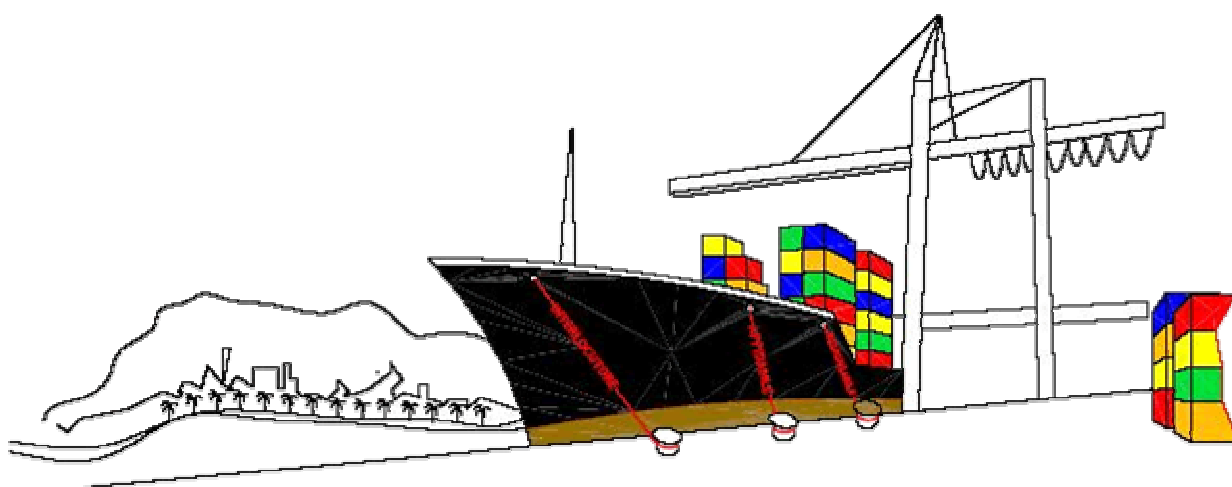


**La gestione integrata delle zone costiere e il caso del Piano Regolatore  
Portuale della Spezia.**

**Una riflessione sulle modalità di governo delle coste e... dei conflitti.**



## INDICE

<b>NOTA INTRODUTTIVA E DI METODO</b>	<b>3</b>
<b>1. LA GESTIONE INTEGRATA DELLE ZONE COSTIERE (GIZC)</b>	<b>4</b>
<i>L'APPROCCIO EUROPEO</i>	4
<i>L'APPROCCIO ITALIANO (GOVERNO CENTRALE)</i>	8
<i>L'APPROCCIO REGIONALE (REGIONE LIGURIA)</i>	9
<i>L'APPROCCIO LOCALE</i>	10
LA CITTÀ DELLA SPEZIA	10
<i>L'Autorità Portuale 1995-2005</i>	11
<b>2. IL CASO DEL PIANO REGOLATORE PORTUALE DELLA SPEZIA</b>	<b>17</b>
<i>GLI ATTORI E I LORO PUNTI DI VISTA</i>	17
<i>La situazione attuale</i>	17
<i>Il Piano Regolatore Portuale</i>	18
<i>Tutta la storia del dragaggio</i>	21
Alcune riflessioni proposte al Dott. Bucchioni	32
Altre (riflessioni) proposte all'Ing. Franco Pomo	36
Il punto di vista della sostenibilità ambientale e della partecipazione	40
La posizione del mercato	41
<i>Cosa accade nel vicino Porto di Livorno</i>	43
<b>3. ALCUNI CASI DI GIZC</b>	<b>45</b>
<i>FRASER RIVER</i>	45
<i>La costruzione delle condizioni per un programma di gestione aperto e dinamico</i>	47
<i>BARATARIA-TERREBONNE</i>	47
<i>Rendere compatibili le indicazioni di diversi ambiti legislativi</i>	50
<i>COSTA SUD DELLA GRAN BRETAGNA</i>	51
<i>Partecipazione creativa e mutuo aggiustamento</i>	53
<i>THAMES GATEWAY</i>	54
<i>Revisione degli strumenti istituzionali di indirizzo dello sviluppo</i>	56
<i>POLITICHE DI GESTIONE PER I GRANDI LAGHI</i>	56
<i>Incorporare la complessità</i>	61
<b>APPENDICE: UN RUOLO PER LE IMPRESE</b>	<b>62</b>

La struttura di questo documento è articolata in tre sezioni.

Al fine di dare un contesto di riferimento più ampio al caso dell'Approvazione del Piano Regolatore Portuale (PRP) del porto della Spezia, nella prima sezione il focus è posto sulle norme e raccomandazioni europee che fanno riferimento alla implementazione, a livello nazionale e locale, di una strategia di Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC). Date queste premesse, sono analizzate le politiche attuate nel nostro paese a livello nazionale e regionale (regione Liguria) in materia di pianificazione delle coste. Una lettura del contesto territoriale, infine, muove dalla disamina delle politiche di *governance* implementate dal Comune e dall'Autorità Portuale della Spezia.

Nella seconda sezione è rappresentato l'iter che ha portato all'approvazione del PRP; tale rappresentazione è resa utilizzando documenti editi dall'Autorità Portuale della Spezia. Alcune conversazioni con gli Attori di questo conflitto sono lo spunto per la riflessione che viene proposta nella seconda parte della sezione.

Nella terza sezione, attraverso la lettura di alcune esperienze internazionali di GIZC, che possono essere considerate *best practices*, è proposta una sorta di cassetta degli attrezzi potenzialmente utile ad affrontare i conflitti, mai finiti, che si susseguono nelle zone costiere.

In appendice, infine, è proposto un eventuale ulteriore strumento che si ritiene adeguato sia al caso specifico della Spezia che ai porti più in generale: la Corporate Social Responsibility. L'ipotesi è che, in un ambito in cui le istituzioni non riescono a trovare soluzioni adeguate, le imprese potrebbero giocare un ruolo più attivo e possibilmente capace di intervenire positivamente nelle dinamiche dei conflitti.

Sono state preziose le interviste realizzate con l'Ing. Pomo, Segretario Generale dell'Autorità Portuale della Spezia e il Dott. Bucchioni, suo Presidente sino a Marzo 2005; con il Dott. F. Giacomazzi e il Prof. P. Lazagna già coordinatori Agenda 21 della Spezia e impegnati in vario modo nell'associazionismo e nell'ambientalismo; l'Ing. Motta della Direzione Ambiente dell'Autorità Portuale di Livorno; l'Ing. D. Ciulli responsabile Q.S.E. di LSCT.

Ringrazio infine il Dott. M. Bartolomeo (Avanzi S.r.l.) per l'accesso alle ricerche dell'Osservatorio Gestione Conflitti Ambientali e Territoriali (in particolare la ricerca sulla GIZC).

## **1. La Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC)**

---

### *L'approccio europeo*

“Protezione degli oceani, tutti i tipi di mari inclusi i mari chiusi e semi-chiusi e le aree costiere e la protezione, l'uso razionale e lo sviluppo delle loro risorse” è il titolo del Capitolo 17 dell'Agenda 21 adottata al vertice della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo di Rio nel Giugno 1992.

Sia la risoluzione del Consiglio Europeo del 6 maggio 1994, concernente una strategia comunitaria di gestione integrata delle zone costiere, sia quella del 25 febbraio 1992, relativa alla futura politica comunitaria per la zona costiera europea, riconoscono la necessità di dare attuazione alla gestione integrata delle zone costiere ricorrendo ad azioni concertate a livello europeo.

La relazione di valutazione del 1999 dell'Agenzia europea dell'ambiente indica che le condizioni delle zone costiere europee subiscono un costante degrado sia a livello delle coste stesse che a livello della qualità delle acque costiere. Da allora, l'Unione europea ha registrato un ulteriore aumento della pressione sulle risorse costiere, un incremento della popolazione costiera e uno sviluppo delle infrastrutture in prossimità della costa e sul litorale.

Con la “Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002, relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa (2002/413/CE)”, l'UE definisce le linee guida.

Si tratta di un documento particolarmente interessante perché con estrema sintesi e chiarezza 1) fissa le ragioni e gli scopi per i quali è richiesto un approccio strategico al problema; 2) elenca una serie di principi che possono costituire una base di riferimento operativa per verificare l'adeguatezza della progettazione territoriale locale; 3,4,5,6) definisce puntualmente le competenze del livello di governo centrale.

1) *Approccio strategico* degli Stati membri basato su: a) protezione dell'ambiente costiero e gestione sostenibile delle risorse naturali tanto per la componente marina che per quella terrestre delle zone costiere; b) riconoscimento della minaccia dei cambiamenti climatici (innalzamento livello del mare e aumento della forza delle tempeste); c) appropriate misure di protezione del litorale; d) ottica di lungo periodo per la valutazione delle opportunità economiche; e) un sistema sociale e culturale soddisfacente per le comunità locali; f) adeguati spazi liberi accessibili al pubblico per attività ricreative e per ragioni estetiche; g) conservazione o promozione della coesione di comunità costiere isolate; h) migliore coordinamento delle misure adottate dalle autorità nella gestione dell'interazione mare-terra.

2) *I principi*: a) una prospettiva globale di ampia portata (tematica e geografica) che contempli l'interdipendenza e la diversità dei sistemi naturali e delle attività umane che

esercitano un impatto sulle zone costiere; b) una prospettiva di lungo periodo che tenga conto del principio di precauzione e delle necessità delle generazioni presenti e future; c) una gestione capace di adattarsi in modo graduale che consenta adeguamenti in funzione dell'evoluzione dei problemi e delle conoscenze. Ciò necessita una base scientifica solida per quanto riguarda l'evoluzione delle zone costiere; d) la specificità locale e la grande diversità delle zone costiere europee, per poter rispondere alle loro necessità concrete con soluzioni specifiche e misure flessibili; e) ricorso ai processi naturali e rispetto della capacità di assorbimento degli ecosistemi per rendere le attività umane più rispettose dell'ambiente, responsabili sul piano sociale e valide da un punto di vista economico a lungo termine; f) coinvolgimento di tutte le parti interessate (partner economici e sociali, organizzazioni che rappresentano i residenti delle zone costiere, organizzazioni non governative e settore economico) nel processo di gestione, ad esempio mediante accordi, basato su responsabilità condivise; g) sostegno e coinvolgimento di tutti gli organi amministrativi competenti a livello nazionale, regionale e locale, creando o mantenendo tra di loro vincoli appropriati con l'obiettivo di migliorare il coordinamento delle varie politiche esistenti. Necessità di istituire, ove del caso, un partenariato con e tra le autorità regionali e locali; h) ricorso ad un sistema di diversi strumenti diretti a favorire la coerenza tra gli obiettivi delle politiche settoriali e tra pianificazione e gestione.

3) *Valutazione nazionale*: gli Stati membri conducono o aggiornano una valutazione globale approfondita per individuare quali soggetti principali, leggi e istituzioni influenzano la gestione delle rispettive zone costiere. Detta valutazione dovrebbe: a) prendere in considerazione (senza peraltro limitarsi esclusivamente) i seguenti settori e aree: pesca e acquacoltura, trasporti, energia, gestione delle risorse, tutela delle specie naturali e degli habitat, patrimonio culturale, occupazione, sviluppo regionale nelle aree rurali e urbane, turismo e settore ricreativo, industria e settore estrattivo, gestione dei rifiuti, agricoltura e istruzione; b) riguardare tutti i livelli amministrativi; c) analizzare gli interessi, il ruolo e le preoccupazioni dei cittadini, delle organizzazioni non governative e del settore economico; d) individuare le organizzazioni interregionali e le strutture di cooperazione pertinenti, e) fare il punto delle politiche e delle misure legislative applicabili.

4) *Strategie nazionali*: 1) Sulla base dei risultati della valutazione condotta, ciascun Stato membro interessato dovrebbe sviluppare una strategia nazionale o se del caso più strategie, in cooperazione con le autorità regionali e le organizzazioni interregionali, come opportuno, per applicare i principi della gestione integrata delle zone costiere. 2) Tali strategie possono riferirsi specificamente alle zone costiere, oppure fare parte di una strategia o di un programma geograficamente più esteso atto a promuovere la gestione integrata di un'area più ampia. 3) Dette strategie dovrebbero: a) individuare i ruoli dei diversi soggetti amministrativi che nel paese o nella Regione sono responsabili per le attività e le risorse concernenti le zone costiere, nonché i

meccanismi che ne permettano un'azione coordinata. L'individuazione dei ruoli dovrebbe permettere un adeguato controllo, una strategia adeguata e la coerenza delle azioni;

b) individuare la miglior combinazione di strumenti per garantire l'attuazione dei principi di cui al capitolo II nell'ambito del quadro giuridico e amministrativo nazionale, regionale o locale. Nello sviluppare queste strategie gli Stati membri dovrebbero valutare se sia opportuno: i) sviluppare programmi strategici per le coste a livello nazionale per promuovere la gestione integrata assicurando tra l'altro il controllo della futura urbanizzazione e dello sfruttamento delle zone non urbane rispettando nel contempo le caratteristiche naturali dell'ambiente costiero; ii) istituire meccanismi per l'acquisto di terreni e per l'istituzione di aree pubbliche demaniali al fine di consentire l'accesso del pubblico per attività ricreative, fatta salva la protezione delle zone sensibili; iii) concludere contratti o accordi volontari con gli utenti delle zone costiere compresi accordi in materia ambientale conclusi con l'industria; iv) prevedere incentivi economici e fiscali e v) ricorrere a meccanismi regionali di pianificazione dello sviluppo; c) rafforzare o mantenere le legislazioni, le politiche e i programmi nazionali e, se del caso, regionali o locali, che riguardano nel contempo le aree marine e terrestri delle zone costiere; d) individuare, in particolare, provvedimenti atti a promuovere le iniziative dal basso verso l'alto e la partecipazione del pubblico nell'ambito della gestione integrata delle zone costiere e delle loro risorse; e) identificare le fonti di finanziamento durature per le iniziative di gestione integrata delle zone costiere laddove necessario, e valutare come sfruttare al meglio i meccanismi di finanziamento esistenti sia a livello comunitario che nazionale; f) definire i meccanismi atti ad assicurare l'attuazione e l'applicazione integrali e coordinate delle normative comunitarie e delle politiche che hanno un'incidenza sulle zone costiere, ivi compreso all'atto del riesame delle politiche comunitarie; g) prevedere gli opportuni sistemi per il monitoraggio delle zone costiere e la diffusione al pubblico delle informazioni che lo riguardano. Tali sistemi dovrebbero raccogliere e fornire informazioni nelle forme più adatte alle esigenze dei decisori nazionali, regionali e locali, in modo da facilitare la gestione integrata. A tal fine possono servire come base, fra l'altro, i lavori dell'Agenzia europea dell'ambiente. I dati dovrebbero essere messi a disposizione del pubblico conformemente alla normativa comunitaria in materia, in particolare alla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio nell'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CE del Consiglio; h) definire il modo in cui adeguati programmi di formazione e istruzione a livello nazionale possono favorire l'applicazione dei principi di gestione integrata nelle zone costiere.

5) *Cooperazione*: 1) Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare, avviare o mantenere un dialogo ed applicare le convenzioni in vigore con i paesi vicini, inclusi i paesi terzi che fanno capo al medesimo mare regionale, per istituire meccanismi atti a promuovere un miglior coordinamento delle soluzioni ai problemi transnazionali. 2) Gli Stati membri

collaborano altresì attivamente con le istituzioni comunitarie e con le altre parti interessate delle zone costiere per agevolare la progressiva elaborazione di un approccio comune alla gestione integrata delle zone costiere e esaminano la necessità di istituire un forum europeo dei soggetti interessati delle zone costiere. In tale contesto sarebbe opportuno esaminare le possibilità di avvalersi delle istituzioni e delle convenzioni esistenti. 3) In questo contesto la cooperazione con i paesi candidati all'adesione è mantenuta e rafforzata.

6) *Presentazione della relazione e riesame:* 1) Gli Stati membri trasmettono alla Commissione le esperienze raccolte in seguito all'attuazione della presente raccomandazione quarantacinque mesi dopo la sua adozione. 2) Tali relazioni sono accessibili al pubblico e includono, in particolare, informazioni riguardanti: a) i risultati della valutazione approfondita compiuta a livello nazionale; b) la o le strategie proposte a livello nazionale per l'attuazione della gestione integrata delle zone costiere; c) un riassunto delle azioni intraprese, o da intraprendere, per attuare la o le strategie nazionali; d) una valutazione dell'impatto previsto che la o le strategie possono esercitare sullo stato delle zone costiere; e) una valutazione dell'attuazione della legislazione e delle politiche comunitarie aventi un impatto sulle zone costiere. 3) La Commissione dovrebbe riesaminare la presente raccomandazione entro cinquantacinque mesi dalla sua adozione e presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione di valutazione corredata se del caso da una proposta relativa a nuove misure comunitarie.

### *L'approccio italiano (governo centrale)*

“In Italia le competenze inerenti la gestione delle coste sono disciplinate dalla Legge 59/97 e dal D.Lgs.112/98, che conferisce le funzioni e i compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali. Le Regioni, a loro volta, hanno promulgato leggi regionali per l'elaborazione di piani e di programmi di gestione delle coste anche in attuazione alla raccomandazione del Parlamento Europeo del 30/05/02. Rimane allo Stato quanto previsto dal D.Lgs. 112/98, che all'Art. 88 definisce di rilievo nazionale “i compiti relativi agli indirizzi generali e ai criteri per la difesa delle coste”. Tali compiti vengono esercitati dal Ministero dell'Ambiente direttamente o attraverso gli organismi tecnici ad esso facenti capo, principalmente l'APAT, Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici.”<sup>1</sup>

Poiché l'Italia, contrariamente a quanto previsto dall'ultimo punto della Raccomandazione UE (e a quanto fatto dagli altri Stati membri entro il 31.12.2006 con l'eccezione di Estonia e Irlanda), non ha inviato alcun contributo, è ragionevole ritenere che relativamente ai punti da 3 a 5 non siano state intraprese azioni significative. Alla scala europea, considerando l'importanza dell'Italia in un ambito di zone costiere europee e l'evidente situazione di degrado (a volte di illegalità) che caratterizza le nostre coste, la nostra inadempienza costituisce un limite ad una eventuale analisi più vasta negando un contributo rilevante per la elaborazione di un approccio comune al problema.

Non avendo svolto la funzione di raccordo e valutazione delle strategie regionali (quando presenti), è presumibile che siano mancati nel nostro Paese i presupposti per l'elaborazione di una strategia nazionale per l'applicazione dei principi della GIZC.

Pur nella consapevolezza della necessità di una approfondita verifica circa gli esiti di eventuali progetti realizzati in Stati membri che abbiano recepito le raccomandazioni, pare ragionevole ritenere che mancando (in Italia) la scala nazionale, le iniziative intraprese a livello locale possano scontare un grave handicap; è ipotizzabile, e verificato con il caso della Regione Liguria e della città della Spezia, che vengano meno i requisiti di coinvolgimento (integrato) di tutti i livelli amministrativi, di eventuali organizzazioni interregionali e strutture di cooperazione oltre ad un eventuale, qualora necessario, adeguamento delle misure legislative applicabili.

