



**Il coinvolgimento del pubblico nel processo di
Valutazione di Impatto Ambientale**

A cura della Dott.ssa Laura Simei

DOCUMENTI **2009**
INformazione

L'EIA (Environmental Impact Assessment), noto nella sua dicitura italiana come VIA¹, è il processo di valutazione dei potenziali impatti che progetti e azioni possono esercitare sull'ambiente e non solo². A differenza di altri strumenti di gestione ambientale, come l'audit ad esempio, l'EIA agisce *ex ante* andando ad identificare preventivamente quegli impatti prima che l'azione ad essi connessa venga autorizzata.

L'obiettivo di questa procedura, come sottolinea Wood (2006), non è di ostacolare un'azione che comporti significativi rischi ambientali, ma di prendere una decisione *informata* relativamente alla sua eventuale attuazione, vale a dire dopo aver ben chiara la natura delle sue conseguenze.

Il culmine del processo sistematico ed iterativo³ dell'EIA è la produzione di un EIS (environmental impact statement), constatazione di impatto ambientale, atto a descrivere in dettaglio i potenziali impatti identificati.

Ogni processo decisionale comporta l'analisi di considerazioni in primo luogo di natura politica ed economica, spesso privilegiate rispetto ad altre ad esempio di natura ambientale o sociale. L'EIA stabilisce l'obbligo - per quei paesi che lo abbiano legalmente istituzionalizzato - di considerare anche il fattore di natura ambientale come variabile concorrente alla decisione finale su un'azione. L'EIA estende inoltre la conoscenza dei rischi ambientali - oltre che all'autorità preposta al giudizio su un'azione - anche al pubblico stabilendo tempi e modi per agevolare il suo intervento⁴. In alcuni sistemi, la procedura va oltre i requisiti base richiedendo che la decisione finale su una determinata azione - specie se comportante significativi impatti ambientali - venga corroborata da giustificazioni pubbliche da parte dell'autorità competente⁵.

¹ Valutazione di impatto ambientale

² Nella definizione che ne da Sadler (1996) “... l'EIA è un processo di identificazione, predizione, valutazione e mitigazione degli effetti biofisici, sociali e degli aspetti rilevanti legati a progetti e attività prima che ogni decisione o impegno in merito al progetto o all'attività in questione vengano prese”. Sempre su questo argomento Almer et al (2004): “... l'obiettivo dell'EIA è di investigare la varietà degli impatti che si pensa possano risultare come effetto di un'attività o progetto ... essi includono impatti sull'ambiente naturale (aria, territorio, acqua, piante e vita animale) così come sull'ambiente umano (la società, la cultura l'economia)”.

³ Il processo può considerarsi sistematico in quanto costituito di un numero di fasi ben definito: screening, scoping, EIS report, EIS review, decision making, monitoring. Viene anche definito *iterativo* poiché una proposta vagliata attraverso l'EIA e giudicata inadeguata in uno o più fasi del processo può essere modificata per accomodare esigenze di protezione ambientale - ad esempio attraverso l'introduzione di misure di minimizzazione/mitigazione degli impatti -. Ad un nuovo vaglio, e con le modifiche apportate, la proposta può in ultima analisi venire accettata in quanto conforme alle disposizioni di legge imposte dall'EIA.

⁴ Le leggi e i regolamenti stabiliti nell'EIA definiscono tipicamente i tipi di progetto per i quali una valutazione di impatto è richiesta, così come pure i vari tipi di impatto che si devono identificare e come e quando il pubblico può partecipare al processo di valutazione (Unep 1996).

⁵ Un esempio in questo senso lo si può trovare nel sistema EIA vigente in Olanda. La bozza decisionale sulla constatazione di impatto ambientale (EIS) è frequentemente modificata a seconda degli interventi del pubblico o dalle raccomandazioni fatte dalla Commissione EIA. Il risultato è che la decisione finale è spesso significativamente diversa dalla sua bozza. L'autorità competente è obbligata (dall'atto di gestione ambientale



L'EIA ha origine negli Stati Uniti ed il suo utilizzo viene ufficializzato a seguito dell'approvazione del NEPA⁶ nel 1969. Sorto e sviluppatosi in un paese basato su una stabile infrastruttura legale dai precisi contorni costituzionali e caratterizzato da una *civil society* molto attiva, sin dalla sua prima ideazione l'EIA non poteva che affidarsi al coinvolgimento del pubblico come supplemento chiave al processo decisionale.

