



# Approccio multiplo per la soluzione dei conflitti ambientali

LUCIANA BOTTONI & GIAMPAOLO NUVOLATI  
Università degli Studi di Milano-Bicocca

# Premesse

- Le problematiche ambientali sono sovente viste come un conflitto tra *uomo* e *natura*
- Si può avere natura solo in assenza di esseri umani e viceversa
- A scala locale tale conflitto emerge con la constatazione della perdita irreversibile di risorse, al termine dei processi di sviluppo

# Premesse

- Le scienze ambientali e quelle sociali risultano quindi entrambe coinvolte, spesso in contrapposizione
- Il progetto ha voluto indagare a scala locale l'integrazione e fusione di queste due diverse discipline per arrivare alla definizione di strumenti utili sia alla definizione che alla risoluzione del problema

# Premesse

- Nella molteplicità degli attori in gioco gli imprenditori operanti nei vari comparti ambientali sono chiamati ad essere protagonisti principali nelle arene partecipative



## Agenda 21

- Con A21 gli enti locali possono favorire iniziative di partecipazione, innovazione e cambiamento per orientare i modelli di produzione, consumo, gestione delle risorse e le relazioni comunitarie verso lo sviluppo sostenibile.
- A21 permette il coinvolgimento e la responsabilizzazione di tutti gli attori presenti sul territorio nella definizione e attuazione di un piano d'azione partecipato e condiviso.
- A21 utilizza lo strumento della partecipazione dei cittadini per le scelte sul futuro della città, è un diverso approccio che fa crescere il senso di appartenenza alla comunità.

# Agenda 21

- L'A21 costituisce un'occasione importante per la definizione e la risoluzione del conflitto a scala locale
- Il facilitatore/mediatore dovrebbe rivestire un ruolo fondamentale per lo stimolo alla partecipazione e alla risoluzione del conflitto in una strategia a lunga scadenza
- L'A21 solo potenzialmente oggi costituisce uno strumento veramente efficace

# Alcune domande di fondo

- Partecipazione e negoziazione sono sue fasi distinte e contrastanti o possono convergere?
- Quale è il ruolo che attualmente svolge Agenda 21 attraverso il facilitatore non solo nel processo di partecipazione, ma anche di negoziazione degli interessi?
- Esistono strumentazioni che possono migliorare il processo di Agenda 21?

# Cartografia

- Le mappe cartografiche operano un'analisi minuta e precisa del territorio
- Rappresentano uno strumento di immediata visualizzazione e valorizzazione delle attività che si svolgono sul territorio
- Utile strumento di supporto alla discussione in arene partecipative
- Le mappe cartografiche strumenti di rilettura collettiva e definizione del conflitto (latente o esplicito) a livello locale



# Cartografia

- Il supporto cartografico raccoglie l'insieme dei dati territoriali localizzati geograficamente in modo da poter essere gestiti ed elaborati da un G.I.S. (Geographical Information System)
- G.I.S. organizza i dati georeferenziati in strati sovrapponibili acquisiti da fonti diverse
- G.I.S. seleziona e rende disponibili i dati per analisi di tipo matematico, statistico e per la modellizzazione dei fenomeni





## Le carte: uno strumento utile alla risoluzione dei conflitti

- Rappresentano in modo sintetico le risorse da considerare per la discussione nei vari momenti partecipativi.
- Permettono di: (a) valutare i vantaggi e le difficoltà introdotte dai progetti in studio, (b) aiutare a migliorare le potenzialità ambientali del territorio, (c) suggerire interventi migliorativi, (d) ridurre l'impatto delle opere già realizzate.
- Si possono produrre utili simulazioni tenendo conto degli interventi proposti o decisi focalizzando i problemi rilevati in confronto allo spazio.
- Possono essere aggiornate continuamente.

# Preparazione della cartografia

- La cartografia è stata preparata con l'ausilio di foto aeree integrate con dati raccolti sul terreno e con informazioni sulla storia e la cultura del luogo.

In questo modo sono state redatte tre diverse carte:

- carta d'uso del suolo (scala 1:10.000);
- carta dei valori e delle risorse del territorio (scala 1:10.000), composta dagli elementi di interesse storico-culturale, architettonico, naturalistico ambientale e produttivo;
- carta sintetica dei caratteri paesaggistici (scala 1:10.000).



# Perché abbiamo scelto le cave?

- L'attività estrattiva si esercita sottraendo risorse ambientali alla collettività e lasciando spesso ferite nel territorio.
- Possono insorgere problemi con la popolazione locale a causa del rumore e all'aumento del traffico pesante.
- Aree potenzialmente soggette a ripristino naturalistico e/o a fruizione da parte della collettività.



# Normativa sulle cave

Regio Decreto 1443/27

Legge Regionale 14/98

Provincia:  
Piano delle cave

Approvazione Consiglio Regionale

Convenzione tra la società e  
Ente Locale di Competenza (Amm. Com.)

# Normativa sulle cave

- Nella Provincia di Milano è attualmente in vigore il Piano approvato dalla Regione nel 1990 con respiro decennale
- Nel 1994 il Piano Cave è sottoposto alla Prima Revisione Triennale da parte della Provincia
- Nel 1997 la Regione approva la Prima Revisione Triennale
- Nel 1999 la Giunta Regionale predispone i criteri per il Nuovo Piano Cave
- Nel 2004 la Provincia adotta il Nuovo Piano Cave che attualmente è sottoposto a istruttoria della Regione Lombardia
- All'approvazione da parte della Regione il Nuovo Piano Cave entrerà in vigore