Gli ambiti geografici di riferimento restano quelli squisitamente amministrativi (regionali, provinciali e comunali); le istituzioni locali, se cooperano, lo fanno su base volontaria ma spesso priva di adeguata strutturazione; anche gli strumenti e le competenze, mancando gli opportuni aggiornamenti, rischiano di essere fortemente inadeguati rispetto alla nuova visione.

---

<sup>1</sup> [http://www.apat.gov.it/site/it-IT/IdeAmbiente/Sezioni/Articoli/Documenti/07\\_2006\\_art\\_03.html?PageID=9284](http://www.apat.gov.it/site/it-IT/IdeAmbiente/Sezioni/Articoli/Documenti/07_2006_art_03.html?PageID=9284)

In assenza di un'attività di monitoraggio e valutazione integrata delle zone costiere a livello nazionale, le strategie non possono che poggiare su una visione parziale e pertanto fortemente inadeguata.

#### *L'approccio regionale (Regione Liguria)*

Pur "in assenza dell'atteso piano di indirizzo a livello nazionale", come specificato nella presentazione del Piano della Costa elaborato dalla Regione Liguria e pubblicato nell'Aprile 2001, la Regione Liguria si "pone nel ristretto novero delle regioni europee che si sono dotate di uno strumento di pianificazione della costa". Anche Toscana, Abruzzo, Lazio, Emilia Romagna, Marche e Sardegna hanno intrapreso percorsi che vanno nella direzione di una gestione integrata della costa. Più recentemente (Aprile 2007) un progetto per lo "Sviluppo di un sistema informativo per la gestione della costa della Regione Campania" ha visto la collaborazione tra le Regioni Emilia Romagna e Campania e i Ministeri dell'Ambiente e dello Sviluppo Economico.<sup>2</sup> Il tema dell'integrazione, tuttavia, continua ad escludere una pianificazione che, ancorché partecipata da diversi livelli amministrativi e diverse aree di competenza, prenda in considerazione territori diversi da quelli delineati entro i confini amministrativi regionali.

Anche il Piano della Costa della Regione Liguria, adottato nel Febbraio 1999 e approvato con deliberazione n. 64 del 19.12.2000, è dunque impostato con una visione prettamente regionale, e solo raramente prevede una pianificazione che implichi una visione intercomunale o di area omogenea, anche se i presupposti di riferimento teorici del Piano comprendono molteplici esperienze e saperi extraterritoriali e interdisciplinari. Inoltre, considerando gli otto principi della Raccomandazione del Parlamento UE riportata nel primo capitolo di questa sezione, il Piano risulta fortemente improntato ad una trattazione di tipo tecnico e di presa d'atto, più che di un documento di programmazione per la stesura del quale si sia provveduto al "coinvolgimento di tutte le parti interessate (partner economici e sociali, organizzazioni che rappresentano i residenti delle zone costiere, organizzazioni non governative e settore economico) nel processo di gestione, ad esempio mediante accordi, basato su responsabilità condivise."; o si sia istituito "un partenariato con e tra le autorità regionali e locali"; infine non pare si sia "ricorso ad un sistema di diversi strumenti diretti a favorire la coerenza tra gli obiettivi delle politiche settoriali e tra pianificazione e gestione".

E' ipotizzabile che il piano, stante la sua precoce realizzazione, sconti una inadeguatezza di tipo culturale rispetto alle nuove raccomandazioni della UE che infatti sono successive alla sua elaborazione ed approvazione. Resta il fatto che, a partire dai

---

<sup>2</sup> ([http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/geologia/canali/costa/06\\_progetti\\_europei/02\\_gemellaggio\\_agire\\_por/PC\\_Progettoconsensusale.pdf](http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/geologia/canali/costa/06_progetti_europei/02_gemellaggio_agire_por/PC_Progettoconsensusale.pdf))

riferimenti teorici del Piano stesso (processi di Agenda 21 ed altri strumenti di pianificazione avanzati) sarebbe interessante ritrovarne traccia nelle singole implementazioni di quanto previsto dal Piano. Ma questo aspetto riguarda la scala locale.

### *L'approccio locale*

#### La Città della Spezia

Dal punto di vista della progettazione partecipata, la Città della Spezia vanta una tradizione di tutto rispetto:

- *Agenda XXI*: il percorso di Agenda XXI della città della Spezia è stato avviato formalmente con la prima convocazione del Forum dell'Ambiente del 27 marzo 2000. Il percorso ha seguito le fasi di: a) realizzazione del Rapporto sullo Stato dell'Ambiente, b) coinvolgimento della comunità locale alla realizzazione di Agenda 21, c) individuazione e analisi delle criticità ambientali, d) individuazione degli obiettivi che si vogliono perseguire per affrontare le criticità ambientali, e) realizzazione del Piano d'Azione Ambientale (in cui sono individuate le azioni e le strategie che si intende attivare per raggiungere gli obiettivi fissati) integrato con il Piano Strategico e gli altri strumenti di programmazione e pianificazione a livello locale. Nel Novembre 2001 è pronto il "Piano d'azione per lo sviluppo sostenibile"<sup>3</sup> che afferma: "...il percorso di Agenda 21 della città della Spezia si inserisce nel più generale processo di pianificazione strategica della città della Spezia, che, attraverso la costruzione del Piano Strategico, si propone *"la costruzione di un percorso condiviso della città per la città, di medio-lungo periodo in grado di fissare mete di crescita e di sviluppo condivise dalla Istituzione e dagli attori sociali ed economici cittadini..."*<sup>4</sup> ...appare evidente, da quanto sopra enunciato, da un lato la piena coerenza tra i due percorsi avviati dall'Amministrazione comunale, dall'altro la forte necessità di integrazione, che ha portato a identificare nel percorso di Agenda 21 locale lo strumento di attuazione della linea strategica del Piano Strategico: "Qualità ambientale, qualità urbana e sostenibilità dello sviluppo".
- *Il 1° Piano Strategico*: a partire dal 1999, oltre al Forum dell'Ambiente, i forum del Welfare municipale, Capitale umano e Sviluppo "...nascono con l'obiettivo di individuare nel campo di propria competenza le azioni prioritarie e le soluzioni progettuali da assumere in sede di Conferenza Strategica, mobilitando e mettendo in rete tutte le risorse (progettuali, finanziarie, politiche, decisionali, di volontariato) esprimibili dai diversi soggetti che lo compongono... i Fori sono intesi come organismi permanenti, il cui percorso va oltre il momento della Conferenza strategica. Sono luoghi di discussione e definizione di un Patto territoriale dove i sottoscrittori si impegnano nella programmazione di politiche, servizi e interventi con l'obiettivo di produrre nuovi

---

<sup>3</sup> [http://www.speziambiente.it/agenda21/pdf/PianoAzione\\_Generale%20gen02.zip](http://www.speziambiente.it/agenda21/pdf/PianoAzione_Generale%20gen02.zip)

<sup>4</sup> Tratto da: Comune della Spezia, Il Piano Strategico della Spezia, Proposta di contratto di partenariato".

legami, nuova coesione sociale e di dare al cittadino la possibilità di assumere ruolo e centralità nelle scelte che lo riguardano. I Fori si propongono un coinvolgimento di tutto il territorio della provincia attraverso la partecipazione degli attori, istituzionali e non, presenti negli altri comuni.”<sup>5</sup>

Emanazioni di questi Fori sono le Commissioni che contribuiscono alla redazione del Piano Strategico; ancorché confluisca nella Commissione Ambiente, si dice, il Piano di azione di Agenda XXI costituisce un presupposto di riferimento trasversale a tutte le commissioni. In questa stessa fase è redatto anche un documento che dà conto della coerenza tra le strategie elaborate in sede locale e quelle regionali.

• *Il 2° Piano Strategico*: dal Novembre 2003 si istituiscono le commissioni che, il 2 Dicembre 2004 consentono al Sindaco, Giorgio Pagano, di presentare alla città il II° Piano strategico. Un esito interessante di questo processo è la partecipazione dei comuni di Lerici e Porto Venere alle commissioni: il 2 Febbraio 2004, infatti, è stato firmato un protocollo d'intesa<sup>6</sup> tra il comune e la provincia della Spezia e i comuni di Lerici e Porto Venere nel quale gli enti si impegnano a dare attuazione al Piano Strategico.

Con apposita convenzione è costituita la Città di mare “Golfo dei Poeti” finalizzata al coordinamento, la valorizzazione e il potenziamento di tutte le possibili intese: “dall'ambito economico, con innanzitutto il turismo, a quello culturale, sociale e dei servizi. La Città di Mare Golfo dei Poeti, insomma, come sistema integrato locale che avrà funzioni di traino e di volano per le altre realtà limitrofe e per l'intero sistema provinciale spezzino.”<sup>7</sup>

L'Amministrazione è attenta anche alla fase di rendicontazione: è del Febbraio 2007 la pubblicazione, a cura del Comune della Spezia – Ufficio Piano – del documento “Un primo bilancio del Piano strategico della Spezia – valutazione intermedia degli obiettivi – monitoraggio dei progetti del piano”.

La Città della Spezia, inoltre, partecipa attivamente ai programmi dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione a cura del Ministero della Funzione Pubblica; il sito internet del Comune<sup>8</sup> è un fiorire di iniziative che vanno dal *Progetto Quartieri* alla *Città dei bambini*, *Circoli di ascolto organizzativo*, *Bilancio sociale* (o di sostenibilità)...

#### L'Autorità Portuale 1995-2005

L'Autorità Portuale della Spezia è istituita il 2 Gennaio 1995 in conformità a quanto stabilito dalla legge di riforma n. 84 del 28 gennaio 1994. Il Piano Regolatore Portuale (PRP) è lo strumento di programmazione e realizzazione delle opere portuali e le previsioni di piano non possono contrastare con gli strumenti urbanistici vigenti. Il PRP

---

<sup>5</sup> <http://www.comune.sp.it/pianostrategico/percorso.htm#welfare>

<sup>6</sup> [http://www.comune.sp.it/pianostrategico/comunicati\\_stampa/documenti/0202protocollo\\_poeti.pdf](http://www.comune.sp.it/pianostrategico/comunicati_stampa/documenti/0202protocollo_poeti.pdf)

<sup>7</sup> <http://www.forumpa.it/forumpa2004/espositori/espositore.html?id=209>

<sup>8</sup> <http://www.comune.sp.it/>

è adottato dal Comitato Portuale previa intesa con il comune o i comuni interessati. Secondo la normativa vigente, previo parere del Ministero dei LL PP, il PRP è sottoposto alla Valutazione di Impatto Ambientale e successivamente alla approvazione della Regione.

Nonostante le competenze dell'Autorità Portuale comprendano compiti di programmazione e di promozione delle attività commerciali e industriali che sono svolte nell'ambito di tutta la circoscrizione territoriale di competenza, nella legge 84 permane forte il vincolo di questo Ente alle attività connesse con il trasporto marittimo, con particolare riferimento a quelle legate all'attività del porto commerciale. Occorre considerare, a questo proposito che l'aspetto economico è tutt'altro che secondario visto che i maggiori introiti dell'Ente derivano proprio dalle concessioni ai terminalisti e agli operatori portuali più in generale. Tuttavia, la composizione del Comitato Portuale tende a garantire una adeguata rappresentanza di tutte le forze economiche e istituzionali presenti nel territorio.

Il Comitato Portuale della Spezia, infatti, oltre che dal Presidente e dal Segretario generale è formato da un rappresentante dei seguenti enti o associazioni: Capitaneria di Porto della Spezia, Regione Liguria, Provincia di La Spezia, Comune di La Spezia, Comune di Lerici, Comune di Porto Venere, C.C.I.A.A. della Spezia, Circoscrizione Doganale, Genio Civile, Armatori, Industriali, Imprese Portuali, Spedizionieri, Agenti Marittimi, Autotrasportatori, Imprese Ferroviarie, oltre a 5 rappresentanti sindacali (FILT \_ CGIL) dei lavoratori. La disponibilità, nel Comune della Spezia, di un'ampia dote di strumentazione finalizzata alla progettazione partecipata lascerebbe supporre anche una implicita partecipazione della cosiddetta "società civile".

L'approccio dell'AP della Spezia è ben descritto dalle stesse parole del Presidente Giorgio Bucchioni, che l'ha presieduta dalla sua istituzione sino al 2005<sup>9</sup>: *"...Rivendico di aver sempre cercato e trovato intese istituzionali, non fini a se stesse ma quale strumento per poter raggiungere obiettivi, realizzare intenti, offrire opportunità..."*

*Il 2 gennaio 1995, con decreto n. 1/95, veniva istituita l'Autorità portuale della Spezia in conformità a quanto stabilito dalla legge di riforma n° 84 del 28 gennaio 1994, licenziata in chiusura della XII<sup>a</sup> Legislatura.*

*La riforma aveva tre obiettivi essenziali:*

- affidamento delle operazioni portuali ad imprese private che agissero in regime di concorrenza e quindi abolizione del monopolio del lavoro portuale;*
- affidamento dei compiti autoritativi e gestionali sul demanio marittimo ad un Ente pubblico non economico, appunto l'Autorità portuale, di nuova concezione per la tradizione istituzionale italiana e mutuato da modelli già sperimentati nel mondo;*
- attribuzione al livello locale di compiti di programmazione e decisione in un'ottica di devoluzione e di responsabilizzazione.*

---

<sup>9</sup> Newsletter Port of La Spezia – Marzo 2005

Venivano inoltre affidati al neo istituito Ente anche compiti di “promozione” delle attività commerciali ed industriali che vengono svolte nell'ambito della Circostrizione territoriale di competenza. Quattro mesi dopo l'istituzione dell'Ente la privatizzazione delle operazioni portuali poteva dirsi conclusa: sulla base infatti di un accordo sottoscritto dalle Imprese venivano affidate in concessione aree e banchine.

Posso affermare che la rapidità e l'efficacia con cui abbiamo operato ha consentito al porto spezzino di mantenere il ruolo innovativo che gli era stato riconosciuto anche negli atti parlamentari che portarono alla legge di riforma.

Devo comunque testimoniare che agevolarono non poco il processo da un lato la chiarezza di idee dei lavoratori portuali e del loro Console e dall'altro la sensibile attenzione del Ministero dei Trasporti e della Navigazione il cui Direttore generale, dott. Ciliberti, assegnò un numero congruo di pensionamenti anticipati per i dipendenti dell'Azienda Mezzi Meccanici; fu così possibile gestire senza tensioni sociali un passaggio particolarmente delicato.

Naturalmente non tutto fu poi in discesa: la concorrenza tra imprese, le nuove logiche di mercato, l'adozione di vincoli manageriali, le modeste dotazioni finanziarie di alcune imprese indussero l'Autorità portuale ed il suo Presidente a comportamenti di sostegno e di tolleranza che fossero di aiuto nella fase di start up.

In tale comportamento, non condiviso da alcuni che avrebbero forse preferito un maggior rigore, e di cui mi sono comunque assunto la responsabilità, posso qui ricordare di aver avuto il convinto consenso del Comitato portuale.

Altrettanto impegnativa è stata l'attività necessaria a far decollare un Ente pubblico cui dovevano essere fornite le professionalità, gli strumenti, la sede, la credibilità, le procedure. Il nucleo forte delle risorse umane, così come indicato dalla Legge, è stato attinto dagli organici dell'estinta Azienda dei Mezzi Meccanici i cui addetti, però, svolgevano compiti non riscontrabili nelle nuove funzioni attribuite all'Ente: gestione del demanio marittimo, controllo del lavoro portuale, viabilità, sicurezza, progettazione di infrastrutture, programmazione, promozione e marketing, statistica. Inoltre, fatto non trascurabile, la lingua inglese non costituiva l'indispensabile bagaglio professionale.

Anche la fissazione della pianta organica fu elemento di attenta riflessione e, decisione non certo usuale nella pubblica amministrazione, stabilimmo di privilegiare un organico contenuto che vedesse il valore da perseguire più legato all'impegno ed alla motivazione personale che non a regole e competenze rigidamente fissate. Si è trattato di un taglio troppo privatistico? Ad oggi, dopo dieci anni di attività credo di poter dire che è stato certamente più faticoso, anche per me, ma in questa Autorità portuale esiste il diffuso convincimento della funzione pubblica svolta come servizio piuttosto che come potere.

E mi piace poterlo sottolineare in uno scenario in cui spesso la certezza del posto pubblico è garantita da un sistema che non tutela solo i diritti di chi ben opera ma favorisce l'impunità a nullafacenti ed infedeli. Siamo partiti con 22 dipendenti di cui

tre laureati, oltre a 50 dipendenti in esubero di cui 46 inviati in distacco alle imprese ed oggi l'organico è composto da 29 dipendenti fra cui 10 laureati, e 10 esuberanti di cui 8 in distacco alle imprese.

Per operare proficuamente abbiamo puntato sull'informatizzazione intensiva e diffusa: abbiamo realizzato la rete telematica portuale, la firma digitale, il sito web interattivo, la posta certificata, il protocollo elettronico e sono in corso le procedure di implementazione di e-government. Inoltre, parte del personale (ad oggi già nove) sta conseguendo la patente informatica europea (ECDL). Sono poi particolarmente orgoglioso della sede che ci siamo dati. Ricordo quando, volendo uscire dal porto per ragioni di decoro e di funzionalità, bussai a molte porte, istituzionali e non, alla ricerca di uno spazio che non mi fu offerto.

Oggi l'Autorità portuale della Spezia ha recuperato alla città un immobile di prestigio, ha vitalizzato un'area che era degradata, ha creato una cittadella del sapere e dell'operosità portuale, ha una sede operativa e di rappresentanza al livello del suo porto commerciale, dei suoi cantieri navali, della sua nautica da diporto.

Fondamentale è stata poi l'attività burocratica finalizzata a dare trasparenza e certezza alle procedure ed ai comportamenti dell'Ente, tanto più delicati in quanto rivolti al mondo dell'economia ed incentrati in larga parte sulla gestione di beni il cui valore di mercato è largamente superiore a quello stabilito dal sistema normativo esistente. In tale attività di regolamentazione, di decretazione, di formalizzazione e di normazione secondaria il dott. Luigi Salvati, primo Segretario generale dell'Ente, è stato prezioso ed essenziale.

Fra questi ricordo:

- Regolamento di funzionamento del Comitato Portuale del 1996;
- Regolamento di amministrazione e contabilità del 1998;
- Regolamento per la disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso, del 1999;
- Regolamento per il controllo delle dichiarazioni sostitutive del 1999;
- Regolamento per l'esercizio delle operazioni e dei servizi portuali del 2001.

Ma la parte più "politica" è rappresentata da come il nuovo Ente si è inserito nel territorio, è divenuto interlocutore istituzionale, ha sviluppato la sua "mission".

