguardia su questo tema. Vedo dei punti di sperimentazione, non una linea di interventi sistematica. Parlo di politica, non di metodologia. Ma rigetto l'idea dell'UE come alibi, comoda causa di tutti i guai, eterna recriminazione. Sono gli stati membri che danno forza alle politiche. E questa è una fase di evidente riflusso dell'afflato europeista.

In Europa, dunque, anche per impegnare noi stessi. È sempre bene dubitare delle proprie coerenze per non rifluire in una visione domestica e riduttiva. Senza l'UE non avremo mai risanato i conti pubblici. Non so chi dovrà prenderci per mano la prossima volta, quando dovremo tornare a casa dopo l'uragano. In Europa coscienti della dimensione mediterranea. Per la quale credo utile un tutor europeo. Noi siamo l'Eu-

ropa che si affaccia sul Mediterraneo.

E lo faremo passando da Roma. La fiducia nelle nostre forze, la convinzione sussidiaria che ci anima non ci preclude, ma al contrario rafforza, la percezione del carattere interregionale e nazionale di molte delle questioni che dobbiamo risolvere.

*Intervento al convegno La gestione integrata della costa, Milano Marittima (RA), 7 settembre 2002.*

## Gestione integrata delle zone costiere: dalle linee guida all'azione

Scrivono Brecht: “Solo chi non ha ascoltato le ultime notizie può sorridere”. In questo poco confortante inizio di millennio questa mattina abbiamo un motivo per sorridere. Una buona notizia. È stato assegnato il Premio Nobel per la pace a una donna, un’afriicana, un’ecologista, una pacifista concretamente impegnata nella sua terra. Pace e sviluppo sostenibile assieme: finalmente.

Le ragioni dell’impegno per costruire una progettualità nuova nelle aree costiere le abbiamo ampiamente indagate. Si tratta di un passaggio obbligato. Oggi, grazie al lavoro degli ultimi due anni, che ha coinvolto oltre cento esperti di diverse discipline ambientali, economiche, urbanistiche e sociali, disponiamo di un prodotto scientifico pregevole: le Linee Guida per la Gestione Integrata delle Zone Costiere.

Oggi abbiamo un progetto, che Pirandello direbbe “in cerca di autore” e noi di “attuatore”. Non l’abbiamo fatto guardando al passato e al presente. Mossi da visioni apodittiche. La difficoltà di cambiare è forte, quando le cose vanno ancora bene. Abbiamo cercato di guardare al futuro con gli occhi del futuro. La cosa più difficile, più necessaria. Abbiamo trascorso gli aspetti economici. Come non si dovrebbe fare. Obiettivi, strumenti e risorse andrebbero tenuti assieme.

Mi piacerebbe poter dire che il governo è con noi, ma siamo costretti alla mossa del cavallo. Per autoesclusione, per totale disinteresse al problema. Nell’affanno di tagliare il bilancio statale, l’attenzione maggiore è ancora una volta riservata all’ambiente. Il mistero glorioso è come si possa tagliare il 38% del niente.

Le risorse sono un fatto importante, condizionante. Così come l’attenzione politica dei governi. Ma se subiamo, se accettiamo staticamente questo condizionamento, il rischio è troppo alto. Il rischio di smarrire il filo, attendere tempi migliori, derubricare le priorità ambientali. No, la situazione, prima ancora che la nostra convinzione, non ci consente dilazioni. Il tempo è ora.

Occorre un salto di qualità progettuale che garantisca:

- una profondità prospettica (a fronte dell’asfissia della politica, del suo respiro corto);
- una connessione analitica che approfondisca e tessa i diversi fattori;
- una compenetrazione operativa (laddove prevale la disgiunzione).

Il primo passo è prossimo. Il riconoscimento istituzionale. Il sistema delle istituzioni dell’Emilia-Romagna che ha accompagnato il percorso, ha condiviso le finalità ma forse non si è ancora appropriato dei contenuti e, soprattutto, delle implicazioni pianificatorie, regolative e operative.

Il lavoro difficile, più difficile, comincia ora. È il lavoro di conquista delle condizioni

che rendono possibile il perseguimento degli obiettivi che abbiamo indicato. Dovremo fare in modo che accada al più presto. Che il piano sia adottato dal consiglio regionale e dai consigli delle autonomie locali. È necessario per stringersi in un patto di corresponsabilità. È necessario perché è l'occasione per stimolare un grande processo di discussione con i cittadini e suscitare un processo di appropriazione democratica.

Tutto ciò di cui abbiamo parlato, il grande lavoro fatto è parte della costruzione di uno sviluppo sostenibile. Di converso i problemi ai quali cerchiamo di rispondere non hanno risposta al di fuori di uno sviluppo sostenibile. Che dobbiamo riuscire a collocare al centro della considerazione istituzionale. E in cima ai bisogni sociali. Dobbiamo far diventare le nostre proposte così forti, scientificamente attrezzate, culturalmente pregnanti da essere politicamente ineludibili e socialmente desiderabili.

Torno sul concetto che mi è più caro: appartenenza. Noi amiamo e proteggiamo ciò che ci appartiene. Finché il mare non ci appartiene, finché rileva solo il suo valore economico (sul quale mettiamo l'accento per solito, bene, ma se resta solo quello...) è difficile pensare a un impegno di chi vive e lavora lontano (del quale abbiamo invece assoluto bisogno). Occorre elaborare un concetto più vasto di appartenenza, un'idea nuova di vicinanza, ridisegnandole attraverso il criterio dell'interdipendenza. A questo, principalmente, la buona politica deve contribuire.

Più vasta è la platea dei tessitori, più grande e solida sarà la rete che sorregge questa coscienza. Per questa via si arriva naturalmente alla dimensione mediterranea. Che ha bisogno di raccomandazioni e di azioni. Se c'è un tema che assume il carattere paradigmatico, emblematico, didascalico dell'esigenza di fare sistema e della possibilità di farlo è questo delle aree costiere mediterranee. L'impegno di tante regioni dell'UE su questi temi assume dunque il valore di qualificare l'approccio ai temi locali, fare massa critica e per ciò stesso accreditare gli sforzi, creare relazioni, promuovere cultura, determinare le condizioni per ottenere risultati.

È motivante ciò che dimostra di poter essere efficace. E questo è oggi il nostro problema. Tenere alto il profilo della partecipazione responsabile attraverso i risultati. I primi, timidi, utili, motivanti risultati. La difficoltà di ottenere risultati immediati come esito dell'impegno profuso è il principale problema che si incontra a scala locale. Determina un senso di allontanamento che può arrivare alla messa in discussione dell'approccio e dello strumento.

Ci sono passaggi che rappresentano un vero e proprio spartiacque motivazionale. L'*empasse* su Kyoto ha rischiato di esserlo. Prima ancora che un danno ambientale, una regressione motivazionale, una "sindrome di Sisifo". La Russia, ora, ci viene in soccorso. Si può sperare. C'è dunque l'esigenza di elevare la *governance* di questi processi: la capacità di governo integrato dei sistemi locali, la capacità di connetterli. Questo potrebbe essere un buon impegno del nuovo commissario dell'UE.

Se gli amici francesi, spagnoli, greci - oggi con noi a questo appuntamento di bilancio

del progetto GIZC Emilia-Romagna - lo vorranno, si può pensare a sistematizzare il nostro rapporto. Si può pensare a un collegamento commissione-agenzia-regioni. Si può immaginare di strutturare la rete delle regioni. E di interfacciarla con l'agenzia per costruire assieme gli indicatori dell'efficacia delle politiche e misurare e sostenere l'integrazione delle politiche.

*Intervento al convegno di presentazione delle Linee Guida per la Gestione Integrata delle Zone Costiere, Cervia (RA), 9 settembre 2004.*

## Benessere del territorio e qualità della fruizione turistica

La fascia costiera è diventata nel tempo molto vulnerabile. Non soltanto qui da noi. Come sappiamo, si tratta di una problematica largamente diffusa in Italia e in Europa, tanto che l'Unione Europea ha avviato uno specifico programma sull'assetto delle aree costiere ed esiste una ricca letteratura dell'*Integrated Coastal Zone Management*.

In questo quadro l'Adriatico è un modello di risorse condivise nel quale le acque territoriali e continentali, i trasporti, il turismo, la pesca, tutte le economie rivierasche si incontrano. Tutto il Mediterraneo, verrebbe da dire con Braudel, ha questa natura condivisa sul piano sia fisico che culturale, un carattere che ci riporta alla fondamentale connessione locale-globale, che non è solo un concetto di relazione fisica tra i fenomeni (come recita un antico proverbio catalano: "non si possono mettere porte nel mare"), non è solo la conquista culturale dell'interdipendenza dei processi, ma è anche una primaria questione di carattere politico.

L'aspetto regolativo su area vasta e quello partecipativo sono a mio avviso coesenziali e dunque devono evolvere insieme, perché considero l'etica della responsabilità la base vera di uno sviluppo sostenibile. Solo in questo modo si può fissare la sintesi di interessi contraddittori che premono sul sistema costiero; solo in questo modo si possono costruire politiche di concerto tra le istituzioni e le espressioni dell'economia e del settore privato che, a tutte le scale territoriali, ne affrontino e ne assumano la dimensione sistemica. Credo che sia nel vivo di questi problemi che matura un nuovo concetto di cittadinanza. Oggi che, come veniva osservato acutamente alcuni giorni fa, le dinamiche planetarie tendono a sottrarci il senso del luogo, dobbiamo maturare una concezione più ampia di quella dell'appartenenza a una famiglia. Alla globalizzazione dobbiamo dare il cuore e l'anima di un nuovo umanesimo costruito sulla conoscenza e la capacità di relazione.

L'accostamento tra Rimini e la sostenibilità non viene immediato e automatico, ma è proprio questo che rende la scelta coraggiosa e il compito affascinante, perché porta l'analisi nei punti di contraddizione della modernità, ricerca la sintesi che è possibile fra una fondamentale conquista di libertà (viaggiare, divertirsi, conoscere) e la preservazione del bene prezioso dell'ambiente. E dunque Rimini paradigma, Rimini laboratorio, Rimini innovazione, Rimini consapevolezza, Rimini punto di osservazione di questi processi.

Siamo onorati di avervi qui nel cantiere aperto della Regione Emilia-Romagna sul proprio futuro sostenibile. La questione dello sviluppo sostenibile sarà la grande questione dirimente del secolo, obiettivo e parametro universale della qualità dello sviluppo e

misura del benessere sociale. Dall'ONU al VI Programma Quadro dell'Unione Europea si afferma ormai unanimemente che gli standard ambientali non terranno il passo con la domanda di trasporti, beni di consumo, turismo.

Siamo dunque ancora dentro al grande corso dello sviluppo consumatore di risorse, non ne siamo fuori. Una politica guidata dal criterio dello sviluppo sostenibile ancora non c'è, un'azione sistematica che introduca cambiamenti nell'organizzazione del territorio, nei modi di produrre e di consumare, ancora non c'è. È un'azione che richiede capacità di previsione, suscitazione, verifica, autocorrezione.

Siamo solo all'inizio di questo cammino: l'idea dello sviluppo sostenibile ci piace, ma è come se il prezzo da pagare fosse ancora troppo alto e invece l'economia del futuro dovrà essere per forza "leggera" sotto l'aspetto dell'uso delle risorse. La progettazione efficiente diventa ogni giorno di più parte integrante della logica economica in ogni versante dell'attività umana.

Il nostro sistema turistico ha conquistato nel tempo una posizione di rilievo sullo scenario internazionale, la sua competitività si è alimentata di molte qualità. La qualità ambientale, se non efficacemente affrontata, è suscettibile oggi di offuscarle, queste qualità; se positivamente assunta, avrà il potere di accrescerne il valore. Di questo c'è crescente consapevolezza e questa consapevolezza è il nostro investimento più grande, perché è la base dei comportamenti degli operatori turistici, è la linea che ha ispirato la riconsiderazione strategica del nostro sistema e le azioni di cui il presidente della Provincia di Rimini Fabbri ha parlato. Siamo in presenza di un'articolazione della domanda all'interno della quale cresce la sensibilità e l'attenzione per la qualità ambientale dei territori e dei servizi, una sensibilità del turista che si manifesta come espressione di un'accresciuta sensibilità del cittadino.

Letto in questa prospettiva, il turismo, allora, non è solo un settore importante dell'economia e dell'economia di questa regione; tende sempre più a diventare una dimensione che influenza e permea di sé un insieme assai articolato di politiche che vanno oltre le dinamiche del settore, da quelle agricole, per prodotti e processi ecocompatibili, a quelle depurative, dal verde pubblico alle politiche dei parchi, da quelle della mobilità sostenibile alle scelte energetiche e della bio-edilizia sino alle proposte culturali e di intrattenimento.

In questi anni credo che abbiamo posto le condizioni per migliorare la qualità e la sistematicità delle nostre politiche. Abbiamo dato, noi, le province, i comuni, con la pianificazione territoriale, un quadro di riferimento allo sviluppo che non ha tolto respiro all'economia come qualcuno paventava, al contrario. Ora abbiamo la prova che ci sono fratture che si possono risanare, come quelle in materia di qualità delle acque, abbiamo la prova che territori un tempo considerati marginali come l'entroterra riminese, trovano nella conservazione paesaggistica e culturale la condizione per una rivitalizzazione in chiave turistica.

Scrivendo Wolfgang Sachs del Wuppertal Institut un po' di tempo fa che la nostra società ha speso grandi energie utopiche per accelerare i movimenti delle cose, delle persone e ora, attualizzando, delle informazioni. Più veloce, più lontano, sempre di più. Nell'era delle risorse limitate l'aspirazione ottocentesca a ridurre sempre più la resistenza dello spazio e del tempo si è realizzata, però oggi i fondamenti tecnologici e culturali che reggono le certezze della vita moderna stanno diventando debiti ecologici che nessuno ci rimetterà. Un modello di benessere che pregiudica equilibri essenziali rischia di sottrarci libertà più importanti di quelle che ci concede. Guadagnare tempo, ad esempio, non è più un piacere, ma è diventato un obbligo.

Ma la vacanza è piacere e il turismo di qualità deve, allora, saper aderire ai movimenti delle basi emozionali. Il tempo del turista è il tempo ritrovato. Dobbiamo partire da qui. Lo sviluppo sostenibile come la nuova frontiera delle libertà dentro la cultura del limite, in un mondo nel quale mancherà più la natura che le auto, come sappiamo. Le nuove condizioni, in sostanza, anche in campo turistico hanno cominciato a produrre nuovi desideri, il vantaggio di andare più veloci si riduce di pari passo con il successo dell'auto.

Badate, il problema ha una cifra tecnica: in una società che tende alla sostenibilità il livello di prestazione delle sue tecnologie emergerà come una questione centrale per risparmiare energia, materiali e, da ultimo, indirettamente, territori; la questione ha anche una forte dimensione politica e sollecita interventi sul versante dell'organizzazione economica e sociale.

Ecco che, allora, i modi di organizzarsi dell'economia globalizzata, di cui tanto si parla in questi giorni in occasione del G8, determinano un oggettivo appesantimento delle condizioni ambientali. Un'economia regionalizzata significa meno spostamenti, distanze più corte, una regionalizzazione dei circuiti di approvvigionamento e commercializzazione, un'economia del recupero a basso flusso di materiale. Allora, o accorciamo i viaggi - ma non mi pare questo il tema del convegno - o facciamo in modo che il viaggio non impatti duramente sui luoghi che sono l'oggetto e la motivazione del viaggio. Penso che dobbiamo costruire un equilibrio nuovo, penso si possano costruire processi di mobilità che mettano in valore un'organizzazione dell'accoglienza territorialmente pensata su basi di sostenibilità. Il benessere del territorio, dunque, che diventa valore d'uso e qualità della fruizione turistica.

Cosa vogliamo fare per questo? Vogliamo compiere un esercizio di responsabilità nel nostro stesso interesse, un cammino alimentato da domande sociali innovative che devono rappresentare i punti di attrazione magnetica del nostro agire, fare economia e lavoro attraverso un uso intelligente delle risorse. Questo movimento delle cose è frutto di un'acquisizione culturale, ma cresce se costruiamo le condizioni sociali ed economiche che ne sorreggono il corso, lo rendono attraente, ne fanno emergere l'utilità e la convenienza.

I temi sono tanti, tutti intrecciati, ma ce n'è uno in particolare che voglio proporre: il turismo sostenibile coincide con l'amore per il nostro territorio e la qualità della vita delle nostre città. Non c'è una città per i turisti e una città per noi. Il verde urbano, l'agricoltura biologica, i prodotti alimentari a denominazione di origine protetta, la costruzione di spazi di incontro, un'organizzazione della città e dei servizi attenta ai tempi di vita, ai bisogni di conoscere, comunicare, entrare in relazione, sono tutt'uno con l'hotel accogliente, ecologicamente impegnato, certificato, coi marchi ambientali dei servizi e dei territori, tutt'uno con l'applicazione della "direttiva nitrati", tutt'uno con la tutela della qualità delle acque.

La città sostenibile è un unico grande disegno, dove l'intreccio tra la qualità ambientale, gli spazi costruiti, l'accoglienza e la sensibilità sociale - come diceva anche Fabbri - è assolutamente indissolubile. Ecco allora benessere e sicurezza, socialità e salute, divertimento, l'economia produttiva che si sposa, come direbbe Mercedes Bresso, con l'economia della contemplazione. Il nostro non è un disegno costruito solo per aderire alle domande dei tour operator, è l'idea che abbiamo di noi che trova un naturale punto di incontro con l'interpretazione che gli operatori turistici già hanno dei nuovi bisogni del turista. Per farlo dobbiamo acquisire nuove capacità cognitive e un modo nuovo di organizzare le conoscenze, l'informazione, la formazione, la corresponsabilizzazione. Siamo quindi di fronte all'esigenza di un rapporto olistico che affianchi al rigore tecnico-scientifico anche la cultura e la comunicazione organizzativa.

Vogliamo provare a farlo, lo avvertiamo come un dovere, per collocare le nostre comunità in un orizzonte di sviluppo sostenibile. È una nuova politica che ci sospinge oltre i confini del "fatto" e oltre i confini del "conosciuto". Le nostre azioni superano gli ambiti entro i quali si esprimono, pervadono altri territori del pianeta, trascendono la nostra condizione per assumere la responsabilità del futuro. Occorre un quadro di regole e obiettivi condivisi, al quale stiamo lavorando, ma decisiva, come sempre, sarà la capacità di suscitare su di essi energie partecipative consapevoli.

*Intervento al convegno Turismo sostenibile, Rimini, 2001. Apparso in Arpa Rivista, n. 4/01, Speciale turismo sostenibile.*

## *6. Agricoltura, salute e ambiente*

Le grandi trasformazioni economiche e ambientali a livello mondiale sono spesso sintetizzate con i cambiamenti e le sfide poste dai processi di globalizzazione. La Politica Agricola Comunitaria (PAC), la domanda sociale dei consumatori e l'intraprendenza di un numero crescente di agricoltori stanno orientando il comparto agricolo sempre più verso la qualità dei prodotti e un concetto di agricoltura come presidio territoriale e ambientale. In questa direzione è sempre più evidente l'esistenza di un legame peculiare e di una comune identità tra i prodotti certificati e caratterizzati da marchi di qualità e i loro territori. Nel contempo le sfide poste dall'innovazione tecnologica, come l'introduzione degli Organismi Geneticamente Modificati, propongono nuovi rischi ma anche nuove opportunità.