# Il Parco Agricolo Sud Milano

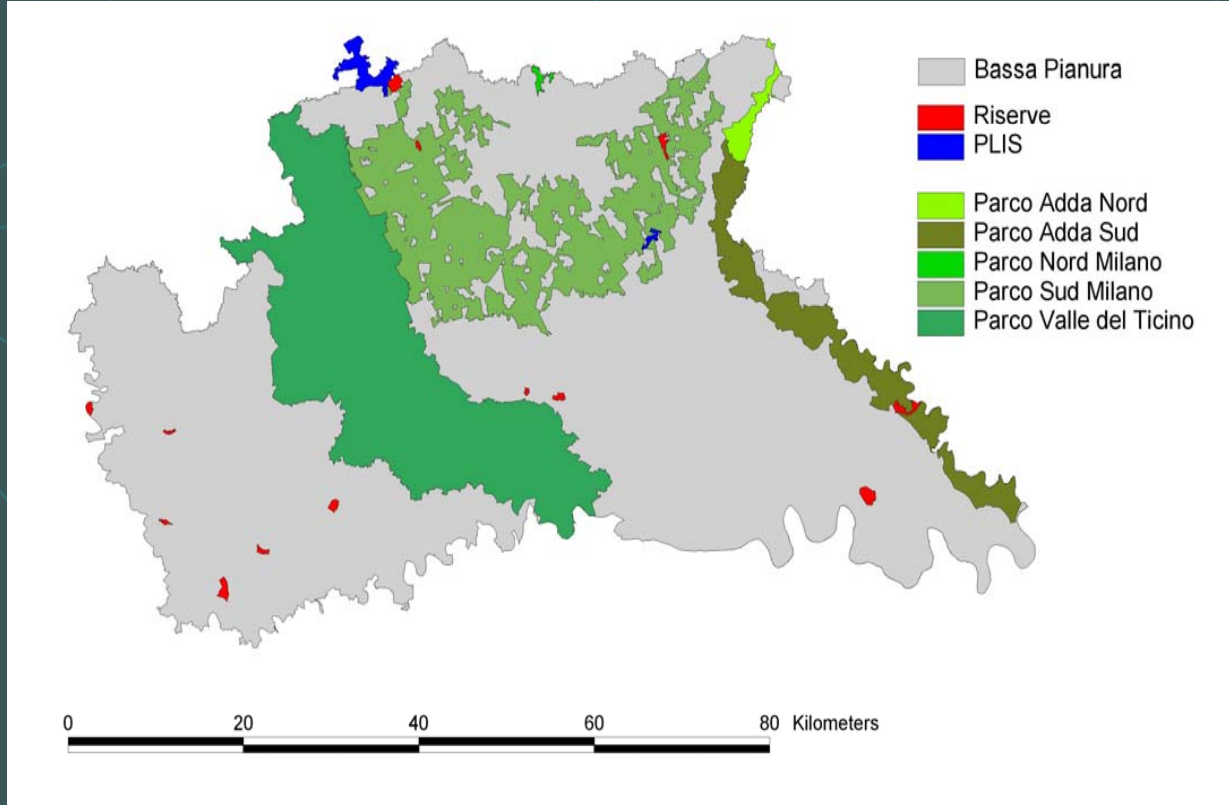
Presenta tutte le problematiche di carattere gestionale di un'area posta sotto tutela in cui sono anche presenti, tra l'altro, numerose attività estrattive.

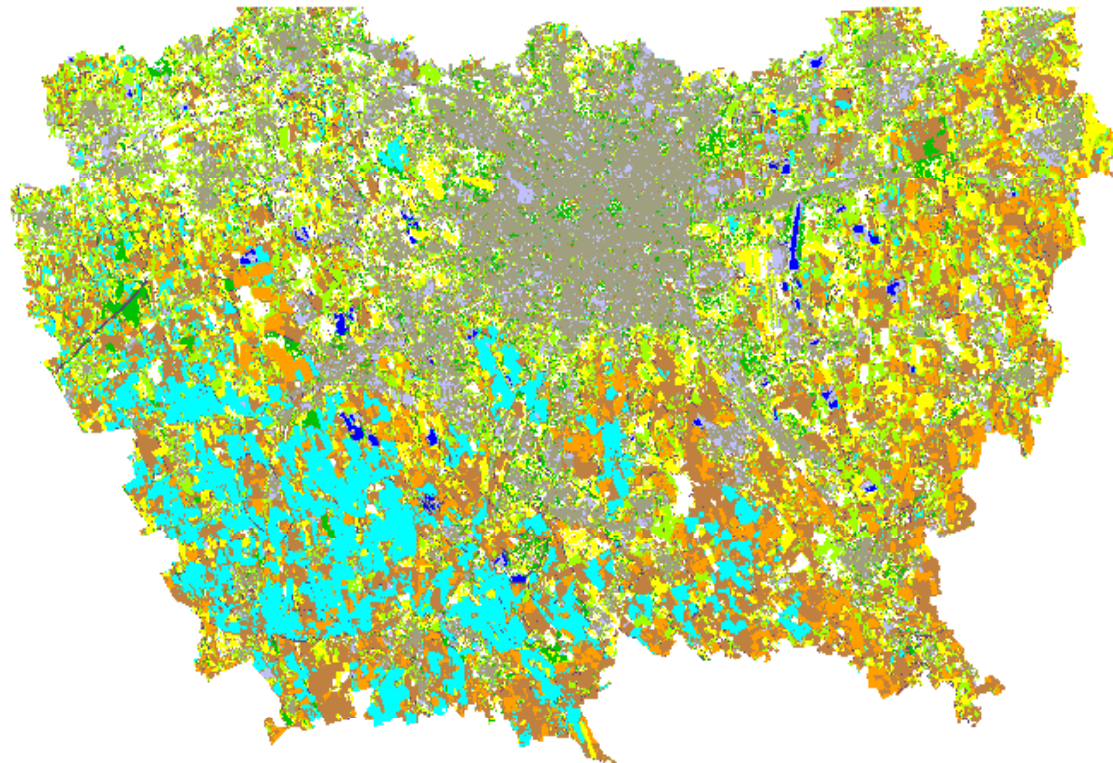
E' un parco regionale di cintura metropolitana, istituito nel 1990 e gestito dalla Provincia di Milano. Ha una superficie di 46.300 ettari, comprendente i territori di 61 comuni, occupa la porzione meridionale della provincia di Milano.

Le finalità del parco tengono conto della prevalente vocazione agro-silvo-colturale del territorio:













- la tutela e il recupero paesistico e ambientale;
- l'equilibrio ecologico dell'area metropolitana;
- la salvaguardia e il potenziamento delle attività agro-silvo-colturali;
- la fruizione dell'ambiente da parte dei cittadini.