Negli anni recenti il Parlamento ha istituito molte Autorità specializzate quale risposta necessaria rispetto alle esigenze di rapidità dei processi decisionali poste dalla liberalizzazione e dalla globalizzazione, visto che la progressiva burocratizzazione della pubblica amministrazione, talvolta condizionata solo dall'autotutela formale del funzionario che fa girare le carte senza decidere, determinava inefficienze, sprechi e freni per la modernizzazione del sistema. Ovviamente l'innovazione, che ha eroso compiti ad altri soggetti, ha suscitato reazioni.

Dopo un iniziale periodo di perplessa e talvolta scettica attenzione si è sviluppata la consapevolezza del ruolo, dei poteri e delle risorse che facevano capo al nuovo Ente.

*La reazione che ho percepito mi è parsa dicotomica: da un lato chi ha visto l'opportunità che l'Autorità portuale divenisse motore di sviluppo e di crescita del tessuto economico e produttivo con la valorizzazione del Golfo e la capacità di attrarre investimenti pubblici e privati, dall'altro chi, forse temendo le novità e la destabilizzazione di rendite di posizione economiche e politiche, ha tenuto atteggiamenti e comportamenti conservativi.*

*Credo sia giusto, fra i primi, ricordare il compianto sindaco Lucio Rosaia che fu convinto ed appassionato sostenitore dello sviluppo della città e del Porto.*

*Ma è alla concretezza dei numeri che si può e deve fare riferimento: l'attività di programmazione e di gestione delle aree della circoscrizione si è dipanata negli anni con l'approvazione di numerose opere pubbliche e private i cui investimenti, nel decennio, hanno raggiunto, secondo i nostri calcoli, i 350 milioni di Euro. L'Autorità portuale ha inteso sviluppare la sua azione, i cui confini sono dettati dalla Legge istitutiva, consapevole di essere un Ente di settore, specialistico, con forti responsabilità di regolazione e controllo in delicati settori economici inseriti in un quadro di competizione internazionale ed al servizio del sistema produttivo italiano; sulla base di tali convincimenti ha privilegiato i rapporti istituzionali evitando condizionamenti di parte che potessero mettere in dubbio l'indipendenza e la neutralità che l'Amministrazione pubblica ha il dovere di considerare imprescindibili. Alcune espressioni del pluralismo, presente nella società, non hanno talvolta compreso, o voluto comprendere, che il sistema democratico si fonda su numerose Istituzioni i cui ruoli e competenze sono stabilite a garanzia dell'interesse generale e della rappresentanza di tutte le posizioni, ed hanno quindi alimentato contrapposizioni e polemiche più giustificate da ansia di protagonismo personale che da reale volontà di risolvere i problemi eventualmente esistenti.*

*E proprio per adempiere ad una missione che, pur nello specifico ruolo ricoperto, comunque interpretato per il perseguimento degli interessi generali, l'Autorità portuale, talvolta persino non del tutto convinta della bontà delle soluzioni e delle linee di programmazione proposte, ha condiviso scelte, sottoscritto impegni e finanziato opere in un quadro di concertazione istituzionale, fra cui ricordo:*

- intesa interenti del 1996*
- demolizione silos calata Paita*
- parcheggi controviale Parma*
- Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*
- PRUSST*
- contratto d'area*
- accordo SALT - ANAS - AP per varco Stagnoni*
- partecipazione a SPEDIA*
- accordo per darsena di Pagliari*
- waterfront delle Grazie*

- *intese varie connesse al PRP*
- *intesa Provincia – SALT – AP per traffico pesante*
- *conferenza strategica*

*Oggi è indispensabile una concorde azione realizzativa che eviti il pericolo, sempre presente, di rimettere in discussione le decisioni assunte, alimentando una cultura del rinvio la cui prima vittima sarebbe il futuro della nostra Comunità.*

## **2. Il caso del Piano Regolatore Portuale della Spezia**

---

### *Gli attori e i loro punti di vista*

E' evidente come, zoomando dalla scala europea a quella nazionale e locale, i caratteri della gestione integrata delle ZC vadano sempre più sfumando; tenendo conto dell'handicap a cui si è già accennato, occorre tuttavia considerare quanto, come abbiamo visto, sia ampia la disponibilità di strumenti di progettazione partecipata in capo alle comunità locali, strumentazione di cui il Comune della Spezia fa grande uso; anche l'Autorità Portuale, negli anni, ha saputo/dovuto adeguarsi alle nuove modalità di governo del territorio: il suo Presidente ha partecipato personalmente alle sedute delle commissioni per la costruzione del Piano Strategico e il Comune della Spezia, insieme a quelli di Lerici e Porto Venere, Provincia e Regione, siedono nel Comitato Portuale.

Questa parte della relazione si propone di descrivere le fasi che hanno contraddistinto il caso oggetto di analisi. Per superare la problematicità di una trattazione oggettiva, e ritenendola inadeguata oltre che improbabile, e anche per ragioni di economicità della ricerca, si è scelto di far parlare direttamente gli attori che sono stati protagonisti del caso.

L'intera rappresentazione dell'attività dell'Autorità Portuale dalla sua costituzione al 2005, così come la vicenda dell'approvazione del primo (al momento unico) Piano Regolatore Portuale e il complesso iter avviato per il dragaggio/bonifica dei fondali, sono proposti riportando integralmente la versione del suo primo Presidente Dott. Giorgio Buccioni.

L'approccio politico, avviato sotto la Presidenza del Dott. Cirillo Orlandi, nuovo Presidente dell'Ente, è rappresentato riportando stralci di pubblicazioni dell'Autorità Portuale dal 2005 ad oggi. Laddove è stato possibile, tali rappresentazioni sono state oggetto di approfondimento con gli interessati.

### La situazione

L'11 Ottobre 2006 la Giunta della Regione Liguria approva il Piano Regolatore Portuale della Spezia (PRP).

“Con questo piano - hanno spiegato gli assessori regionali alle Infrastrutture e alla Pianificazione Territoriale, Luigi Merlo e Carlo Ruggeri - si è saputo coniugare le esigenze di crescita del porto con un disegno condiviso di sviluppo, secondo le indicazioni delle comunità locali“. “Il piano regolatore portuale inoltre – continuano i due assessori - definisce e consolida i settori della cantieristica e della nautica da diporto e prevede interventi di riduzione della parte industriale, verso Lerici, come prescritto dal Ministero dell'Ambiente in sede di approvazione di V.I.A” .

*Liguria News - Agenzia di Stampa della Giunta Regionale Ligure - 11/10/2006*

Il 19 Dicembre 2006 il PRP è approvato in via definitiva anche dal Consiglio Regionale della Liguria.

Si tratta di capire, a distanza di oltre un anno dalla sua approvazione, se il PRP ha saputo davvero "...coniugare le esigenze di crescita del porto con un disegno condiviso di sviluppo, secondo le indicazioni delle comunità locali."

Avviato nel 2000, il PRP ha avuto un iter lungo e travagliato: in attesa del pronunciamento del Ministero dell'Ambiente e di quello dei Lavori Pubblici, è rimasto fermo a Roma per tre anni durante i quali si sono succeduti una serie di ricorsi al Tar Liguria e al Consiglio di Stato da parte delle associazioni di cittadini e ambientaliste.

In particolare, la bonifica dei fondali antistanti la banchina Ravano, è stata approvata dal Ministero dell'Ambiente con Decreto del 16.12.2005. I principali temi oggetto di ricorso sono stati quelli relativi all'ampliamento di moli e banchine ed al dragaggio/bonifica dei fondali.

Nonostante fossero già stati effettuati dragaggi all'interno del Golfo della Spezia (1999), il DM Ambiente del 27 Febbraio 2001 determina l'ampliamento della perimetrazione del sito di interesse nazionale di "Pitelli", e la conseguente inclusione dello specchio acqueo interno alla diga foranea del Golfo della Spezia nei siti inquinati per i quali è prevista la messa in sicurezza, la bonifica e il ripristino ambientale. Una forte ambiguità normativa e legislativa, per molto tempo, non ha chiarito le modalità con cui operare in tale mutata condizione. La sentenza definitiva del Consiglio di Stato del 29 Settembre 2006 consente la ripresa della procedura di affidamento dei lavori di bonifica del fondale al Terminal Ravano.

Sei anni, dunque, che hanno determinato ritardi, conflitti, generato un movimento ("Comitato per la salvaguardia del Golfo dei Poeti") che ha prodotto un candidato sindaco, Enrico Schiffini, che nelle elezioni comunali del 2007 alla Spezia ha ottenuto il 7,7 dei consensi.

#### Il Piano Regolatore Portuale<sup>10</sup>

*La legge 84/94 prevede che l'Autorità portuale elabori ed adotti il Piano Regolatore Portuale che entra in vigore, al termine di una complessa procedura, con l'approvazione da parte della Regione. Per il porto della Spezia l'iter può essere così sintetizzato.*

*In data 15.9.97 veniva costituito un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti dei Comuni della Spezia, di Lerici, di Portovenere, della Provincia, della Regione e delle FF.SS, oltrechè dall'Autorità portuale, al fine di elaborare una programmazione condivisa e concertata.*

*I lavori si svolgevano fino al giugno 1998, quando si prese atto dell'impossibilità di arrivare ad una conclusione utile. A fine giugno 1998 veniva incaricato della consulenza*

---

<sup>10</sup> Newsletter Port of La Spezia – Marzo 2005

per l'elaborazione del Piano Regolatore Portuale il Prof. Sandro Stura, ordinario presso l'Università di Genova e membro del Consiglio Superiore dei LLPP. Nel gennaio '99 veniva affidato alla NEI (Netherlands Economic Institute) di Rotterdam lo studio sulle previsioni evolutive del settore marittimo – portuale, particolarmente riferite all'area di interesse del porto spezzino. Lo studio NEI veniva consegnato nell'ottobre 1999 ed offriva previsioni di crescita minima a 1,6 milioni di TEU e massima a 2,2 milioni di TEU entro il 2010, a condizione che venissero realizzate le necessarie infrastrutture.

Per le altre categorie di traffico portuale offriva previsioni di stabilità e quindi conservative. Nell'ottobre '99 veniva presentato al Comitato portuale una prima elaborazione di Piano Regolatore Portuale, che, per il porto commerciale, prevedeva l'impegno dell'arco di Golfo dalla Calata Paita al cantiere INMA compreso e la realizzazione di nuovi spazi per 600.000 mq circa: per la funzione industriale la linea di costa dal cantiere INMA a Pertusola con possibili nuovi spazi per 160.000 mq; per il diporto nautico tutta la parte occidentale del Golfo, da Calata Paita a Le Grazie; per la crocieristica nuova stazione su Calata Paita e per i traghetti veloci terminal a Muggiano; per i pescherecci ormeggi attrezzati a Cadimare.

L'incremento occupazionale diretto veniva stimato in circa 1.600 unità. Nel giugno 2000 in Comitato portuale veniva richiesto, da parte degli Enti locali e delle OOSS, di rinunciare all'ipotesi di trasformazione ad usi commerciali del cantiere ex INMA ed alla realizzazione del terminal traghetti veloci a Muggiano.

Nell'agosto 2000 il Comitato portuale approvava un documento di intesa tra Autorità Portuale ed Enti locali. Nel giugno 2001 veniva presentata al Comitato portuale la nuova proposta di Piano Regolatore Portuale che, nel luglio successivo, veniva inviata ai Comuni per l'intesa.

In data 12.11.2001 con deliberazione del Consiglio Comunale n. 42 il Comune della Spezia approvava l'intesa sul PRP con prescrizioni che si possono riepilogare con:

- il limite massimo di ampliamento del porto commerciale che non può superare i 140.000 mq. Tale limite può essere integrato da superfici compensative delle conversioni ad usi urbani e diversi di aree attualmente utilizzate dal porto;
- la partecipazione attiva alla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale mediante la predisposizione di apposita inchiesta pubblica;
- la predisposizione di una normativa di Piano che, per le aree esterne al porto commerciale, trovi integrazione con quella prevista nel PUC;
- la predisposizione di spazi sociali e ricreativi sul mare come indicato nel PUC.

In data 28.11.2001, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 48, il Comune di Portovenere approvava l'intesa con prescrizioni relative agli accordi già sottoscritti per la baia del Fezzano e Le Grazie oltre alla partecipazione attiva durante la Valutazione di Impatto Ambientale dell'Amministrazione Comunale.

*Nella riunione del Comitato portuale del 30.11.2001 il Presidente rappresentava come le condizioni fissate dal Comune della Spezia nell'intesa incidessero in modo rilevante sulla proposta avanzata dall'Autorità portuale, talché poteva ritenersi che esistessero le condizioni per non ritenere adempiuto il dettato legislativo e rilevava che le condizioni formulate nel documento di intesa fossero il frutto di un ultradecennale dibattito locale piuttosto che dell'analisi tecnica di compatibilità tra lo strumento programmatico proposto dall'Autorità portuale e quello cittadino.*

*Il Comune di Lerici, nella seduta del Consiglio Comunale del 17.12.01, deliberava di non approvare l'intesa. Avverso tale diniego ed in conformità al parere dell'Avvocatura dello Stato in data 11.3.2002, veniva proposto ricorso al TAR Liguria, che con ordinanza n.245/02 del 18.4.02 rigettava la richiesta di sospensiva affermando che "nessuna concreta utilità potrà trarre l'Autorità portuale dalla sospensiva del procedimento impugnato e che, comunque, persiste la facoltà dell'Autorità di proseguire nel procedimento previsto dall'art. 5 della Legge 84/94".*

*In data 9.11.01 con delibera n. 68, dopo espletamento di gara pubblica, veniva affidato alla Società Liguria Ricerche di Genova l'incarico per lo studio degli effetti socio economici conseguenti all'adozione del Piano Regolatore Portuale.*

*Da tale studio si rileva un impatto economico complessivo della attività portuali equivalente a circa 1.916 milioni di Euro, corrispondente al 22,7% del sistema produttivo locale della Spezia, mentre il peso occupazionale stimato risulta di 3.323 unità per l'impatto diretto, 4.870 unità per l'impatto indotto e di 3.840 unità per l'impatto indiretto.*

*In data 8.1.2002 con delibera n. 03, dopo l'espletamento di una gara pubblica, veniva affidato l'incarico di elaborazione della Valutazione di Impatto Ambientale del Piano Regolatore Portuale allo studio del Prof. Francesco Karrer dell'Università di Roma.*

*In data 15.7.2002 il Comitato portuale con deliberazione nr. 21 adottava il documento di Piano Regolatore Portuale del porto della Spezia 2000 – 2010.*

*In data 30.8.2002 con nota prot. 5253, ai sensi dell'art. 5 della legge 84/94, il Piano Regolatore adottato dal Comitato portuale veniva inviato al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici per il parere di competenza previsto dalla Legge.*

*In data 3.10.2002 il Consiglio Superiore richiedeva i piani urbanistici vigenti nella Provincia della Spezia e il PTC della Regione Liguria, oltre a varie tavole rappresentative della viabilità.*

*Con nota in data 7.4.2003 il Segretario generale del Consiglio Superiore trasmetteva il parere dello stesso Consiglio, espresso in data 28.2.2003 con voto n. 313, che richiedeva l'adeguamento degli atti secondo le osservazioni e prescrizioni espresse nell'assemblea generale.*

*Dopo l'invio dei chiarimenti e delle integrazioni da parte dell'Autorità portuale, il Piano Regolatore veniva approvato da parte del Consiglio Superiore dei LLPP con voto n. 259 in data 24.10.2003.*

*Nel frattempo, per rispondere alle condizioni del Comune della Spezia e di Portovenere relativamente "all'Inchiesta Pubblica" veniva convocata una riunione in data 12.11.2002, cui partecipavano l'Autorità portuale, i Comuni della Spezia, di Lerici e di Portovenere, ARPAL, il Prof. Karrer, (incaricato della redazione dello Studio d'Impatto Ambientale).*

*In tale contesto, si decideva di avviare una procedura partecipata, nell'ambito del SIA, aperta a tutti gli interessati, fra cui non solo le Autorità competenti quali, Comuni, Provincia, Capitaneria di Porto, AUSL, ARPAL, ma anche le associazioni quali, CNA, Confcommercio, Associazione industriali, sindacati, terminalisti, mitilicoltori, comitati e associazioni ambientaliste nonché privati cittadini.*

*Dopo una riunione propedeutica, in data 6.12.2002 veniva ufficialmente avviato il procedimento. Veniva specificato dal Prof. Karrer che tale procedimento partecipato non poteva identificarsi con una procedura d'Inchiesta Pubblica vera e propria, in quanto non prevista e quindi non normata dalla legislazione italiana in tale contesto.*

*Emergendo, poi, la necessità di un coordinatore che presiedesse al procedimento e raccordasse le parti, fissando date e ordine del giorno degli incontri, veniva nominata all'unanimità "responsabile" la Dott.ssa G. Minervini, Responsabile dell'ufficio VIA della Regione Liguria.*

*Il procedimento partecipato o di "scooping", si concludeva in data 16.2.2004 nella 9° riunione del gruppo di lavoro. Venivano depositati diversi documenti, fra cui quelli di disaccordo di Comitati e del WWF.*

*Tutto il materiale, compresi i verbali di riunione, venivano allegati ai documenti forniti al Ministero dell'ambiente per la Procedura di VIA iniziata il giorno 1.3.2004.*

#### Tutta la storia del dragaggio<sup>11</sup>

Nella consapevolezza di quanto la lettura di un elenco di specifici atti "burocratici" possa risultare "poco interessante", si ritiene tuttavia che una ulteriore sintesi degli stessi priverebbe l'analisi di un aspetto non secondario: quello della assoluta mancanza di integrazione tra diversi livelli di amministrazione e normativi che ha sicuramente contribuito, ed è tuttora persistente, a rendere estenuante questa vicenda senza tuttavia dare alcuna certezza rispetto alla possibilità che si sia adottata la migliore soluzione possibile.

---

<sup>11</sup> "Tutta la storia del dragaggio" in Newsletter Port of La Spezia – Marzo 2005 – (ultima newsletter della Presidenza Bucchioni n.d.r.)

In data 5.4.2000 l'Autorità portuale (tramite la Capitaneria di Porto) presentò al Ministero dell'ambiente, Servizio Tutela delle acque, l'autorizzazione per sversare a mare parte del materiale di escavo dei fondali interni al golfo della Spezia, compresi tra la testata del molo Fornelli e il pontile ENEL. In data 24.5.2000, in Conferenza di servizi del sito d'interesse nazionale di Pitelli, il direttore del Ri.Bo (servizio rifiuti e bonifiche Minami), presa in esame la nota, espose la propria competenza, ritenendo che il dragaggio non fosse un'operazione rientrante nelle attività di bonifica del sito de quo.

Nell'ottobre del 2000, l'Autorità portuale elaborò, quindi, un progetto di adeguamento tecnico funzionale per l'approfondimento del canale di accesso al porto mercantile e per il terzo bacino portuale a -15m, iniziativa assunta per permettere l'operatività delle nuove portacontainer di 6.800 TEU di capacità.