## La riforma della politica agricola comunitaria e le sfide della globalizzazione

Per procedere con ordine all'analisi di alcuni aspetti relativi alle scelte nazionali in materia di politica agricola, è opportuno prendere avvio dalla dimensione internazionale, poiché, con tutta evidenza, la Politica Agricola Comunitaria (PAC) non è un'entità avulsa dalle dinamiche economiche internazionali; al contrario, nell'attuale situazione caratterizzata da grandi rivolgimenti, i fattori internazionali hanno accresciuto la loro incidenza. Ciò porta con sé una conseguenza oggettiva, legata all'intensificazione degli scambi, e, per altro verso, siamo di fronte a una regolazione debole dei processi che invece non ha nulla di oggettivo, è un fatto politico e dunque una dimensione sulla quale la politica può incidere.

Ritengo che l'agricoltura italiana sia nella fase più critica della sua storia moderna. La nuova divisione internazionale del lavoro ha già prodotto esiti importanti: sono mutati nel profondo i rapporti città-campagna, ha preso corpo quello che qualcuno chiama il "nuovo contado globale", con la rideterminazione delle aree di produzione e delle *commodities*. Contemporaneamente, siamo di fronte a una globalizzazione dei commerci e delle tecnologie, ma non a una globalizzazione dei valori. Le commistioni, in alcune aree del mondo, tra forme di capitalismo selvaggio e una rozza democrazia sono alla base di quei disvalori, di quei fattori di alterazione della concorrenza ai quali ripetutamente si fa riferimento.

Per quanto concerne le *commodities*, bisogna considerare che terra, capitale, lavoro e costi hanno condizioni migliori altrove rispetto al nostro paese. Sul piano dei rapporti di forza, se stiamo su questa dimensione, la guerra è già perduta, e invitarci a una libera competizione su questi parametri sarebbe un invito al suicidio. Questa consapevolezza induce tutti a riflettere sul fatto che in questa competizione dobbiamo riuscire a far valere i nostri fattori di successo e, tralasciando altre valutazioni, questo mi pare il tema che dobbiamo affrontare.

Il problema chiave è il riconoscimento del valore dell'agricoltura legata al territorio, più ancora del valore del *know-how* della trasformazione, innegabile per tutta una serie di settori. Apparentemente è la stessa cosa, ma in realtà non lo è affatto, nel senso che non dobbiamo pensare solo a valorizzare il Made in Italy, bensì a preservare le condizioni dell'agricoltura che sostiene il Made in Italy; poiché se ci può essere una creatività di trasformazione che integra quelle basi dell'agricoltura, non può esistere un Made in Italy che ne possa prescindere. Questa è la sola base della necessaria condivisione che va ricercata lungo la filiera per dare forza al sistema Italia.

Uno dei due temi fondamentali ai quali bisogna riferirsi è la sicurezza, che è una

domanda sociale preminente, collocata al primo posto in tutte le società moderne. L'altro tema è la qualità, e noi possiamo certamente beneficiare dell'immagine di cui gode il prodotto italiano, che è quasi sinonimo di qualità. L'italianità, dunque, potrebbe veicolare sicurezza e qualità, come fattori di successo, sui quali, a mio avviso, dovrebbe convergere la nostra attenzione. Altrimenti, potremmo trovarci compressi tra una dimensione competitiva, che punta sulla qualità e sull'organizzazione, e una dimensione competitiva che punta sui prezzi.

I due ordini di problemi riconducono a due tipologie di iniziative che vanno articolate. Abbiamo bisogno di alzare il livello di competitività di sistema, in un rapporto di compenetrazione molto forte tra Stato e Regioni, tra pubblico e privato. Mi riferisco in particolare a due aspetti: la qualità, che non c'è sempre, e l'organizzazione, che non c'è quasi mai. Su questi due fattori, indubbiamente, alcune cose dipendono da noi ma c'è anche un problema di carattere negoziale, internazionale, difficile da affrontare. Non siamo infatti gli unici ad aver compreso che l'identità può essere un valore dal punto di vista commerciale, pertanto questo aspetto rappresenterà il cuore di un grande scontro di carattere negoziale e bisognerà fare attenzione a non sottovalutarlo, a non considerarlo più facile di quanto sia nella realtà. La fissazione di soglie normative di qualità e sicurezza e il grande tema della proprietà intellettuale sono le questioni sulle quali concentrare, in maniera prioritaria, i nostri sforzi. La PAC si colloca in questo snodo e il giudizio su di essa va dato relativamente alla capacità che dimostrerà, o che riusciremo a farle esprimere, di contribuire al raggiungimento di questi obiettivi.

La PAC muove da due esigenze, che ho condiviso: un'esigenza interna, in linea con l'ulteriore tappa della sua evoluzione, legata all'allargamento dell'Unione Europea e al nuovo patto sociale, e un'esigenza esterna, legata, come ho voluto sottolineare, alla questione dei negoziati. C'è poi un invitato di pietra, che è un'esigenza di bilancio, sulla quale è opportuno essere chiari. Credo, infatti, che le risorse siano un fattore importante anche nel determinare la qualità dei progetti che si riescono a mettere in atto. A un'agricoltura che voglia fare dell'identità, della naturalità, della territorialità, della multifunzionalità il suo asse strategico servono risorse importanti, è inutile negarlo. Tali risorse non possono venire tutte dal consumatore e dal mercato, perché le condizioni che sorreggono questo stato di cose sono solo in parte riconducibili al rapporto diretto tra produttore e consumatore. La qualità organolettica del prodotto, per esempio, è riconducibile a questo rapporto attraverso un riconoscimento diretto di prezzo, ed è anche vero che la qualità la si difende dal lato della domanda, prima ancora che dal lato dell'offerta.

Ma se andiamo oltre e assumiamo i temi della cura del territorio, dell'equità sociale, del lavoro regolato, fino al grande tema delle esternalità ambientali, allora vedremo che la figura del "consumatore co-produttore", o se vogliamo "primo produttore", resta centrale ma non esaurisce l'esigenza di remunerare il prodotto che raccolga virtuosamen-

te l'insieme di queste qualità. Come consumatore, dunque, posso riconoscere una qualità del prodotto direttamente attraverso il prezzo, ma non riconosco il complesso tema delle esternalità ambientali e del controllo degli impatti, che ad esempio è presente in un'agricoltura biologica. Quest'ultimo non viene riconosciuto dal cittadino consumatore, bensì dall'insieme dei cittadini come contribuenti. Dobbiamo allora avere una politica di compenetrazione tra queste due dimensioni, per riuscire a ottenere risultati positivi.

Con la nuova PAC la situazione che ci troviamo di fronte, per semplificare, è una caduta di barriere esterne e una libertà di impresa all'interno. È un combinato disposto molto rilevante: si creano condizioni nuove nel governo delle dinamiche imprenditoriali per stare dentro la fase internazionale che si era già aperta e che ora viene ad accentuare tutti i propri caratteri. Da questo punto di vista le azioni programmatiche di sviluppo rurale, dette di secondo pilastro, rafforzano il governo dei fattori territoriali, che sono le fondamenta di quelle condizioni. Dobbiamo tuttavia ammettere che lo sviluppo rurale, pur se rafforzato nella sua dotazione finanziaria che raddoppia nel prossimo decennio di programmazione, è stata una scelta trattenuta. Ci si poteva spingere oltre. Ci sono, infatti, istituti molto interessanti ma che dispongono di risorse finanziarie poco incidenti, e certamente questi aspetti andranno affrontati in futuro.

Per quanto concerne il disaccoppiamento, cioè il sistema di sostegno diretto alle imprese agricole che non è agganciato ad alcun indirizzo produttivo (ed è quindi sganciato dalle tipologie colturali o di allevamento fin qui realizzate), esso comporta una maggiore libertà e quindi un maggiore rischio, che a loro volta riconducono all'esigenza di esercitare una maggiore responsabilità. E la responsabilità si esercita attraverso un alto profilo organizzativo. Il dato di fatto è che abbiamo alcuni settori merceologici che erano accompagnati al mercato dalle regole comunitarie e oggi non lo sono più. I due argini che dovevano contenere il flusso delle merci verso il mercato erano fissati dalla Comunità Economica Europea e adesso sono sostituiti da un argine nazionale pubblico e da un autogoverno delle dinamiche di prodotto, che i privati si debbono dare.

Il nostro paese ha deciso di non darsi l'argine nazionale, perché col disaccoppiamento totale abbiamo rinunciato a questa possibilità. Se questo è vero, e senza voler esprimere un giudizio di valore, ciò implica che tutti e due gli argini debbano essere costruiti attraverso dinamiche di autogoverno del prodotto. Arriviamo così al tema più delicato e più critico per l'agricoltura italiana, perché se riteniamo corretto l'assunto prima richiamato, e cioè che abbiamo un deficit di organizzazione del prodotto e di messa a punto della strumentazione in grado di accompagnare il prodotto al mercato, questo diventa il fattore critico fondamentale al quale rivolgere tutte le attenzioni, se ci interessa raggiungere determinati obiettivi.

È un bene, quindi, da questo punto di vista, la scelta di avvalersi dell'articolo 69: se infatti le risorse sono esigue e la qualità è la stella polare dell'agricoltura italiana, riten-

go che far confluire su obiettivi di qualità anche le azioni del primo pilastro sia una buona cosa, e abbiamo fatto bene a partire subito in questa direzione.

Il risultato ottenuto non è ancora quello desiderato, poiché ci siamo scontrati con il problema atavico delle politiche dell'Unione Europea, che è quello della rigidità interpretativa. Una gestione solo di carattere nazionale è di per sé preclusiva della possibilità di aderire ai connotati di identità qualitativa, straordinariamente diversificati in un paese ricco di agricolture come il nostro. Tale situazione ci ha indotto e costretto a trovare non un massimo comune denominatore tra tutte le regioni, ma un minimo comune denominatore. Assumiamo questo dato in chiave critica: l'importante è partire da qui per riuscire a compiere, a partire dall'anno prossimo, dei passi che progressivamente riescano a condurci ai risultati auspicati.

*Intervento alla tavola rotonda La riforma della PAC: le scelte nazionali e la compatibilità con il negoziato Wto, Forum Internazionale dell'agricoltura e dell'alimentazione, Cernobbio, 22 ottobre 2004.*

## Organismi geneticamente modificati: decidiamo consapevolmente

Porsi le domande giuste, lo sappiamo, è avere già metà delle risposte. L'altra metà è saggio cercarla, non presumerla. Nel dibattito senza confronto che si è aperto sull'introduzione delle coltivazioni OGM nei nostri campi prevale la tendenza a eludere il cuore del problema e il faticoso esercizio di responsabilità che la sua soluzione comporta.

Vista da questo angolo di periferia del mondo e riguardata in un'ottica squisitamente agricola, la decisione che dobbiamo adottare non investe la tutela della salute, non segna il confine tra accettazione e rifiuto della scienza, non ha nulla a che fare con la terribile piaga della fame. Sulle grandi questioni planetarie, dense di implicazioni etiche e politiche, l'umanità continuerà ad interrogarsi per lungo tempo. Che lo faccia anche la chiesa cattolica, alla ricerca di soluzioni che allevino i mali del mondo, a me pare un bene. Ringraziando il cielo il nostro compito è più semplice e lo possiamo svolgere entro confini critici sufficientemente definiti e riconoscibili.

Io penso che la salute vada garantita a tutti, semplicemente. Non voglio nemmeno immaginare che i prodotti OGM autorizzati al consumo non siano sicuri. Sarebbe un crimine. Il giorno, poi, in cui l'ingegneria genetica rendesse rigogliosi di colture agricole i terreni desertici saremmo i primi a rallegrarcene. Anche se, forse, parte delle energie che vengono spese per convincere della necessità di ingegnerizzare le piante così da predisporle al ciclo climatico siccitoso, potrebbe essere utilmente impiegata per contrastare l'effetto serra che lo alimenta.

Il rifiuto di sottoscrivere il protocollo di Kyoto da parte del paese più energivoro del mondo fa dubitare della sincerità delle lacrime di George W. Bush per l'Africa "affamata dalle resistenze europee agli OGM". L'ispirazione a tanta sollecitudine viene più dal portafoglio che dal cuore. Meglio, per favorire lo sviluppo, il rispettoso progetto dell'Unione Europea per abbattere le barriere tariffarie dei prodotti dei paesi più poveri. Meglio, molto meglio, rimettere loro i debiti.

Assegniamo, dunque, agli scienziati il compito di spostare sempre più avanti le frontiere del sapere. Affidiamo alle istituzioni la responsabilità di indirizzare e governare gli esiti della ricerca, a garanzia della salute e dell'ambiente. Consegniamo alle nostre coscienze l'impegnativa valutazione se la fame nel mondo si debelli con il ricorso alla tecnica o non piuttosto, o soprattutto, attraverso lo sviluppo, le libertà, la giustizia. Dove ci sono queste condizioni le persone mangiano, anche troppo. Senza bisogno di OGM. E mettono limiti alla produzione. Dove mancano queste condizioni la gente non ha cibo. Neppure OGM. Che oggi viene prodotto nei terreni fertili e non nei luoghi marginali da recuperare a coltura. Che non costa meno del prodotto tradizionale. Che

non è più ecologico del prodotto biologico. Che non eleva la condizione dei contadini. Io non so se possa essere altrimenti. Riesce difficile immaginare un mondo di tutte piante resistenti agli erbicidi e agli insetti. Pensare che si possano eliminare le contraddizioni, che non si producano quelle interazioni evolutive nei comportamenti della natura che proprio la scienza ci ha disvelato.

Occorre avere prudenza. Per evitare che le speranze diventino illusioni. Occorre avere rispetto. Per i dubbi e le domande della nostra gente.

Sbaglia chi pensa che la resistenza ai cibi OGM della vecchia Europa, dove in campo medico e farmacologico non si registra un'analoga opposizione, e le preoccupazioni degli agricoltori nascano dal pregiudizio, dalla disinformazione o, peggio, dall'egoismo. Non c'è rapporto alcuno tra la scelta di non produrre OGM in Toscana e la fame nel mondo.

Le domande dei cittadini d'Europa sono mature, intelligenti, ecologicamente generose, consapevoli che la biodiversità è una ricchezza dell'umanità. Chiudersi al confronto, negarsi a una ricognizione di merito, sottovalutare il contributo della scienza, lasciarsi pervadere dalla paura del nuovo è sbagliato. Ma tacciare di oscurantismo chi non accetta ogni e qualsiasi innovazione, chi solleva interrogativi, significa negare i fondamenti della cultura moderna che si alimenta di ragione e di dubbio. È come uccidere Socrate per la seconda volta.

Siamo chiamati a compiere una scelta destinata a incidere per sempre sui destini della nostra agricoltura. La commissione europea, alcuni stati, una parte del mondo agricolo sono inclini ad avviare le produzioni OGM anche in Europa. Per ragioni di opportunità internazionale (le incalzanti pressioni degli Stati Uniti e di altri paesi), per ragioni di principio (la libertà di produrre), per ragioni strategiche (non si può restare ai margini del grande processo scientifico-economico biotech).

È una scelta politica legittima, ancorché distante dalla coscienza civile degli europei. Una scelta fondata su un presupposto scientifico indimostrato (la convenienza) e disinvoltamente aggrappata a un principio evocato ed eluso (la precauzione). Le scelte irreversibili non sono rispettose del principio di precauzione. E nemmeno la fretta. Si sostiene che da troppo tempo c'è la moratoria in Europa. Forse. Ma qual è il criterio col quale si misura il tempo, nel nostro caso?

L'agricoltura europea non sta soffrendo per la mancanza di OGM. Non viene in mente un solo settore, un solo territorio in Italia che leghi a questi processi le proprie aspettative, le proprie prospettive. Nemmeno le produzioni agricole su scala industriale sono in questa condizione. Produrre soia fu, al tempo, una scelta politica, una tecnica. Come politica sarebbe la scelta di dar vita, oggi a un piano di proteine vegetali. O, finalmente, a un piano sementi.

È comprensibile il timore di restare fuori dal flusso delle innovazioni possibili. Ma in coscienza dobbiamo dirci che i problemi che abbiamo (per ora questi, poi la scienza si

incaricherà di proporci chissà quante altre opportunità e quanti altri rischi) non ci vengono da un bisogno di OGM, ma dalla regolazione, difficile fino alla improbabilità, del rapporto tra ciò che abbiamo e vorremmo tutti conservare e la discesa in campo dei prodotti ingegnerizzati. Dei quali non è in discussione la libertà di consumo, ma la convenienza.

Le fortune dell'agricoltura italiana, ce lo siamo detti tante volte, sono legate in grande misura all'identità distintiva dei nostri prodotti DOC, DOP, IGP, tradizionali, biologici, integrati. Un mosaico ricco di tessere. Ciascuna di esse ha un valore, il loro assieme è un valore. Culturale ed economico. Che ci prepariamo a difendere a Cancun. L'agricoltura italiana è "complessità, bellezza, armonia, gusto, territorio, socialità", come scrive un caro amico. E sapere. Ogni disciplinare è frutto di una storia e di una ricerca, rappresenta un equilibrio lungamente e sapientemente costruito. Che non si nega all'innovazione rispettosa che valorizza l'identità. Anche nei prodotti tutelati.

Possiamo passare su questo affresco una mano spersonalizzante di vernice grigia prodotta nei laboratori d'oltreoceano? Forse non fa male alla salute. Ma alla nostra agricoltura fa bene? A tutta la nostra agricoltura. Che non ha le condizioni strutturali per reggere una competizione di prezzo su prodotti anonimi. Tanto più con sussidi declinanti.

Ecco, dunque, il punto. Finché il cuculo OGM nidifica in altri paesi il problema non si pone. È una loro scelta, misurata sulle loro convenienze. La sovranità alimentare non è un dogma, ma è bene che nessuno dica agli altri cosa devono produrre. O mangiare. È sufficiente rispettare il diritto all'informazione. L'etichettatura serve a questo, non a discriminare. Ma se il cuculo varca l'oceano, depono le sue uova nel nostro nido e ne getta fuori i piccoli della capinera, questo è un problema. Il nostro problema. Che va riguardato con la lente delle nostre convenienze.

Tutti vogliamo il bene della agricoltura italiana. Chi è favorevole all'introduzione degli OGM non può ignorare che in nome di un astratto principio, la libertà di ciascuno di produrre ciò che vuole, viene messo in pericolo un altro preesistente diritto: la libertà di esistere di chi già c'è. E la libertà di consumare quello che già c'è. Non è libertà quella che nega la libertà di altri. Dire viva il biologico, viva il tipico e, assieme, benvenuto transgenico è troppo facile. Dobbiamo ragionarci un altro po'.

L'emergenza provocata in questi mesi dalla presenza in campo di sementi OGM non conformi a legge ci dice quale potrà essere la dimensione del problema quando sistemi differenti fossero chiamati a convivere. Ogni agricoltore sa che il sopravvento dell'uno sugli altri, accidentale o perseguito, poco importa, sarebbe progressivamente inevitabile. Il biologico, che pure sta riservando qualche soddisfazione di mercato, vedrà restringersi gli spazi di evoluzione. Di contaminazione in contaminazione questa tecnica produttiva, che è anch'essa scienza, rischia di non essere più una delle strade importanti dell'agricoltura italiana. E così è per tutti i prodotti che fanno della natu-

ralità e della originalità un carattere distintivo.

Il rischio, si badi, non è reciproco. Così come i costi di organizzazione e certificazione del prodotto, i danni diretti ed indiretti. È la diversità che deve difendersi dalla omologazione, che deve essere comprovata. Non il contrario. Sono i prodotti non OGM che devono fare i conti con le presenze “tecnicamente inevitabili”.

Sono i prodotti non OGM quelli per i quali le raccomandazioni dell’Unione Europea giungono a prevedere una raccolta differenziata al centro e ai bordi del campo! Una condizione leonina, nella quale uno dei sistemi è posto in condizione di vantaggio non dal mercato, non dal valore intrinseco del prodotto che offre, ma dalle regole che dovrebbero garantire la convivenza.