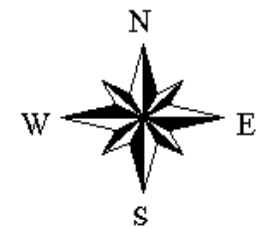






Psud

-  Acqua
-  Prato
-  Urbano residenziale
-  Urbano industriale
-  Bosco/pioppeto
-  Risaia
-  Seminatoivo invernale (frumento, orzo)
-  Secondo raccolto (loiessa-mais, orzo-mais)
-  Seminatoivo estivo 2 (mais da granella, soia)
-  Seminatoivo estivo 1 (mais da insilato)
-  Filari
-  No Data





## Scelta delle realtà da indagare

Il nostro obiettivo è stato quello di individuare i comuni all'interno dei confini del Parco che rispondessero a due requisiti:

- ospitare al loro interno attività estrattive;
- avere già intrapreso un percorso di Agenda 21 locale.

Tra i 61 comuni del Parco Agricolo Sud Milano ben 15 ospitano attività estrattiva, ma soltanto due rispondevano alle caratteristiche richieste:

**BAREGGIO e SAN DONATO MILANESE.**



## Il Comune di Bareggio

Situato ad ovest di Milano, ha una popolazione di 16.264 abitanti distribuiti su di una superficie di 11,23 Km<sup>2</sup>.

Nel territorio del comune è presente una cava di sabbia e ghiaia presso C.na Bergamina, un'altra è situata in comune di Cusago sul confine con Bareggio.

Parte della cava, non più coltivata, è gestita per la pesca sportiva.

Il comune ha dato avvio nel gennaio di quest'anno al processo di Agenda 21 locale con la creazione del Forum.

# CARTA D'USO DEL SUOLO - COMUNE DI BAREGGIO -

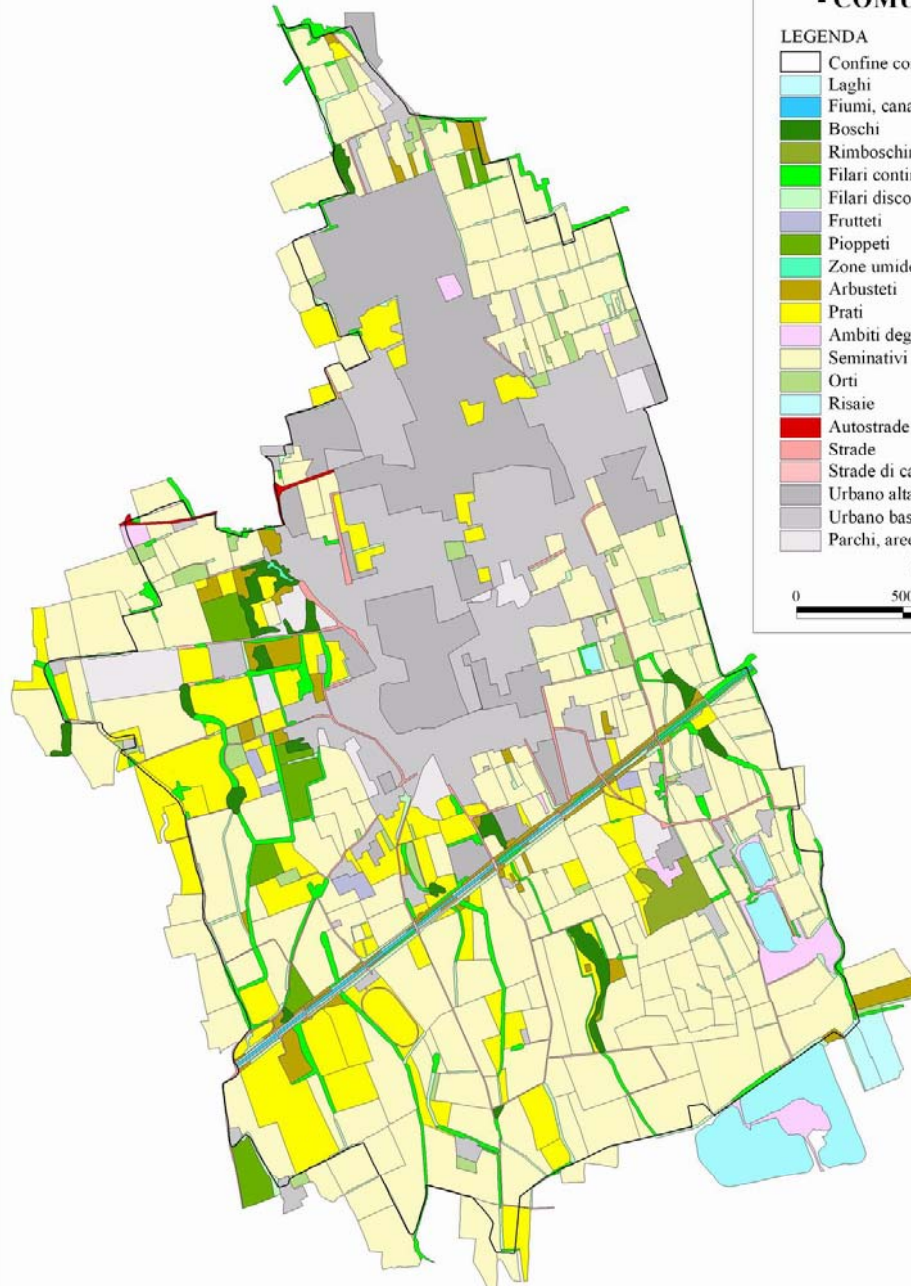
## LEGENDA

-  Confine comunale
-  Laghi
-  Fiumi, canali
-  Boschi
-  Rimboschimenti
-  Filari continui
-  Filari discontinui
-  Frutteti
-  Pioppeti
-  Zone umide
-  Arbusteti
-  Prati
-  Ambiti degradati
-  Seminativi
-  Orti
-  Risaie
-  Autostrade e statali
-  Strade
-  Strade di campagna
-  Urbano alta densità
-  Urbano bassa densità
-  Parchi, aree sportive