In data 13.12.2000 con voto n. 524 la III<sup>a</sup> Sezione del Consiglio Superiore dei LL.PP. approvò il progetto raccomandando una progettazione più dettagliata nei casi di dragaggio vicino alle strutture portuali.

Parallelamente, a seguito di un incontro tenutosi al Ministero dell'Ambiente in data 11.12.2000, il direttore vicario del Servizio Difesa del mare (SDM), con nota SDM/2/5421 in data 20.12.2000, comunicò all'Autorità portuale l'esigenza di nuove indagini per definire la tossicità del materiale di escavo e per verificare la compatibilità ambientale dello sversamento a mare (secondo quanto indicato nel D.M. 24.1.1996).

Il medesimo direttore richiese, inoltre, la realizzazione di un progetto generale che prevedesse, oltre allo sversamento a mare, anche il riutilizzo del materiale per la realizzazione dei banchinamenti portuali e per il ripascimento degli arenili (ai sensi dell'art. 35 del Dlgs. 152/1999) per contrastare il fenomeno di erosione dei litorali liguri. Questo per limitare al massimo operazioni di sversamento in un habitat marino protetto (istituendo Santuario dei cetacei L. 391 in data 11.10.2001).

In seguito all'inserimento di tutta la rada spezzina nel sito di bonifica d'interesse nazionale di Pitelli, istituito con L.426/1998, con perimetrazione definita nel D.M. 10.1.2000 e ampliata con D.M 27.2.2001, il Ministero dell'Ambiente attivò le procedure per verificare, che le attività di dragaggio non impedissero una futura bonifica e non fossero causa d'inquinamento marino legato alla dispersione dei contaminati contenuti nei sedimenti rimossi.

In data 20.4.2001, in Conferenza di servizi per il sito di Pitelli con il nuovo direttore generale del Ri.Bo., venne presentato ed approvato il Piano di Caratterizzazione dell'area marina prospiciente il sito di Pitelli, predisposto da ICRAM che prevedeva una magliatura di caratterizzazione dello specchio acqueo prospiciente alla discarica.

Nella stessa Conferenza, su richiesta dell'Amministrazione Comunale della Spezia, il direttore generale del Ri.Bo dichiarò che l'esame del dragaggio non rientrava nelle competenze del sito di Pitelli.

Nell'agosto del 2001 l'Autorità portuale terminò le campagne di caratterizzazione dei sedimenti marini e le verifiche nell'area di sversamento a mare.

In data 21.9.2001 l'Autorità portuale, sulla base delle richieste ministeriali e dei risultati delle analisi svolte, trasmise tramite la Capitaneria di Porto, prot.2985, al Ministero dell'Ambiente i progetti relativi al dragaggio dei fondali del canale di accesso, del bacino d'evoluzione e delle aree antistanti al molo Fornelli e alla banchina Ravano, in fase di realizzazione.

L'Autorità portuale chiedeva l'autorizzazione per:

- lo sversamento a mare di 160.000 mc di materiale
- lo sversamento di 150.000 mc di materiale in vasca di colmata
- lo smaltimento a discarica di 80.000 mc di materiale.

In data 11.10.2001, il Ministero richiese di acquisire i pareri della Regione a riguardo dell'oggettiva impossibilità dell'utilizzo dei sedimenti di risulta per ripascere gli arenili liguri.

In data 23.10.2001, l'Autorità portuale richiese alla Regione Liguria, Assessorato all'Ambiente, il parere previsto dall'art. 35 del Dlgs. 152/1999 in merito alla possibilità tecnica del riutilizzo del materiale di escavo per il ripascimento dei litorali liguri.

In data 27.11.2001 la Regione Liguria espresse parere negativo sul predetto riutilizzo, a causa della granulometria non compatibile del materiale.

In data 13.11.2001 il Ministero dell'Ambiente con nota SDM/3/10423/C14 del Servizio Difesa Mare, a seguito prescrizioni fatte per il porto di Livorno in Conferenza di servizi, comunicò che nei riempimenti a mare con materiali di escavo dovevano essere rispettati i criteri previsti dal Dlgs. 471/1999 ossia:

- il materiale doveva essere caratterizzato ai sensi del Dlgs. 471/1999;
- la destinazione doveva avvenire in funzione delle caratteristiche del materiale. In caso di area ad uso commerciale doveva rientrare nei limiti della colonna B, della tab. 1, allegato 1 del Dlgs. 471/99;
- In caso che il materiale venisse confinato in aree a contatto con il mare doveva essere garantito un sistema di protezione con un grado di impermeabilizzazione pari a 10<sup>-7</sup> cm/s;

In data 10.12.2001 il progetto, che prevedeva il riutilizzo in vasca di colmata di 315.000 mc con lo smaltimento a discarica del materiale rimanente, venne trasmesso ufficialmente, tramite la Capitaneria di Porto, al Ministero dell'Ambiente.

Ma ancora una volta, a seguito delle modifiche introdotte dalla Conferenza di Servizi in

data 23.11.2001 per il porto di Livorno, il progetto dell'Autorità portuale doveva essere revisionato.

In data 11.1.2002 l'Autorità portuale della Spezia trasmise un nuovo progetto conforme a tutte le prescrizioni suddette; contestualmente, in data 16.1.2002 con voto n. 329 il Consiglio Superiore LL.PP approvò il progetto di approfondimento della banchina Fornelli predisposto dall'Autorità portuale; inoltre la Direzione generale delle OO.MM., dello stesso Ministero dei LL.PP, inserì nel Piano Triennale 2002-2004, per

l'effettuazione del dragaggio nel Porto Mercantile della Spezia, necessario all'ingresso delle nuove navi portacontaineri, un importo pari a 30 miliardi di lire.

In data 17.1.2002, il Ministro A. Matteoli, nell'incontro con l'Autorità portuale spezzina, l'armatore Aponte della MSC e Contship Italia, s'impegnò ad autorizzare i dragaggi in tempi rapidi.

In data 12.2.2002, in Conferenza di Servizi, il Direttore generale Ri.Bo. richiese per l'area da dragare una caratterizzazione secondo una magliatura 50mx50m, più ristretta rispetto a quella già effettuata ai sensi del D.M. 24.1.96 (100mx100m).

Nella stessa conferenza vennero approvati:

- il riutilizzo in vasca di colmata del materiale avente limiti di concentrazioni inferiori al 10% dei valori indicati dalla colonna B della tab. 1 dell'Allegato 1 del Dlgs. 471/1999;
- le integrazioni delle analisi con ricerche di Cobalto e Stagno, con analisi ecotossicologiche e di bioaccumulo;
- le indagini sull'eventuale presenza di sorgenti.

In data 20.2.2002 fu presentato da ICRAM il Piano attuativo delle suddette prescrizioni.

In data 1.3.2002 ICRAM e Istituto Superiore di Sanità, definirono il nuovo Piano di campionamento. Per il canale di accesso non venne presentato un Piano di caratterizzazione, perché le precedenti analisi rilevavano concentrazioni d'arsenico superiori ai limiti della colonna B della tabella 1 del Dlgs. 471/99.

In data 26.3.2002, con note 2997/Ri.Bo./DI/B e 2392/TAI/DI/PRO/ i direttori generali Ri.Bo. e TAI (Tutela delle Acque interne) a seguito di quanto evidenziato da ICRAM, ordinavano la messa in sicurezza d'emergenza del canale di accesso, atteso che i valori degli inquinanti superavano i limiti della colonna B della tabella 1 del Dlgs. 471/99.

In data 17.4.2002 nel Corso della Conferenza di Servizi convocata da Ri.Bo., TAI e SDM, l'Autorità portuale presentò il progetto per il dragaggio del canale di accesso.

In data 19.4.2002, ICRAM chiese ulteriori caratterizzazioni per le aree antistanti il bacino d'evoluzione e il Molo Fornelli.

In data 28.5.2002 l'Autorità portuale presentò un'ulteriore progetto di dragaggio per il canale di accesso, rispondente alle ulteriori prescrizioni impartite da ICRAM.

In data 6.8.2002 vennero presentate al Ministero dell'Ambiente le analisi integrative richieste nella Conferenza di servizi del 12.2.2002 e quelle previste dal nuovo Piano del 1.3.2002.

In data 6.8.2002 la Direzione Ri.Bo., riesaminando i progetti, richiedeva agli Enti locali di formulare eventuali osservazioni.

L'Autorità portuale il 9.10.2002 presentò nuovamente, dopo aver recepito le osservazioni degli Enti locali in data 2.9.2002, un'ulteriore revisione del progetto.

Dopo l'esame della pratica la Segreteria Tecnica della Direzione Ri.Bo. nella Conferenza di servizi, in data 30.12.2002, espresse finalmente, parere positivo,

dichiarando che le attività di dragaggio così come progettate non avrebbero determinato impatti significativi sull'ecosistema marino del Golfo e tanto meno avrebbero precluso eventuali attività successive di bonifica.

Nonostante l'approvazione del Ministero dei Lavori Pubblici e il raggiunto giudizio favorevole del Ministero dell'Ambiente, non fu possibile per l'Autorità portuale procedere nelle attività de quo. Infatti, con ordinanza 17.4.2003 il TAR Liguria, su ricorso del WWF e del Comitato per la salvaguardia e lo sviluppo del Golfo dei Poeti, presieduto da Enrico Schiffini e dall'europarlamentare Enrico Ferri, annullò i verbali autorizzativi dei dragaggi e della vasca di colmata del Molo Garibaldi e di tutte le conferenze di servizi, succedutesi nei trascorsi 4 anni.

Tale ordinanza di fatto bloccò la realizzazione di tutte le opere infrastrutturali previste e quindi lo sviluppo dell'intero golfo spezzino, non solo delle attività commerciali, ma anche di quelle industriali, nautiche e diportistiche.

L'ordinanza, poi, ritenendo prioritaria la bonifica dell'intero Golfo della Spezia, diede avvio ad una serie di caratterizzazioni sempre più dettagliate e a piani di monitoraggio unici nel loro genere. La Sentenza del TAR, di fatto, chiuse nel limbo lo sviluppo portuale e, quindi, lo sviluppo economico della Spezia, nell'attesa di conoscere i risultati di quelle infinite caratterizzazioni, finalizzate ad un improbabile bonifica.

Nel Giugno del 2003, l'Autorità portuale iniziò le attività di pre-monitoraggio, secondo quanto concordato, con ICRAM e Istituto Superiore di Sanità, Università degli Studi di Siena, l'Istituto Zooprofilattico sperimentale, in attesa del giudizio di appello sulla sospensiva del TAR proposta al Consiglio di Stato.

Ma il Consiglio di Stato con ordinanza in data 8.7.2003 non risolse il contenzioso rinviandolo alla decisione di merito.

In data 23.7.2003, il Ministro A. Matteoli, nell'incontro a Roma presso il Ministero dell'Ambiente con tutte le autorità locali e gli operatori interessati, rinnovò il suo impegno a fornire, in seguito alla sentenza del TAR, un chiarimento legislativo al più tardi con la finanziaria di fine anno.

L'Autorità portuale a Dicembre 2003 concluse le campagne di pre-monitoraggio.

Nonostante questo, l'Autorità portuale non poté ancora iniziare le attività e rimase in attesa del nuovo Piano di Caratterizzazione, questa volta dell'intero Golfo, fornito sempre da ICRAM e propedeutico al progetto preliminare di bonifica.

Il Piano, presentato in Conferenza di servizi al Ministero dell'Ambiente il 10.3.2004 e successivamente modificato fino alla versione definitiva trasmessa nel maggio 2004, prevedeva l'indagine di 361 punti e l'analisi di campioni con limiti di riferimento degli inquinanti ancora più restrittivi, rispetto a quelli riportati in colonna B, allegato 1 del Dlgs. 471/99; tali valori, specifici per i sedimenti marini erano stati elaborati in parte da ICRAM ad hoc ed in parte ripresi della colonna A della tabella 1 del Dlgs. 471/99 stesso.

*Il 18 marzo 2004 il TAR Liguria emise sentenza di merito affermando che la bonifica era prioritaria rispetto ad ogni altro interesse definito "recessivo". Avverso tale sentenza venne proposto ricorso al Consiglio di Stato da parte dell'Autorità portuale ed altri.*

*A fine aprile 2004, durante un incontro presso la Prefettura della Spezia con le autorità locali e gli operatori coinvolti, il Direttore generale del Ri.Bo. avviò ufficialmente le attività di caratterizzazione previste dal sopraddetto Piano ICRAM e finalizzate al Progetto preliminare di bonifica del golfo.*

*Il 2004 trascorse quindi tra campionamenti e analisi che coinvolgevano tutti gli Enti preposti (Regione Liguria, Autorità portuale, ICRAM, ARPAL, Sviluppo Italia) e i diversi laboratori d'analisi.*

*Finalmente il Consiglio di Stato con Sentenza in data 19.1.2005 ha annullato la sentenza di merito del TAR del 18.3.2004 per motivi procedurali, affermando che la Conferenza di Servizi annullata dal Giudice di primo grado non fosse atto conclusivo, quindi impugnabile.*

*La sentenza n. 94/2005 del Consiglio di Stato non ha espressamente deciso nel merito della questione sottoposta al massimo livello della giustizia amministrativa ma si è limitata a cassare la sentenza del TAR Liguria 267/2004 che taluno aveva addirittura definito come "eversiva".*

*Al di là degli aggettivi, è comunque un fatto che quella sentenza affermava una posizione molto forte sui seguenti due punti:*

- 1) ogni valore o interesse sarebbe recessivo rispetto alla tutela dell'ambiente;*
- 2) il principio di sussidiarietà affiderebbe ai comitati la tutela degli interessi in modo preferibile rispetto a quello della pubblica amministrazione.*

*Basta riflettere un attimo per comprendere che – comunque le si voglia leggere – tali affermazioni scardinano sviluppo sostenibile ed organizzazione istituzionale.*

*Ma lasciamo il dibattito giuridico ai giudici ed avvocati (di questi ultimi ne ho contati undici che hanno partecipato al giudizio di secondo grado).*

*Qualcuno ipotizza che la sentenza del Consiglio di Stato blocchi la situazione ed obblighi l'Autorità portuale a ricominciare da capo.*

*Così non è.*

*Gli effetti della sentenza:*

*a) fanno ripartire l'iter procedimentale dalla conferenza di servizi del Ministero dell'Ambiente di fine 2002, conferenza che era stata annullata dal TAR*

*b) confermano in capo all'Autorità portuale il potere dei provvedimenti definitivi.*

*Del resto non si poteva pretendere dal Consiglio di Stato che "usasse" la stessa moneta del TAR e si mettesse a discettare su massimi sistemi.*

*Al Giudice di grado superiore è bastato rilevare un vizio pregiudiziale nella sentenza del TAR per annullarla, come normalmente fanno tutti i giudici di appello.*

*Il Consiglio di Stato si esprime, seppur in modo conciso, sull'iter procedimentale seguito dall'Autorità che ha sottoposto i progetti dalla Conferenza di servizi di*

*Minambiente, ritenendolo «certo utile se non si considera aprioristicamente ineseguibile qualsivoglia tipologia di intervento in assenza della completa bonifica».*

*E ha anche aggiunto che, nel prosieguo del procedimento, resta comunque l'Autorità portuale il soggetto competente a varare ed eseguire i progetti di dragaggio, ciò che rende davvero poco plausibile, nel merito, l'idea che questi lavori, così come qualunque altra iniziativa che tocchi le acque del golfo della Spezia, siano comunque sospesi sine die in attesa della bonifica del golfo stesso.*

*Pertanto risulta chiara l'indicazione operativa data all'Autorità dai Giudici del Consiglio di Stato: i progetti definitivi, previo recepimento delle indicazioni della Conferenza di servizi restituita alla sua validità, saranno definitivamente sottoposti al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici e quindi saranno resi operativi da parte dell'Autorità portuale.*

*Teniamo anche conto che la politica ha compreso quale sia la posta in gioco, tanto è vero che è in discussione al Senato la proposta del Senatore Luigi Grillo che va proprio nel senso indicato dal Consiglio di Stato.*

*In questi cinque anni di attività, volte ad adempiere alle sempre nuove prescrizioni ministeriali, sono stati spesi dall'Autorità portuale oltre 1.000.000,00 di Euro tra caratterizzazioni ed analisi e gli investimenti sono stati ritardati portando ad un danno economico presumibilmente superiore ai 32.000.000,00 di Euro.*

*In data 15.3.2005 la Conferenza di servizi presso il Ministero dell'Ambiente ha esaminato il progetto preliminare di bonifica del Golfo. In data 16.3.2005 il Consiglio Superiore dei LL.PP. ha approvato il progetto di dragaggio delle banchine del Molo Ravano”.*

*Nel Maggio 2005, in assenza del consenso di Comune e Provincia della Spezia e su proposta di Regione Liguria e CCIAA, Cirillo Orlandi è eletto nuovo Presidente dell'Autorità Portuale ed “eredita” una situazione che pare ormai avviata a soluzione.*

*A febbraio 2006<sup>12</sup> il Tar della Liguria ha accolto la richiesta sospensiva dei lavori di bonifica a stralci nel Golfo della Spezia, presentata dal Comitato per la Salvaguardia e lo sviluppo del Golfo dei Poeti, Italia Nostra e Wwf. L'ex assessore regionale alle Attività produttive, Giacomo Gatti, ha sottolineato che queste provocatorie iniziative giudiziarie continuano a causare danni incalcolabili all'economia del territorio. Secondo Luigi Morgillo, capogruppo di FI in Regione, con l'ennesimo stop ed i nuovi ritardi si rischia che molti abbandonino ogni speranza ed il territorio spezzino.*

*Il Ministro dei Beni culturali, Rocco Buttiglione, ha firmato, ad aprile, la procedura per l'adozione del piano regolatore portuale della Spezia, dando il via libera del governo all'attuazione del piano. La firma, che ha seguito di pochi giorni quella del Ministro dell'Ambiente, Matteoli, ha commentato l'Assessore regionale ligure alle Infrastrutture,*

---

<sup>12</sup> [http://www.trail.liguria.it/SSI/SpesiaPortoext/SP\\_osservazioni.htm](http://www.trail.liguria.it/SSI/SpesiaPortoext/SP_osservazioni.htm)<sup>12</sup>

Luigi Merlo, rappresenta un importante passo avanti dopo molti mesi di stasi. Il piano sarà ora inviato all'Autorità Portuale della Spezia e da questi alla Regione Liguria per l'approvazione definitiva. L'Assessore Merlo ha spiegato che l'obiettivo è quello di arrivare all'approvazione entro l'estate, dando finalmente all'Autorità Portuale spezzina e a tutti gli operatori economici e del mondo del lavoro lo strumento che attendono da anni.

A meno di improbabili nuovi colpi di scena, i dragaggi e la bonifica del porto spezzino dovrebbero partire davvero: dopo aver incassato ad ottobre 2006 la sentenza del Consiglio di Stato che ha annullato la sospensiva ordinata a luglio 2006 dal Tar della Liguria, l'Autorità portuale della Spezia si appresta a bandire la gara per l'assegnazione dei lavori, che si svolgeranno a lotti.