C’è più di un paradosso, come si vede, in questa storia che, con la promessa di nuove libertà, rischia di privarci di quelle che abbiamo. L’Unione Europea sembra orientata a considerare la coesistenza inevitabile e necessaria. I cittadini e gli agricoltori non sono chiamati a decidere se sistemi differenti possono convivere ma a ricercare, in ogni paese, soluzioni tecniche per far sì che la coesistenza avvenga nel modo migliore possibile. O col minor danno possibile.

In queste condizioni la coesistenza è una scelta al buio. Priva delle necessarie garanzie. Per attraversare quel Rubicone non basta tirare un dado. Occorre sapere, prevedere, garantire ciò che potrà accadere. Dobbiamo impegnarci seriamente in questa esplorazione tecnica preventiva. Governo, regioni, mondo agricolo. Ma il patto onesto è che dobbiamo esser pronti a non oltrepassare il guado se non avremo la certezza della convivenza. E della convenienza.

Abbiamo la responsabilità di compiere una scelta strategica. Di quelle difficili, che si preferirebbe non dover fare. Perché le realtà dell’agricoltura sono tante, gli interessi non sempre collimanti. E fino ad oggi, bene o male siamo riusciti a tenerli assieme. Dobbiamo decidere se esiste davvero una “via italiana” e quanto vogliamo investire (e rischiare) sulla sua capacità di affrontare con successo i profondi rivolgimenti delle produzioni e dei mercati agroalimentari.

Possiamo affidarci anima e corpo al grande processo biotech, starci dentro condividendone tutte le potenzialità e i rischi, indisgiungibili, dell’omologazione e della subordinazione. Oppure possiamo puntare sull’identità dei nostri prodotti, arricchirla con una ricerca genetica che rispetti la biodiversità e valorizzi i caratteri di originalità, territorialità, tipicità. Una ricerca forse più impegnativa, sensibile, più povera di risorse, ma nostra.

A me pare che la nostra storia, le nostre condizioni, ciò che abbiamo fatto in questi anni, gli squarci di futuro che è possibile intuire nelle domande di consumi di qualità ci indichino la strada.

Ma non faremo prevalere le nostre convinzioni sull’esigenza di dar vita a un confronto rigoroso e rispettoso. Ci sono parole di verità spesso prive di persuasione e parole

persuasive che non contengono verità. Questo è uno di quei passaggi che richiedono saggezza. Abbiamo cura di tenere nelle nostre mani la responsabilità del nostro futuro. Non lasciamo che altri decidano per noi.

*Apparso in Agricoltura, agosto 2003.*

## Biotecnologie: l'invasione degli ultracorpi

Sono tra noi. Racchiusi dentro contenitori neutri, apparentemente uguali agli altri alimenti, entrano nella nostra vita, si sostituiscono ai nostri prodotti. Sono la robusta avanguardia di una rivoluzione verde il cui avvento sta già condizionando nel profondo lo sviluppo dell'agricoltura mondiale.

Per forza attrattiva o per reazione oppositiva, angelo e diavolo, le biotecnologie, hanno ridisegnato i confini dell'agricoltura, indicato un percorso e tracciato uno spartiacque economico, sociale, culturale e valoriale. Con le potenzialità e i rischi, soprattutto di lungo periodo, di questo processo di straordinaria portata occorre fare i conti fino in fondo. Con animo libero da pregiudizi e autentico spirito di ricerca.

La prima cosa da fare è vedere il re nudo, spogliando le biotecnologie del corredo di motivazioni etiche di cui le si è ammantate. Il fine primario della colossale mobilitazione di risorse umane e finanziarie non è la soluzione del problema della fame nel mondo, la cui cifra tecnica, come sappiamo, è sottordinata alla matrice politico-economica. A riprova di ciò, vediamo che le linee di ricerca principali guardano ai mercati solvibili e non ai paesi poveri.

La questione ha una dimensione scientifica e una dimensione economica che, con tutta evidenza, la orienta. Scienza e *business*. La prima rinvia al tema delle regole. La seconda riporta alla considerazione degli interessi. Ciò che non deve accadere è che il tema delle regole affievolisca e soccomba sotto il peso degli interessi. Qui c'è un primo passaggio cruciale.

Se si vuole uscire da una disputa ideologica, se si intende verificare concretamente la possibilità di ottenere dalle biotecnologie risultati utili e sicuri, occorre riconoscere che, senza regole e strumenti di controllo, quel particolare versante della ricerca che va sotto il nome di ingegneria genetica rappresenta un rischio inaccettabile. La ricerca tesa a ottenere specie e varietà con caratteristiche utili alla produzione intervenendo sui processi naturali è praticata e accettata da sempre. Cosa diversa è proporsi esiti che mai la natura avrebbe prodotto.

Io penso che tanto più alto è il potenziale creativo, e quello di una scienza che trasferisce geni da un organismo a un altro lo è, tanto più forte debba essere il presidio delle regole, la verifica preventiva dei possibili effetti, sulla salute e sull'ambiente. Il principio di precauzione deve prevalere su ogni altra ragione. Di ragioni che inducano a precipitare i tempi, in agricoltura, non ne scorgo. Non abbiamo bisogno di rassicurazioni frettolose, abbiamo bisogno di garanzie, per noi e per la terra di cui siamo custodi.

L'assordante silenzio dei sostenitori del nucleare facile suona, in questi giorni, come un

tragico monito. Non tutto ciò che è scientificamente possibile è moralmente lecito. Il sapere scientifico deve integrarsi in un equilibrio di valori. “La scienza non ha diritto di appellarsi alle proprie tavole di bronzo”, scriveva padre Ernesto Balducci, “perché niente è sacro se non l'uomo”. Da Albert Einstein abbiamo imparato che la coscienza planetaria deve contenere, orientare, disciplinare la ricerca scientifica entro i confini del bene comune. Le istituzioni internazionali devono porsi in condizione di custodirlo. Finora non l'hanno fatto. Il principio di precauzione affermato dall'ONU non trova sedi e strumenti che ne verifichino il rispetto.

È venuta all'evidenza, ancora una volta, la pericolosa sconnessione tra la velocità di diffusione delle conoscenze, processi economici globali governati da gruppi multinazionali e istituzioni in grado di regolarne le dinamiche alla scala corrispondente. I vari comitati nazionali vanno bene, ma la portata della questione sollecita l'Europa ad assumere l'iniziativa. L'Italia, più che a definire una propria posizione originale, credo debba adoperarsi per costruire una posizione europea, anche in previsione degli imminenti negoziati internazionali.

Tutti avvertono la debolezza di una posizione che chiude alla produzione e apre alla penetrazione dei prodotti manipolati geneticamente, senza alcuna possibilità di verifica. Ben venga, allora, l'Agenzia per la Sicurezza alimentare proposta in questi giorni da Romano Prodi sul modello della Food and Drug Administration statunitense, con una giurisdizione estesa a tutto il fronte delle biotecnologie alimentari, interfaccia di una autorità mondiale che va rapidamente creata all'interno del WTO.

Il tema delle convenienze, ora. L'Europa del *set-aside*, delle quote di produzione, dell'agricoltura multifunzionale non avvertiva il bisogno di questa rivoluzione. L'impulso non è venuto né dai cittadini né dai produttori agricoli. Che chiedevano altre cose. Con buona pace del “Nuovo Patto tra società e agricoltura”. E qualche riflessione preoccupata sulla democrazia nella società globale.

Siamo al secondo passaggio cruciale. Che solleva impegnativi quesiti strategici. Come ci stiamo noi, dentro questo processo che altri hanno attivato in corrispondenza ai propri interessi? Lo contrastiamo? Lo assecciamo cercando di recuperare il terreno perduto? Cosa è bene per la nostra agricoltura? Che effetti ci saranno sulle nostre imprese?

Mi prendo la responsabilità di una previsione, dalla quale traggio una convinzione, che proverò a motivare succintamente. Io dubito, considerata la natura dei processi in corso e i caratteri strutturali di gran parte dell'agricoltura italiana, che ci si possa attendere dalla produzione di alimenti modificati geneticamente nel nostro paese il desiderato *trickle down*, l'effetto a cascata delle convenienze dai centri del potere economico al sistema diffuso delle imprese. Non si verifica neppure negli Stati Uniti, dove è in atto un confronto piuttosto vivace. Io non so, per stare ai fatti di casa nostra, se c'è un modello da difendere e preservare, una “Italian way of Agriculture”.

Mi piace pensarlo, l'identità è un valore forte nel vivo di cambiamenti così intensi. In

realtà in Italia ci sono più agricolture e dunque un diverso rapporto col processo innescato dalle biotecnologie. Una parte della nostra agricoltura può trovare nella contrapposizione spazi di valorizzazione, intercettando nuove domande in espansione. È l'agricoltura dei prodotti tipici di qualità, l'agricoltura biologica, quella che guarda ai mercati di chi vuole e può mettere avanti a tutto la tutela della propria salute, la qualità della vita. Un'altra parte, quella delle *commodities*, con margini di caratterizzazione minori, sarà chiamata a reggere direttamente il confronto competitivo. Al quale potrà reagire in modo diverso. O ricercando un proprio spazio differenziato anche in questi settori. O agganciando il proprio vagone alla locomotiva e affidandosi alla propria efficienza relativa. Ferma, in ogni modo, non potrà restare.

Nel primo caso occorre capire se avremo la capacità di tenere, attraverso autonome linee di ricerca, un profilo di innovazione altamente competitivo. Io credo che ci dobbiamo provare, con prudente curiosità. Una direttrice di ricerca che misuri in concreto, con tutte le garanzie necessarie, le applicazioni possibili offerte da biotecnologie responsabili ispirate al principio di sicurezza, che possano offrire vantaggi competitivi a sistemi avanzati di qualità. Nella seconda ipotesi bisogna misurare la competitività delle nostre strutture produttive dentro le nuove condizioni.

Non pongo il problema della dipendenza dall'estero. Quella, purtroppo, c'è già, basta guardare alle sementi. Penso all'accentuarsi della subordinazione, al ciclo produttivo chiavi in mano, che riduce gli spazi di autodeterminazione degli agricoltori, all'adozione di prodotti e tecniche pensate per altri contesti. Si possono creare, anche in questo caso, spazi per una ricerca finalizzata a procurarci margini di redditività legati alle caratteristiche delle nostre imprese?

Ogni percorso, come si vede, propone interrogativi e sospinge a compiere scelte che rafforzino la nostra competitività. Non ci sarà, io credo, una sola risposta. È ormai chiaro che ci troviamo di fronte a strade alternative. Conflittuali fin nei presupposti. La preservazione della biodiversità è la base e la condizione per l'affermazione dell'agricoltura biologica. Lo sviluppo degli organismi geneticamente modificati sospinge, al contrario, verso l'omologazione. Una loro affermazione assoluta può segnare la via del non ritorno. Non deve accadere.

Io credo che non accadrà. Credo che nasceranno due mercati. E che, in un contesto di regole certe, la presenza di prodotti geneticamente modificati sosterrà lo sviluppo dei prodotti naturali, come un arco voltaico. Si produrrà una durevole dialettica degli opposti, che i consumatori, le istituzioni, le organizzazioni agricole possono influenzare. Con l'aiuto di nuove regole.

La riconoscibilità, attraverso l'etichettatura, e la tracciabilità, per conoscere l'origine dei prodotti, sono la condizione e l'architrave dei due mercati. Io dico che di fronte alla personalizzazione dei consumi, che rende flessibile la domanda e orienta i comportamenti della distribuzione, la via maestra che va stimolata e sorretta, dove è possibile, è

quella che punta a una qualità frutto delle tradizioni e del loro perfezionamento tecnico costante. E credo che questo obiettivo sia alla nostra portata, risponda alle condizioni e alle convenienze di gran parte dell'agricoltura italiana. Ora la penso così. Ma è solo l'inizio della storia.

## *7. Aree protette e sviluppo sostenibile*

Il sistema regionale delle aree protette si trova in un momento decisivo della sua evoluzione, dopo la fase fondativa degli ultimi due decenni. L'obiettivo è di consolidare e rilanciare l'esperienza dei parchi, avvicinandola progressivamente ai migliori modelli europei, attraverso una nuova stagione di progettualità e di dialogo efficace e convinto con le comunità locali. Senza dogmatismi, ma aprendosi al confronto in primo luogo con gli agricoltori, che da "storici" avversari dei parchi sono oggi nella condizione di diventare i loro più importanti alleati nella tutela e nella valorizzazione, anche turistica, di ambienti, paesaggi e produzioni peculiari. Di questa volontà di rilancio è testimonianza la nuova legge regionale sulle aree protette, approvata all'inizio del 2005, che punta a qualificare ulteriormente i loro livelli di gestione e a favorire la reale partecipazione di tutti soggetti interessati al loro buon funzionamento.

## Dal parco al sistema integrato

La Regione Emilia-Romagna ha sviluppato dagli anni '80 una significativa politica delle aree protette. E continua a farlo. Pur nelle difficoltà in cui versa la finanza regionale, in questi anni sono aumentate le risorse per il sistema delle aree protette. E le percentuali di territorio destinate a parchi sono cresciute e cresceranno ancora, sia pure mettendo in conto i contrasti che sempre si registrano ogni volta che un'area entra in un regime di protezione.

Ovviamente la politica dei parchi non può perpetuarsi senza una profonda riflessione, libera da dogmi di qualsiasi natura. Siamo abbastanza forti da poterci permettere di riflettere e, se necessario, anche di cambiare, per far progredire l'esperienza delle aree protette. E dobbiamo essere abbastanza intelligenti per capire che è necessario farlo, se non vogliamo tornare indietro.

Il contesto è oggi radicalmente diverso da quello che abbiamo conosciuto a partire dalla Legge n. 394 del 1991. Dal momento che mi pare di essere in condizione di cogliere l'insieme delle insidie che abbiamo intorno, ritengo che dobbiamo reagire spostando la frontiera dell'innovazione più avanti, così da poter alzare l'argine e reggere agli assalti che si stanno manifestando sul terreno politico-istituzionale e anche sul terreno sociale, come insoddisfazione dello stato di cose presente.

Non c'è nulla di peggio in democrazia, io credo, che non dare risposta alle insoddisfazioni che da latenti diventano via via più manifeste. Giuste o sbagliate che siano, le domande sociali richiedono un interessamento e una risposta alle questioni che pongono. Dicevano i latini: *queta non movere*. Da questo punto di vista potevamo anche stare in una condizione di afasia istituzionale ma sarebbe stata la premessa di un'atrofia progettuale nei confronti dei parchi che invece dobbiamo rilanciare.

Vogliamo avviare una nuova grande stagione di progettualità sulla rete che comprende l'insieme delle aree protette, che intendiamo portare a una dimensione di profilo europeo. Questo non significa non avere considerazione per ciò che è stato fatto, significa porci oggi nuovi traguardi, che abbiamo individuato in tre questioni fondamentali.

La prima concerne il rapporto tra i parchi e i cittadini che vivono nei parchi stessi, che non possono essere considerati entità astratte, ma che al contrario costituiscono comunità complesse, anche dal punto di vista degli interessi che legittimamente interagiscono. I parchi sono realtà vive, fatte di uomini e di donne che lì vivono e lavorano, che sono stati gli interpreti della cultura materiale che insiste su quel territorio e sono gli artefici di quei prodotti che, assieme alla dimensione naturale, connotano l'identità specifica e peculiare di quella determinata area territoriale e non possiamo assoluta-

mente ignorare.

La seconda questione riguarda la gestione dei parchi, che oggi si presenta troppo frammentaria. In una realtà come l'Emilia-Romagna, fatta di tanti piccoli parchi, non per colpa ovviamente di chi li dirige, è molto difficile "fare sistema", sia fra i parchi stessi che con il territorio. È necessario che la qualità complessiva della gestione dei servizi dei parchi venga elevata.

La terza questione riguarda il livello di partecipazione: abbiamo bisogno di stimolare e dare strumenti a una partecipazione attiva per determinare un progressivo impossessamento di questa materia da parte dei soggetti interessati al funzionamento del parco. Vogliamo discutere di queste cose con animo aperto, nel rifiuto di ogni dogma. Non ci lasceremo accomunare a una cultura stanca di ricerca, autoreferenziale, che finisce per favorire chi vuole snaturare questa esperienza. Noi la vogliamo, invece, qualificare e abbiamo deciso di non avere complessi, di non delegare a nessuno, di ricercare il rispetto e il contributo di tutti senza deleghe culturali a chicchessia. I problemi vogliamo affrontarli assieme all'intera comunità dell'Emilia-Romagna, in tutte le sue forme ed espressioni organizzate.

Io ho un'idea evolutiva delle cose. Sappiamo tutti che la natura procede spesso per strappi adattativi, ma non mi pare questo il caso. Noi vogliamo fare evolvere il sistema. C'è stata una stagione fondativa fertile, una fase diffusiva di grande importanza, ora dobbiamo andare avanti per difendere quelle esperienze.

Purtroppo ci manca qualcosa: il ministro per l'Ambiente non ha una strategia in materia di parchi. L'atteggiamento minimalista, riduttivista sul tema dei parchi non credo abbia la dignità di una strategia, probabilmente si tratta semplicemente di mancanza di idee e di cultura. Il ministro Matteoli teorizza il buon senso. La mia opinione è che non è buon senso, ma senso comune, cioè la scala regressiva del buon senso; come diceva Manzoni "il buon senso c'era ma si teneva accuratamente nascosto per paura del senso comune". Noi invece abbiamo bisogno del buon senso dettato dall'intelligenza e dalla curiosità di ricerca.

Il territorio è uno, ogni esperto di ecologia sa che è così. Non si opera per compartimenti stagni e la classificazione istituzionale che storicamente è stata la base dei parchi è una classificazione superata scientificamente. Abbiamo bisogno di criteri di scopo, non di una divisione del territorio sulla base del fatto che quel parco è di rango nazionale, regionale, provinciale o locale: si tratta di una concettualizzazione sbagliata, perché queste realtà, al di là del profilo istituzionale che le presiede, debbono tutte insieme fare sistema dentro un quadro unitario affinché il territorio sia un tessuto comune. I parchi sono l'espressione peculiare di un tutto, con le loro specificità che vanno riconosciute e valorizzate, ma non sono avulse dal contesto di carattere generale.

La scelta di tenere paratie stagne è una scelta vecchia e dannosa. Per questo noi la contrastiamo nel Parco Nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano come in qualsiasi realtà.

Non è soltanto una questione di arroganza e di potere o di un ritorno a un centralismo che ritengo esiziale nel governo del territorio. Siamo di fronte a qualcosa di più e di peggio: a una concezione dannosa per il governo dei sistemi territoriali.

Abbiamo deciso di investire sulla diffusione della cultura ambientale, non siamo più nella situazione di qualche anno fa. Le organizzazioni ambientaliste hanno lavorato decenni per ottenere questo risultato e ora rischiano di negare la conseguenza logica del lavoro fatto, che è quella di affidare, democratizzare, elevare il tono della partecipazione per avvicinare il punto di decisione al punto di contraddizione, per responsabilizzare il cittadino.

Responsabilizzare è la parola chiave per affrontare i temi dello sviluppo sostenibile: non è a colpi di decreto che si difenderà l'ambiente e neanche dicendo che nel 2010 calerà del 10%, del 20%, del 30% l'emissione di CO<sub>2</sub>. Dobbiamo coinvolgere e responsabilizzare e, per far questo, produrre un processo di avvicinamento (non di allontanamento, come storicamente è stato). Credo debba finire la discussione sul Parco del Delta del Po nei termini "se il parco è nazionale è buono, se è regionale non è buono". È una sciocchezza concettuale! È finita una stagione di primitivismo ambientale, di semplificazione culturale. È buono ciò che funziona, a prescindere dal fatto che il referente stia a Roma o a Bologna, perché il referente primario per farlo funzionare sono le popolazioni, le comunità che su quel determinato territorio vivono e operano.