L'elemento della partecipazione pubblica nell'EIA va però anche vista nel più ampio contesto dell'evoluzione - in atto a partire dagli anni '70 - del diritto reclamato dalle comunità ad essere messe a parte delle conseguenze ambientali derivanti dallo sviluppo, ad esprimerne dubbi o incertezze, ad avere accesso ad un'informazione trasparente ed obiettiva. Questa evoluzione si osserva in ambito internazionale nelle precise linee guida delineate per la partecipazione pubblica al processo decisionale⁷.

La divulgazione delle informazioni sugli impatti derivanti da un'attività a più stakeholders nell'EIA prevede tempi e modi ben definiti. Quando è il feedback su un'azione proposta che si richiede al pubblico, si passa dalla semplice divulgazione alla partecipazione attiva al processo decisionale. Quest'ultimo aspetto si traduce in *consultazione e partecipazione* (del pubblico), entrambi strumenti essenziali per favorire un processo decisionale più equilibrato che prenda in considerazione l'opinione di tutte le parti in causa: proponente e interessati⁸. Questi due strumenti mirano a due diversi modelli di coinvolgimento del pubblico nel processo decisionale: la consultazione consiste in educazione e scambio di informazioni col pubblico mentre la partecipazione

sezione 7,27 del 1994) nella sua delibera a tenere in considerazione i risultati dell'EIS, i commenti del pubblico emersi durante le consultazioni e i giudizi della Commissione EIA. La delibera deve inoltre includere le ragioni per cui un'alternativa preferibile da un punto di vista ambientale a quella proposta non sia stata selezionata (Wood 2006).

⁶ National Environmental Protection Act (NEPA). Con il passaggio di questo atto, la procedura EIA viene istituzionalizzata per la prima volta negli Stati Uniti. In seguito, i governi di molti altri paesi la introdurranno nel loro sistema decisionale, modificandone degli aspetti. Ad oggi sono più di cento i paesi che richiedono il ricorso a questa procedura prima dell'attuazione di progetti di una certa portata (World Bank 1993). In Europa la direttiva europea sull'EIA viene introdotta nel 1985 e definisce in modo chiaro per quali progetti ed impatti la procedura si ritiene obbligatoria.

⁷ Una delle più importanti tappe in questo senso è la conferenza di Rio del 1992 (ma anche le convenzioni di Espoo e Aarhus, il Quinto programma di azione ambientale della CE e in generale l'agenda sullo sviluppo sostenibile). Morrison et al (2008) riferisce a questo proposito: "... Una delle componenti dello sviluppo e dell'ambiente sostenibili è l'opportunità per il pubblico di essere coinvolto nel processo decisionale relativo a proposte di sviluppo che influenzano la vita e gli interessi dei cittadini. Il principio numero 10 della dichiarazione di Rio afferma che le questioni ambientali sono risolte più efficacemente attraverso la partecipazione di tutti i cittadini interessati ... ogni individuo deve poter partecipare nel processo decisionale .. e il governo facilitare ed incoraggiare la coscienza pubblica e la partecipazione rendendo l'informazione fruibile a tutti".

⁸ Questi ultimi vengono denominati I&As - interested and affected parties - ossia tutti i gruppi che si ritiene possano essere interessati ed affetti dalle conseguenze derivanti da un'azione proposta.

coinvolge il pubblico direttamente ed attivamente nel processo decisionale (Glynn 2004), due gradi di *public empowerment* chiaramente diversi⁹.

Fuori dagli States l'EIA e gli elementi che lo costituiscono - di cui la partecipazione pubblica come si è visto costituisce un tassello importante - è riscontrabile in quasi tutti i paesi in cui esso è stato introdotto. L'applicazione e i requisiti legali per il coinvolgimento pubblico rispettivamente negli ambiti della a) tempistica; b) del grado di coinvolgimento; e c) del supporto offerto al pubblico, però differiscono sostanzialmente in ogni paese¹⁰.

Per tempistica si intende quanto presto e spesso al pubblico viene consentito di essere coinvolto nel processo EIA: teoricamente ciò sarebbe possibile in ogni fase del processo; di fatto, questa non è prassi che si riscontra usualmente¹¹.