"Devo ancora leggere il dispositivo del Consiglio di Stato - mette le mani avanti Cirillo Orlandi, presidente dell'Autorità portuale spezzina - ma credo che veramente siamo al punto di svolta di una querelle durata troppi anni". Intorno alla bonifica del golfo spezzino (con annessi dragaggi) da più di cinque anni si combatte una battaglia legale tra ambientalisti e amministrazione (Regione, Comune e Authority) che ha messo seriamente in difficoltà le attività dello scalo, impossibilitato ad accogliere le grandi navi che richiedono fondali approfonditi.

L'ultimo capitolo di una vicenda processuale lunga e complessa è appena stato scritto dal Consiglio di Stato, il cui pronunciamento ha corretto una sentenza del Tar di luglio su ricorso del Comitato per la salvaguardia del Golfo dei Poeti. Secondo il Tar ligure, le attività di bonifica sarebbero dovute essere sospese stante un vizio formale nella delibera del presidente dell'Authority concernente il via ai lavori. A parte questo, il Tar, aveva reputato tutto il resto come regolare. Ora, il Consiglio di Stato ha annullato anche la sospensiva. Partono quindi i lavori, anche se manca ancora il giudizio sul merito. Per più di cinque anni tutto è rimasto bloccato, con gli ambientalisti che accusavano le amministrazioni locali di voler fare solo dei semplici dragaggi usando la bonifica come alibi; mentre gli operatori portuali, invece, attaccavano gli ambientalisti, considerati un freno a uno sviluppo del porto improcrastinabile.

Uno dei punti di maggiore tensione si è avuto nel giugno 2005 quando Cecilia Battistello, presidente di Contship, primo terminalista dello scalo spezzino, era arrivata a minacciare un centinaio di licenziamenti data la crisi in cui versava il porto. Allarme fortunatamente rientrato in un secondo tempo: "Anche per via dei miei buoni rapporti con Contship - afferma Orlandi - li ho convinti della necessità di tenere un profilo basso, come poi è stato fatto, proprio perché ero sicuro che saremmo arrivati a una soluzione positiva. Oggi credo che Contship possa dirsi contenta, ma aspettiamo di leggere il dispositivo. Non voglio però parlare di vinti o vincitori, perché ho sempre cercato di tenere un profilo di dialogo, e nessuno si può considerare difensore unico dell'ambiente".

E' certo adeguato evitare di parlare di vincitori e vinti: questa è una storia in cui non ha vinto davvero nessuno per una serie di ragioni 1) perché i ricorsi non sono finiti e

costituiscono ormai uno strumento che sarà usato ad ogni avvio di opere previste dal PRP; 2) è vero che nessuno si può considerare difensore unico dell'ambiente ma è altrettanto vero che nessuno ha davvero cercato di capire quali fossero i problemi e quali le alternative; non gli ambientalisti che, probabilmente loro malgrado, si sono aggrappati a questioni legali, ancorchè non secondarie, senza riuscire a stabilire un contatto per un confronto più costruttivo per tutti; non l'Autorità Portuale che realizzerà il dragaggio, comunque, con modalità molto diverse da quelle ipotizzate sei anni fa; non ai cittadini ai quali non è dato sapere quali siano davvero le modalità necessarie e sufficienti a realizzare un simile intervento; 3) in sette anni, nel corso di due diversi governi, sono intervenuti in questa vicenda un numero spropositato di Enti, in ordine sparso e senza alcun coordinamento; 4) sono state modificate leggi; nuove normative sono state introdotte in corsa e, francamente, non è mai un buon segno legiferare in emergenza....

Elenco (in ordine di apparizione e quasi mai congiuntamente) dei soggetti coinvolti nella vicenda del dragaggio<sup>13</sup>

Autorità Portuale della Spezia  
Capitaneria di Porto della Spezia  
Ministero dell'Ambiente – Servizio Tutela delle Acque  
Ministero dell'Ambiente – RI.BO Servizio rifiuti e bonifiche  
Consiglio Superiore dei LL. PP.  
Ministero dell'Ambiente - SDM Servizio difesa del mare  
Comune della Spezia  
Regione Liguria – Assessorato all'Ambiente  
Ministero dei LL.PP. – Direzione generale delle OO.MM.  
Ministro A. Matteoli – Ministero dell'Ambiente -  
MSC  
CONTSHIP Italia  
ICRAM – Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica Applicata  
al Mare  
Istituto Superiore di Sanità  
Ministero dell'Ambiente – Servizio TAI Tutela delle Acque interne  
TAR Liguria  
WWF  
Comitato per la salvaguardia e lo sviluppo del Golfo dei Poeti  
Università degli Studi di Siena  
Istituto Zooprofilattico sperimentale  
Consiglio di Stato  
Prefettura della Spezia  
ARPAL  
Sviluppo Italia  
Senato dello Stato  
n.b. molti altri ancora sono intervenuti nell'iter di approvazione del PRP

---

<sup>13</sup> L'elenco è ottenuto dalla lettura integrale de: "Tutta la storia del dragaggio" in Newsletter Port of La Spezia – Marzo 2005 – Ultima newsletter della Presidenza Bucchioni

Nel dicembre 2004<sup>14</sup> il Comune di La Spezia ed Autorità portuale hanno presentato a palazzo Civico il concorso di idee per rinnovare il fronte a mare. Il Comune ha stanziato 100.000 euro per il concorso, l'Authority 500.000. Le linee guida del nuovo waterfront sono state già definite nel Piano Strategico: trasformare in senso turistico, nautico, culturale e ricettivo l'area portuale di circa 150.000 mq (primo bacino) a ridosso del centro urbano. L'area del fronte mare dovrà diventare un prolungamento della passeggiata Morin. L'idea è di creare una stazione crocieristica, un centro congressi, ma anche servizi per il commercio, il tempo libero, la cultura e spazi alberghieri, con una ridefinizione del sistema dei parcheggi nell'intera area e dell'accessibilità.

2005: I finanziamenti per il recupero dei due waterfront liguri, strappati lo scorso anno dalla Regione al Governo, anche se in ritardo rispetto alle attese, sono finalmente, secondo una notizia del dicembre 2005, a disposizione delle Autorità portuali: due milioni per Genova ed un milione e duecentomila euro per l'Authority, capeggiata da Cirillo Orlandi, che destinerà il denaro a quegli interventi ritenuti prioritari e improrogabili. In primis La Spezia utilizzerà i finanziamenti per il bacino, che sarà così restituito alla città. Sarà migliorato, poi, in collaborazione con la Provincia, il trasporto passeggeri nel Golfo, mentre altri finanziamenti serviranno all'ammodernamento della diga foranea, al recupero del porticciolo di Cadimare ed a diversi interventi di restyling sulle baie di Portovenere e Pertusola (Lerici).

2006: Il calendario, per il 2006 della La Spezia Cruise Facility (LSCF), il consorzio di operatori spezzini delle crociere, che ha in concessione il traffico crocieristico nello scalo ligure, prevede, per il 2006, l'approdo di 54 navi per un totale di 80.000 passeggeri, contro 28 navi nel 2005. Si prevede, quindi, per il 2006, che il traffico crocieristico nel porto della Spezia raddoppierà. Per la stagione crocieristica 2006, che sarà inaugurata il 15 aprile con l'arrivo della Island Escape, LSCF ha ottenuto la riconferma dalle compagnie Thomson con tre navi da 1.300-1.500 passeggeri, Island Cruises con due navi da 1.500-1.800 passeggeri, NCL con Marco Polo, Star Cruises con Superstar Libra, Oceania con Nautica e Pullmantur con Blu Dream. In vista dell'aumento dei traffici, La Spezia Cruise Facility si appresta a nuovi investimenti quali il rifacimento del terminal prospiciente molo Italia con uffici nuovi e attrezzati, la copertura della piattaforma galleggiante (meglio visibile dalla nave all'entrata in rada), gli stands informativi per i passeggeri, nuovi dispositivi di security e l'ampliamento della zona park bus e di tutta la segnaletica stradale adiacente al terminal. È inoltre in costruzione la nuova piattaforma galleggiante per lo sbarco-imbarco dei passeggeri sottobordo nave, con la possibilità di operare anche per navi da 2.500-3.000 passeggeri. Importanti novità sono previste anche per la stagione 2007, con l'arrivo alla Spezia della compagnia americana Disney, presente con la nave "Disney Magic". All'interno del consorzio La Spezia Cruise Facility

---

<sup>14</sup> [http://www.trail.liguria.it/SSI/SpeciaPortoext/SP\\_osservazioni.htm](http://www.trail.liguria.it/SSI/SpeciaPortoext/SP_osservazioni.htm)

operano il gruppo Trumpy Tours, l'agenzia marittima Lardon, il gruppo Battellieri del golfo, l'agenzia Sepor e Lorenzini Viaggi.

Con l'inaugurazione di una nuova gru di banchina da 120 tonnellate di portata, a giugno, la Tarros della Spezia ha festeggiato trentacinque anni di attività all'interno della realtà portuale spezzina. La società ha origini genovesi, derivando dall'agenzia di spedizionieri Grendi degli anni Sessanta; dai primi collegamenti internazionali, si è allargata negli anni fino a diventare una solida realtà che tocca ben venticinque porti nel Mediterraneo, con una dozzina di nazioni partner negli scambi commerciali.

Il Tar della Liguria ha respinto, a fine luglio, il ricorso presentato dal Comitato per la salvaguardia del Golfo dei Poeti e da altre associazioni, e ha riconosciuto la legittimità della strategia seguita dal Comune della Spezia per la bonifica del Golfo. Intanto l'assessore alla Programmazione e Pianificazione territoriale del Comune della Spezia, Massimo Federici, ha inviato una lettera al presidente di Autorità Portuale della Spezia, Cirillo Orlandi e all'assessore regionale ai Trasporti, Luigi Merlo, in merito alla movimentazione di materiale ferroso nell'area di Calata Paita, nella quale mette in rilievo l'intollerabile situazione che si è venuta a creare all'interno della zona portuale di Calata Paita da quando gli operatori portuali concessionari svolgono attività di movimentazione di enormi quantitativi di materiale ferroso.

In attesa dell'approvazione definitiva da parte della Regione del Piano regolatore portuale - dopo l'ok della giunta è atteso il voto del consiglio - La Spezia, a dicembre, ha scelto la rotaia per migliorare le prestazioni dello scalo e bypassare il rischio di intasamento sulle strade quando, con le nuove banchine previste dal Prp, sarà possibile movimentare più contenitori. Le ricadute sulla città di un ulteriore aumento del traffico su gomma sarebbero infatti difficili da digerire, e su questo punto Legambiente è già sul piede di guerra contro il nuovo Prp.

Portare dal 30% attuale al 50% il traffico merci via ferrovia del porto della Spezia e dell'Interporto di Parma e alleggerire dal trasporto su gomma l'autostrada della Cisa e le aree urbane dei due centri sono gli obiettivi del "progetto shuttle" tra il porto della Spezia e l'interporto di Parma, oggetto di un'intesa di programma tra Province di Parma e La Spezia, Cepim e Autorità portuale della Spezia, sottoscritta sabato a Parma in un convegno al quale ha preso parte il ministro dei Trasporti Alessandro Bianchi.

Il progetto, illustrato da Marco Spinedi, responsabile scientifico dell'area trasporti e logistica di Nomisma Spa, prevede la realizzazione di tre terminal ferroviari con caratteristiche simili, nel porto della Spezia, a S. Stefano Magra e nell'Interporto di Parma, integrati ed interconnessi fra loro mediante treni shuttle da 36-52 teu e peso di 1.200 -1.600 tonnellate. I nuovi servizi contribuiranno a ridurre significativamente i tempi ed i costi della movimentazione ferroviaria nei nodi, recuperando competitività rispetto al tutto-strada. L'intesa di programma fra le regioni Liguria ed Emilia - Romagna e fra l'Autorità portuale della Spezia ed il Cepim-Interporto di Parma costituisce - è stato sottolineato - una novità significativa nel panorama italiano, contribuendo a migliorare la

competitività dei sistemi produttivi presenti in un'ampia area territoriale del centro-nord. Vincenzo Bernazzoli, presidente della Provincia di Parma ha spiegato che il progetto che hanno sottoscritto rappresenta un'iniziativa concreta, realizzabile in tempi brevi con investimenti minimi e che si basa su infrastrutture esistenti. Per Giuseppe Ricciardi, presidente della Provincia della Spezia, "grazie a questa iniziativa ci attrezziamo sulla parte terrestre per ridurre i tempi di trasporto delle merci e per creare un polo di attrazione nel Mediterraneo". "Spesso la portualità viene tacciata di egoismo - ha detto Cirillo Orlandi, presidente dell'Autorità portuale di La Spezia, ha aggiunto che l'iniziativa ripristina e valorizza sodalizi antichi: l'alleanza, cioè, tra l'infrastruttura sul mare, ovvero la porta per l'internazionalizzazione, e i territori delle attività economiche e produttive. Spezia e Parma hanno in questo un valore emblematico e di grande concretezza. L'intesa di programma prevede anche la necessità di costituire una società tra i soggetti firmatari aperta ad un successivo sviluppo verso altri soggetti come la Provincia di Verona, il Quadrante Europa di Verona e, soprattutto, la società Fs. Nonostante il progetto di potenziamento della modalità ferrovia, che dovrebbe garantire un trasporto più ecologico, non si placano però le polemiche con le forze ambientaliste sul nuovo Prp.

2007: Sono oltre 500 imprese della nautica in provincia della Spezia, con una crescita dei fatturati e dell'occupazione. Lo evidenzia uno studio Cna. La maggioranza delle imprese opera nell'area del Golfo e un buon 36% nella Val di Magra. Al 90% si tratta di imprese artigiane e piccole imprese: una buona fetta si occupa delle manutenzione e riparazione di imbarcazioni e motori marini, carpenterie e rimessaggi. Alle 500 imprese direttamente impegnate nel settore vanno aggiunte quelle dell'indotto, soprattutto di impiantistica e falegnameria, che hanno visto crescere la percentuale del fatturato legato alla nautica. La Cna chiede di accelerare gli interventi a sostegno del settore: partendo da uno sbocco a mare sicuro da utilizzare fino alla realizzazione della nuova Darsena.

20 marzo 2007. Procede bene il progetto di edificazione di 7000 metri quadrati destinati a una ventina di aziende, prevalentemente del settore nautico, in un'area prima appartenente all'Oto Melara. Il progetto è di Spedia, agenzia per lo sviluppo dell'economia spezzina. Il cantiere è stato oggi visitato dalle istituzioni. Il piano terra sarà destinato ad attività produttive, per 3.460 metri quadrati. I lavori sono iniziati nella primavera del 2006, con una durata prevista di 18 mesi. Si stanno già selezionando le richieste per l'assegnazione degli spazi. Con questo insediamento la città punta a rafforzare ulteriormente il suo ruolo di cittadella della nautica: in collegamento con il progetto del distretto dedicato alle tecnologie marine, che si spera nasca a Mariperman."

#### Alcune riflessioni proposte al Dott. Giorgio Bucchioni

Se si accetta che le politiche, sia pubbliche che imprenditoriali, sono fortemente mediate dalle caratteristiche personali di chi ne è responsabile, una riflessione sulla persona è necessaria. In particolare se si è disposti a non scommettere sulla piena

consapevolezza che le persone hanno delle proprie azioni e, comunque, sulla eventuale diversa percezione che i nostri interlocutori hanno rispetto alle nostre intenzioni.

Conosco il Dott. Bucchioni per quanto letto di lui sui quotidiani e nei materiali raccolti per questa ricerca e, più direttamente, per quanto riportatomi da persone a lui vicine per ragioni professionali; prima di questa occasione, l'ho incontrato una sola volta l'estate scorsa al rinfresco sui velieri d'epoca, e ne ho approfittato immediatamente, probabilmente a sproposito, per togliermi una curiosità. La seguente:

“Come è stato possibile che in tutti questi anni non si sia trovato il modo di interagire in maniera più strutturata e approfondita con la comunità locale e con le associazioni ambientaliste per trovare un accordo per un percorso condiviso che potesse ridurre il conflitto e permettere soluzioni ragionevoli in tempi ragionevoli? Com'è stato possibile che questo conflitto abbia prodotto, probabilmente insieme ad altri fattori, un partito locale che ha preso il 7,7% dei voti alle elezioni amministrative del Comune della Spezia?”

La sua risposta, immediata, è stata la seguente: “Ho sottovalutato il problema della comunicazione: ho spiegato poco e non mi sono fatto capire”.

Riprendendo la conversazione interrotta allora rilevo che, a partire dal 2005, leggendo le pubblicazioni dell'AP si nota un deciso cambiamento di rotta rispetto all'approccio con la Comunità locale, diciamo esterna al Porto, a partire dal 2005: dalla gestione Orlandi i toni si fanno più sfumati, per dirla con Bucchioni “più colloquiali”.

A conferma dello spreco di tutti questi anni, si rileva che il PRP ora in vigore non è molto differente da quello approvato in prima battuta dal Comune della Spezia anni or sono; certo è intervenuta l'estensione del sito di interesse nazionale di Pitelli che ha modificato le modalità di gestione del dragaggio e di trattamento dei fanghi ma che non ha chiarito definitivamente tutti gli aspetti ambientali. I banchinamenti sono stati confermati, salvo verificare il contenuto dell'accordo intercorso a fine 2007 tra l'AP e il Comune di Lerici di cui non si conoscono i contenuti.

Bucchioni rifiuta l'ipotesi di aver rappresentato solo gli interessi di lobby degli operatori portuali ritenendo che, oggi come allora, il potenziamento delle attività portuali sia portatore di sviluppo e ricchezza e che, come per le centrali elettriche e le discariche, anche il Porto produca benefici complessivi scaricando alcuni “effetti collaterali” sulle comunità locali. Rivendica tuttavia il ruolo di “facilitatore” interpretato dall'AP rispetto a tutte le attività economiche del Porto e alla realizzazione degli interventi strutturali sulle marine che gravitano sul golfo (vedi capitolo precedente) oltre che per ridurre al massimo gli impatti ambientali.

Rispetto all'approccio aziendale, nella gestione dell'ambito portuale, senza tenere in sufficiente considerazione le nuove esigenze di governance del territorio e di gestione delle relazioni con le comunità, Bucchioni conferma la validità della strategia: nel primo

mandato, quando le istituzioni non avevano ancora ben chiaro il ruolo dell'AP, si era riusciti a realizzare molti più progetti.

In risposta all'ipotesi che "anche in un'ottica aziendale, i costi scaricati sull'ambiente dovrebbero essere contabilizzati, così come viene richiesto anche alle aziende private di compensare i costi ambientali affinché non siano scaricati sulle comunità", Bucchioni sostiene che i costi ambientali derivanti dall'attività del Porto debbano essere pagati dalla fiscalità generale.