Il ruolo dell'agricoltura è un ruolo primario. Non abbiamo accomunato l'agricoltura ad altri soggetti sociali perché il territorio, l'ambiente, la fauna sono un bene di tutti, ma chi sul territorio vive e lavora ha un titolo in più, non per fare quello che vuole, ma per dire ciò di cui ha bisogno all'interno di quel contesto, che non può essere ignorato da nessuna istanza di governo, né vicina né lontana, perché la sua presenza in quell'area è parte del parco. Non ci può essere una separazione assoluta tra la dimensione ambientale e le persone che in essa vivono e operano.

L'agricoltura in Italia è rimasta in genere fuori dai parchi, tranne che in qualche realtà; quando è compresa nei parchi lo è con riluttanza, mai con entusiasmo, spesso per costrizione o altre volte per circonvenzione. C'è stata una stagione nella quale si facevano i parchi dicendo "facciamo i parchi che poi arrivano soldi a fiumi". Non è questa la strada per tutelare e valorizzare i parchi. Non vogliamo riprodurre sistemi artificiali destinati a inginocchiarsi alle prime difficoltà. Ma sta di fatto che raramente il matrimonio tra agricoltura e parchi è stato un matrimonio d'amore. Ma penso, da esperto di agricoltura quale mi considero (mi sento meno esperto sul versante dei parchi), che oggi ci siano le condizioni per celebrare un matrimonio più felice per una ragione fondamentale: sono cambiate le traiettorie ed è cambiata sia la missione dei parchi sia la missione dell'agricoltura.

Sostengo che in un paese come l'Italia l'agricoltura o sarà ecosostenibile o non avrà futuro.

Quando vado a discutere con gli agricoltori nei parchi e sento manifestare dei problemi, penso all'agricoltura tradizionale di vent'anni fa e penso che quell'agricoltura fosse difficilmente compatibile con la preservazione dell'ambiente naturale. Sappiamo tutti, e gli agricoltori per primi, quanto non sia vero che l'agricoltura, per definizione, tuteli l'ambiente. Quando utilizza tecniche colturali sbagliate non tutela l'ambiente, ma provoca danni.

L'agricoltura italiana sta imboccando una strada nuova e diversa dalla missione che interpretò efficacemente in termini quantitativi, a prescindere dalle tecniche di produzione, allorquando più di cinquant'anni fa un'Europa uscita affamata dalla guerra chiedeva cibo. Recriminare dopo è stato un esercizio di ingenerosità troppo facile: in quel momento l'agricoltura doveva produrre e la rivoluzione verde produsse, e non andava tanto per il sottile, perché bisognava mangiare.

Oggi, nella società del benessere, la missione, il cemento del nuovo patto sociale che si sta stilando tra la società europea e le sue agricolture è una cosa diversa.

La stessa agricoltura italiana ha delle traiettorie che, rendendola assai poco competitiva sul versante dei costi, la costringono a dare risposte sul versante della sicurezza, della naturalità, della qualità e dell'identità dei suoi prodotti. Questa è l'agricoltura del futuro e non è in contrasto con gli obiettivi e l'evoluzione dei parchi. Questa agricoltura non trova nei vincoli dei parchi, come poteva avvenire 20-30 anni fa, un limite insormontabile. Oggi è, invece, possibile trovare una corrispondenza tra questi due fattori. E il nostro obiettivo è coinvolgere gli agricoltori, là dove ci sono, nel governo dei parchi, per fare in modo che l'agricoltura sia dentro i parchi. Credo che faremmo una cosa utile alla salute del territorio, se riuscissimo a far entrare molta più agricoltura nei parchi, con questi indirizzi e orientamenti. Perché un'agricoltura ecosostenibile apporta benefici anche di carattere generale.

Penso anche che dobbiamo, allo stesso modo, fare entrare un po' più di turismo nei parchi. Come stiamo facendo con le strade dei vini e dei sapori e con tanti altri progetti, dobbiamo cercare di intercettare e promuovere un consumatore curioso, un turista attento e intelligente, colto, per dargli un prodotto di qualità, legato a un determinato territorio, stimolando la sua curiosità ad andare a cercare in quel territorio le condizioni produttive, la situazione, l'ambiente che è stato alla base di quel prodotto di straordinaria qualità.

Vale per le città d'arte, con le loro eccellenze culturali, come per i parchi: sono gli uomini e le donne che plasmano il territorio, la sua cultura, l'originalità dei suoi prodotti. E il turismo è necessario per far emergere quei valori e quei prodotti.

Anche qui dobbiamo compiere un esercizio di grande duttilità intellettuale, perché il problema non è se aprire al turismo. Il problema, come per tutte le cose, è la misura di questa presenza. E questo è uno dei compiti strategici dei parchi. Per questo obiettivo devono avere un budget, impegnare risorse. Vorrà dire che al termine del loro manda-

to i presidenti e i direttori dei parchi, come i presidenti e gli assessori regionali, verranno giudicati per come hanno esercitato le loro funzioni.

Dobbiamo aprire una stagione che si prefigga un grande rilancio delle tematiche ambientali e delle aree protette all'interno di un impianto che le assuma con sempre maggiore pregnanza dentro il contesto sociale, economico e territoriale della nostra regione.

*Intervento alla tavola rotonda Uomini e Parchi: protezione, valorizzazione, partecipazione nelle aree protette, SANA, Bologna, settembre 2002. Apparso in Arpa Rivista, n. 4/02.*

## Una nuova governance per le aree protette

La Regione Emilia-Romagna si trova all'inizio della discussione su come rilanciare le proprie politiche sulle aree protette, avviata in occasione del Sana 2002. Non abbiamo fretta di concludere, e con questo mio intervento non voglio neanche sovvertire il senso dell'iniziativa di oggi, antepoendo le ragioni della politica alla considerazione dei bisogni e delle opportunità.

Con l'incontro di oggi volevamo interrogarci, e lo stiamo facendo con lo spirito giusto, al di là delle differenze di accento. Questa è una materia delicata, da maneggiare con cura, dove ci sono anche ipersensibilità che non rendono sempre agevole una dialettica fertile delle opinioni.

Oggi siamo qui perché ritengo che la politica debba attingere alle condizioni storiche e culturali del momento, che sono per definizione in continuo cambiamento. Vogliamo partire da qui per migliorare la qualità del governo dei processi, così come oggi vengono gestiti, perché tale miglioramento è un valore in sé e perché credo che il solo argine capace di reggere l'offensiva di segno contrario è un argine dinamico. Non ne conosco altri. Perché un'esperienza abbia successo, non è sufficiente fissarne le finalità, ma occorre dividerne il senso e governarne le contraddizioni.

Ho fatto questa premessa perché non esiste un bisogno istituzionale di cambiare la legge sui parchi e il nostro giudizio sull'esperienza in essere è positivo. Se si creeranno le condizioni, quindi, vorremmo migliorarla senza stravolgerla. Ho usato il condizionale per sottolineare che non lo faremo ad ogni costo, ma nemmeno rinunceremo a discutere le ragioni e i modi di un possibile perfezionamento.

Sento il bisogno di precisare questi principi perché è una necessità manifestata dalle comunità locali, che ho ascoltato anche oggi in molti interventi, ed è anche ciò che vediamo muoversi su un orizzonte che è sempre più vicino, pericolosamente vicino, e si presenta ormai in forma manifesta.

Tutti gli interventi suggeriscono di considerare con cura sia i bisogni sia le opportunità che abbiamo di fronte. Due sono le direzioni del cambiamento, entrambe vive e operanti, e due anche le direzioni della ricerca, assai diverse l'una dall'altra. Rimanere immobili, pensando così di affermare i valori che ci accomunano, sarebbe un errore. Bisogna saper riconoscere la linea di ricerca che si ritiene giusta e parteciparvi. Io credo, al di là dei parchi, che ogni cultura chiusa sia una cultura morta e quindi la domanda da porsi non è se cambiare o meno ma qual è la direzione del cambiamento.

Essere a favore della conservazione dell'ambiente non deve coincidere con l'essere conservatori in politica. Semmai l'elemento di base per poter conservare le risorse natura-

li, come ci proponiamo di fare, è la capacità di innovazione, il saper cogliere dinamicamente le domande e le nuove condizioni. Ritengo di interpretare il pensiero di tutti i presenti dicendo che l'idea da seguire è quella di uno sviluppo dolce. In questa fase dobbiamo essere in grado di distinguere e contestualizzare i bisogni e le spinte politiche. Estremizzando il concetto: le pressioni degli speculatori sono una cosa diversa dalle domande di partecipazione democratica delle popolazioni locali. Non possiamo continuare ad accomunarle o, peggio, sovrapporle, anche perché in un caso ci troviamo di fronte a un nemico e nell'altro a un possibile alleato.

Fare in modo che un soggetto diventi nostro alleato non dipende solo dai suoi pregiudizi e dalle sue arretratezze, dipende anche dalla natura e dalla qualità del nostro approccio e delle nostre politiche relazionali.

C'è stata, e forse non sempre a torto, una storica ostilità del mondo dell'agricoltura nei confronti dei parchi. Ma noi ci troviamo a gestire ambienti spesso antropizzati, vaste aree rurali dove ci sono problemi di gestione, e non di semplice protezione, con ambienti e paesaggi diversi, economie peculiari e, dunque, problemi di adeguatezza regolativa ed efficacia operativa che nessuno può trascurare. Il ragionamento che stiamo facendo sulle classificazioni serve a gestire al meglio tutte queste diversità. Il semplice fatto di ragionare su questi obiettivi non ci colloca automaticamente sulla linea del nemico. Io sono un sostenitore della legge quadro nazionale, ma se al suo interno ci sono elementi di inadeguatezza, perché non porli in rilievo?

È la direzione di marcia che connota e qualifica la nostra ricerca. Le classificazioni rimangono comunque un mezzo per raggiungere lo scopo: se non si tara bene lo strumento, infatti, questo tipo di ricerca tende a restituire il risultato desiderato, per cui è necessario definire in modo accurato le condizioni e gli scopi per assicurarle un buon grado di funzionalità. Attualmente nella nostra regione faticiamo terribilmente ad essere un sistema territoriale e a considerare le aree protette come una parte e un'espressione peculiare di un contesto unitario, a vederle come qualcosa di diverso ma non di separato dal resto del territorio.

Non solo faticiamo ad essere un sistema regionale, ma non siamo neanche un sistema nazionale.

Il problema è che noi oggi abbiamo un insieme di realtà atomizzate e assai poco relazionanti in senso orizzontale: come posso pensare di governare il sistema regionale se ogni parco nazionale ha una gestione a sé stante? Il Parco Nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano, ad esempio, è diventato una sorta di zona extraterritoriale e il proconsole che viene da Roma sembra che non debba avere contatti con il territorio che gestisce. Questa per me è una concezione che appartiene allo stadio fossile dell'ambientalismo, con realtà atomizzate senza rapporti con i soggetti sociali portatori di interessi. Bisogna fare in modo che ciascun segmento, ciascun comparto, sia di per sé portatore di interessi, che i parchi non siano entità avulse del territorio e risultino, invece,

una parte peculiare di un tutto, che siano fortemente interattivi con il tutto. Un'evoluzione di questo tipo richiede una regolazione specifica, che ne esalti le particolarità, contestualizzandole nel territorio.

I parchi non appartengono solo alla comunità scientifica, ma anche, e in primo luogo, alle comunità locali. La comunità scientifica, con gli apporti di cui ci stiamo avvalendo, deve aiutarci a costruire le regole e le condizioni migliori per una protezione responsabile da parte delle comunità locali, che è la condizione indispensabile per preservare, portare avanti e migliorare questa nostra ricchezza.

Abbiamo bisogno di un'ispirazione, di un quadro di riferimento che ci aiuti a scegliere nel modo migliore, senza dividerci sulla direzione di marcia.

Per me l'autonomia del parco e il sistema non sono due concetti necessariamente antitetici. Il problema, se assumiamo di realizzare questo tipo di relazione, è a quali livelli farlo, con quale filo riuscire a cucire questi rapporti. Sono d'accordo con Gambino che non si affronta un problema di questa portata restando all'interno del recinto istituzionale, selezionando i profili istituzionali in ragione di un pregiudizio. Nella gestione delle aree protette i comuni risultano costantemente in odore di eresia, le province sospette e la regione anche, mentre lo Stato appare il più adatto per questo ruolo perché è lontano dalle contraddizioni del territorio. Si tratta di un problema culturale: io, infatti, credo che sia vero il contrario, dato che per governare questi processi bisogna utilizzare strategie di avvicinamento e partecipazione. Così facendo si avvicina il centro di decisione al punto di contraddizione e si suscita un apporto positivo di tutti i soggetti che, in una società complessa come la nostra, concorrono al governo dei processi. In queste condizioni non è possibile governare questioni a livello di sistema solo attraverso la dimensione istituzionale. Come ha appena detto il rappresentante del WWF noi stiamo parlando di cultura e sosteniamo di essere portatori di cultura, ma ci contraddiciamo da soli se abbiamo paura del confronto e cerchiamo di esorcizzare le contraddizioni, se non investiamo sul grande patrimonio che si è riusciti a costruire in questi anni, grazie soprattutto ai movimenti ambientalisti. C'è una coscienza ambientale diffusa che sta crescendo e sulla quale dobbiamo puntare.

Così facendo non voglio sedermi sul gradino più basso del sagrato, quello in cui prosperano il senso comune, il pregiudizio, l'insensibilità. Io voglio, posso e devo portare da questa parte le persone di buon senso, quelle che hanno dubbi e non pregiudizi, che sollevano problemi, che chiedono delle garanzie. A tutte le domande oggi dobbiamo cercare di dare delle risposte fuori da una logica di autoappagamento per ciò che abbiamo già fatto, andando oltre i confini dell'area protetta.

Ogni domanda senza risposta è, infatti, come un fiume carsico che riemerge e porta l'acqua al mulino dell'avversario, esattamente come sta accadendo in questo momento. È necessario analizzare i progetti senza tenere conto dei confini amministrativi dei parchi e delle riserve, perché troppe volte questi confini sono stati tracciati senza avere un

reale progetto da proporre a chi vive nel parco o nelle sue immediate vicinanze.

Anche per l'agricoltura dobbiamo evitare di lasciarci trasportare da pigrizie mentali che ci portano a reiterare schemi di analisi che non sono più appropriati alla realtà d'oggi. Ogni agricoltore, a differenza di venti o anche solo dieci anni fa, capisce che l'agricoltura del futuro o sarà ecologica o non sarà. Questa è la realtà in Italia, perché i consumatori chiedono all'agricoltura cose diverse da quelle che chiedevano negli anni '50, '60 e '70. È una domanda che nasce dalla mancanza di alternative, perché sul piano dei costi le colture tradizionali in Italia non sono più competitive rispetto alle grandi produzioni di massa, per via degli svantaggi a livello di terreni, capitali e lavoro. Negli ultimi anni l'agricoltura ha assunto nuovi valori e per la prima volta dal dopoguerra a oggi abbiamo la possibilità di riproporre una saldatura tra l'interesse pubblico e la necessità di preservare i beni ambientali e così facendo curare sia gli interessi dei consumatori che quelli degli agricoltori. Siamo di fronte a una ricomposizione di obiettivi storicamente disgiunti e di questo se ne sono resi conto anche gli agricoltori.

Abbiamo bisogno di costruire le condizioni progettuali che mettano in rete il valore delle aree protette: i fattori di contrasto potenziali e storici si sono oggettivamente attenuati e devono diventare elementi di valorizzazione. Quando un'impresa agricola, non per coercizione o lusinga economica, deciderà in coscienza di poter far parte di un'area protetta, quello sarà un gran giorno. Dobbiamo costruire delle condizioni, delle regole, dei progetti per realizzare questo risultato. E suggerisco di non assimilare gli interessi del mondo agricolo, che riconosco e con i quali voglio interloquire, con quelli dei cacciatori, due entità assolutamente diverse che non hanno niente a che fare.

Come dicevo prima, mi va bene tenere conto degli interessi e dei soggetti dentro e fuori dal parco, la natura è un bene di tutti e nessuno ha il diritto di piegarla ai propri interessi, ma chi su quel territorio ci vive e lavora, realizza il proprio reddito, investe se stesso, il proprio futuro, la propria vita, ha diritto di dire una parola in più e ha diritto a un ascolto in più. A questi soggetti noi dobbiamo dare dei parchi dotati di strumenti per parlare e di opportunità per essere ascoltati. È questo è un modello di area protetta che ancora non esiste.

Il ragionamento da fare per il futuro deve tendere a spostare su una frontiera più avanzata le linee di governo del sistema delle aree protette che noi vogliamo arricchire e ampliare attraverso un processo di qualificazione gestionale e accrescimento relazionale. È questo il tema che abbiamo di fronte. Badate, io non so dove arriveremo (prima qualcuno sollecitava una risposta a livello regionale su ciò che accadrà a livello nazionale), ma dobbiamo e possiamo ragionare solamente su ciò che accade nei nostri territori. Io non so cosa farà il legislatore nazionale, ma noi in Emilia-Romagna siamo decisi a preservare le nostre prerogative e a farle valere. Vogliamo portarci sulla frontiera più avanzata che possiamo raggiungere in questi condizioni.

Il modo migliore per risolvere i nostri problemi e contribuire alla riconsiderazione

degli orientamenti di carattere politico istituzionale che stanno maturando nel contesto nazionale è offrire la rappresentazione di una realtà che, con grande comunione di intenti nella dimensione istituzionale e in quella privata, persegue lucidamente obiettivi di allargamento, qualificazione, rafforzamento di tutto il nostro sistema delle aree protette. Il percorso che abbiamo appena iniziato, e che porteremo avanti misurandolo col passo del rapporto dialettico, ha aperto una nuova fase che mi pare molto importante, perché tiene il tema delle aree protette al centro dell'attenzione e della sensibilità nella Regione Emilia-Romagna, dando anche un contributo alla soluzione dei gravi problemi che si prospettano a livello nazionale.

*Intervento al seminario Il sistema nazionale delle aree protette nel quadro europeo, Bologna, 13 gennaio 2003.*

## Strategie politiche per le aree protette: quali prospettive?

*È trascorso un anno e mezzo dalla seconda conferenza nazionale sulle aree protette, nella quale il ministro Altero Matteoli ha annunciato l'inizio di una nuova fase per i parchi del nostro paese; una fase caratterizzata dalla centralità dell'uomo e dallo sviluppo, con l'obiettivo di superare una cosiddetta pratica eccessivamente vincolistica e conservativa nella gestione. Che giudizio dà della politica praticata dal ministro in questo campo sino ad ora?*

Parlano i parchi. Dalla conferenza di Torino è passato più di un anno e le previsioni pessimistiche formulate allora si sono purtroppo avverate. La centralità dell'uomo non c'entra. Non vedo alcuno spessore filosofico, vecchio o nuovo, nell'azione di questo ministro. La dominante del suo operato è l'insensibilità a questi temi, una distanza culturale che si traduce nel non fare e nel disfare ciò che è stato fatto. Non c'è mai stata possibilità di aprire un confronto reale. Regioni, enti locali, ambientalisti, agricoltori sono tagliati fuori. Senza dialettica delle idee quel che resta è solo una gestione burocratica senza passione e senza progetto. Assistiamo così a un progressivo sgretolamento del sistema dei parchi, uno svuotamento del loro significato, della loro iniziativa, testimoniato dall'abnorme pratica dei commissariamenti degli enti parco, in genere con personale politico dequalificato. In stridente contrasto con i proclami che volevano restituire occasioni di sviluppo alle aree protette, ciò che abbiamo oggi è solo occupazione di poltrone e immobilismo.