Scala 1:10.000

0 500 1000 1500 Metri



# CARTA DEI VALORI - COMUNE DI BAREGGIO -

## LEGENDA

□ Confine comunale

### Valori naturalistico-ambientali

- Ciliegeto C.na Bergamina
- Fontanile Nuovo
- Fontanile Brolo
- Fontanili Cicogna e Bertoli
- Canale Scolmatore PNO
- Cava Capanna
- Cava Platti
- Parco Arcadia
- Laghi
- Boschi
- Filari continui
- Filari discontinui
- Zone umide
- Arbusteti
- Prati

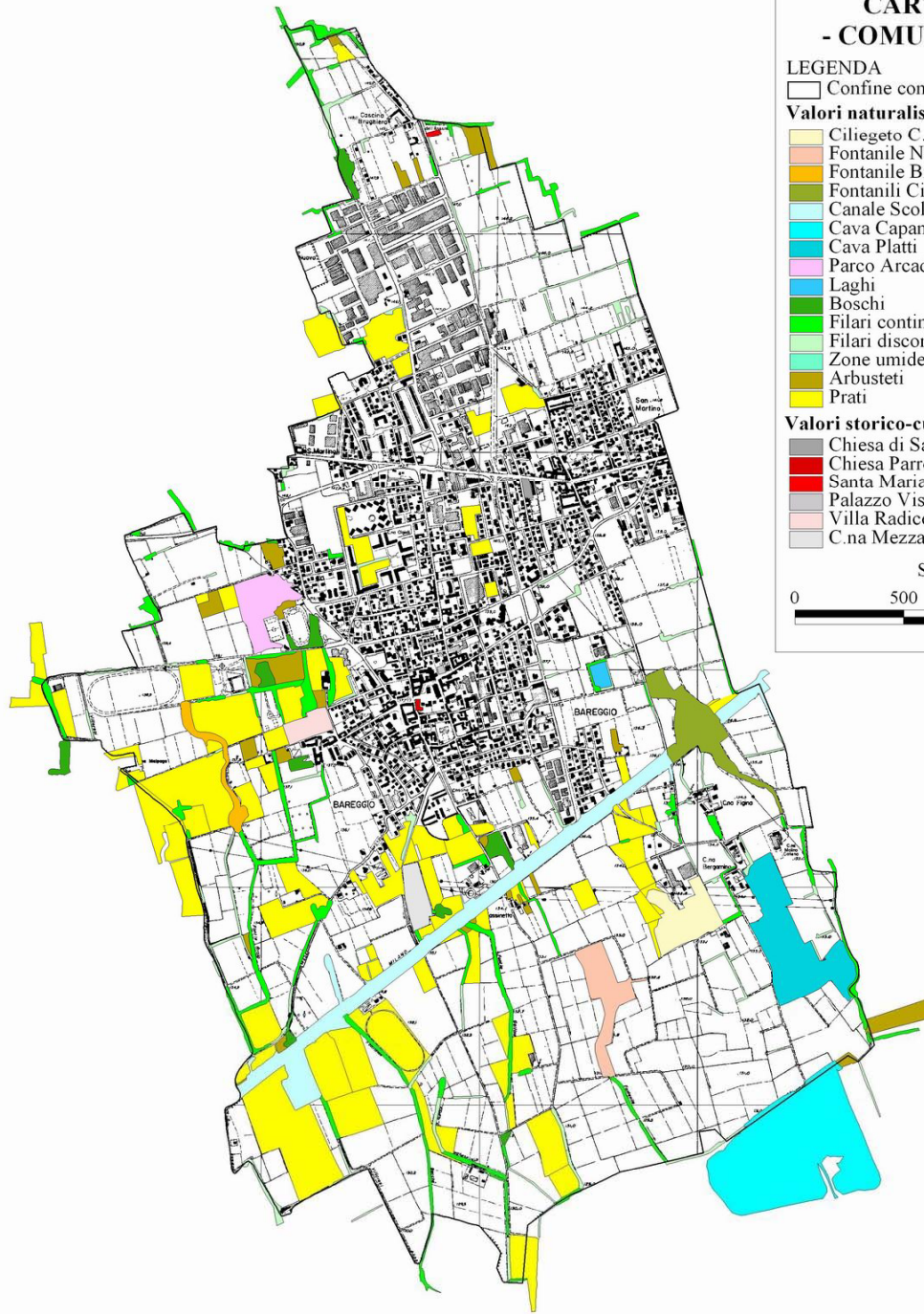
### Valori storico-culturali

- Chiesa di San Martino e Severino
- Chiesa Parrocchiale
- Santa Maria alla Brughiera
- Palazzo Visconti di Modrone
- Villa Radice Fossati
- C.na Mezzana