Rispetto al discorso più generale di integrazione delle strategie di gestione delle zone costiere, con riferimento a sistemi portuali che comprendano più porti che facendo sistema possano ottimizzare l'utilizzo delle risorse grazie ad una maggiore efficienza, Bucchioni ritiene che la competitività sia figlia della concorrenza e quindi "ognuno è opportuno che vada per sé".

Chiarito, se ce ne fosse stato bisogno, che il Dott. Bucchioni è "uomo di porto" e verificata la sua piena coerenza rispetto a questa identità; considerato tuttavia che gli enti locali che siedono in Comitato Portuale avrebbero, anche e soprattutto loro, dovuto creare le condizioni necessarie a gestire in maniera adeguata tutto il processo, Bucchioni ritiene che ci siano state e permangano troppe ambiguità nell'atteggiamento della politica in generale e in quella locale in particolare. E il dissenso? Gli ambientalisti? "Si tratta di una esigua minoranza a cui non va bene mai niente. A prescindere. Tempo sprecato, i cittadini la pensano in modo diverso."

Il "Bucchioni-pensiero" è ben rappresentato anche dai due estratti che seguono:

Il 2002 è stato un anno ricco di soddisfazioni ma anche di preoccupazioni.

...

Il pregiudizio è un nemico assai difficile da battere ed è assai più forte del buon senso e della ragionevolezza.

L'immaginario collettivo della nostra città stenta a riconoscere alle attività marittime portuali il ruolo che le stesse hanno nell'economia locale...

Putroppo talvolta nei comportamenti di chi riveste ruoli di responsabilità vi è anche una ambiguità voluta che alimenta il crescere del dissenso.

...

Giorgio Bucchioni  
Presidente Autorità Portuale  
Risorse Circostrizione Territoriale 2003 – Porto della Spezia

...

Gli anni trascorsi sono stati anni positivi dal punto di vista dei traffici ma anche portatori di grandi sfide per l'Autorità Portuale.

Soprattutto l'Ente ha dovuto impegnarsi a fondo per l'importante progetto del dragaggio del canale navigabile, dl bacino di evoluzione e delle banchine Fornelli e Ravano.

Questi lavori, dai quali dipendono la crescita e lo sviluppo del porto sono stati contrastati per lungo tempo dagli ecologisti locali, che sono riusciti a ritardarne la realizzazione con gravi danni per l'economia del Golfo. Le iniziative ambientaliste hanno infatti inciso non solo sullo sviluppo del porto commerciale ma anche su quello della nautica da diporto, della cantieristica e delle iniziative turistiche.

...

La capacità del Porto della Spezia di fornire costantemente servizi competitivi e di alta qualità dimostra che questo porto ha sia le strutture che le capacità necessarie per soddisfare la crescente domanda dei suoi clienti.

A questo proposito il Porto della Spezia sta progettando di incrementare ed allargare la sua capacità, principalmente tramite gli ampliamenti previsti dal Piano regolatore Portuale condivisi dagli enti locali ed i cui iter approvativi nazionale e regionale è in corso.

...

Giorgio Bucchioni

Presidente Autorità Portuale

YEAR BOOK 2004 – PORT OF LA SPEZIA

Altre (riflessioni) proposte all'Ing. Franco Pomo

Non è stato possibile incontrare il Dott. Orlandi, attuale Presidente dell'AP e certo non semplice incontrare l'Ing. Pomo, che dell'AP è Segretario generale dall'elezione di Orlandi e suo funzionario/dirigente praticamente da sempre. Infine, tuttavia, l'incontro è stato molto proficuo e la disponibilità dell'Ingegnere, come lo chiamano in AP, a confrontarsi con le riflessioni da me proposte, davvero apprezzabile. A partire dal supposto cambiamento di approccio:

...

...i rapporti tra la comunità portuale e quella propriamente cittadina.

...

Il progressivo superamento degli impedimenti... e l'avvio di un franco e costruttivo confronto con le rappresentanze ambientaliste allo scopo di superare una situazione di contrapposizione degli esiti quantomeno paralizzanti.

...

...che il recupero e la valorizzazione ambientale debbano parimenti procedere con un equivalente rilancio dello sviluppo economico...

Su questi temi l'Autorità Portuale intende investire nei prossimi anni non per se stessa, ma per favorire comprensione e armonico sviluppo delle diverse istanze che rappresentano la ricchezza e la complessità di questo territorio.

...

...questa Autorità Portuale, nel suo lavoro verso il futuro, sarà chiamata, per la programmazione prima e l'implementazione poi dei propri indirizzi operativi, a fare i conti soprattutto con quanto avviene al di fuori del proprio territorio amministrato.

...una programmazione intelligente ed affidabile trova fondamento in una diretta e consapevole coscienza di sé e soprattutto conoscenza dell'altro.

...In questo contesto l'Autorità Portuale punta a rafforzare il proprio ruolo di programmatore dello sviluppo portuale.

...

Riprendere ed accelerare tutte le attività tese ad eliminare i punti di contatto più faticosi tra le comunità cittadine ed il porto ed insieme costruire, con nuove iniziative progettuali interessi ed obiettivi più generali di vantaggio e indiscutibile beneficio per tutti.

Comunicare alla comunità cittadina i progressi in ambito economico-territoriale non solo attraverso distaccati resoconti statistici ma anche con partecipazione ed interesse attivo nella vita sociale, culturale e promozionale dell'intera comunità.

...

Istituzione di forme permanenti e organizzate di consultazione con le Associazioni e rappresentanze ambientaliste riconosciute dal Ministero dell'Ambiente, per contributi utili al perseguimento della miglior tutela e valorizzazione ambientale.

POT - Piano Operativo Triennale - 2005/2007 – Porto della Spezia

### **Dal piano regolatore portuale parte lo sviluppo del Golfo**

*Franco Pomo – Segretario Generale Autorità Portuale della Spezia*

...

Forse l'aspetto più innovativo e positivo dell'entrata in vigore del nuovo piano non è tanto quello economico, ma quello sociale, legato al riappropriarsi del mare da parte dei nostri concittadini. Anzitutto la valorizzazione, assolutamente non scontata, delle marine storicamente legate ai quartieri di Fossamastra e Canaletto, riposizionate nella costa di levante e nell'area centrale del golfo (porticciolo Mirabello).

...

E' forse proprio questo uno degli insegnamenti più importanti di questi anni di lavoro sul porto e sulla sua reazione con la città: se da un lato non sono più accettabili fondamentalismi e veti, da qualsiasi essi provengano, dall'altra nessuno può pensare di poter decidere il futuro di un territorio prescindendo dal coinvolgimento di tutte le sue forze sociali, produttive ed economiche.

...

... passaggio dal sistema tradizionale di governo a quello della governance, basata sulla ricerca di nuovi modelli e forme di sviluppo dei sistemi socio-economici territoriali complessivamente intesi, all'interno dei quali l'Ente pubblico è solo uno dei soggetti in gioco.

...

L'Autorità Portuale è pronta ad affrontare la sfida insieme a loro, [cittadini, istituzioni, forze sociali ed economiche ndr] impegnandosi con passione per sviluppare il territorio, per migliorarlo e per renderlo più vivibile e competitivo.

*i numeri del porto – lavori in corso e piano triennale delle opere 2007-2009 - periodico di informazione sul Porto della Spezia - febbraio 2007*

### **Il nuovo Piano Regolatore Portuale**

...

... ed alla leale collaborazione degli Enti interessati: Ministero dell'Ambiente, Ministero dei Beni culturali, Consiglio Superiore LL.PP., Regione Liguria, Provincia della Spezia e Amministrazioni comunali della Spezia, Lerici e Portovenere.

...Va ricordato che il Piano Regolatore Portuale vigente fino ad oggi risaliva al 1982 ...

...Il piano prevedeva interventi esclusivamente dedicati alle funzioni commerciali di imbarco e sbarco delle merci in un'area sostanzialmente compresa tra il molo Italia e il pontile Enel.

...sono stati attribuiti espressamente alle Autorità portuali compiti di programmazione con la competenza all'adozione e realizzazione dei piani regolatori portuali.

... le competenze delle Autorità portuali sono andate ad interessare ambiti ben più estesi dei precedenti... da Punta Calandrello a Punta Varignano... comprendente le aree demaniali marittime dei tre comuni che si affacciano sul Golfo Spezzino, Lerici, la Spezia e Portovenere.

...Si sono di conseguenza ampliate le competenze di programmazione che riguardano non più solo il porto tradizionale, ma anche il settore industriale e petrolifero, quello passeggeri, quello peschereccio e quello turistico e da diporto.

...

*i numeri del porto – lavori in corso e piano triennale delle opere 2007-2009 - periodico di informazione sul Porto della Spezia - febbraio 2007*

Nell'attesa, e speranza, di essere ricevuta all'AP non ho potuto astenermi dal riflettere sulla circostanza che, per essere un approccio più "colloquiale" ne ho impiegato di tempo per essere ricevuta (3 dic – 28 gen). Per par condicio va detto che in occasione di un incontro (precedente a quello casuale con Bucchioni) sempre un po' casuale con il Dott. Orlandi (allora da poco diventato presidente), gli avevo chiesto se, contrariamente all'approccio del suo predecessore, non ritenesse opportuno comunicare un poco di più con la comunità. In quel caso la risposta fu circa la seguente: "non sono solito fare propaganda: prima realizzo i progetti e poi li comunico". Che, detto così, sembra pragmatico e non retorico.

Oggi, dunque, mi incuriosisce capire se l'AP ritiene adeguata la qualità/quantità di comunicazione prodotta; se ritiene che il "sistema socio-economico territoriale" sia sufficientemente informato rispetto alle scelte, priorità, valutazioni dell'AP; rilevo che, ad esempio, non c'è traccia, sul sito dell'AP della storia documentata dell'approvazione del PRP e neppure del PRP stesso; le pubblicazioni periodiche (Piano Triennale delle Opere) mancano persino i dati dei traffici del Porto che sono aggiornati al 2005. Non so se ci siano newsletter cartacee ma certo non ce ne sono sul sito. Non vorrei che tutto sommato comunicasse di più il precedente Presidente!

L'Ing. Pomo (un po') mi conferma che non è casuale ma che si tratta di una strategia: visto che qualsiasi cosa si faccia ce la contestano, noi parliamo il meno possibile; ovviamente si riferisce alla stampa. Va da sé che, dal mio punto di vista, la comunicazione non si fa, solo, sulla stampa: si fa ad esempio aggiornando il sito internet in modo puntuale con tutte le informazioni sull'andamento dei dragaggi; pubblicando i dati relative alle attività del porto, gli obiettivi di miglioramento stabiliti e raggiunti con la certificazione ISO 14001 di cui invece non c'è alcuna traccia se non un triste foglietto in una bacheca all'ingresso dell'AP. L'Ingegnere mi conferma che chiunque voglia informazioni o documenti li può richiedere all'AP che li rende sicuramente disponibili.

Chiedo quindi e ancora, quali strumenti, metodologie, politiche ha attivato l'AP per passare da un sistema tradizionale di governo a quello di governance? L'Ingegnere mi parla di diverse rilevazioni, terminate o in corso, sulla percezione delle popolazioni residenti nelle marine interessate dagli interventi dell'AP, realizzate a cura di Avventure Urbane. E' in corso anche una rilevazione atta a verificare i possibili usi del viale a ridosso del porto: i cittadini possono dare le loro indicazioni. Certo non c'è documentazione disponibile sul sito e, abbiamo detto, con i giornali l'AP parla poco per scelta. L'abitante del quartiere accanto forse non sa neppure che c'è qualcuno che sta parlando con i suoi vicini, magari per contrattare lo spostamento di un problema un po' più a sud. "D'altra parte, Spezia ha avuto due Piani Strategici e un'Agenda 21: diverse indicazioni sono emerse proprio da lì e su quelle lavoriamo" dice l'Ingegnere. Alla mia domanda: "Le marine di Fossamastra e Canaletto saranno spostate: problemi?" l'Ingegnere risponde: "Nessuno, hanno firmato un accordo." Beh, allora!

Come per il progetto per il nuovo Waterfront della Spezia: l'Ing. Pomo non sa che gli ambientalisti sono sul piede di guerra: sì perché il nuovo progetto prevede troppo cemento, poco mare, pochi riferimenti al contesto storico-culturale della città. Quella passeggiata un po' storta. Quell'isola artificiale con le piscine di acqua depurata (perché quella del mare è inquinata) e la sabbia finta. La stazione crocieristica – ma i traghetti dove li sposteranno? Tutto previsto dal PRP, il Piano Strategico, forse meno dal Piano della costa... L'Ingegnere ha una risposta per tutte queste domande: la passeggiata sarà dritta, le piscine e l'isola non piacciono neppure a lui, il fronte mare sarà bonificato, i traghetti andranno al porto Mirabello ecc. Ma comunicare un po' (di più)? Tanto agli ambientalisti non va mai bene niente! Ecco, il Bucchioni-pensiero che ri-salta fuori.

Anche rispetto alle ragioni che hanno portato il Comune di Lerici, lo scorso dicembre, ad approvare quello stesso PRP rifiutato anni fa, l'Ing. Pomo mi conferma che il contenuto del protocollo riguardava la realizzazione di un molo galleggiante per le imbarcazioni da diporto dei residenti; lo spostamento delle navi in rada fuori dalla vista di Tellaro e altro: nessuno ha pubblicato la convenzione, neppure il Comune di Lerici. Forse è un ordine di scuderia che accomuna tutti gli Enti che governano il territorio: meno se ne parla meglio è!

Insomma, se non si riesce a comunicare, intendendo per comunicazione quel processo bidirezionale tale per cui io parlo ad un ascoltatore che è disponibile, eventualmente, a modificare anche parzialmente il suo pensiero sulla base di quanto io sto dicendo... e viceversa e per tante volte. Se questo non è possibile, non sarebbe opportuna una azione unilaterale che, anche con il supporto di un SGA (Sistema di Gestione Ambientale), provvedesse a monitorare le attività del Porto e a renderle note ai cittadini? Giusto per cominciare a costruire una base di "conoscenza condivisa" su cui potersi formare delle opinioni? Certo, come detto, l'AP è certificata ISO14001; abbiamo ultimato la gara per un portale del porto; abbiamo ordinato le centraline per il rilevamento dell'inquinamento...

L'Ingegnere Pomo è davvero puntuale nelle sue risposte e io credo, sinceramente, che tutto ciò che dice sia vero. Tuttavia non credo che sia sufficiente: credo invece che ci sia un ritardo non giustificabile nell'adeguamento delle pratiche alle retoriche della governance. Il Comune della Spezia aveva approvato il PRP con alcune raccomandazioni tra cui la realizzazione di un'inchiesta pubblica e l'introduzione di uno SGA. L'inchiesta pubblica è stata fatta ma, come visto, in modo differente da quanto normato stante che, per casi come quello del PRP, la stessa non è obbligatoria; il SGA è diventato certificazione ISO14001 (che non è proprio la stessa cosa) e non è dato di sapere come sia impostato e cosa registri. Gli ambientalisti contestano l'inchiesta pubblica: la ritengono una presa in giro. Il Comune della Spezia non batte colpo.

L'Ing. Pomo mi assicura che mi farà avere al più presto un po' di documentazione: Protocollo intesa Comune di Lerici - Autorità Portuale; Contenuto incarichi Avventura Urbana: Molo Pagliari, utilizzo fascia di rispetto, altro - Documentazione inchiesta

pubblica - Contenuti accordo Canaletto e Fossamastra - Certificazione 14001: Politica ambientale + dettaglio obiettivi di miglioramento e situazione all'ultima verifica. Per la pubblicazione del PRP occorrerà aspettare la realizzazione del volume.<sup>15</sup>

Ho portato all'Ingegnere un paio di print screen dal sito dell'AP di Livorno dove è pubblicata per intero la Dichiarazione Ambientale (primo porto europeo registrato EMAS e certificato 14001) da cui risulta, tra l'altro, che AP Livorno si fa carico di incentivare e stimolare l'adozione di un SGA da parte di tutte le Concessionarie del Porto di Livorno. Dal loro sito si può avere un panorama vastissimo di informazioni sulle attività dei porti in generale e di quello di Livorno in particolare; certo, non saranno perfetti ma su tutte quelle informazioni a un cittadino è consentito di entrare nel merito. Eventualmente per contestarne la rispondenza.

Intanto a Livorno pare tutto tranquillo mentre a Spezia è iniziata, ormai quotidianamente, la nuova offensiva contro il Porto: waterfront, dragaggio, Porto Mirabello, polveri, ...

#### *Il punto di vista della sostenibilità ambientale e della partecipazione*

Ho incontrato, in occasioni diverse, Pietro Lazagna e Fabio Giacomazzi.

Il Prof. Lazagna è stato, in ordine cronologico inverso, assessore regionale (Liguria), vicepresidente della Provincia della Spezia (Sgorbini presidente), consigliere comunale al Comune di Sarzana nel periodo della stesura del piano Regolatore; eletto nelle file dei Verdi, proveniva da Legambiente.

Nel 1990, in regione, coinvolge l'Arch. Edoardo Salzano e Giulio Conte (Ambiente Italia) nella stesura del Piano Paesistico (PTCP) della Liguria: il progetto non arriva a conclusione. Per la redazione del Piano territoriale di coordinamento (PTC), come vicepresidente della Provincia della Spezia coinvolge F. Giacomazzi, L. Venturini (architetto allievo di Pizzaiolo, Urbanistica Partecipata, Firenze), Marco Grondacci. Nello stesso periodo lavora anche alla realizzazione del Piano Idrico provinciale e a quello per la prevenzione degli incendi.

Ha avviato anche un piano per lo smaltimento dei rifiuti proponendo un osservatorio all'interno del quale sedessero rappresentanti delle associazioni e movimenti ambientalisti. La discarica di Pitelli nasce infatti, in assenza di norma, come il deposito dei rifiuti industriali della Spezia: raccoglie anche i residui delle demolizioni delle navi (amianto).

Coinvolgendo il Prof. Pizziolo (Urbanistica Partecipata) propone il "piano dei borghi antichi da salvare" e fonda il "Comitato per la difesa e la salvaguardia del golfo dei poeti". Agli esordi di Legambiente, chiama Paolo degli Espinoza, allora suo presidente, e il Prof. Severino Zanelli (Università di Pisa) a partecipare alla commissione Enel.

---

<sup>15</sup> A distanza di due mesi la documentazione non è ancora pervenuta

Insomma, quel che si dice “un pezzo da 90” dell’ambientalismo ligure con una sana attitudine ad allargare i ristretti orizzonti di questa città/provincia/regione, attraverso il coinvolgimento di altri “pezzi da 90”.

Del suo contributo al territorio si potrebbe trattare per intere pagine, e forse sarebbe interessante che qualcuno lo facesse davvero, tuttavia ai fini di questo lavoro è interessante il suo ruolo nella realizzazione dell’Agenda 21 della città della Spezia.