*Cosa servirebbe per rilanciare oggi la politica nazionale a favore delle aree protette e per costruire il cosiddetto "sistema nazionale dei parchi", vale a dire un insieme coordinato di azioni e progetti rivolti tanto alle aree protette nazionali, quanto a quelle regionali e locali, che veda impegnati, in cooperazione tra di loro, Stato, Regioni e Autonomie Locali?*

Servirebbe innanzitutto un ministro dell'Ambiente. Servirebbe una cultura della biodiversità. Servirebbe una politica ambientale anche al di fuori delle aree protette. Servirebbe una disponibilità al dialogo con le Regioni e le Autonomie Locali. Servirebbe il rispetto delle popolazioni, la volontà di renderle realmente protagoniste, di responsabilizzarle. Date queste condizioni, il ministro dovrebbe dare vita a un progetto nazionale, inquadrato in una prospettiva europea, di Rete Ecologica Nazionale; una rete di cui siano parte il sistema delle aree naturali protette (di ogni livello e tipologia), i siti di interesse comunitario, gli ambienti naturali che li collegano quali i crinali, i fiumi, ecc.

Infine, occorrerebbe investire risorse umane ed economiche, per dimostrare coi fatti che la difesa della natura costituisce davvero un obiettivo strategico per il paese. Insomma, servirebbe tutto ciò che non c'è.

*Come la Regione pensa di contribuire alla prospettiva di crescita del sistema nazionale e alla crescente diffusione di una cultura dei parchi?*

Anzitutto cercando di far funzionare bene le aree protette qui. Vale e piace ciò che dimostra di rispondere efficacemente agli scopi. L'Emilia-Romagna è tanto più credibile nel rivendicare una politica nazionale, se dimostra di essere all'avanguardia nel tutelare e valorizzare il proprio territorio. Anche in assenza di un disegno e di una strategia nazionale, l'Emilia-Romagna sta dunque cercando di fare crescere le proprie aree protette nella visione di un sistema nazionale. Siamo tra le poche regioni italiane che si sono adeguate alle richieste dell'Unione Europea per l'ampliamento delle ZPS (Zone di Protezione Speciale) ai sensi della Direttiva "Uccelli". I nostri parchi sono in prima fila nella costruzione del sistema APE (Appennino Parco d'Europa) e di quello delle aree fluviali del bacino del Po. In sostanza proseguiamo con coerenza nel cammino intrapreso molti anni fa, allargando e consolidando il nostro sistema di aree protette.

*Come valuta la situazione delle aree protette regionali oggi? È soddisfatto del grado di maturazione conseguito negli ultimi anni dal sistema regionale? Può segnalare un obiettivo che considera pienamente raggiunto e, al contrario, un elemento di fragilità che la preoccupa?*

In Emilia-Romagna la situazione delle aree protette è buona. Il nostro sistema, a differenza di altri sistemi regionali che segnano il passo o stanno purtroppo regredendo, in questi anni si è sviluppato. La crescita è in atto anche grazie all'impegno delle province, che stanno accompagnando positivamente lo sviluppo delle aree protette, attraverso la redazione di progetti mirati e la messa a disposizione di cospicue risorse finanziarie. Come Regione stiamo concludendo il programma di investimenti 2001/2003, che ha visto un nostro impegno diretto pari a 10 milioni di euro. C'è ancora da fare per migliorare. Serve una maggiore capacità di fare sistema, sviluppando progetti comuni tra più aree protette, mettendo insieme le forze, soprattutto nei parchi di minori dimensioni. È molto positivo che quasi tutti i parchi e le riserve esistenti si siano dotati dei piani territoriali, e che alcuni si stiano apprestando ad approvare i rispettivi programmi di sviluppo. Ma al di là di tutto questo, o forse anche grazie a tutto questo, il risultato più importante che si è raggiunto in questi anni è la diffusione di una sensibi-

lità, di una cultura dei cittadini che sostiene e orienta l'azione di tutela e valorizzazione dei beni naturali. Un elemento di fragilità è di converso rappresentato da un grado di coinvolgimento responsabile delle comunità locali, che dobbiamo rendere ancora più intenso. Partecipazione è la parola chiave. E a questo stiamo lavorando.

*Quali scelte e programmi la Regione intende mettere in campo per migliorare l'efficienza delle aree protette nella gestione dei territori di competenza e nel perseguimento degli altri loro obiettivi istituzionali?*

Manca un anno alla conclusione della legislatura e lo vogliamo impiegare nella preparazione della nuova legge per il sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti della Rete Natura 2000. Una legge che riservi alla Regione il ruolo di programmazione, rafforzi nei parchi l'autonomia gestionale e affermi una logica di sistema in cui trovano un ruolo le popolazioni residenti, sia attraverso gli enti locali che le rappresentano, sia più direttamente: prevediamo un riconoscimento del ruolo degli agricoltori che operano dentro le aree protette. Verranno accresciute le competenze delle province ed estese le categorie di aree protette oggi esistenti, introducendo quella dei paesaggi naturali e seminaturali protetti, da tempo suggerita a livello internazionale dall'IUCN. Sì, credo che stiamo facendo un buon lavoro, in armonia con la miglior produzione normativa europea. Il confronto col mondo ambientalista ci fornirà ulteriori indicazioni per perfezionarlo.

*Nasceranno altri nuovi parchi e riserve nei prossimi anni, portando la percentuale di territorio regionale protetto oltre la soglia del 10%?*

La nuova legge favorirà il radicamento e l'estensione delle aree protette regionali e lo farà attraverso la partecipazione dei cittadini. Non siamo in corsa con le percentuali ma vogliamo aumentare la quota di territorio protetto: un obiettivo che riguarda il benessere di tutti i cittadini dell'Emilia-Romagna. Sono in cantiere nuovi parchi, innanzitutto quello ormai storico della Vena del Gesso Romagnola, e nuove riserve, a partire da quella del Contrafforte Pliocenico in provincia di Bologna. Quello che ci interessa non è solo raggiungere obiettivi quantitativi ma migliorare la qualità delle politiche di conservazione del patrimonio naturale in Emilia-Romagna. A questo scopo serve soprattutto creare collegamenti, corridoi naturalistici efficienti, capaci di rompere l'isolamento delle singole aree e della biodiversità in esse presente. Bisogna evitare l'ulteriore frammentazione della residua naturalità, specialmente quella ancora presente nella pianura, e cercare con ogni mezzo le condizioni per ricostruire connessioni ecologiche che

si stanno sfilacciando o si sono rotte. Tutto questo passa attraverso i provvedimenti legislativi, l'azione delle nostre aree protette, una buona gestione dell'intero territorio, ma il suo fondamento più autentico risiede in un fattore culturale, la nostra capacità di essere in armonia con la natura, ripensando il nostro ruolo, i modelli di consumo, i caratteri dello sviluppo. Sì, credo proprio che lo sviluppo sostenibile debba diventare l'obiettivo e il parametro delle nostre azioni.

## *Primi bilanci e prospettive*

La legislatura che sta per chiudersi è stata ricca di fermenti innovativi sull'intero arco delle tematiche ambientali. Con il primo *Piano regionale di azione ambientale* lo sviluppo sostenibile ha assunto un ruolo strategico nell'orientamento dell'insieme delle politiche dell'Emilia-Romagna. Ne hanno tratto ispirazione le attività di pianificazione territoriale e di programmazione settoriale. Ne ha avuto impulso una nuova generazione di strumenti di misurazione e governo dei fenomeni. È cresciuta una nuova idea del benessere individuale e sociale, alimentata dalla partecipazione e sorretta dalla responsabilità che la conoscenza sempre suscita.

Le società complesse hanno bisogno di decisioni rapide, flessibili, incisive. Perché lo sviluppo sostenibile si inveri non basta "capire" quanto sia necessario, occorre "fare". L'adesione dei cittadini e dei soggetti economici che si manifesta nella partecipazione alle Agende 21 locali e negli accordi volontari assume un rilievo decisivo. Intrecciato com'è coi fili dell'economia e della socialità, l'ambiente è una materia viva, al tempo stesso rigida e malleabile.

Tutto è difficile ma nulla è precluso quando la buona politica e la cultura delle persone respirano assieme. Le cose muovono nella giusta direzione. L'approccio è più maturo. Gli accordi per la qualità dell'aria, che aprono la strada ai piani di risanamento provinciale. Il piano di tutela delle acque, che affianca l'originale lavoro per la gestione integrata delle zone costiere. Il piano energetico, che si propone obiettivi di contenimento delle emissioni in armonia con le indicazioni di Kyoto. L'accresciuta e innovativa attenzione per la salvaguardia e la valorizzazione delle aree protette. Il processo di riorganizzazione dei servizi pubblici urbani che la Regione intende sospingere con determinazione verso il risparmio delle risorse e l'ottimizzazione del ciclo dei rifiuti.

Ma c'è ancora molto da fare.

Certo non giova al conseguimento dell'obiettivo la marginalità che le politiche ambientali hanno assunto nell'azione del governo, la carenza di risorse, il ricorso a una delega in materia così vasta da inibire il contributo del Parlamento, quando occorrerebbe stimolarne tutte le energie. Ciò non di meno e malgrado il progressivo ridursi delle possibilità di intervento finanziario delle regioni, non si può arretrare dalla linea del Piave delle conquiste normative, organizzative e tecniche di questi anni. Al contrario, bisogna moltiplicare gli sforzi per andare più avanti. Ad ogni costo.

Il *Piano di azione ambientale 2004/2006*, appena approvato dal Consiglio Regionale, conferma l'impianto e il respiro strategico definito dal precedente piano e consente di dare continuità all'impegno per la qualità ambientale alla luce dei problemi persistenti

ed emergenti, dell'evoluzione del quadro normativo, dei processi attivati e dei risultati ottenuti, come pure di affrontare le necessarie innovazioni nella *governance* e negli strumenti di gestione e valutazione. Il nuovo piano, infatti, pone tra le priorità l'ammodernamento delle reti di monitoraggio e il consolidamento degli strumenti gestionali e contabili, partecipativi ed educativi funzionali alla promozione dello sviluppo sostenibile. La consapevolezza è quella di un impegno difficile e di lungo periodo, in una delle principali sfide da cui dipende il futuro dei nostri territori e dei nostri sistemi sociali ed economici, ma anche quella di aver posto le basi per una nuova stagione di politiche integrate, intersettoriali e partecipative.

## Appendice

### *Politiche e azioni per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile*

## *Politiche e azioni per l'ambiente e lo sviluppo sostenibile*

Le principali attività dell'Assessorato Agricoltura, Ambiente e Sviluppo sostenibile realizzate attraverso la Direzione Generale Ambiente e Difesa del Suolo e della Costa e i servizi regionali Affari giuridici e generali, Comunicazione, Educazione Ambientale, Agenda 21 locale, Parchi e Risorse forestali, Programmazione e Gestione finanziaria, Rifiuti e Bonifica Siti, Risanamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, Tutela e Risanamento Risorsa Acqua, Valutazione di Impatto e Promozione Sostenibilità Ambientale.

*A cura di Lea Boschetti, Giuseppe Bortone, Diego Cinelli, Alessandro Di Stefano, Sergio Garagnani, Cristina Govoni, Giuseppe Sassi, Paolo Tamburini, Enzo Valbonesi*

## Il piano di azione ambientale per un futuro sostenibile

Il mandato regionale 2000/2005 si è aperto con la preparazione e approvazione, per la prima volta ai sensi del DLgs 112/98 e della LR 3/99, del **Piano di Azione ambientale per un futuro sostenibile 2001/2003**, nel quale è stato definito l'obiettivo strategico dello sviluppo sostenibile come uno degli assi portanti delle politiche regionali in sintonia con il VI Programma Quadro Ambiente dell'Unione Europea. Significativa è stata anche la metodologia adottata per la sua definizione, integrata e intersettoriale (il tema ambientale è stato messo in relazione agli aspetti economici e sociali, coinvolgendo tutti i diversi settori della Regione Emilia-Romagna), nonché partecipata (attraverso la condivisione e corresponsabilizzazione dei portatori di interesse di livello regionale e una serie di partnership con gli enti locali e le imprese).

Nella sua prima fase attuativa il piano ha destinato le risorse disponibili per circa il 75% a interventi pubblici e per un 25% a interventi privati (Bando Ecoincentivi). Complessivamente le risorse del primo triennio ammontavano a 160.618.000 euro. Relativamente agli interventi da realizzarsi attraverso gli enti locali, nel triennio sono stati finanziati complessivamente 340 progetti per un totale di 115.481.000 euro. Gli interventi predisposti dalle province e approvati dalla Regione hanno puntato in questa prima fase principalmente sulla tutela ambientale, su alcune emergenze e sui necessari adeguamenti alla normativa comunitaria. Tra le opere approvate, un posto rilevante hanno avuto quelle per il miglioramento della qualità delle acque (in particolare per l'adeguamento di reti depurative e fognarie in attuazione del DLgs 152/99) e, a seguire, quelle per il miglioramento della qualità dell'aria, quelle finalizzate all'aumento della raccolta differenziata e del riciclaggio dei rifiuti, quelle per la riduzione delle emissioni inquinanti, del consumo di risorse energetiche nelle industrie e quelle per l'introduzione dei sistemi di gestione ambientale. È importante ricordare come all'interno del piano di azione ambientale sia stato realizzato un bando per **Ecoincentivi alle imprese**, sulla base del quale 210 aziende della regione hanno ricevuto finanziamenti per interventi indirizzati a ridurre le emissioni in atmosfera di gas serra, alla tutela e al risparmio delle risorse idriche, al recupero dei rifiuti, alla rimozione dell'amianto e alla incentivazione dei sistemi di gestione ambientale EMAS e ISO 14000 nei processi produttivi. L'investimento regionale complessivo, ampliato rispetto alle previsioni iniziali, ammonta a oltre 28 milioni di euro.

Nel sito [www.ermesambiente.it](http://www.ermesambiente.it) è disponibile la versione integrale del nuovo piano 2004/2006, che nel capitolo 2 contiene un puntuale resoconto delle azioni realizzate con il primo piano, che in ogni caso ha avuto un più complessivo effetto di innovazio-

ne sull'intera politica della Regione Emilia-Romagna e degli enti locali, dove gli obiettivi e i metodi dello sviluppo sostenibile sono oggi maggiormente recepiti in quasi tutti i principali strumenti di programmazione generale e settoriale. Tra gli esempi più significativi spicca la Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC), con le relative linee guida approvate dalla Giunta e dal Consiglio Regionale nel gennaio 2005.

Molto rilevante è stato l'impegno nel campo della qualità dell'aria e della mobilità sostenibile, attivato con l'operazione *Liberiamo l'aria* in sinergia con l'Assessorato Mobilità, per agire su un problema (quello delle polveri sottili) che continua a rappresentare un tema di assoluta rilevanza e priorità regionale. Per affrontarlo la Regione, insieme a province e comuni, oltre al provvedimento delle "targhe alterne", ha predisposto un pacchetto di misure strutturali ora in corso di realizzazione (bus ecologici, piste ciclabili, nuove tecnologie e infrastrutture per la distribuzione commerciale, potenziamento del traffico merci su rotaie, *transit point*), con investimenti per oltre 191 milioni di euro (di cui 94 a carico della Regione).

Le molteplici iniziative indirizzate alla promozione dei processi di Agenda 21 locale e, più in generale, alla programmazione regionale per lo sviluppo sostenibile, hanno consentito una significativa crescita e un reale consolidamento dei processi di *governance* ambientale allargata agli attori sociali ed economici del territorio (le Agende 21 locali nella regione sono oggi 84 e la stragrande maggioranza dei piani e dei programmi viene oggi definita con metodi concertativi e partecipativi).

Per le diverse matrici e tematiche ambientali (acqua, aria, rifiuti, elettromagnetismo, rumore, aree protette, ecc.) la Regione ha nell'ultimo quinquennio operato per:

- Ammodernare il **quadro normativo regionale** (LR 15/01 "Disposizioni in materia di inquinamento acustico", LR 19/03 "Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico", LR 26/03 "Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose", PdL "Disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti della rete Natura 2000", LR 7/04 "Disposizioni in materia ambientale: modifiche ed integrazioni a leggi regionali", LR 21/04 "Disciplina della prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento", PdL "Valutazione Ambientale Strategica".
- Definire strumenti di **pianificazione regionale** per raggiungere, attraverso un approccio integrato di tutela quali-quantitativa, obiettivi di qualità ambientale (Piano di Tutela delle Acque regionale - PTA), di indirizzo e controllo sulla pianificazione provinciali (Piani Provinciali Gestione Rifiuti), di qualificazione del patrimonio forestale e di aggiornamento delle aree ZPS.
- Promuovere **comportamenti proattivi e responsabili** nei confronti dell'ambiente da parte di tutti i cittadini, dei produttori e dei consumatori (accordi volontari, promozione di strumenti economici: EMAS, contabilità ambientale, Agenda 21 locale, educazione ambientale, ecc.), anche attraverso ecoincentivi a imprese private e enti

locali per le gestioni ecoefficienti, l'ammodernamento e l'innovazione tecnologica, l'adeguamento normativo.

- Promuovere l'**informazione ambientale** (portale *ErmesAmbiente*, on line dal settembre 2002, finalizzato a mettere in rete tutte le fonti di informazione sull'ambiente e le campagne di comunicazione *Liberiamo l'aria* e *Acqua: risparmio vitale*) e migliorare il quadro conoscitivo attraverso l'adeguamento della reti di monitoraggio.

L'approvazione da parte della Giunta Regionale (29 novembre 2004) e del Consiglio Regionale (22 dicembre 2004) del **Piano di Azione ambientale 2004/2006** conferma l'impegno e il respiro strategico del primo piano e consente di dare continuità all'impegno per la qualità ambientale e lo sviluppo sostenibile alla luce dei problemi persistenti ed emergenti, dell'evoluzione del quadro normativo, dei processi attivati e dei risultati ottenuti con la precedente programmazione, come pure di affrontare le necessarie innovazioni nella *governance* e negli strumenti di gestione e valutazione.

Le priorità definite dal piano per l'annualità 2004/2005 (le sole per le quali è al momento garantito il trasferimento delle risorse statali in seguito al DLgs 112/98) sono le seguenti:

- **Progetti coordinati a livello provinciale** (60% del budget disponibile)

L'attenzione è posta su quei settori interessati a innovazioni legislative, che necessitano di una fase di sostegno e incentivo per la loro implementazione nelle politiche territoriali:

- Sistema dei Parchi e delle Aree Protette Regionali.
- Bonifiche e ripristino ambientale dei siti inquinati.
- Sistemi di gestione integrata dei rifiuti.

- **Progetti coordinati a livello regionale** (40% del budget disponibile)

La Regione coordinerà direttamente specifici ambiti e azioni di carattere innovativo e sperimentale al fine di ottimizzare l'uso delle risorse organizzative e finanziarie nel campo delle azioni integrate volte a promuovere lo sviluppo sostenibile e la sensibilizzazione, responsabilizzazione e partecipazione dei cittadini:

- Adeguamento tecnologico, completamento e manutenzione straordinaria delle reti di monitoraggio delle diverse matrici ambientali.
- Promozione e sostegno alle gestioni improntate all'efficienza ambientale delle amministrazioni locali (Green Public Procurement, contabilità ambientale, sistemi di gestione ambientale negli enti locali - EMAS 2).
- Informazione ed educazione ambientale (INFEA).
- Partecipazione a progetti di cooperazione internazionale.
- Ricerche e sperimentazioni in materia di ambiente e di sviluppo sostenibile.
- Interventi sperimentali per la mobilità sostenibile e per il miglioramento della qualità dell'aria.
- Azioni sperimentali per l'attuazione delle linee guida del progetto Gestione Inte-

grata delle Zone Costiere anche con attenzione allo sviluppo delle energie alternative.

- Avvio di esperienze concrete per ridurre l'impatto ambientale dei prodotti nell'arco intero del ciclo di vita (dall'estrazione delle materie prime alla produzione, distribuzione e uso sino alla gestione dei rifiuti).

L'articolazione delle risorse finanziarie attivabili per il raggiungimento delle finalità del piano si sviluppa sostanzialmente su due versanti: quello dei fondi nazionali e comunitari e quello dei fondi stanziati direttamente dalla Regione Emilia-Romagna.