Scala 1:10.000

0 500 1000 1500 Metri



# CARTA DEI CARATTERI PAESAGGISTICI - COMUNE DI BAREGGIO -

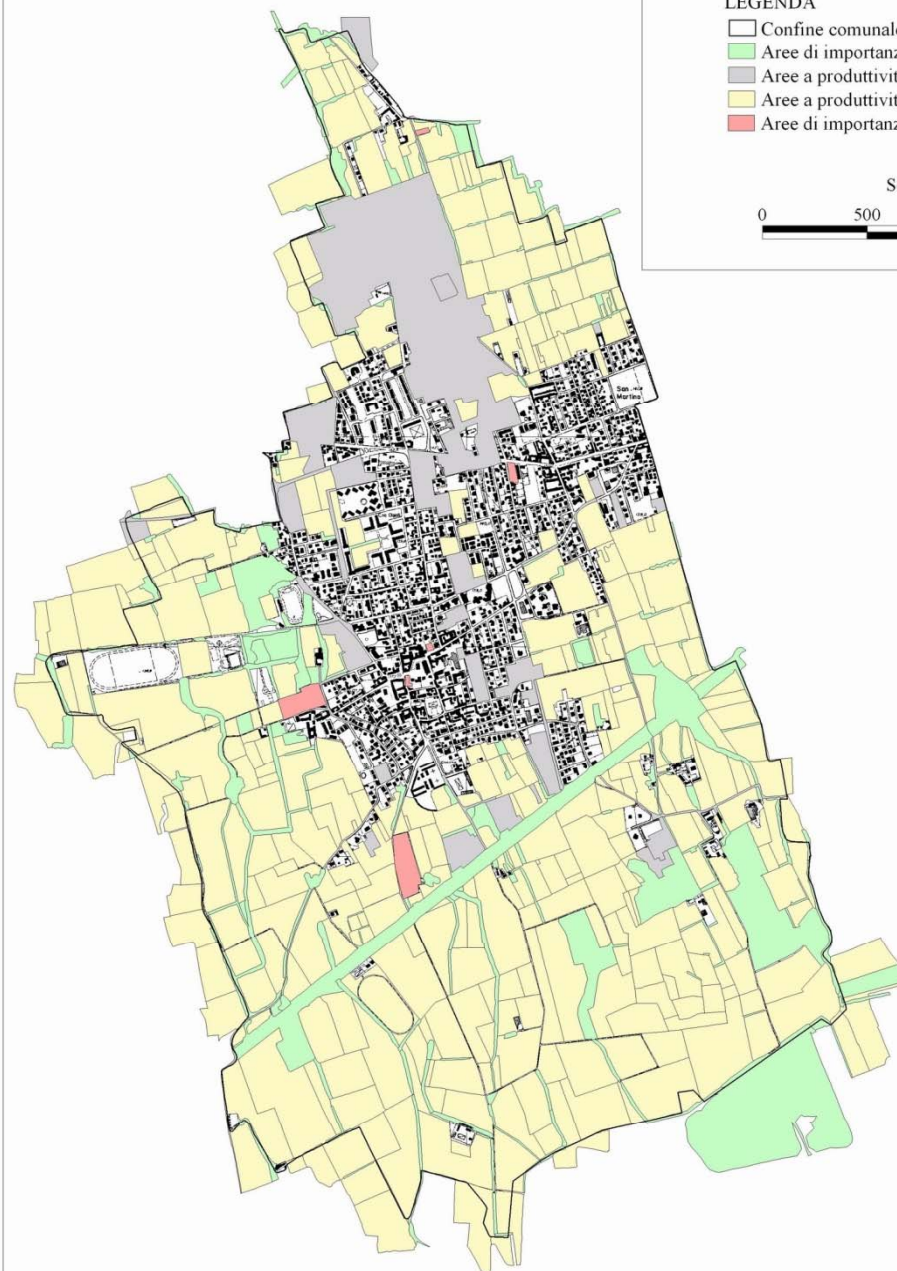
## LEGENDA

- Confine comunale
- Aree di importanza naturalistica
- Aree a produttività industriale
- Aree a produttività agricola
- Aree di importanza culturale



Scala 1:10.000

0 500 1000 1500 Metri





## Il Comune di San Donato Milanese

Situato a sud-est di Milano, ha una popolazione di circa 33.000 abitanti distribuiti su di una superficie di 12,83 Km<sup>2</sup>.

Nel territorio del comune è presente una cava attiva di sabbia e ghiaia presso C.na Tecchione.

Altre due cave non più coltivate sono utilizzate per la pesca sportiva.

Il comune ha avviato nel novembre del 2001 il processo di Agenda 21 locale insieme al comune di San Giuliano Milanese.