“Agenda 21 può restare una simulazione o diventare un metodo: alla Spezia è rimasta una simulazione.” Queste le sue parole rispetto a quell’esperienza, peraltro importante, che se fosse diventata un metodo avrebbe forse determinato presupposti diversi su cui costruire il nuovo piano Regolatore Portuale della Spezia.

Fabio Giacomazzi, biologo, insieme a Lazagna del gruppo di Agenda 21, continua a collaborare con il Comune della Spezia al LabTer, scheggia sopravvissuta di Agenda 21. E’ interessante rilevare che tutta l’attività partecipativa promossa nella Città della Spezia (vedi capitolo precedente) avviene nello stesso periodo in cui si realizza il conflitto sul Porto: partecipazione e conflitto hanno viaggiato paralleli per oltre sei anni.

Dalla ricerca e dalle interviste, si è potuta constatare una partecipazione pubblica, consistente e proattiva, nella fase di implementazione di Agenda 21 e in quella di start-up del primo Piano Strategico, trasformatasi in seguito in dissenso e successivamente in forte contrapposizione, in particolare con le associazioni ambientaliste, i comitati e alcune circoscrizioni. Le ragioni di tale sviluppo sarebbero da ricercare in una possibile attuazione “al ribasso” di tutte le pratiche partecipative: Agenda 21 confinata all’ambiente (inteso come territorio, con il LabTer, e progetti quali: piste ciclabili, recupero della sentieristica e educazione ambientale nelle scuole); la Pianificazione strategica fortemente partecipata dalle istituzioni ma con scarso coinvolgimento dei cittadini.

Va inoltre sottolineata la forte contrarietà di associazioni e comitati rispetto alle modalità di attuazione, da parte dell’Autorità Portuale, delle raccomandazioni che accompagnavano l’approvazione del PRP da parte del Comune della Spezia: realizzazione di un’Inchiesta Pubblica e implementazione di un SGA. Rispetto a ciò, tuttavia, il Comune della Spezia non ha mai avuto nulla da eccepire.

### La posizione del mercato

Il fatto che gli operatori portuali, rispetto a questo conflitto, siano stati sostanzialmente a guardare non sorprende: la posta in gioco era alta e le istituzioni coinvolte “autorevoli”.

“Anche per via dei miei buoni rapporti con Contship - afferma Orlandi - li ho convinti della necessità di tenere un profilo basso, come poi è stato fatto, proprio perché ero

sicuro che saremmo arrivati a una soluzione positiva.”<sup>16</sup>. Tuttavia, se ci fossero state le condizioni per una loro partecipazione al dibattito, non è scontato che la loro voce sarebbe stata inutile o inopportuna.

Partecipata per il 60% da Contship Italia S.p.A., La Spezia Container Terminal detiene partecipazioni in diverse società operanti nei vari ambiti della logistica, nei porti di La Spezia, Livorno, Ravenna e Salerno; se si considerano anche le partecipate direttamente da Contship, si aggiungono i porti di Genova, Cagliari, e Gioia Tauro. Partner (40%) di Contship in LSCT è MSC (flotta di 317 navi, 8mio di container nel 2006).

Con 420 dipendenti e 432 addetti impiegati in aziende di servizi saldamente ed esclusivamente collegate alla sede della Spezia, e oltre il doppio nelle imprese partecipate, LSCT rappresenta uno dei primi tre terminalisti container) in Italia; nel 2007 ha superato 1mio di teus movimentati nel porto della Spezia in 300.000m2 di banchine (VTE Genova 1,5 mio teus – 1mion2 di banchine).

Come accennato, LSCT ha sofferto in modo significativo dei ritardi nella definizione delle strategie di crescita del Porto della Spezia sviluppando, anche in conseguenza di ciò, un elevato livello di efficienza che gli viene largamente riconosciuto nel settore.

E' possibile che, nonostante le diverse azioni intraprese in un ottica di Corporate Social Responsibility, LSCT sia percepita dalla comunità della Spezia come “soggetto fortemente implicato nel degrado ambientale del Golfo”. Le cause dell'importante inquinamento dei fondali del Golfo della Spezia non sono imputabili né a LSCT e neppure al comparto portuale in generale: originano principalmente in tempi passati e da comparti diversificati, industriale, civile e militare, come esito di politiche poco lungimiranti ancorché molto diffuse negli anni 60/70.

Detto questo, tuttavia, ciò che resta è che sia il dragaggio sia l'ampliamento delle banchine sono funzionali al traffico container e quindi, realizzati, anche, nell'interesse di LSCT.

Tuttavia, LSCT fa la sua parte in tema di Ambiente e Sicurezza:

- “Politica Integrata Qualità – Sicurezza – Ambiente”  
<http://www.contshipitalia.com/index.html>: è di Marzo 2006 l'impegno di LSCT a “1) Garantire e accrescere la *soddisfazione del nostro cliente* attraverso la comprensione dei suoi bisogni e il miglioramento della *security* del proprio terminal; 2) Proteggere, valorizzare e fare crescere le *nostre risorse umane* rispettando tutte le norme cogenti e migliorandone le condizioni lavorative anche attraverso la formazione; 3) Collaborare e crescere insieme alla *comunità cittadina*: operare per *prevenire l'inquinamento* adottando standard crescenti in materia ambientale; *cooperare con le scuole* e le associazioni culturali; 4) Aumentare l'efficienza dei nostri processi per garantire un'adeguata *soddisfazione degli shareholders* ed ottenere risorse per il raggiungimento di altri obiettivi. Per il raggiungimento di tutti

---

<sup>16</sup> Dichiarazione del Presidente AP Dott. Orlandi -2006

gli impegni, LSCT si è dotata di *strumenti di misurazione degli obiettivi* di cui si impegna a dare *massima diffusione insieme al piano di miglioramento ai lavoratori.*” Dallo stesso sito si apprende che LSCT è certificata ISO 14001 e ISO 9001.

- E' di Giugno 2007 la seguente notizia: “Sposare sicurezza con maggiore efficienza” è la “filosofia” del gruppo Contship, il maggior terminalista italiano. Tecnologia e organizzazione a tutela della sicurezza. Presentato oggi a La Spezia il prototipo, primo in Europa, di un sistema che garantirà un monitoraggio sistematico dei movimenti uomo e mezzi all'interno del terminal.” (<http://www.genovapress.com/index.php/content/view/13480/132/>).
- “Diario Contship Online” è un’iniziativa indirizzata ai ragazzi e alle scuole: attraverso il sito internet <http://www.diariocontship.it/> i ragazzi possono accedere a numerose pagine: in modo interattivo, attraverso giochi e immagini corredate da didascalie, si ottengono molteplici informazioni sulle attività portuali, gli strumenti, le professionalità. E' presente un programma didattico elaborato per essere implementato nelle scuole e sono previste visite nei porti in cui Contship ha i suoi terminal.

Grazie alla estrema disponibilità e cortesia del Responsabile Q.S.E. di LSCT, ho appreso che: le certificazioni ISO risalgono rispettivamente al 2003 e 2001; sono state adottate tecniche molto innovative per la “cattura” e la riduzione delle polveri; si sono adottate strategie finalizzate a garantire la sicurezza dei lavoratori contenendo, nel contempo, l'inquinamento acustico prodotto a tal fine; LSCT prevede di intraprendere a breve il percorso di certificazione OHSAS 18001 (integrazione sicurezza e ambiente); LSCT intrattiene relazioni costruttive e collaborative sia con gli enti locali sia con l'AP della Spezia.

#### Cosa accade nel vicino Porto di Livorno

L'Ing. Motta, responsabile della divisione Ambiente e sicurezza dell'Autorità Portuale di Livorno, risponde al mio primo tentativo di contatto telefonico ed è disponibile per un incontro qualche giorno dopo, nel suo ufficio a Livorno.

Pur con una punta di orgoglio per la politica di governance dell'Autorità Portuale di Livorno, l'Ing. Motta non nega che a Livorno, da sempre, il porto è percepito dalla comunità locale come una ricchezza e motore economico; la sua posizione rispetto alla città inoltre, nella zona industriale, non lo rende particolarmente “fuori luogo”. Ne deriva un rapporto amichevole città-porto.

Dal 1997 l'AP si è posta il problema della gestione dei dragaggi e, a questo fine, tra il 99 e il 2001 ha realizzata una “vasca di colmata” di 40 ettari idonea a contenere circa 1mio di m3 di sedimenti.

L'AP ha partecipato al progetto LIFE –Simpyc che ha affrontato, tra gli altri, il tema della convivenza città-porto: capofila del progetto il porto di Valencia e partner, oltre a

Livorno, il porto di Tolone. Il porto di Tolone ha caratteristiche più simili a quello della Spezia mentre quello di Valencia è più somigliante a quello di Livorno.

Come ampliamento del canale industriale, tutto lo specchio acqueo del porto di Livorno è stato inserito nei SIN ai fini della sua bonifica (come accaduto nel Golfo della Spezia).

L'approccio dell'AP di Livorno è sempre stato lungimirante: teso a creare le migliori condizioni che rendessero possibile l'adeguamento delle strutture del porto alle nuove opportunità/esigenze del mercato. In questo senso, sono stati realizzati piani di caratterizzazione; la vasca di colmata è stata impermeabilizzata; il canale industriale bonificato e, solo in seguito, dragato.

L'AP si è dotata di un piano di raccolta differenziata dei rifiuti, di adeguamento della rete idrica, pulizia dello specchio acqueo: un sistema di gestione ambientale.

Ora la vasca di colmata è esaurita ed è in programma la realizzazione di una nuova vasca. Il nuovo PRP, se verrà approvato, prevede la realizzazione di una nuova darsena idonea all'handling di 2,5 mio di container. Per la sua realizzazione occorre dragare 20 mio di m3 di sedimenti per portare il fondale a -18 metri. Occorre realizzare forme di smaltimento dei sedimenti più intelligenti attraverso il loro smaltimento differenziato in dipendenza delle caratteristiche. Per la sua realizzazione si prevede il ricorso al Project financing.

ICRAM ha recentemente pubblicato un manuale per i dragaggi che AP ha preso come riferimento da subito: l'ultimo progetto realizzato è stato elaborato sulla base delle raccomandazioni in esso contenute, ancorché non siano ancora state recepite dal Ministero dell'Ambiente che l'ha approvato immediatamente.

La direzione Ambiente e sicurezza dell'AP comprende 13 persone. Nel 2007 ha realizzato il rapporto integrato della sicurezza come richiesto dalla L. 293.

L'AP ritiene di dover accogliere tutto il traffico disponibile, anche se è consapevole che sarebbe opportuno darsi un obiettivo di sostenibilità. Il tema della gestione integrata della costa, purtroppo, è un problema non risolto della pianificazione nazionale sul quale tuttavia, a livello regionale, si sta ragionando.

### 3. ALCUNI CASI DI GIZC<sup>17</sup>

---

Nella descrizione dei casi riportati in questa sezione, e come esposti nella ricerca, sono stati sottolineati i passaggi ritenuti cruciali rispetto alla nostra trattazione; su questa selezione sono costruiti gli schemi proposti che rappresentano altrettanti approcci ad una gestione integrata della costa funzionale, anche, alla prevenzione e gestione di conflitti sui diversi utilizzi della risorsa "costa".

#### *Fraser River*

L'estuario del fiume Fraser, sulla costa occidentale del Canada, tende a coincidere oggi con l'area metropolitana di Vancouver, la terza metropoli canadese ed una delle più dinamiche. Storicamente, questa zona è sempre stata caratterizzata dalla ricchezza di risorse ittiche, in particolare salmoni e vari tipi di crostacei, e dalla diversità di un ambiente naturale che per le sue caratteristiche di movimento di marea e salinità variabile supportava molte differenti specie animali. Negli ultimi decenni il notevole sviluppo di quest'area si è basato, oltre che sull'industria del legno, sull'attività portuale e sull'industria pesante; questo, unito al notevole incremento di popolazione, ha causato gravi problemi di inquinamento idrico, distruzione di habitat naturali, e, più in generale, pesanti conflitti tra usi differenti delle risorse.

La complessità causata dal tipo di problemi presenti e dai numerosi livelli di governo portò ad evidenziare il problema della gestione del Fraser Estuary, problema che venne definito per la prima volta in quanto tale nel 1977, con l'avvio del Fraser River Estuary Study (FRES I, 1977/78) portato avanti congiuntamente a livello di provincia (British Columbia) e di governo federale. La legislazione canadese prevede che tutti i livelli di governo, federale, provinciale, regionale e locale siano coinvolti nel governo delle aree costiere, che in alcuni casi, come questo, sono anche soggette ad accordi internazionali con il governo degli Stati Uniti.

Questo studio si configurava come la prima parte di un vasto programma di approfondimento di ricerche e consultazione tra le parti per giungere ad un accordo per l'elaborazione di un piano d'azione complessivo per uno sviluppo equilibrato dell'estuario. Solo in un secondo momento il lavoro prese la forma della ricerca di una impostazione comune per le differenti politiche e piani d'azione da intraprendere.

Sotto la direzione dei Ministeri per l'Ambiente federale e provinciale vennero creati alcuni gruppi di studio incaricati di esaminare la situazione relativa a temi come l'uso del suolo, il trasporto e i porti, la qualità dell'acqua, lo stato degli habitat naturali, le attività ricreative e soprattutto il contesto costituzionale e legislativo.

---

<sup>17</sup> I casi sono tratti da: La gestione integrata delle zone costiere – Carolina Pacchi e Bruno Dente, FEEM – 1996 Osservatorio Gestione Conflitti Ambientali

Queste attività si configuravano come un primo passo per costruire una base di conoscenza comune, su cui permettere a tutti gli attori di aprire il dibattito.

Da questa prima fase uscì anche una proposta per l'organizzazione del sistema decisionale per le fasi successive, che doveva articolarsi in una constituency, composta dalle agenzie governative e dai principali organismi non governativi, da un policy group, formato dai principali enti portatori di competenze e interessi nell'area, ed infine da un estuary council, incaricato di ratificare le decisioni finali, di cui i singoli membri diventassero responsabili di fronte agli elettori.

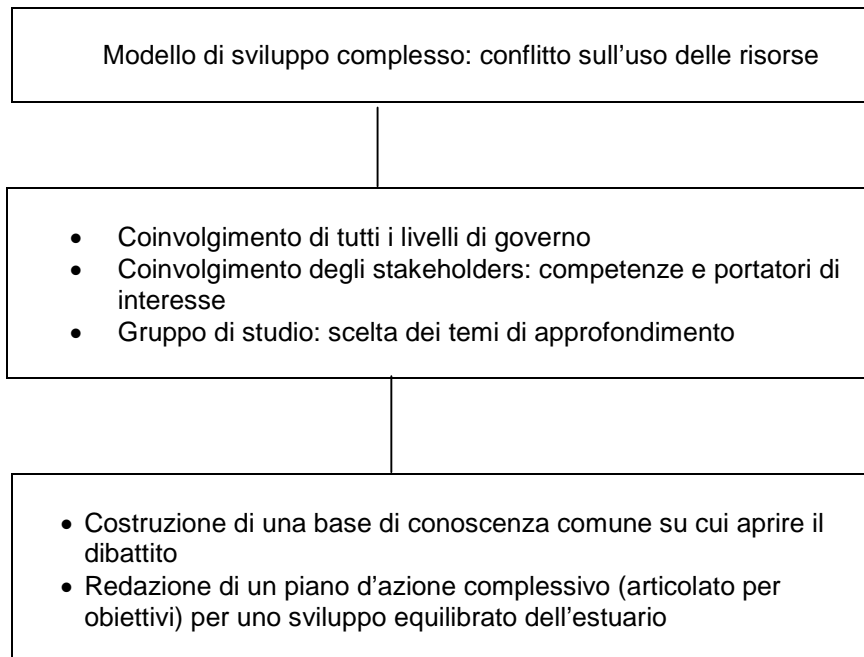
Le due fasi successive (FRES 2, 1978/82; FRES 3, 1983/84) si aprirono con il proseguimento degli studi avviati, con un taglio più esplicitamente progettuale, tanto che l'originaria *Study Steering Committee* venne trasformata in *Planning Committee*.

Il fatto tuttavia che i cambiamenti organizzativi proposti non venissero adottati portò ad una perdita di leadership riconosciuta, destinata a ripercuotersi negativamente sull'iniziativa. Durante queste fasi vennero proposti alcuni assetti organizzativi destinati infine a sfociare, dopo alcune rielaborazioni, in una proposta finale che prevedeva che la direzione del progetto fosse affidata ad una Management Committee di 5 membri formata dai due Ministeri per l'Ambiente federale e provinciale e dalle due Autorità Portuali presenti nel Fraser Estuary. Questa commissione era la responsabile ultima delle decisioni prese nell'ambito del programma di gestione, articolato in quattro componenti: Information System, Coordinated Project Review, Activity Planning Workgroups e Area Planning Workgroups. Le attività di queste componenti erano mirate al raggiungimento di un articolato sistema di obiettivi, riassunto in otto punti principali: attività portuali e sviluppo industriale, navigazione ed escavi, gestione dei rifiuti, tutela degli habitat naturali, industria del legno, attività ricreative, opere di protezione dal mare e drenaggio e gestione del rischio.

Le conclusioni che è possibile trarre da questo caso studio riguardano essenzialmente la costruzione di un efficace sistema decisionale per un'area costiera in uno specifico contesto istituzionale; infatti, il fatto che il focus degli studi si sia spostato progressivamente dall'elaborazione di un piano globale alla costruzione delle condizioni per un programma di gestione aperto e dinamico ha fatto sì che sempre maggiore attenzione dovesse essere prestata al disegno del processo di governo e della struttura destinata a portarlo avanti.

In questo senso, il caso sembra suggerire l'utilità di una struttura di piccole dimensioni, ma dotata di leadership riconosciuta e soprattutto direttamente responsabile di fronte agli elettori per le decisioni prese. La partecipazione di tutti gli attori significativi e quindi la rappresentazione, all'interno del processo, di tutti gli interessi rilevanti, sembrano essere anche in questo caso condizioni necessarie per l'efficacia del processo.

## La costruzione delle condizioni per un programma di gestione aperto e dinamico



### *Barataria-Terrebonne*

Il bacino di Barataria-Terrebonne è una ampia zona deltizia lungo il corso inferiore dei fiumi Mississippi e Atchafalaya, caratterizzata dalla presenza di vaste zone umide, canali, bacini minori e zone interessate dalle maree.

Come molte altre zone deltizie e di estuario negli Stati Uniti, la tradizionale ricchezza delle risorse naturali, sia in termini di fauna che di flora, è stata nei recenti decenni seriamente minacciata dalle varie attività industriali ed estrattive ad alto impatto sull'ambiente che si sono via via insediate ed hanno modificato l'ambiente naturale.

In particolare, questo estuario è caratterizzato da massicce alterazioni della morfologia e del flusso di acqua dolce, e dalle estrazioni di petrolio e gas. A questo proposito, è aperta la discussione sul fatto che queste estrazioni possano aver causato i fenomeni di subsidenza, o averli accentuati rapidamente.