La previsione per l'esercizio finanziario 2004 è la seguente:

20.789.793 euro (mezzi statali)

5.161.827 euro (mezzi regionali).

#### Risorse finanziarie nel settore dell'ambiente 2001/2004

	2001	2002	2003	2004	Totale
Tutela dell'acqua	26.165.098	44.432.967	36.084.571	25.825.231	132.507.867
Educazione ambientale e Agenda 21 locale	406.613	2.068.051	1.117.421	581.463	4.173.548
EMAS e certificazioni ambientali	0	829.301	840.792	526.000	2.196.092
Tutela e valorizzazione degli ecosistemi naturali	7.865.249	22.714.618	21.900.165	7.628.000	60.735.519
Risanamento atmosferico, acustico, elettromagnetico	849.392	4.304.510	4.673.887	6.639.858	16.589.738
Rifiuti e bonifica siti	3.750.421	9.825.819	2.443.504	13.354.915	29.374.659
<b>Totale</b>	<b>39.036.773</b>	<b>84.175.266</b>	<b>67.060.340</b>	<b>54.555.466</b>	<b>245.577.423</b>

## I settori di intervento

### 1. Risanamento atmosferico, acustico, elettromagnetico

L'obiettivo strategico della Politica/Azione relativa al **risanamento atmosferico** negli anni 2000/2005 è stata in sintesi quello del miglioramento della qualità dell'aria attraverso politiche di sviluppo sostenibile di carattere integrato e intersettoriale e della riduzione delle emissioni climalteranti (obiettivi del protocollo di Kyoto). Tale strategia politica è stata delineata mediante il coinvolgimento e la responsabilizzazione di tutti gli attori del sistema regionale, definendo e sviluppando criteri e linee di indirizzo per una efficace gestione della qualità dell'aria.

Le iniziative legislative e le azioni più significative messe in campo sono state:

- Linee di indirizzo per l'espletamento delle funzioni degli enti locali in materia di inquinamento atmosferico (DGR 804/01 e 43/04).
- Tre Accordi di programma sulla qualità dell'aria relativi agli anni 2002, 2003 e 2004.
- Miglioramento del quadro conoscitivo mediante il progressivo adeguamento della rete di monitoraggio della qualità dell'aria alle direttive comunitarie, la realizzazione dell'inventario delle emissioni di anidride carbonica, la valutazione degli effetti delle politiche di riduzione delle emissioni di gas serra, l'aggiornamento degli inventari delle emissioni.
- Promozione della riduzione dell'inquinamento luminoso (LR 19/03 "Norme in materia di riduzione dell'inquinamento luminoso e di risparmio energetico").
- Indicazioni alle province per il rilascio delle autorizzazioni delle emissioni in atmosfera degli allevamenti avicoli (DDG 1164/02).
- Integrazioni ai criteri di autorizzabilità e indicazioni alle province per il rilascio delle autorizzazioni in atmosfera (DDG 12397/04).
- Convenzione con province e Arpa per la definizione puntuale delle modalità di gestione unitaria delle reti di monitoraggio della qualità dell'aria (DGR 951/04).
- Determinazione sperimentale delle emissioni allo scarico di motori diesel di mezzi adibiti al trasporto pubblico e al servizio di raccolta RSU ed estensione dell'uso di biodiesel (DGR 751/01).
- Determinazione sperimentale delle emissioni allo scarico provenienti da propulsori di autoveicoli e mezzi di trasporto circolanti in autostrada (DDG 8268/03).
- Accordo di Programma tra Regione, Ministero dell'Ambiente e Ministero dell'Economia in materia di ambiente, mobilità sostenibile ed energia (concordato con il Ministero dell'Ambiente ma non ancora concretizzato).

Nel quadriennio 2001/2004 la Direzione Generale Ambiente e Difesa del Suolo e della Costa ha destinato risorse alle amministrazioni provinciali per una omogenea e coordinata gestione della qualità dell'aria e all'Arpa per fornire adeguati e aggiornati stru-

menti della pianificazione (rete, inventari e modelli). Gli obiettivi prefissati nel periodo sono stati tutti conseguiti, anche se il programma per il risanamento della qualità dell'aria dovrà ovviamente continuare anche negli anni successivi.

In tema di **tutela della salute e dell'ambiente dall'inquinamento elettromagnetico** sono state attuate le seguenti attività:

- Approvazione e attuazione della legge regionale in materia di inquinamento elettromagnetico con emanazione di direttive di applicazione e coordinamento dei soggetti interessati per creare condizioni di migliore informazione e sicurezza dei cittadini, nonché di programmazione e controllo da parte delle autorità pubbliche competenti (LR 30/00 e successive modifiche e integrazioni).
- Emanazione di un bando rivolto ai gestori di impianti per l'emittenza radiotelevisiva locale finalizzato alla realizzazione di opere e interventi di riposizionamento degli impianti in aree individuate nei piani provinciali sulla base delle norme contenute nella LR 30/00. Dotazione finanziaria: 1.032.913 euro.

L'obiettivo di contemperare la tutela della salute, la salvaguardia dell'ambiente e lo sviluppo di pubblici servizi, in particolare quello della telefonia mobile, è stato totalmente conseguito: i livelli di esposizione risultano in genere inferiori all'obiettivo di qualità fissato dal DPCM 8/7/03 e i gestori hanno realizzato sul territorio regionale un'adeguata copertura del servizio.

In tema di **rischi e incidenti rilevanti** l'obiettivo è stato quello di assicurare una migliore gestione delle attività che impiegano determinati quantitativi di sostanze pericolose, con particolare relazione alla loro localizzazione nel contesto del territorio urbanizzato, come pure di favorire una maggiore intesa reciproca e una più completa armonizzazione dei principi e delle prassi nazionali in materia di controllo sui rischi di incidenti rilevanti, in modo da conseguire un elevato livello di sicurezza per la popolazione e l'ambiente. Le azioni svolte hanno riguardato principalmente:

- Approvazione della LR 26/03 "Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose", consentendo così l'esercizio della delega prevista al comma 3 dell'art. 72 del DLgs n. 112 del 31 marzo 1998, che realizza il completamento in capo alla Regione delle funzioni amministrative concernenti il controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose.
- Emanazione della direttiva per l'applicazione dell'art. 6 della LR 26/03 (DGR 938/04).
- Istituzione di un gruppo di coordinamento per l'applicazione della LR 26/03 (DDG 09/04).

In tema di **risanamento acustico** tra il 2001 e il 2004 le iniziative attivate con un approccio integrato e intersettoriale volte al miglioramento della qualità della vita hanno visto il coinvolgimento e la responsabilizzazione di tutti gli attori del sistema

regionale, definendo e sviluppando criteri e linee di indirizzo per una proficua gestione dell'inquinamento acustico. Le iniziative legislative e le azioni più significative messe in campo sono state le seguenti:

- Approvazione della LR 15/01 "Disposizioni in materia di inquinamento acustico".
- Criteri per la classificazione acustica del territorio (DGR 2053/01).
- Criteri per il rilascio di autorizzazioni per particolari attività (DGR 45/02).
- Direttiva per il riconoscimento della figura di tecnico competente in acustica ambientale (DGR 1203/02).
- Criteri per la redazione della documentazione di previsione di impatto acustico e valutazione previsionale del clima acustico (DGR 673/04).
- Finanziamento nell'ambito del Piano di Azione Ambientale regionale di interventi di mitigazione dell'inquinamento acustico proposti dalle province.

Gli obiettivi prefissati nel periodo sono stati tutti conseguiti, anche se le classificazioni acustiche del territorio e i relativi piani di risanamento, da parte dei comuni, hanno coperto poco meno del 30% della popolazione regionale.

L'obiettivo di integrazione e armonizzazione delle conoscenze ambientali (gestione e sviluppo del **Sistema informativo ambientale - SINA**) provenienti da fonti differenziate e da diversi ambiti territoriali ha prodotto l'implementazione del primo nucleo del sistema regionale, realizzato con i finanziamenti del PTTA 1989/1991 e 1994/1996, attraverso il collegamento con i sistemi informativi provinciali e il sistema informativo di Arpa. Per il completamento del progetto SINA sono stati assegnati ad Arpa 386.659 euro.

## 2. Tutela e risanamento della risorsa acqua

L'obiettivo prioritario e strategico del Servizio Tutela e Risanamento Risorsa Acqua è stato l'elaborazione del *Piano di tutela delle acque* (PTA) per raggiungere, attraverso un approccio integrato di tutela quali-quantitativa, l'obiettivo di qualità ambientale "buono" per i corpi idrici significativi superficiali, sotterranei e marini entro il 2016.

Il **Piano di tutela delle acque** ha aggiornato il quadro conoscitivo sulla risorsa idrica delimitando i bacini idrografici e identificando i corpi idrici significativi, classificando la qualità dei corpi idrici, valutando i carichi e le pressioni e definendo il bilancio idrico regionale. Il PTA valuta le tendenze evolutive della domanda al 2008 e al 2016 nel settore civile, agro-zootecnico e industriale, anche in relazione ai mutamenti meteorologici in atto, definisce gli obiettivi di quantità e qualità, elabora i programmi di misura per raggiungere gli obiettivi, ne verifica il raggiungimento al 2008 e al 2016 utilizzando una modellistica integrata e, infine, prevede un programma per la verifica dell'efficacia nel tempo. Per quanto riguarda in specifico la tutela delle acque marine costiere e della costa, il riferimento sono le linee guida per la gestione integrata delle

zone costiere (GIZC).

Per arrivare a un'applicazione omogenea e coerente tra i dispositivi del DLgs 152/99, della LR 3/99 e della LR 20/00 al fine della definizione del PTA, si sono costituiti dal dicembre 2001 quattro gruppi di lavoro (uno per ogni autorità di bacino: fiume Po, fiume Reno, fiumi romagnoli, fiumi Conca-Marecchia), coordinati dal servizio regionale e costituiti dai referenti indicati dalle singole autorità di bacino e dalle province territorialmente interessate, che hanno operato con il supporto tecnico-scientifico dell'Arpa. In questo processo è stato definito il percorso partecipativo per l'elaborazione e la condivisione dei contenuti e degli obiettivi del PTA.

È stata assicurata un'ampia partecipazione alle fasi di consultazione del PTA (50 incontri circa nelle conferenze di pianificazione indette dalle province sulla base del documento preliminare del piano, presentato alla fine del 2003, ai quali si sono affiancati numerosi convegni e seminari pubblici e forum di Agenda 21 locale). È stato perseguito un forte raccordo tra le attività di elaborazione del PTA e le attività relative all'implementazione della Direttiva Quadro sulle Acque (2000/60/CE) in sede europea, garantendo un significativo coordinamento con lo Stato attraverso l'accordo di programma quadro per la tutela e la gestione integrata delle risorse idriche.

L'attuazione del PTA comprende valutazioni di priorità e di rapporti costi-efficacia che danno luogo a una programmazione degli interventi necessari e della distribuzione delle risorse. Gli interventi programmati sono o saranno inseriti nei programmi triennali regionali per la tutela dell'ambiente (art. 99 della LR 3/99) o in altri programmi operativi già previsti (misure adottate ai sensi del titolo II capo III del DLgs 152/99; programma stralcio regionale ex art. 141, comma 4, della Legge n. 388 del 2000; accordo di programma quadro Regione-Ministero; programmazione nazionale degli interventi nel settore idrico in base all'art. 4, comma 35, della Legge n. 350 del 2003) o in altri piani o programmi che in futuro potranno essere attivati per rispondere all'evolversi dei problemi. La tutela delle acque è stata riconosciuta, anche in virtù dell'elaborazione del PTA, come una rilevante priorità e una quota molto consistente delle risorse finanziarie rese disponibili dal *Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2001/2003* è stata finalizzata agli interventi per la protezione delle acque (queste risorse sono state anche integrate con i fondi statali attivati attraverso l'accordo di programma quadro). Sono stati inoltre perfezionati accordi di programma integrativi per interventi nel settore della depurazione e dei corpi idrici naturali e per la tutela del lago di Quarto. È stato, inoltre, elaborato, il Programma Nazionale degli interventi nel settore idrico della Regione Emilia-Romagna (art. 4, commi 35 e 36, della Legge n. 350 del 2003). Il programma, sia per la parte irrigua che per quella a tutela della risorsa idrica, è stato elaborato in coerenza con gli indirizzi del PTA.

Il PTA contiene il programma regionale di conservazione e risparmio della risorsa acqua: in questo contesto è stata dapprima effettuata un'indagine sull'uso domestico

dell'acqua (estate 2002) e successivamente (aprile 2004) è stata avviata una campagna di educazione e informazione sul risparmio dell'acqua rivolta alle famiglie dell'Emilia-Romagna; è in corso di sperimentazione un progetto pilota a Bagnacavallo (RA). Sono anche state avviate numerose attività di studio e approfondimento su scala locale nei principali conoidi regionali (Conca-Marecchia, Reno, Taro, Trebbia). Sono stati, infine, definiti vari protocolli di intesa e accordi di programma per accompagnare con azioni concrete il percorso di elaborazione, approvazione e successiva attuazione del PTA, tra i quali si segnalano:

- La convenzione con l'Unione Regionale delle Bonifiche dell'Emilia Romagna (URBER) sui temi del risparmio e della conservazione delle risorse idriche nel settore irriguo, che prevede attività finalizzate al riuso delle acque reflue e alla conservazione della risorsa.
- Il protocollo di intesa "Per la realizzazione di un progetto sperimentale sulla iniezione di acque nei pozzi "Angelina 1" ai fini del controllo e del mantenimento della pressione degli acquiferi di livelli produttivi e per la fattibilità di tecniche innovative di stabilizzazione e recupero della spiaggia a basso impatto ambientale", sottoscritto il 12 ottobre 2002 tra l'Assessorato Agricoltura, Ambiente e Sviluppo sostenibile della Regione Emilia-Romagna, la Provincia di Ravenna, il Comune di Ravenna e l'Eni Divisione E&P.
- Il progetto Life "Aqualabel", finanziato dalla Commissione Europea, che è finalizzato ad affrontare gli aspetti qualitativi delle acque sorgive distribuite dalla rete acquedottistica in rapporto al servizio idrico integrato in fase di avvio nella provincia di Bologna.
- Il protocollo di intesa tra Regione Emilia-Romagna, Provincia di Ravenna, Comune di Bagnacavallo (RA), Legambiente Emilia-Romagna, Confservizi e Hera Ravenna per il "Progetto di risparmio idrico a Bagnacavallo".
- L'accordo di programma "Azioni finalizzate all'adeguamento alla normativa vigente degli scarichi di acque reflue e al risparmio idrico nel comparto termale".

Si è proceduto al completamento della **disciplina degli scarichi**, con particolare riferimento alle sostanze pericolose e alle acque di prima pioggia, alla **definizione delle reti di monitoraggio** delle acque superficiali, sotterranee marino-costiere e a specifica destinazione e alla elaborazione di regolamenti tecnici riferiti all'uso delle risorse idriche. Per quanto attiene la disciplina degli scarichi sono stati organizzati gruppi di lavoro insieme alle province e agli ambiti territoriali ottimali (ATO), con il supporto tecnico di Arpa, garantendo la consultazione di tutti i portatori di interesse. Le direttive sono state elaborate in coerenza con gli indirizzi del PTA.

Nell'ambito del trasferimento di competenze avvenuto con il DLgs 112/98, è stato emanato il **Regolamento Regionale n. 41/01**, provvedendo a disciplinare il procedimento di concessione di acqua pubblica nell'ottica di tutela del bene. Il quadro di riferimento

normativo per la redazione del regolamento ha fatto riferimento alla legislazione specifica in materia di risorse idriche, alle norme sul procedimento amministrativo, la trasparenza e la semplificazione amministrativa succedutesi nel tempo a partire dalla Legge n. 15 del 1968 e, in particolare, ai seguenti principi e criteri enunciati all'art. 20, comma 5, della Legge n. 59 del 1997:

- semplificazione dei procedimenti amministrativi in modo da ridurre il numero delle fasi procedurali e delle amministrazioni tenute ad intervenire;
- riduzione dei termini per la conclusione dei procedimenti;
- trasferimento a organi monocratici o ai dirigenti amministrativi di funzioni anche decisionali e sostituzione degli organi collegiali con conferenze di servizi o con interventi, nei procedimenti, dei soggetti portatori di interessi diffusi.

Con il regolamento in oggetto si è cercato, innanzi tutto, di razionalizzare più procedimenti che si sovrapponevano, intersecavano e a volte si ostacolavano, per dare logica funzionale e cronologica a un procedimento unico e quanto più possibile semplificato. Un altro obiettivo rilevante è stato perseguito nella definizione degli indirizzi e delle linee guida per la gestione del **Servizio Idrico Integrato** (SII), in relazione al processo di riforma in corso con l'avvio dei Piani d'Ambito (strumenti di attuazione del PTA). A questo proposito è importante evidenziare che con la LR 25/99, in attuazione di quanto previsto dalla Legge n. 36 del 1994, sono stati delimitati gli ambiti territoriali ottimali e disciplinate le forme di cooperazione tra gli enti locali ricadenti in ciascun ambito, dettando altresì termini e procedure nell'organizzazione dei servizi pubblici per la gestione del SII e dei Rifiuti Solidi Urbani, al fine di pervenire a una gestione di tipo industriale secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità e assicurare la tutela dell'ambiente e del territorio prevedendo forme di garanzia per i consumatori e la qualità dei servizi.

A seguito dell'intervenuta riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e degli orientamenti della giurisprudenza comunitaria è stato necessario attualizzare la disciplina contenuta nella LR 25/99 (LR 1/03). Sono stati quindi integrati e perfezionati anche gli indirizzi e le linee guida per l'organizzazione e la gestione del SII e modificata la convenzione tipo. È stato, infine, istituito e messo a regime l'Osservatorio dei servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani per garantire il supporto alle attività poste a carico dell'Autorità di Vigilanza dei Servizi Idrici, istituita dalla LR 25/99 (è operativo il sito [www.regione.emilia-romagna.it/osservatorio\\_sii\\_esu/index.html](http://www.regione.emilia-romagna.it/osservatorio_sii_esu/index.html)).

Le principali **iniziative a carattere legislativo**, regolamentare e documentale sono state:

- LR 1/03 “Modifiche e integrazioni alla Legge Regionale 6 settembre 1999, n. 25 sulla delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli enti locali per l'organizzazione del servizio idrico integrato e del servizio di gestione dei rifiuti urbani”.
- Regolamento per la disciplina del procedimento di concessione di acqua pubblica

41/2001 approvato dalla Giunta Regionale.

- Delibera della Giunta Regionale n. 136 del 4 febbraio 2002 di approvazione del documento per l'attuazione del "Programma Stralcio Regionale ex art. 141, comma 4, LR 388/00".
- Delibera della Giunta Regionale n. 1420 del 2 agosto 2002 "Elenco dei corpi idrici superficiali significativi e revisione della rete di monitoraggio delle acque superficiali ai sensi del DLgs 11 maggio 1999 n. 152 come modificato dal DLgs 18 agosto 2002 n. 258".
- Delibera della Giunta Regionale n. 2711 del 22 dicembre 2003 "Programma stralcio regionale ex art. 141, comma 4, LR 388/00. Modifiche e integrazioni alla delibera n. 927/03", con la quale sono state individuate le opere infrastrutturali nel settore della tutela delle risorse idriche, comprese nel successivo art. 2.
- Delibera della Giunta Regionale n. 1550 del 28 luglio 2003 "LR 25/99 modificata dalla LR 1/03. Emanazione aggiornamento indirizzi e linee guida per l'organizzazione e la gestione del servizio idrico integrato e primi elementi di indirizzo e linee guida per l'organizzazione del servizio gestione rifiuti urbani".
- Documento preliminare del Piano di Tutela delle Acque, approvato dalla Giunta Regionale il 10 novembre 2003 con deliberazione n. 2239.
- Documento "Analisi e prime proposte per un Programma Regionale di conservazione e risparmio della risorsa acqua" (2002 e revisione 2004).
- Delibera della Giunta Regionale n. 2135 del 2 novembre 2004 "Rete di monitoraggio delle acque sotterranee della Regione Emilia-Romagna e integrazioni riguardanti le reti di controllo delle acque superficiali".