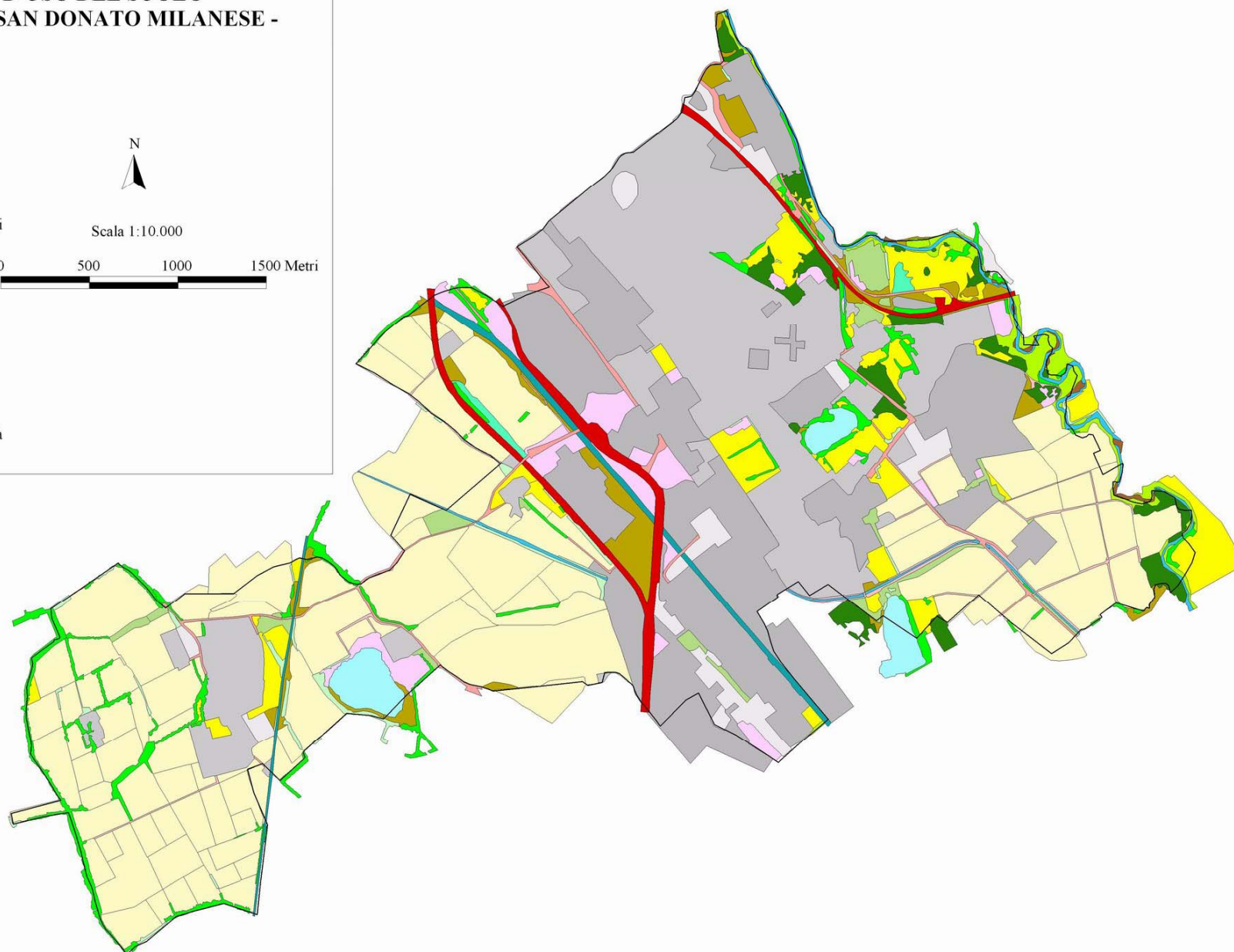
# CARTA D'USO DEL SUOLO - COMUNE DI SAN DONATO MILANESE -

## LEGENDA

-  Confine comunale
-  Laghi
-  Fiumi, canali
-  Boschi
-  Filari continui
-  Filari discontinui
-  Ferrovie
-  Zone umide
-  Vegetazione dei greti
-  Arbusti
-  Prati
-  Ambiti degradati
-  Ghiaioni
-  Seminativi
-  Orti
-  Autostrade e statali
-  Strade
-  Strade di campagna
-  Urbano alta densità
-  Urbano bassa densità
-  Parchi, aree sportive



Scala 1:10.000



# CARTA DEI VALORI

## - COMUNE DI SAN DONATO MILANESE -

### LEGENDA

□ Confine comunale

### Valori naturalistico-ambientali

- Primo Bosco
- Secondo Bosco
- Bosco Urbano "Tre Palle"
- Lago Testa della Visconta
- Laghetto di San Donato
- Cava C.na Tecchione
- Fontanile Testa della Visconta
- Fontanile Pensilvania
- Fiume Lambro
- Boschi
- Filari continui
- Filari discontinui
- Zone umide
- Arbusti
- Prati