Per grado di coinvolgimento del pubblico si intende il tipo di intervento consentito: se la semplice divulgazione delle informazioni - come ad esempio la notifica di un progetto o la pubblicazione di un EIS (cosa che è richiesta nella maggior parte dei sistemi EIA) - oppure la consultazione che invece implica un dialogo tra le parti (autorità, proponente e stakeholders) e non la semplice ricezione passiva di informazioni¹². La negoziazione prevede un livello di coinvolgimento del pubblico ancor più esteso. Tale livello di

⁹ A questo proposito World Bank (1993): "... Il fattore chiave che distingue la consultazione dalla partecipazione è il grado con cui coloro che vengono coinvolti sono autorizzati ad influenzare, condividere o controllare il processo decisionale...". La partecipazione viene definita come: "... un processo volontario in cui le persone intervengono assieme alle autorità preposte al progetto per condividere, negoziare e controllare il processo decisionale nella fase progettuale e nella gestione. Il processo comporta un più alto livello di coinvolgimento nel processo decisionale che la semplice consultazione, ma come la consultazione è basato su un flusso di informazioni e di idee bilaterale (dalle autorità preposte al progetto al pubblico dal pubblico alle autorità preposte al progetto)." La disseminazione di informazioni invece: "... è condizione necessaria tanto alla consultazione che alla partecipazione ... (questa) dovrebbe essere messa a disposizione prontamente e presentata in una forma discernibile e accessibile ai gruppi consultati. ...".

¹⁰ In Europa la normativa EIA è nota come Direttiva 85/337/CEE e, come già sottolineato, entra in vigore nel 1985. Viene successivamente modificata nel 1997 (Direttiva 97/11/CE). Del maggio 2003 è l'adozione della Direttiva 2003/35/EC (sulla partecipazione pubblica nel disegno di certi piani e programmi relativi all'ambiente) che emenda tra le altre cose la Direttiva EIA. La nuova Direttiva plasma le condizioni richieste per la partecipazione pubblica su modello delle linee guida dettate dalla Convenzione di Aarhus sulla partecipazione pubblica nel processo decisionale e l'accesso alla giustizia relativamente a questioni di natura ambientale. Tra i cambiamenti più significativi rispetto alle prime Direttive vi è l'obbligo per gli stati membri di informare il pubblico *prima* nel processo decisionale (cioè nella seconda fase, lo *scoping*) e fornire effettive opportunità di partecipazione [Articolo 3(3) e 3(4)]; oltre che rendere pubbliche le ragioni per cui una decisione è stata presa l'autorità competente deve inoltre fornire informazioni sul processo di partecipazione pubblica [Articolo 3(6)]; infine vi è l'obbligo per gli stati membri di assicurare che il pubblico abbia accesso ad una legale procedura di riesamina [Articolo 3(10)]. A questo proposito si veda il portale comunitario alla sezione EIA: <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm>

¹¹ Nell'Australia occidentale al pubblico è consentito per legge di partecipare già nella prima fase dell'EIA, lo *screening*. In Gran Bretagna, invece, la partecipazione è consentita solo durante la fase di analisi dello EIS.

¹² La consultazione è caratteristica riscontrata nei sistemi EIA in vigore nell'Europa occidentale, nel Nord America e nell'Australia.



interazione pubblica non è cosa comune e si riscontra ad esempio in Canada, ove l'agenzia per l'ambiente, la CEAA, ne fa un requisito formale del processo EIA¹³.

Per supporto, infine, si intendono le risorse tecniche e finanziarie messe a disposizione del pubblico. Queste risorse sono spesso poca cosa se messe a confronto con quelle di cui dispongono i proponenti di progetti. Sono rari i casi in cui fondi speciali vengano riservati al coinvolgimento pubblico. Tuttavia esempi in questo senso esistono¹⁴.

Sebbene la partecipazione pubblica e la consultazione siano definite come integrali al processo EIA (Wood 2006), le opportunità per ricorrere a questi strumenti di coinvolgimento pubblico sono ancora molto limitate, specialmente laddove non siano imposte per legge nella procedura. Ciò è dovuto ad una serie di problematiche legate al processo EIA nel suo complesso. Al di là degli obiettivi positivi che il processo si prefigge di raggiungere – identificare e valutare gli impatti di un'azione; migliorare la qualità delle decisioni prese a questo riguardo; informare il pubblico – i proponenti percepiscono l'EIA in modo negativo, considerandolo un esercizio imposto, da cui dipende l'approvabilità del progetto. La redazione di un EIS di qualità richiede inoltre da parte del proponente un dispendio di risorse umane ed economiche non indifferente, senza considerare il tempo necessario per redigerlo.