Nell'insieme i risultati prefissati riguardo al risanamento e alla programmazione delle risorse idriche sono stati raggiunti. Il Piano Tutela della Acque è stato adottato con deliberazione del Consiglio Regionale n. 633 nella seduta del 22 dicembre 2004. Entro il 2004 si è, infine, conclusa la ridefinizione complessiva della rete di monitoraggio delle acque sotterranee e superficiali ed è stata messa a punto la direttiva sulle acque di prima pioggia.

### 3. Parchi e risorse forestali

Gli obiettivi generali e le conseguenti azioni specifiche condotte dalla Regione nel campo della tutela e della valorizzazione degli ecosistemi naturali si sono ispirati agli impegni contenuti nella Convenzione di Rio per la difesa della biodiversità, ai programmi di azione ambientale dell'Unione Europea, alla direttiva Habitat della stessa, nonché alla legge quadro nazionale per le aree protette (Legge n. 394 del 1991) e, infine, alle strategie delineate dalla deliberazione del CIPE del 2 agosto 2002 "Strategie d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile".

Nel periodo 2001/2004 l'attività della Regione in questi ambiti si è sviluppata per promuovere:

- lo sviluppo quantitativo delle aree protette e il miglioramento della loro efficienza gestionale;
- l'aumento numerico e l'ampliamento della superficie dei siti della rete Natura 2000 e la definizione della disciplina per la loro gestione e conservazione;
- la qualificazione del patrimonio forestale regionale attraverso l'attuazione delle specifiche misure contenute nel Piano di Sviluppo Rurale Regionale e nei programmi annuali di intervento previsti dalla LR 30/81.

Nel campo delle **aree protette** si è in particolare provveduto a:

- Predisporre il progetto di legge per la "Disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti della rete Natura 2000" in sostituzione della legislazione regionale vigente (LR 11/88).
- Approvare il programma triennale degli investimenti (2001/2003) a favore delle aree protette di cui alle deliberazioni del Consiglio Regionale n. 332 del 12 febbraio 2001 e della Giunta Regionale n. 1253 del 15 luglio 2002. La dotazione finanziaria del programma è stata complessivamente di 9.610.300 euro (di cui il 40% circa derivante da contributi statali). L'investimento complessivo generato dal programma è stato di 13.689.925 euro, grazie ai cofinanziamenti attivati da parte dei soggetti beneficiari rappresentati dai 13 parchi e dalle 13 riserve regionali esistenti. I progetti finanziati sono stati 154, di cui circa il 32% già conclusi.
- Riordinare territorialmente il Parco Regionale dell'Alta Val Parma e Cedra in conseguenza dell'istituzione del Parco Nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano attraverso la LR 7/04.
- Avviare attraverso specifici provvedimenti amministrativi la gestione associata dei servizi tra più aree protette allo scopo di sviluppare nuove sinergie e forme di collaborazione operative tra i parchi e le riserve naturali in funzione del miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza delle rispettive attività gestionali.
- Attivare, a favore di parchi e riserve regionali, 4 progetti Life Natura:
  - Azioni di conservazione del lupo in 10 pSIC collocati in 3 parchi regionali dell'Emilia-Romagna (LIFE00/NAT/IT/7214, importo 933.321 euro).
  - Ripristino ecologico e conservazione degli habitat nell'area della Salina compresa nel sito pSIC/ZPS Valli di Comacchio (LIFE00/NAT/IT/7215, importo 1.597.143 euro).
  - Conservazione dei chiroteri e dei loro ambienti di foraggiamento nella Riserva Naturale Orientata di Onferno nel pSIC omonimo (LIFE00/NAT/IT/7216, importo 582.500 euro).
  - Ripristino di equilibri ecologici per la conservazione di habitat e specie di interesse comunitario nell'ambito del Parco Regionale del Delta del Po (LIFE2002NAT/IT/8526, importo 1.434.820 euro).

Nel campo dei siti della rete **Natura 2000** (pSIC e ZPS) sono state promosse le seguenti iniziative:

- La revisione dei perimetri e l'aggiornamento dell'elenco dei pSIC in precedenza individuati e proposti al Ministero dell'Ambiente. La revisione ha prodotto un aumento numerico dei pSIC, che sono passati dai 104 del 2001 agli attuali 113, e un ampliamento della loro superficie complessiva di 10.000 ha (con un incremento percentuale del 5%). La revisione dell'elenco e la nuova perimetrazione dei pSIC è stata approvata con le deliberazioni della Giunta Regionale n. 1242 del 15 luglio 2002, n. 1333 del 22 luglio 2002 e n. 2776 del 30 dicembre 2003.
- La revisione dei perimetri e l'aggiornamento dell'elenco delle aree ZPS in precedenza individuate dalla Regione. La revisione ha prodotto un aumento numerico delle ZPS, che sono passate dalle 41 del 2001 alle attuali 61, e un ampliamento della loro superficie complessiva di oltre 62.000 ha (con un incremento percentuale del 67%). La revisione dell'elenco e la nuova perimetrazione delle ZPS è stata approvata con deliberazione della Giunta Regionale n. 1816 del 22 settembre 2003.
- La predisposizione delle norme in materia di conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche, di cui alle direttive 92/43/CEE (Habitat) e 79/409/CEE (Uccelli) inerenti la rete Natura 2000. Le norme sono state approvate con la LR 7/04 "Disposizioni in materia ambientale. Modifiche e integrazioni a leggi regionali".
- La realizzazione di studi e analisi tecniche per l'esatta delimitazione degli habitat e la convivenza delle specie presenti all'interno delle aree di rete Natura 2000 in funzione della definizione della direttiva che dovrà assumere la Giunta Regionale, ai sensi dell'art. 2 della LR 7/04, per disciplinare i futuri procedimenti di individuazione dei siti, nonché fornire gli indirizzi per la loro conservazione, gestione e monitoraggio e per l'effettuazione della valutazione di incidenza da parte degli enti interessati.

Nel campo della **forestazione** sono state promosse le seguenti attività:

- La gestione della misura 2.i "Altre misure forestali" e della misura 2.t "Tutela dell'Ambiente in relazione alla selvicoltura", nell'ambito del Piano Regionale di Sviluppo Rurale, che prevedono azioni rivolte a soggetti sia pubblici che privati finalizzate alla corretta gestione del territorio. Attraverso queste misure sono stati, in particolare, finanziati interventi mirati alla selvicoltura, al consolidamento dei versanti, alla creazione di aree boscate in pianura, nonché azioni di incentivo per la meccanizzazione forestale, l'associazionismo forestale e la costituzione di banche-dati. I beneficiari sono stati comunità montane, province, parchi e soggetti privati (consorzi forestali, cooperative forestali, ecc.). La dotazione finanziaria del programma è stata complessivamente di 24.770.000 euro (di cui il 40% circa derivante da contributi comunitari e il 20% a carico dei beneficiari). Sono stati ammessi oltre 200 progetti e

altri sono in fase istruttoria. Per quanto concerne lo stato di avanzamento dei lavori, il 30% circa è stato ultimato e rendicontato.

- La gestione dei programmi annuali di forestazione di iniziativa pubblica e privata per la manutenzione del patrimonio forestale regionale e per la realizzazione di vari progetti previsti in alcuni programmi d'area.

La disponibilità finanziaria complessiva per l'intero periodo analizzato è stata di 21.807.434 euro, suddivisi in 14.855.342 euro per gli interventi di forestazione pubblica, 1.676.558 euro per quelli di iniziativa privata e 5.275.535 per la gestione del demanio forestale regionale. I beneficiari sono stati comunità montane, province e parchi, che hanno realizzato interventi attraverso più di 240 progetti. Per quanto concerne lo stato di avanzamento dei lavori, il 50% circa è stato ultimato e rendicontato.

Nell'ultima fase della legislatura, durante il gennaio 2005, il Consiglio Regionale ha approvato la **Legge Regionale di riforma del sistema delle aree protette** (LR 6/05 "Disciplina della formazione e della gestione del sistema regionale delle aree naturali protette e dei siti della Rete Natura 2000") e l'istituzione del **Parco Regionale della Vena del Gesso Romagnola** (LR 10/05), avviando nel contempo le procedure per l'istituzione della **Riserva Naturale Orientata del Contrafforte Pliocenico**.

#### 4. Gestione dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati

La politica normativa e programmatica regionale in tema di rifiuti trae origine dalle più recenti politiche e dai dispositivi normativi dell'Unione Europea, incentrati sul concetto di prevenzione nella produzione, sul recupero e riciclo e, solo in un'ultima fase, sulle migliori tecnologie possibili per lo smaltimento. Nel complesso e articolato quadro normativo europeo (VI Programma d'azione, Regolamento CE n. 2150/2002 sulle statistiche rifiuti; Direttiva 2002/96/CE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche - RAEE; Direttiva 2002/95/CE sulle sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche; Direttiva 2000/76/CE sull'incenerimento dei rifiuti; Direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso) e nazionale (DLgs 22/97 e successive modifiche) l'implementazione di un'adeguata politica regionale è stato un compito articolato e spesso complesso.

Tra le azioni di tipo **legislativo-normativo**, la Regione nel periodo 2001/2004 ha proseguito il processo di conformità e adeguamento alla normativa europea e nazionale con alcuni recenti provvedimenti:

- LR 20/00 "Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio", che introduce importanti innovazioni sia contenutistiche che procedurali per la pianificazione in generale e quindi anche per quella in materia di rifiuti (PPGR).
- DGR 278/00 "Direttiva in materia di circolazione di rifiuti urbani tra ambiti ottimali diversi".

- DGR 1620/01 “Approvazione dei criteri e indirizzi regionali per la pianificazione e la gestione dei rifiuti”.
- DGR 1007/03 “Integrazione dei criteri e indirizzi regionali per la pianificazione e la gestione dei rifiuti in materia di imballaggi, rifiuti di imballaggio e apparecchi contenenti CB/PCT”.
- DGR 1530/03 “Primi indirizzi per l’applicazione del DLgs 36/03 e del D.M. del 13 marzo 2003 in materia di discariche di rifiuti”.
- DGR 1991/03 “Direttive per la determinazione e prestazione delle garanzie finanziarie previste per il rilascio delle autorizzazioni all’esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti ai sensi degli art. 28 e 29 del DLgs 22/97”.
- DGR 2124/03 “Integrazione dei criteri e indirizzi regionali per la pianificazione e la gestione dei rifiuti in materia di apparecchi contenenti PCB/PCT non soggetti ad inventario a norma dell’art. 4, paragrafo 1, della Direttiva 1996/59/CE”.
- LR 7/04 “Disposizioni in materia ambientale: modifiche e integrazioni a leggi regionali”, che specifica alcune funzioni amministrative in materia di bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati, nonché disposizioni in materia di tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi.
- DGR 159/04 “Primi indirizzi per l’applicazione del DLgs 209/03 dei veicoli fuori uso”.
- DGR 407/04 “Sostituzione Allegato 4 - Modelli di rendiconto annuale dei risultati conseguenti dai servizi di raccolta separate di cui alla DGR 1620/01”.
- DGR 674/04 “Individuazione delle tariffe a copertura spese per lo svolgimento dei controlli in applicazione del DLgs 36/03 e a copertura degli oneri per lo svolgimento delle ispezioni del DLgs 209/03”.

Le azioni di tipo **pianificatorio-programmatorio** si sono sviluppate su due principali attività tra esse correlate. La prima è stata volta all’emanazione di linee guida regionali e criteri di indirizzo per la pianificazione provinciale. La seconda ha visto la partecipazione della regione alla fase iniziale concertativa per l’elaborazione e l’adozione dei nuovi piani provinciali di settore (PPGR), con una costante azione di impulso e supporto anche negli aspetti procedurali nei confronti delle province. Per quanto riguarda le linee guida, attraverso la deliberazione della Giunta Regionale 1620/01 “Approvazione dei criteri e indirizzi regionali per la pianificazione e la gestione dei rifiuti” e successive modifiche, sono stati dettagliati i contenuti che la pianificazione provinciale di settore deve necessariamente affrontare. L’atto di indirizzo in particolare contiene:

*Le indicazioni strategiche regionali riguardanti*

- la riduzione della produzione di rifiuti;
- il sistema di recupero e smaltimento dei rifiuti urbani e speciali anche pericolosi;
- la raccolta differenziata dei rifiuti urbani;
- i criteri per la localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti;

- i criteri per la localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti, a eccezione delle discariche, nelle aree destinate a insediamenti produttivi;
- i flussi prioritari di rifiuti.

*La definizione dei contenuti e dell'articolazione del Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti (PPGR) con particolare riferimento a*

- periodo di pianificazione;
- scenari di pianificazione e monitoraggio;
- formati del PPGR;
- controllo di qualità dei dati del piano;
- valutazione ambientale del piano.

*I criteri per l'individuazione delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti; la corrispondente individuazione delle aree non idonee è affidata, con la LR 3/99, alla pianificazione territoriale generale (PTCP, Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale).*

Per i **rifiuti urbani** la normativa individua un ruolo preminente dell'ente pubblico locale, che nel pianificare il sistema complessivo di gestione sulla base di criteri di efficienza, economicità e autosufficienza a livello di ambito territoriale ottimale, deve individuare il complesso delle attività, le tipologie e il complesso degli impianti di gestione da realizzare per raggiungere tali obiettivi.

Per quanto riguarda i rifiuti speciali anche pericolosi, invece, il ruolo del pianificatore pubblico è più circoscritto, anche in ossequio al principio comunitario "chi inquina paga" che, contestualizzato al tema dei rifiuti, comporta l'assunzione da parte del produttore/detentore degli oneri relativi allo smaltimento di tali rifiuti sia dal punto di vista economico che da quello organizzativo. Ne deriva che il sistema delle imprese complessivamente inteso deve preoccuparsi di promuovere e realizzare un adeguato "sistema" di attività e impianti di smaltimento e recupero che, pur muovendosi nell'ambito di regole stabilite dal decisore pubblico, deve operare in un sistema di "mercato".

In questo quadro al piano di gestione dei rifiuti speciali anche pericolosi, come peraltro previsto dal DLgs 22/97, compete fondamentalmente l'onere di:

- definire il quadro conoscitivo della produzione e dello smaltimento dei rifiuti su base provinciale (la "domanda" e l'"offerta" di smaltimento);
- favorire la realizzazione di un sistema di impianti di iniziativa privata e pubblica che, in relazione all'ubicazione dei centri di produzione dei rifiuti, favorisca la riduzione della loro movimentazione in ossequio al principio di prossimità ma, operando nel mercato, non necessariamente assuma le caratteristiche dell'autosufficienza;
- individuare le aree non idonee alla localizzazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti, rimandando le valutazioni puntuali sulla compatibilità ambientale della localizzazione di ogni singolo impianto alla fase istruttoria di approvazione del progetto mediante la procedura di Valutazione di Impatto Ambientale.

Allo stato attuale, sulla base delle indicazioni contenute nelle sopracitate LR 20/00 e DGR 1620/01 e successive modifiche, tutte le province hanno avviato il processo di revisione e adeguamento dei piani provinciali vigenti (PTCP e PPGR).

Tra le azioni di **sostegno economico-finanziario** nell'ambito del *Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2001/2003*, al punto 4 in particolare, è stato individuato il tema 4.b, articolato per i rifiuti urbani e i rifiuti speciali. Per queste due categorie sono stati assegnati obiettivi, azioni conseguenti, strumenti da utilizzare, settori e attori coinvolti. Sono stati finanziati interventi per gli enti locali nonché messi a disposizione, nell'ambito del bando Eco Incentivi per soggetti privati, interventi di "Rimozione di manufatti contenenti amianto in matrice cementizia o resinosa" per un ammontare complessivo di 8.400.000 euro circa e interventi di "Costruzione di impianti per il recupero di frazioni merceologiche di rifiuti speciali" per 1.053.000 euro. Per quanto riguarda la **bonifica dei siti inquinati**, con l'entrata in vigore delle norme tecniche nazionali e sulla base delle esperienze regionali maturate, anche in relazione con il sistema istituzionale regionale nel suo complesso, (comuni, province, Arpa) la Regione Emilia-Romagna ha operato per affinare e semplificare la normativa vigente, elevare la capacità di gestione del problema da parte dei tecnici e della pubblica amministrazione, destinare al settore risorse economiche più adeguate alla realtà emergente. Le linee generali dell'azione regionale sono state le seguenti:

- sostegno tecnico e amministrativo a province e comuni per l'approvazione dei progetti di risanamento;
- definizione degli strumenti di gestione e raccolta dati per i siti inquinati (anagrafe, censimento, metodologia di gerarchizzazione delle aree inquinate e valutazione del rischio connesso);
- finanziamento di interventi di bonifica mediante l'utilizzo di appositi capitoli di spesa dei bilanci di previsione annuali, dotati di risorse finanziarie commisurate ai primi fabbisogni;
- gestione degli aspetti procedurali, tecnici ed economici relativi ai due siti inquinati d'interesse nazionale presenti nel territorio regionale (Fidenza e Sassuolo-Scandiano).

Nel concreto:

- Sono stati finanziati 22 interventi di bonifica per un totale di 19.000.000 euro circa, dando completa attuazione al piano regionale in materia di bonifica delle aree pubbliche o soggette a uso pubblico adottato nel 1998 e intervenendo nelle situazioni più critiche segnalate dalle province.
- È stata progettata la banca dati relativa ai siti inquinati (anagrafe) in accordo con le indicazioni date a livello nazionale da APAT. Il prototipo è al momento in fase di verifica finale con i comuni, le province e l'Arpa prima della sua definitiva assunzione.
- È stata sviluppata una metodologia di gerarchizzazione dei siti inquinati in base al rischio ambientale (ARGIA) e adottata ufficialmente con DGR 1562/03. La metodo-

logia è in corso di valutazione da parte del sistema nazionale delle Arpa per proporla come metodologia nazionale ed è stata presentata anche in sede europea.

- È stata sviluppata un'attività tecnico-amministrativa con la quale sono stati valutati circa 200 elaborati progettuali e sono stati espressi pareri nell'ambito di più di 100 conferenze di servizi indette a livello comunale per la valutazione dei progetti di bonifica. Questa attività, oggi temporaneamente dismessa anche in relazione alla nuova LR 7/04, con la quale sono state delegate le funzioni regionali in materia di bonifiche alle province in attesa della definizione dei siti di interesse regionale sui quali la Regione continuerà a svolgere attività di supporto tecnico, ha svolto una importante funzione di indirizzo e coordinamento.
- Sono state emanate direttive regionali per la individuazione di procedure semplificate per i siti con inquinamenti inferiori ai 100 m<sup>3</sup> (DGR 1562/03).
- È stato completato il coordinamento tecnico e amministrativo con ENI per la definizione di criteri, tempi e metodologie di bonifica per oltre 100 pozzi di estrazione potenzialmente contaminati e diffusi sul territorio regionale.

## 5. Valutazione impatto e promozione della sostenibilità ambientale

L'obiettivo strategico dello sviluppo sostenibile per la Regione Emilia-Romagna, definito dal *Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2001/2003*, richiede nuove politiche generali e di settore e nuovi strumenti di gestione, monitoraggio, programmazione.

L'obiettivo della sostenibilità è infatti declinato su due versanti.