Scala 1:10.000

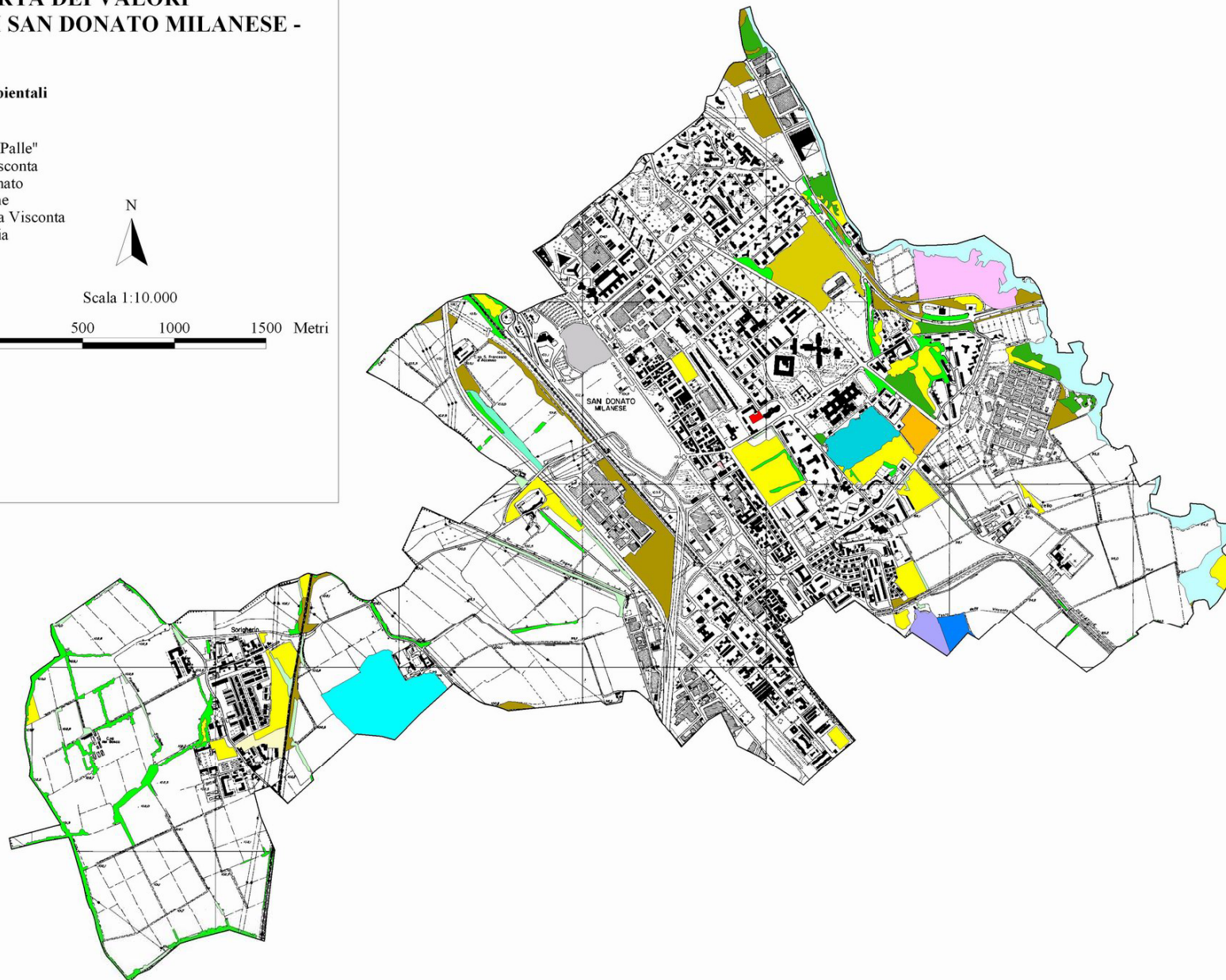


### Valori storico-culturali

- C.na Roma
- C.na Ospedaletto
- Pieve San Donato

### Valori architettonici

- 5° Palazzo Uffici

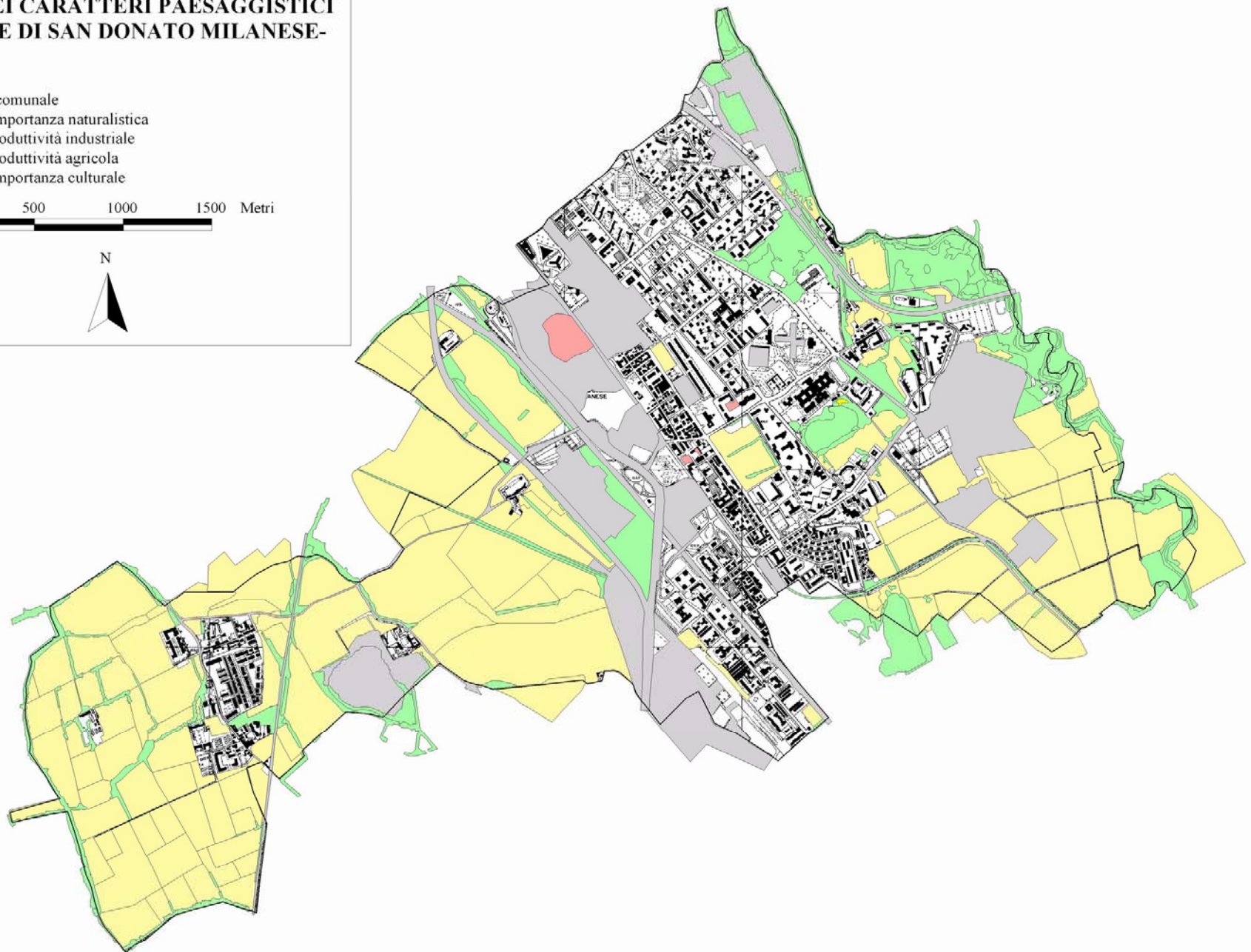


# CARTA DEI CARATTERI PAESAGGISTICI - COMUNE DI SAN DONATO MILANESE -

## LEGENDA


- Confine comunale
- Aree di importanza naturalistica
- Aree a produttività industriale
- Aree a produttività agricola
- Aree di importanza culturale

0 500 1000 1500 Metri



## Conflitti ambientali: problemi di identificazione

- la difficoltà di identificare il territorio e la popolazione interessata dalla questione oggetto di contesa (spazio),
- difficoltà di definire l'evoluzione del problema e i costi per la collettività a livello locale o nazionale (tempo),
- la difficoltà di definire gli attori in gioco: alcuni possono non prender parte al conflitto o al processo decisionale ma non significa che non siano toccati dal problema (attori latenti),
- il continuo ingresso e uscita di nuovi attori a modifica degli equilibri raggiunti (incertezza degli attori),
- la difficoltà di definire due uniche controparti per la moltiplicazione di attori con differenti e distanti posizioni (complessità del gioco),

- 
- le forti disparità tra gli attori coinvolti su variabili diverse: competenze, potere politico, organizzazione, disponibilità economiche, canali informativi, consulenze di esperti, etc. (scarse simmetrie),
  - la difficile traducibilità del conflitto in termini economici, dunque di definizione dello scambio compensatorio, della questione oggetto della disputa: aspetti dimensioni sociali, etiche, culturali, etc. (multidimensionalità),
  - la difficoltà di mediare un conflitto in una fase avanzata del conflitto stesso (tempestività),
  - la carenza di norme in alcuni settori che possano guidare la mediazione (incertezza norme),
  - la mancanza di riferimenti scientifici certi che possano guidare la mediazione (incertezza scientifica).