Da ciò ne deriva che il coinvolgimento del pubblico rappresenta più spesso per il proponente un'ulteriore voce di spesa più che un momento di analisi collettiva atta a migliorare la qualità della progettazione e della prevenzione/mitigazione degli impatti della proposta di progetto. Soprattutto, il pubblico rappresenta un rischio reale per il proponente laddove si pensa possano sussistere dubbi e percezioni negative nei confronti del progetto e dei suoi impatti, ciò che chiaramente può influire pesantemente sulla decisione da parte dell'autorità competente.

Le perplessità che sussistono relativamente all'uso della consultazione e/o partecipazione del pubblico nel processo EIA si esprimono correntemente: i) nel ricorso alla partecipazione e/o consultazione generalmente troppo tardi o troppo poco spesso nel processo decisionale per essere effettivamente in grado di influenzare la ricerca di scelte alternative o variabili chiave del progetto (come ad esempio la scelta del sito ove sviluppare il progetto)¹⁵; ii) nella misura e nel tempo limitati al coinvolgimento per cui

¹³ La mediazione è un processo volontario di negoziazione nel quale un mediatore imparziale aiuta a risolvere questioni di interesse pubblico. L'approccio della mediazione alla risoluzione dei problemi e dei conflitti è collaborativo.

¹⁴ E' ancora il sistema EIA canadese a fornire un esempio di questo tipo: il fondo denominato PFP (participant funding program) sostiene le spese relative all'atto di partecipazione cittadina in due momenti del processo EIA: scoping e EIS review.

¹⁵ Shepherd et al riferiscono a questo proposito: “ ... quando la partecipazione avviene (troppo tardi) il proponente si è già attaccato ad un particolare progetto e la partecipazione diventa allora un puro esercizio di relazioni pubbliche: difendere la decisione presa o placare il pubblico sollecitando opinioni che verranno successivamente scartate. In questi casi il coinvolgimento pubblico è limitato alle azioni legali per fermare il

la partecipazione si limita ad un numero discreto di eventi nel processo - laddove la pianificazione e l'attuazione di un progetto sono continuativi nel tempo e richiederebbero che la partecipazione del pubblico evolvesse con loro - ; iii) nei metodi cui il proponente fa ricorso per evitare la necessità di redigere un EIS e il confronto col giudizio del pubblico¹⁶.

Contrariamente a quanto si potrebbe pensare costi e rallentamenti al progetto possono verificarsi anche se il pubblico non è coinvolto. Questi seguono logicamente a cause intentate dalle comunità locali per opporsi ad un'azione che non ha saputo/voluto prendere in considerazione le sue ragioni in merito agli impatti risultanti durante e/o dopo la messa in opera del progetto e non prevenuti o mitigati a dovere.

Il ricorso al coinvolgimento tempestivo del pubblico nell'analisi del progetto comporta inoltre un numero di benefici a lungo termine che spaziano dalla migliore ideazione e pianificazione del progetto proposto, dalla fondatezza dei principi di protezione ambientale su cui si basa, dalla sua accettazione da un punto di vista sociale (Hughes 1998). I limiti imposti ad un ricorso più frequente e massiccio di questo esercizio consistono ancora principalmente nei costi e nei tempi che esso comporta, resi ancor più pressanti da una logica di sviluppo economico che reclama tempistiche rapide per l'approvazione e la successiva messa in atto di un progetto.

Nell'ottica di uno sviluppo che si ritiene debba seguire logiche globali di sostenibilità a lungo termine, l'analisi degli impatti nel processo EIA richiede maggiore efficienza nel ricercare il giusto equilibrio tra i benefici derivanti dalla consultazione e partecipazione pubbliche nel gestire gli impatti derivanti da un'azione/progetto e i tempi ed i costi finanziari derivanti (Wood 2006).

Conclusioni

Guardando a progetti, piani e politiche che non investano solo realtà locali ma l'ambiente e la società a livello globale, la partecipazione e la consultazione pubbliche devono poter svolgere un ruolo sempre più cruciale nell'identificazione, mitigazione e monitoraggio di impatti la cui natura cumulativa ed indiretta (proprio perchè globale) è

progetto o forzare l'inclusione di misure di mitigazione degli impatti. Più tardi la partecipazione avviene nel processo EIA più alto è il rischio che i commenti del pubblico non riescano ad influenzare la decisione finale (su un progetto)".