Il primo è quello della **riduzione della vulnerabilità del sistema ambientale** rispetto alle dinamiche antropiche e del sistema socioeconomico. Una scelta che implica, innanzitutto, la capacità di individuare e valutare le interrelazioni tra i due sistemi, cominciando a definire sempre meglio gli anelli di congiunzione che li legano.

Il secondo è quello della promozione di **comportamenti proattivi e responsabili** nei confronti dell'ambiente da parte di tutti i cittadini, dei produttori e dei consumatori. In questo ambito è decisivo il sostegno informativo, formativo e organizzativo per lo sviluppo di processi di Agenda 21 locale, la diffusione di sistemi di gestione ambientale nelle imprese pubbliche e private sia singole che di distretto (EMAS/ISO14001), l'adozione *cleaner technology* e *cleaner production*, l'attivazione di procedure di valutazione integrate e strategiche (VAS), lo stimolo alla condivisione di responsabilità e azioni da parte degli attori economici locali (patti territoriali, accordi volontari, programmazione partecipata).

Tra i principali **provvedimenti amministrativi e legislativi** si segnalano:

- L'attuazione della LR 9/99 e della LR 35/00 in materia di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), emanata in recepimento delle Direttive 85/337/CEE e 97/11/CE, la definizione e l'approvazione della direttiva generale e delle linee guida generali per l'attuazione della LR 9/99 sulla VIA e la predisposizione di una prima serie di linee guida specifiche

per le diverse tipologie progettuali. La VIA risponde all'esigenza di rafforzare i tradizionali meccanismi di controllo tramite strumenti più specificamente preventivi, atti a integrare l'insieme delle considerazioni ambientali nelle decisioni degli operatori pubblici e privati. La VIA consiste, infatti, nell'obbligo di raccogliere, grazie a una cooperazione tra proponenti, amministrazioni pubbliche e cittadini, l'informazione più completa possibile sull'insieme dell'impatto ambientale di un intervento e in quello di valutare l'importanza di tali impatti ed esaminare le possibili soluzioni alternative, nel contesto più generale delle procedure di decisione e autorizzazione.

- L'approvazione della LR 21/2004 su "prevenzione e controllo integrato dell'inquinamento ambientale" in attuazione della Direttiva 96/61/CE (sulla IPPC) e del DLgs 372/99 che, in particolare, prevede la delega delle funzioni alle province.
- L'approvazione delle "Guide e della relativa modulistica per la redazione della domanda di autorizzazione integrata ambientale". La nuova autorizzazione integrata ambientale è un'autorizzazione a determinate attività produttive, elencate nell'allegato 1 della Direttiva 96/61/CE, che si caratterizza per:
  - approccio integrato nel considerare contemporaneamente, in modo contestuale e ponderato, gli effetti dell'inquinamento nei diversi aspetti ambientali, finora considerati separatamente, al fine di conseguire un elevato livello di protezione dell'ambiente;
  - valutazione comparata e ponderata dei diversi fattori ambientali e dei diversi interessi pubblici coinvolti attraverso il coordinamento e l'integrazione delle procedure di autorizzazione;
  - obbligo di adottare tutte le misure preventive per assicurare un elevato livello di protezione dell'ambiente nel suo complesso (misure per il trattamento dei rifiuti, l'uso efficiente dell'energia, la prevenzione degli incidenti rilevanti e dei rischi di inquinamento alla cessazione delle attività, il ripristino del sito);
  - obbligo di adottare le misure preventive mediante l'uso delle BAT (*Best Available Techniques*), cioè delle "migliori tecniche disponibili" (non solo tecnologie);
  - accesso alle informazioni e alla partecipazione dei cittadini e dei soggetti interessati alla procedura di autorizzazione.
- La predisposizione di un progetto di legge di recepimento della Direttiva 2001/42/CE sulla Valutazione Ambientale Strategica (VAS) di piani e programmi, il cui obiettivo è recepire la direttiva europea al fine di strutturare un efficace processo di valutazione ambientale di piani e programmi, estendendo la previsione della LR 20/00 agli altri settori previsti dalla direttiva.
- La realizzazione del progetto comunitario INTERREG III B "ENPLAN" per la predisposizione di linee guida per la valutazione ambientale di piani e programmi in attuazione della Direttiva 2001/42/CE da parte della Regione Lombardia (capofila) e di Piemonte, Val d'Aosta, Toscana, Liguria, Catalogna, Murcia, Andalusia e Isole Baleari.
- La realizzazione del progetto di sperimentazione di applicazione del sistema EMAS (isti-

tuito dal Regolamento comunitario 93/1836/CEE, poi sostituito dal Regolamento 2001/761/CE) in alcune aziende industriali e organizzazioni non industriali, con l'obiettivo di acquisire conoscenze e costruire strumenti (linee guida) per l'introduzione di EMAS nel settore produttivo. Il progetto "L'EMAS applicato al distretto ceramico", in particolare, ha come obiettivo quello di sperimentare l'applicazione territoriale di EMAS allo scopo di acquisire, in una materia di assoluta avanguardia a livello europeo, conoscenze, metodologie e strumenti di applicazione e di facilitare l'introduzione di EMAS soprattutto nelle piccole e medie imprese.

- La predisposizione, in collaborazione con Arpa, della seconda "Relazione sullo Stato dell'Ambiente" della Regione Emilia-Romagna.

Per quanto riguarda le **attività amministrative** è da segnalare che:

- In attuazione della LR 9/99, nel quadriennio 2001/2004, sono state effettuate oltre 150 procedure di VIA e oltre 600 procedure di verifica (*screening*) da parte della Regione, tra cui alcune di grande rilievo per nuove centrali termoelettriche, autostrade, ferrovie; mentre le province e i comuni ne hanno effettuato in numero ancora superiore.
- Sono state predisposte le linee guida per la valutazione ambientale di piani e programmi in attuazione della Direttiva 2001/42/CE, in attuazione del progetto comunitario INTERREG III B "ENPLAN".
- I risultati del progetto di sperimentazione di applicazione del sistema EMAS in alcune aziende industriali e organizzazioni non industriali appaiono soddisfacenti. Buona parte delle organizzazioni coinvolte hanno già conseguito la certificazione EMAS. L'Emilia-Romagna si colloca al primo posto in Italia con circa 100 certificazioni EMAS concesse su un totale di circa 300 organizzazioni certificate a livello nazionale.
- Il programma ambientale del progetto "L'EMAS applicato al distretto ceramico", che coinvolge nella realizzazione soggetti pubblici e imprenditoriali, è stato approvato ed è in corso di realizzazione. Il Comitato EMAS Italia ha rilasciato uno speciale riconoscimento.

## 6. Comunicazione, Educazione Ambientale, Agenda 21 locale

Gli obiettivi strategici perseguiti negli anni 2001/2004 dal Servizio Comunicazione, Educazione Ambientale, Agenda 21 locale sono stati lo sviluppo coordinato e integrato delle attività di educazione ambientale per le scuole e i cittadini, il miglioramento della qualità e la continuità dei servizi offerti dalla rete dei centri di educazione ambientale (CEA), il sostegno, il supporto metodologico e il monitoraggio finalizzati alla crescita dei processi di Agenda 21 locale, il supporto alla pianificazione per lo sviluppo sostenibile intersettoriale e partecipata (*Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2001/2003*) e la diffusione alla cittadinanza delle informazioni sull'ambiente per far conoscere le buone prassi e stimolare nuovi comportamenti ecosostenibili.

Per quanto riguarda l'**educazione ambientale** nel 2001 è arrivato a compimento il pri-

mo programma regionale INFEA 1999/2001 e negli anni successivi è stato definito e attuato il secondo programma INFEA 2002/2004, che si è integrato e raccordato con le azioni e le risorse previste nel *Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2001/2003*, e sul quale è stato definito con il Ministero dell'Ambiente un accordo di programma per il suo cofinanziamento.

**Il Programma INFEA 2002/04**, suddiviso in dieci aree di intervento, ha registrato le seguenti principali realizzazioni:

- Sviluppo, qualificazione e coordinamento del sistema INFEA
  - Accreditamento sperimentale dei CEA sulla base di requisiti qualitativi (dicembre 2002).
  - Seminario e workshop di Rubiera (giugno 2003) con i 65 CEA sulle modalità organizzative della Rete regionale INFEA.
  - Progetto “Scuole in rete per uno sviluppo sostenibile”, che ha coinvolto 10 CEA e 98 scuole dell'Emilia-Romagna (bando FSE).
- Percorso qualità
  - Seminario e workshop di Santa Sofia (ottobre 2003) con i 65 CEA sui sistemi di monitoraggio, valutazione e documentazione di progetti e servizi.
  - Affidamento e svolgimento di una ricerca CEA Quality sulle *best practice* di educazione ambientale in Europa e sui sistemi di indicatori di qualità.
- Formazione e ricerca
  - Programmazione e svolgimento, in accordo con l'Università di Bologna (protocollo di intesa), della terza edizione del Master post laurea in esperto di educazione ambientale, rivolto a operatori in servizio nei CEA e neolaureati.
- Potenziamento delle attività dei CEA
  - Bando INFEA 2002, 39 progetti finanziati, suddivisi in cinque aree di intervento.
  - Bando INFEA 2003, 10 progetti finanziati, relativi ai laboratori per l'innovazione.
  - Bando INFEA 2004, 10 progetti finanziati in rete tra 43 CEA.
  - Progetti sperimentali “Un Po d'acque” (Cidiep) e “Educazione alla mobilità sostenibile” (Arpa).
- Promozione delle scuole laboratorio di educazione ambientale
  - Bando INFEA 2002, 89 progetti finanziati, proposti dalle scuole di ogni provincia (POF ecologico, Agenda 21 a scuola, seconda vita delle cose).
  - Bando INFEA 2003, 30 progetti finanziati, proposti dalle scuole di ogni provincia (educazione alla mobilità sostenibile).
  - Bando INFEA 2004, 9 progetti finanziati in rete tra 52 scuole.
- Documentazione, informazione e comunicazione
  - Realizzazione e diffusione in 100.000 copie di due pieghevoli di presentazione dei servizi e delle realizzazioni dei CEA e delle Agende 21 locali.
  - Realizzazione e diffusione a insegnanti ed educatori dei primi 4 volumi della col-

- lana “Quaderni INFEA Emilia-Romagna”.
- Realizzazione di due numeri all’anno della rivista *Centocieli*, diffusa in 8000 copie presso scuole, associazioni, biblioteche, enti locali.
  - Realizzazione del sito web “L’ambiente si laurea”, con una banca dati delle tesi di laurea in materia ambientale realizzate negli atenei della regione.
  - Realizzazione dell’Agenda 2004 sui temi dello sviluppo sostenibile, diffusa in 4000 copie presso insegnanti, enti locali, associazioni.
  - Promozione della mostra fotografica di Sebastião Salgado “Clima: le ragioni di uno sviluppo sostenibile”.
  - Attivazione di un sistema di monitoraggio e documentazione dei CEA della regione.
- Laboratori per l’innovazione e la sperimentazione INFEA
    - Attivazione dei primi 5 laboratori di innovazione; in ogni laboratorio sono coinvolti più CEA guidati da un capofila (2002).
    - Attivazione di 10 nuovi laboratori (2003).
    - Attivazione di altri 10 nuovi laboratori (2004).
  - Progetti INFEA interregionali
    - Partecipazione ai tre progetti INFEA interregionali “Management di rete e sviluppo sostenibile” (formazione per i coordinatori di rete), “Indicatori di qualità” (definizione di un sistema di monitoraggio e valutazione), “Editoria”.
  - Progetti INFEA comunitari e internazionali
    - Partecipazione al progetto “Vetrina internazionale della sostenibilità” con l’Università e la città di Lüneburg (Germania) e le città di Graz (Austria), Langenthal (Svizzera), Modena.
  - Raccordo con altri strumenti di programmazione della Regione
    - Inserimento di una linea di azione per l’educazione ambientale all’interno del *Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2001/2003*.
    - Definizione e realizzazione del progetto di formazione “Scuole in rete per uno sviluppo sostenibile” (bando FSE).
    - Collaborazione con parchi regionali, fattorie didattiche, Centro Camina e Città sostenibili dei bambini nella promozione del Master in esperto di educazione ambientale.
    - Collaborazione di scuole e CEA alle campagne di comunicazione “Liberiamo l’aria” e “Acqua: risparmio vitale”.

Il completamento del primo programma INFEA 1999/2001 e lo sviluppo di quello 2002/2004 hanno consentito di avviare la costruzione del **Sistema regionale dell’Educazione Ambientale**, definendo regole, strumenti e risorse per un’attività continuativa. Attualmente il sistema regionale dell’educazione ambientale coinvolge una molteplicità di strutture e istituzioni con funzioni, ruoli e competenze diversificate: agenzie scienti-

fiche di supporto (Arpa, Irre, Università), centri di educazione ambientale sul territorio (71 accreditati dalla Regione), scuole laboratorio, enti locali e associazioni. Nel quadriennio i progetti realizzati dai centri di educazione ambientale sono stati 95 e quelli realizzati dalle scuole 149. La Regione ha investito 3.000.000 euro.

Per quanto riguarda l'**Agenda 21 locale**, a partire dall'adesione della Regione all'associazione "Coordinamento Agende 21 locali Italia" (nata a Bologna il 20 settembre 2000) e alla partecipazione al suo direttivo nazionale, le metodologie intersettoriali e partecipate di Agenda 21 locale sono state utilizzate nella costruzione del primo *Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2001/2003*. Congiuntamente sono state realizzate azioni formative funzionali alla promozione dei processi Agenda 21 locale per il personale degli enti locali, diffusi materiali informativi (il CD rom *A scuola di Agenda 21*), creato un osservatorio che monitora i processi in atto in comuni e province e pubblicati periodici report. Tutte queste azioni hanno preceduto e seguito il primo bando per contributi alle Agende 21 locali, realizzato nel 2002 nel quadro del *Piano di azione ambientale per un futuro sostenibile 2001/2003*, che ha consentito di finanziare 24 progetti (tutti conclusi nel secondo semestre 2004), di cui 16 per l'avvio di nuovi processi di Agenda 21 locale in comuni, parchi regionali e comunità montane, e 8 per l'implementazione di Agende 21 locali già avviate in precedenza. Questo insieme di iniziative e diverse altre realizzate (seminari e workshop tra Agende 21 locali, i Quaderni di Documentazione A21, il cd rom *A scuola di Agenda 21*, il pieghevole informativo allegato al quotidiano la Repubblica, l'adesione ai progetti internazionali, la Vetrina della sostenibilità, ecc.) hanno aiutato la crescita numerica e qualitativa delle Agende 21 locali in Emilia-Romagna, come si evince dai report di monitoraggio 2003 e 2004 (disponibili su [www.regione.emilia-romagna.it/agende21](http://www.regione.emilia-romagna.it/agende21)).

Tra le ricadute più significative sono da sottolineare il raddoppio in due anni degli enti che hanno definito un piano di azione di Agenda 21 locale e la crescita esponenziale dei progetti realizzati attraverso questo strumento. I temi dei quali si occupano i gruppi di lavoro sono maggiormente diversificati rispetto al passato (37% ambiente, 34% sociale, 29% economia), aumentano i piani e i programmi di settore degli enti che utilizzano il metodo di Agenda 21 e crescono sia la partecipazione che i progetti in partnership tra pubblico e privato.

Per quanto riguarda l'**informazione ambientale**, il principale strumento approntato in collaborazione con vari soggetti regionali è il portale *ErmesAmbiente* (vincitore dell'edizione 2003 del Premio Cento alla stampa locale, sezione testate on line), attivo dal settembre 2002 e finalizzato a mettere in rete e sistematizzare tutte le fonti di informazione e le problematiche ambientali regionali per una migliore comprensione del "chi, cosa, dove, come" dell'ambiente (uno strumento al servizio della comunità di tutti coloro che in Emilia-Romagna decidono, ricercano, progettano, studiano intorno all'ambiente).

Nella medesima logica di integrazione con la programmazione ambientale regionale sono state realizzate le campagne di comunicazione “Liberiamo l’aria” (dal 2001) e “Acqua: risparmio vitale” (dal 2003), in collaborazione con il Servizio Stampa e Informazione della Giunta Regionale e gli enti locali, che hanno raggiunto tutte le famiglie della regione (1.800.000) e diffuso informazioni per facilitare il raggiungimento dei risultati previsti dalle programmazioni relative all’abbattimento delle polveri sottili e al risparmio idrico nelle abitazioni.

Nel 2003 ha preso il via il progetto “Vetrina della sostenibilità”, in collaborazione con le principali associazioni regionali di impresa e ambientali, che nel primo anno ha censito il repertorio di buone pratiche realizzate da imprese e organizzazioni (198) per quanto concerne le innovazioni di processo e di prodotto e quelle tecnologiche ecoefficienti di tutte le filiere produttive e dei servizi presenti in regione. Il portale *Erme-sAmbiente*, infine, che segnala ogni anno varie centinaia di news e di eventi, ha visto un significativo incremento delle utenze passando dalle 164.590 sessioni utente del 2003 alle 241.990 del 2004, con un forte incremento della media di utenti giornalieri (da 450 a 661) e visitatori abituali (da 13.560 a 20.296).

## **Quaderni Infea Emilia-Romagna**

*Volumi già pubblicati*

## Dal piano di azione ambientale alla proposta educativa

*A cura di Ferdinando Riotta, Gian Carlo Sacchi, Paolo Tamburini*

**2004**

Può un piano di azione per l'ambiente diventare un percorso educativo? Gli autori di questo volume ritengono di sì e ne mostrano le possibilità, le modalità, le sperimentazioni avviate. Siamo sotto il segno della contaminazione, nel tentativo di perseguire una educazione e una formazione integrate e partecipi dei problemi del territorio e, nel contempo, politiche ambientali che assumono gli strumenti informativi, educativi, partecipativi come coesenziali al raggiungimento dei propri obiettivi. Siamo nel campo di una educazione ambientale che si propone di sviluppare conoscenze, valori e azioni per l'ambiente e di formare cittadini di oggi e di domani consapevoli, responsabili e attivi.



## Una rete di scuole per lo sviluppo sostenibile

*A cura di Milena Bertacci*

**2004**

Pensare oggi un nuovo progetto formativo, aperto a sfide insieme locali e globali, è un modo per interrogarsi sulle ragioni profonde dell'essere a scuola e, nella relazione educativa, per migliorare l'esistente e trasformarlo. Il volume raccoglie la documentazione di 10 scuole dell'Emilia-Romagna che hanno svolto una sperimentazione pilota sui temi dell'educazione alla sostenibilità, nell'ambito di un progetto che ha coinvolto ben 94 istituti scolastici. Assumendo la dimensione di Agenda 21, le scuole hanno elaborato le loro visioni ed esperienze, aprendosi a percorsi di progettazione partecipata. Compagni di viaggio sono stati 9 Centri di Educazione Ambientale della rete INFEA ([www.scuolesostenibili.it](http://www.scuolesostenibili.it)).



## Nuovi educatori ambientali / 1

A cura di *Stefania Bertolini*

**2005**

Le prime tre edizioni del Master in Educazione Ambientale sono state un lungo viaggio nelle culture, nei linguaggi e nei metodi di questa multiforme attività. Nel primo volume, che documenta in modo inevitabilmente parziale gli aspetti più teorici dell'originale percorso formativo, l'accento è posto sulle nuove funzioni che l'educazione ambientale è chiamata a svolgere per l'affermazione di una cultura della sostenibilità e sull'apporto che le varie discipline possono mettere a disposizione del complesso patrimonio di competenze oggi richiesto agli educatori ambientali.



## Nuovi educatori ambientali / 2

A cura di *Stefania Bertolini*

**2005**

Nel secondo volume, dedicato alle esperienze compiute presso le strutture specializzate del territorio, risalta la varietà degli approcci sperimentati e compare di frequente anche la voce dei corsisti, che rielaborano con particolare consapevolezza e partecipazione gli spunti offerti dai seminari.