## La soluzione dei conflitti ambientali

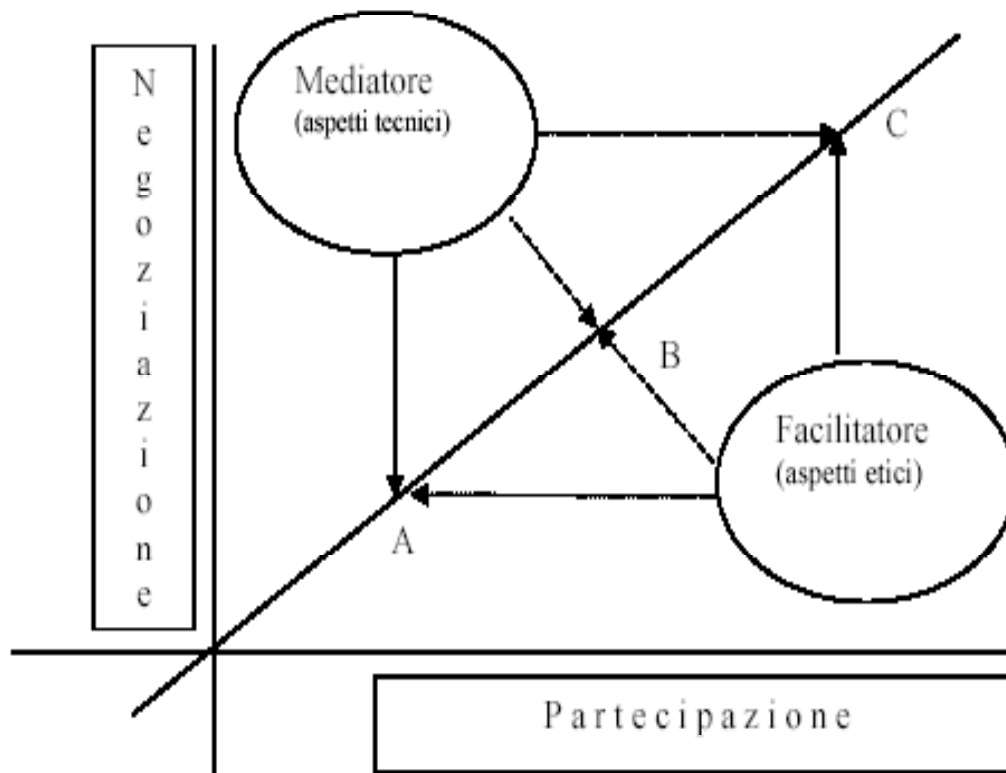
### Partecipazione

- attraverso la partecipazione differenti gruppi di popolazione o attori specifici possono meglio esprimere i loro bisogni e difendere i loro valori,
- La partecipazione è importante al fine di analizzare i problemi da diversi punti di vista e pertanto al fine trovare soluzioni rispettose delle varie prospettive.

### Negoziazione

- conflitti troppo lunghi possono essere costosi e di difficile soluzione,
- conflitti troppo lunghi possono elevare il livello di complessità e confusione,
- conflitti troppo lunghi possono peggiorare la situazione.

Fig. 2 – Differenti combinazioni tra le funzioni di stimolo alla partecipazione e di mediazione



Fonte: Nuvolati G., 2004, "How to generate and reduce environmental conflicts: from the *facilitator* to the *mediator*", Workshop: "Environment as a public good", University of Milan – Bicocca, May 14, 2004.



# METODI DI ANALISI

- *Focus group* con i rappresentanti delle aziende estrattive presenti nel Parco Agricolo Sud Milano: questioni ambientali, conflitti, soluzioni
- *Focus group* con amministratori e facilitatori in comuni che hanno avviato Agenda 21

# Alcuni risultati della ricerca

- Il conflitto non sempre viene espresso o avvertito dagli attori, ma questo non significa che il problema non esista (nonostante l'enfasi che alcuni media pongono nei confronti del problema stesso)
- Ciò è in parte addebitabile al fatto che la consapevolezza dei problemi è piuttosto bassa o, ancora, che il processo di Agenda 21 non è in grado di veicolare la partecipazione e dunque la negoziatura
- Il ruolo del facilitatore, almeno per come è strutturato a tutt'oggi, non sembra in grado di assolvere pienamente alla funzione di stimolo (partecipazione) ricomposizione (negoziatura) del conflitto

# Alcuni risultati della ricerca

- Più segnali lasciano ipotizzare la possibilità di ricorrere alla figura del mediatore nel caso di conflitti circoscritti o che richiedono un intervento operativo in termini brevi, ma questo approccio sembra lasciare poco spazio ad un percorso di pianificazione strategica che andrebbe a qualificare un'area per periodi di tempo più lunghi
- Spesso sono i conflitti più chiari e territorialmente delimitati, in cui soprattutto i contendenti in campo sono espliciti, a prestarsi maggiormente alle pratiche di mediazione, anziché venire filtrati dal processo di Agenda 21, ma in realtà non sembra così facile arrivare a definire con precisione queste variabili: dimensioni, gravità, attori del conflitto presentano connotati altamente soggettivi e mutabili nel tempo



Per quanto riguarda specificatamente i cavatori, il loro interesse è rivolto soprattutto al miglioramento dei rapporti con la P.A., mentre il rapporto con la comunità locale rimane poco problematizzato

Da parte dei cavatori è emersa infatti con forza la necessità di quadro istituzionale più stabile e definito e di un progetto di più ampio respiro, sia per le attività estrattive che per quelle di ripristino

Più che di un mediatore i cavatori esprimono la necessità di un iter burocratico più breve e meno complesso, della presenza di meno interlocutori con la P.A., di più chiare e dirette responsabilità, di poter instaurare un dialogo più stretto e più diretto, ai vari livelli. Laddove emerge la necessità della presenza di un "decisore" si sottolinea che esso dovrebbe comunque presentare contorni assai definiti ed essere in grado di risolvere i problemi in modo certo, stabile e in tempi relativamente brevi.

Gli operatori di Agenda21, riconoscono la potenzialità non sfruttata a pieno di questo strumento e se è vero che a tutt'oggi il rapporto con i cavatori non è particolarmente conflittuale è altrettanto chiaro che non si può non pensare a strategie di più lungo termine in cui far convergere gli interessi della comunità e quelli delle aziende che insistono sul territorio. Da qui la necessità di pensare anche a strumenti tecnologicamente più avanzati che favoriscano la partecipazione e la presa in visione dei problemi (cartografia)

## Alcune considerazioni finali:

- Necessità di un censimento delle società e associazioni che a vario titolo offrono consulenza in materia di facilitazione e di mediazione. Questa prospettiva apre naturalmente il campo anche alla verifica dei percorsi formativi attualmente disponibili in questo settore con particolare attenzione alla acquisizione di competenze in materia di normativa ambientale.
- La formazione in tema di partecipazione e negoziazione dovrebbe però anche riguardare figure interne alla P.A., alle imprese, alle associazioni
- Necessità di impostazione di processi di valutazione delle azioni di facilitazione e mediazione