¹⁶ Ciò è reso possibile con il ricorso al FONSI (finding of no significant impact) esistente nella procedura EIA in vigore in USA. Se la valutazione preliminare sugli impatti richiede la compilazione di un EIS, il proponente può inserire una serie di misure di mitigazione degli impatti riscontrati ed evitare così questa necessità.

in grado di influenzare la vita di tutti¹⁷. Anche - forse maggiormente a questo livello - la *devolution of power* derivante dal coinvolgimento del pubblico nel processo decisionale di valutazione degli impatti ambientali e sociali rappresenta uno passo fondamentale per la maturazione di decisioni più vicine alle esigenze delle comunità globali.

Laura Simei

Publicato il giorno 8 dicembre 2009

¹⁷ Di qui la necessità di guardare oltre il progetto locale per abbracciare tematiche di sostenibilità e protezione ambientale ad un livello strategico più elevato. Lo Strategic Environmental Assessment (SEA) ha lo scopo di valutare gli impatti generati dalle PPPs (policies, plans, programmes) sull'ambiente e la società.

Referenze

Almer HL e Koontz TM (2004), *Public hearings for EIAs in post-communist Bulgaria: do they work?*, Environmental Impact Assessment Review, 24 pp 473-493

Arnstein S (1969), *A ladder of community participation*, American Institute of planners Journal, 35 (4)

European Parliament, *DIRECTIVE 2003/35/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 May 2003, Providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Council Directives 85/337/EEC and 96/61/EC*,
https://portal.health.fgov.be/pls/portal/docs/PAGE/INTERNET_PG/HOMEPAGE_MENU/MILIEU1_MENU/BURGERSCHAPENMILIEU1_MENU/AARHUSCONVENTIE1_MENU/AARHUSCONVENTIE1_DOCS/DIRECTIVE%202003-35-EC.PDF

Huges R (1998), *Environmental Impact Assessment and Stakeholder Involvement*, International Institute for environment and development Environmental planning Issues No. 11

Morrison-Saunders A e Early G (2008), *What is necessary to ensure natural justice in environmental impact assessment decision-making?*, Impact Assessment and Project Appraisal, 26(1), March 2008, pp 29-42

Sadler B (1996), *Environmental Assessment in a changing world: Evaluating practice to improve performance*, International study of the effectiveness of Environmental assessment, Canadian Environmental Assessment Agency and International Association for Impact Assessment

Shepherd A e Bowler C (1997), *Beyond the Requirements: Improving Public Participation in EIA*, Journal of Environmental Planning and Management, 40(6), pp 725-738

United Nations Environmental Program (UNEP) (1996), *Application of environmental principles to policies, plans and programmes* (ECE/EEN WA/127), Environmental series, vol 9. Geneva: UNEP; 1996, 121-123

Wood C (2003), *Environmental Impact Assessment – A comparative Review*, 2nd edition, Pearson Education Limited 2003

World Bank (1993), *Public Involvement in Environmental Assessment: Requirements, Opportunities and Issues*. Environmental Assessment Sourcebook Update No. 5.



Bibliografia

Jesse L. Moorman e Zhang Ge (2006), *Promoting and strengthening public participation in China's environmental impact assessment process: comparing China's EIA law and US NEPA*, Vermont Journal of Environmental law, vol 8, 2007, pp 281-335 <http://www.vjel.org/journal/pdf/VJEL10054.pdf>

International association for impact assessment (IAIA) (1999), *Principles of environmental impact assessment best practice*, http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Principles%20of%20IAIA_web.pdf

Leknes E (2001), *The roles of EIA in the decision making process*, Environmental Impact Assessment Review, 21, pp 309-334

Rowe G e Frewer JL (2004), *Evaluating public participation exercises: a research agenda*, Science, technology & human values, vol. 29, No. 4 (Autumn, 2004), pp. 512-557

Vanclay F, *Impact assessment and the triple bottom line: competing pathways to sustainability?*, Sustainability and Social Science: Roundtable Proceedings, http://www.minerals.csiro.au/sd/pubs/Vanclay_Final.pdf

Wang Zhigang e Chen Xin-geng (2006), *The design of public participation in Environmental Impact Assessments*, Aquatic Ecosystem Health and Management 9 (2006) 93-97

Webler T e Tuler S (2006), *Four Perspectives on Public Participation Process in Environmental Assessment and Decision Making: Combined Results from 10 Case Studies*, The Policy Studies Journal, Vol. 34, No. 4, 2006 pp 699-722

Vuoi esprimere la tua opinione sull' argomento?

Vuoi inviarci il tuo parere, un'esperienza concreta, un documento che pensi possa essere utile per il dibattito sul tema? Scrivi a:

redazione@dirittoambiente.net

DOCUMENTI **2009**
INformazione