I problemi principali da affrontare sono stati classificati in sei ambiti tematici: modifica dell'idrologia, distruzione degli habitat naturali, cambiamenti della fauna e della flora, eutrofizzazione, presenza di agenti patogeni, dispersione di sostanze tossiche.

Il programma per il risanamento e l'avvio di una gestione sostenibile delle risorse dell'estuario è iniziato nel 1990 con un accordo tra lo stato della Louisiana e l'Agenzia Federale per la Protezione dell'Ambiente (EPA) nell'ambito del National Estuary Program con l'obiettivo di produrre un piano complessivo per il marzo 1996.

Il programma per la zona Barataria-Terrebonne è stato l'ultimo ad essere avviato in ordine di tempo nell'ambito del National Estuary Program, che, tramite accordi tra l'EPA ed i singoli stati riguarda i più importanti estuari nazionali, dal Puget Sound alla Baia di San Francisco, alla Baia di Chesapeake, alle aree portuali nel New York e New Jersey, alla Baia di Tampa e così via.

Lo schema del processo avviato, basato sulle indicazioni del Water Quality Act del 1987, può essere sintetizzato in alcuni punti:

1. in primo luogo viene siglato il Conference Agreement tra Louisiana e EPA per l'elaborazione di un piano d'azione articolato lungo cinque anni e di piani di lavoro annuali

2. in seguito viene analizzato lo stato di fatto per quanto riguarda la qualità dell'acqua, le risorse naturali e gli usi dell'estuario

3. vengono raccolti e valutati dati dettagliati sugli inquinanti, sui nutrienti e sulle risorse naturali presenti nell'estuario per risalire alle cause dei problemi ambientali identificati al punto precedente

4. vengono quindi esplorate le relazioni tra gli inquinanti presenti e rilasciati da fonti puntuali e non e gli usi potenziali della zona, la qualità dell'acqua e le risorse naturali

5. su queste basi viene poi elaborato un piano integrato di gestione che contenga azioni correttive indicate secondo la priorità, in modo da rivedere non solo gli usi attuali e previsti delle differenti parti dell'estuario, ma la normativa ed i programmi esistenti

6. a questo punto vengono redatte le bozze dei piani d'azione con indicazioni relative ai finanziamenti

7. infine si procede all'attuazione dei piani e al monitoraggio dei risultati.

L'accordo riporta inoltre una lista precisa dei documenti che dovranno essere prodotti nell'ambito del lavoro, con indicazioni riguardo alle scadenze temporali.

In particolare, i documenti più significativi tra quelli previsti sono: una Priority Problems List, preliminare al lavoro, da stendere per comprendere se esistano problemi urgenti e classificare in ordine di importanza le questioni da trattare; un Program Inventory, che comprenda tutti i progetti portati avanti nella zona sia da parte dello stato che da parte di agenzie federali e che serva come base per una revisione ed un miglioramento degli stessi, per evitare di duplicare gli sforzi sulle stesse aree di intervento; un Final Characterization Report in grado di mettere in relazione le attività presenti nella zona dell'estuario con l'inquinamento ed altri impatti, ed infine una bozza finale di piano di gestione complessivo, che dovrebbe rappresentare il raggiungimento del consenso degli attori sulle azioni correttive da intraprendere, e dare indicazioni sulle stesse, con un piano finanziario preciso.

Tra la consegna della bozza e quella del documento definitivo devono trascorrere sei mesi, per permettere a tutti gli attori interessati di esaminare il piano e di fare le proprie osservazioni.

La struttura organizzativa per questo processo, diretta formalmente dal Governatore (per lo stato) e da un funzionario dell'EPA, si articola in una Policy Committee composta da otto membri nominati dalla direzione del progetto e in una Management Committee composta da sedici membri anch'essi di nomina governativa.

Il lavoro di questi due organismi deve essere coadiuvato da quello di una Scientific- Technical Committee, di una Citizens Advisory Committee e di una Local Governments Committee.

L'accordo prevede inoltre esplicitamente l'avvio di un processo di partecipazione del pubblico, che si è dimostrato una condizione di successo strategica nell'ambito delle precedenti esperienze di National Estuary Programs. In particolare, la partecipazione del pubblico deve essere attivata nella fase di identificazione dei problemi emergenti e dopo che sono state proposte strategie e piani d'azione. Dato che il caso Barataria-Terrebonne è al momento solo un programma d'azione, è difficile fare considerazioni sulla strategia di partecipazione del pubblico, che in questa fase sembra limitarsi ad alcuni enunciati di carattere vago, e non delinea alcun processo definito.

Un ultimo punto significativo per comprendere questo programma è costituito dalla relazione con la legislazione che è servita come riferimento nello stabilire gli obiettivi dei piani: essa è composta da un lato dal Coastal Zone Management Act aggiornato nel 1990 e dal Coastal Wetlands Planning, Protection and Restoration Act del 1990, leggi federali, e dall'altro dal Local Coastal Resources Management Act del 1978 e dallo State Act 6 del 1989, leggi dello Stato della Louisiana. Rispetto a queste leggi, vale infatti la pena di notare come il Barataria- Terrebonne Estuary Program non si ponga solo l'obiettivo di rispondere ai requisiti previsti per accedere ai finanziamenti federali e statali, ma si sforzi anche di rendere compatibili e di integrare in un unico disegno, ove possibile, le indicazioni che vengono dai differenti ambiti legislativi. Questo tentativo di utilizzare la legislazione, in particolare quella federale, come una base da cui partire piuttosto che un obiettivo finale da raggiungere, può essere ritrovata in alcune esperienze statunitensi anche molto diverse, come ad esempio all'interno del Management Plan per la qualità dell'aria della California del Sud, che esamineremo più avanti.

Rendere compatibili le indicazioni di diversi ambiti legislativi



## *Costa Sud della Gran Bretagna*

Questo caso di studio è in realtà un insieme relativamente composito che descrive tre momenti distinti nella gestione di un'area lungo la costa Sud dell'Inghilterra, tra il Dorset e l'Hampshire. Il primo caso ha a che fare con la localizzazione di impianti per l'estrazione di petrolio e gas naturale da parte della British Petroleum, il secondo riguarda la protezione di un tratto di costa dall'erosione esercitata dal mare e l'ultimo il miglioramento della qualità delle acque di balneazione in un braccio di mare compreso tra la terraferma e l'isola di Wight.

Questo caso di studio pone particolarmente l'attenzione sul fatto che in Inghilterra e in Galles in generale la gestione delle coste rientra nell'ambito della pianificazione ordinaria, segnando in questo una notevole differenza rispetto ad altri esempi che abbiamo avuto modo di esaminare. L'attenzione si focalizza in questi casi sul fatto che la gestione delle zone costiere può essere migliorata, e lo è stata con successo nei casi citati, in modo incrementale, attraverso una sorta di learning-by-doing ed una serie di successive approssimazioni attraverso molti atti di amministrazione ordinaria. La chiave del successo delle iniziative descritte viene identificata nella capacità delle amministrazioni locali di attivare specifici momenti di concertazione tra differenti livelli amministrativi e con attori privati, per risolvere attraverso la partecipazione creativa e l'aggiustamento mutuo problemi anche complessi.

La gestione delle zone costiere è articolata in Gran Bretagna negli strumenti ordinari di pianificazione del territorio: Structure Plan a livello di County Council, e Local Plans a livello municipale. Gli Structure Plan, in quanto documenti di indirizzo generale, non contengono indicazioni precise relative all'uso dei suoli, che sono contenute invece nei Local Plans. Nei primi l'accento è posto invece sullo sviluppo economico, nelle sue relazioni con la demografia, il contesto fisico e naturale, e quindi la protezione dell'ambiente.

Dato che non esistono autorità costiere in quanto tali, le funzioni di autorità costiera vengono svolte come detto dai County Councils e dai District Councils, insieme alle Water Service PLC e alla National Rivers Authority, e questo spiega il fatto che a volte non ci siano aspetti specificamente legati alla gestione dell'area costiera in quanto area dotata di sue specificità all'interno della pianificazione locale.

D'altro canto, la mancanza di specifiche autorità, e la conseguente comprensione della gestione delle risorse delle aree costiere all'interno delle normali procedure di pianificazione si rivela spesso un punto di forza, dato che non si aggiungono al processo attori differenti da quelli normalmente impegnati in questa attività e non si complica perciò il network decisionale. Nei casi che vengono esaminati in questo studio viene perciò posta particolare attenzione alle relazioni tra gestione ordinaria degli usi del suolo e specificità delle zone costiere, in particolare nell'ottica di conciliazione tra aspetti ambientali e sviluppo economico.

Nel primo caso l'apertura tempestiva di un tavolo negoziale che comprendeva sia il County Council che la British Petroleum, oltre ad un numero di altri interlocutori variabile tra le differenti fasi del processo, ha permesso all'autorità locale di indirizzare lo sviluppo (le attività estrattive) in zone meno fragili dal punto di vista ambientale, e di far sì che la BP dovesse adottare un approccio particolarmente attento alle specificità naturali e alla conservazione dell'ambiente all'interno del quale interveniva.

D'altro canto, nel caso della protezione della zona di Hengistbury Head dall'erosione, particolarmente rilevante è il modo in cui questo problema ha cominciato ad essere trattato dopo l'unificazione delle competenze in materia di protezione delle zone costiere e difesa dal mare che erano precedentemente divise tra il Department of Environment ed il Ministero dell'Agricoltura, delle Foreste e della Pesca.

L'unificazione di tutte le competenze sotto il secondo, ha dato inizio ad una fase di studio e di ricerca volti ad approfondire gli strumenti di gestione del rischio nei due casi per giungere ad una loro unificazione o, quanto meno, integrazione, nell'ottica di farli divenire una componente significativa per valutazioni allargate di impatto economico ed ambientale.

Lo strumento che permette in questi casi anche alle autorità locali di intervenire con progetti di protezione delle coste di notevoli dimensioni sono i finanziamenti governativi, che sono però condizionati dall'approvazione del progetto, soggetta a sua volta alla valutazione della completezza delle analisi degli impatti economici ed ambientali di differenti alternative. Demandare la gestione di questi problemi ai District Councils pone tuttavia il problema della estrema frammentazione nella gestione di problemi di erosione che spesso interessano notevoli estensioni costiere; a questo si deve aggiungere, per quanto riguarda l'asse perpendicolare alla costa, che la giurisdizione delle autorità locali termina sulla linea di bassa marea.

Per questi motivi è stato creato nell'area un forum non istituzionale per ottenere un approccio più integrato denominato SCOPAC (Standing Conference on the problems Associated with the Coastline); questo organismo, che comprende sedici Coast Protection Authorities, due County Councils e la National Rivers Authority, ha riconosciuto che un vasto tratto di costa andrebbe trattato come un'unità.

### Partecipazione creativa e mutuo aggiustamento

- Learning by doing
- Attivare specifici momenti di concertazione tra differenti livelli amministrativi e attori privati
- Sviluppo economico e contesto fisico e naturale
- Network decisionale limitato
- Indirizzare lo sviluppo
- Finanziamenti governativi condizionati dall'approvazione del progetto (seguito valutazione diversi scenari)
- Creazione di un forum non istituzionale

Questo caso, che non presenta particolari caratteri di originalità nelle proposte di gestione, è però interessante perché si situa nell'ambito di un processo di pianificazione ampio e complesso che riguarda tutta la regione sudorientale dell'Inghilterra, e che si articola in differenti livelli, da quello appunto regionale, a quello di contea e di municipalità; costituisce il fuoco principale di attenzione di questa area la regione urbana londinese, con i noti problemi di articolazione dei livelli amministrativi, ma anche con la ricchezza di proposte di pianificazione strategica e locale, che abbiamo avuto modo di vedere precedentemente. Abbiamo scelto di situare questo caso nella seconda parte dello studio per la specificità del tema della gestione di una zona costiera lungo il fiume, rispetto alle suddivisioni tematiche più generali di tipo settoriale della pianificazione strategica londinese.

Questo piano costruisce il contesto per la revisione degli strumenti istituzionali di indirizzo dello sviluppo e specifica ed amplia le indicazioni di politiche proposte nella Regional Planning Guidance for the South East (RPGSE) del 1994; esso è anche destinato ad informare la revisione della Strategic Planning Guidance for London del 1994 e dei piani prodotti dalle autorità locali.

Il successo del piano per come è concepito in questo documento non dipende dalla creazione di nuove strutture amministrative per il controllo dello sviluppo e per il reperimento delle risorse finanziarie: lo scopo è piuttosto quello di delineare alcuni principi cui devono ispirarsi le azioni e gli interventi di tutte le autorità locali e delle agenzie governative interessate. Non ricorrendo alla forma del piano, questo documento tende piuttosto a delineare una strategia per modificare le condizioni all'interno delle quali avverranno i cambiamenti.

La zona interessata da questo documento è un'area strategica per la pianificazione del Sud- Est dell'Inghilterra: essa si situa infatti lungo le due sponde del Tamigi ad Est di Londra, fino alla foce; essa unisce quindi l'importanza del fiume da un punto di vista sia produttivo che naturalistico, con la rilevanza dei collegamenti a grandissima scala legati all'arrivo del tunnel sotto la Manica, oltre alla vicinanza a Londra.

In questo senso questo schema strategico si propone di partire dai punti di forza esistenti nell'area per incentivarne un rilancio globale: notevoli quantità di aree disponibili per lo sviluppo vicine a Londra e all'infrastruttura autostradale M25, vicinanza all'Europa attraverso il tunnel sotto la Manica, previsioni di rilevanti investimenti nelle infrastrutture di trasporto. Tuttavia, fino ad ora in quest'area è mancata completamente una visione strategica capace di fornire indicazioni di lungo periodo all'interno delle quali potessero trovare spazio interventi pubblici e privati per il rilancio economico, il riassetto fisico e la valorizzazione ambientale. Inoltre, l'area è stata caratterizzata dalla presenza di alcuni problemi specifici, legati da un lato al fatto di avere sempre ospitato impianti per la produzione di energia e lo smaltimento dei rifiuti per l'intera regione londinese, e dovuti

d'altro canto alla presenza di produzioni inquinanti; inoltre essa è stata colpita in modo particolarmente severo dalla recessione, con risvolti gravi in termini di incremento della disoccupazione.

L'approccio delineato nel *policy framework* è caratterizzato dalla proposta di costituire alcuni fora all'interno dei quali possano essere discusse le politiche ed i progetti da portare avanti. A livello di Thames Gateway nel suo complesso viene istituito perciò il *Thames Gateway Forum*, presieduto dal ministro competente (Minister for Local Government and Planning) e composto da tutte le autorità locali della zona e dalle agenzie governative coinvolte. Allo stesso modo, a livello di sub-aree e a livello di singolo intervento tutte le proposte sono basate sulla partnership tra i differenti attori, pubblici e privati, che concordano le linee di intervento e si dividono le responsabilità.

Nell'ambito delle linee guida proposte da questo documento si sottolinea infatti spesso la necessità che ai differenti livelli d'intervento all'iniziativa pubblica sia affiancata quella privata, in un'ottica capace di rendere il mercato pronto a rispondere alle opportunità emergenti.

Per quello che riguarda il settore pubblico, sia il governo che le autorità locali stanno d'altro canto già investendo in questa zona, in particolare per il settore dei trasporti e per i progetti di riqualificazione, per i quali si utilizzano anche fondi strutturali europei, nell'ambito dell'Obiettivo 2.

Gli obiettivi complessivi enunciati in questo documento sono da un lato quello di migliorare la performance economica provvedendo una crescita moderata nel medio termine, dall'altro quello di muoversi verso uno sviluppo sostenibile in grado di garantire e mantenere la qualità ambientale.

Questo viene fatto attraverso l'applicazione, in tutti i progetti e piani d'azione specifici, di alcuni principi guida, tra cui si possono citare il riutilizzo, ogni volta che sia possibile, delle aree dismesse e non utilizzate; lo sfruttamento delle opportunità costituite dalle infrastrutture; l'invito a lavorare con il mercato ed il settore privato; la salvaguardia della qualità dell'ambiente e dove necessario, il suo ripristino.

Quello che tuttavia sembra mancare, almeno al livello generale di questo documento, è un sistema coerente di indicazioni per procedere, dalle quale possa scaturire l'avvio di un processo concreto. Ad esempio, dove si dice che occorre mettere in relazione le opportunità offerte dalle nuove infrastrutture di trasporto con la pianificazione degli usi del suolo, e si fanno accenni alle possibilità offerte anche da un punto di vista ambientale, le affermazioni non riescono ad oltrepassare la genericità di buoni propositi, e non si concretizzano in una guida all'azione.

Per quanto riguarda tematiche specificamente legate alla tutela e valorizzazione dell'ambiente, all'interno del documento ci sono alcuni richiami alla strategia ambientale nazionale come è delineata nel documento Sustainable Development: the UK Strategy

Anche all'interno di questo piano, tuttavia, come abbiamo avuto modo di vedere per alcuni altri piani strategici, il tema ambientale viene trattato separatamente da altri che costituiscono in realtà le cause principali dei danni ambientali in senso ampio. Il tema, infatti, viene circoscritto ad alcuni paragrafi che trattano di protezione degli habitat naturali, valorizzazione della qualità ambientale in un'ottica di pianificazione fisica, e utilizzo delle risorse naturali e paesistiche a fini ricreativi, mentre l'approvvigionamento energetico ed i trasporti sono trattati a parte.

Per quello che riguarda poi l'inquinamento, non viene esplicitamente preso in considerazione il legame costitutivo tra inquinamento atmosferico e trasporti, e nel capitolo dedicato a questi ultimi l'accento è posto in modo determinante sull'utilizzo delle grandi infrastrutture di trasporto di livello anche sovranazionale, esistenti o in costruzione in questa zona, come volano per l'economia locale e come meccanismo di attivazione di investimenti privati.

Un tema importante che avvicina questo ad altri casi forse più significativi di gestione delle zone costiere è costituito dal problema della tutela di ambienti naturali fragili, come sono ad esempio alcune zone umide della foce del Tamigi, particolarmente rilevanti per gli uccelli migratori. In questo caso la sopravvivenza della complessità degli habitat dipende infatti dalla gestione dell'intera zona costiera, e non dal livello di tutela imposto ad ogni singola zona.

#### Revisione degli strumenti istituzionali di indirizzo dello sviluppo

- La sopravvivenza degli habitat protetti dipende dalla gestione dell'intera zona costiera
- Il tema dell'ambiente non può essere separato da altri che sono la causa del suo degrado
- Sistema coerente di indicazioni -> buoni propositi
- Partnership pubblico-privato e divisione di responsabilità

#### *Politiche di gestione per i Grandi Laghi*

Il processo di gestione integrata del bacino dei Grandi Laghi in Nordamerica è un esempio tra i più conosciuti di efficacia dell'approccio ecosistemico e integrato nella gestione di zone costiere caratterizzate da gravi problemi ambientali e più in generale da una competizione accentuata per l'uso delle risorse.

In questo caso il fatto che la zona in questione si trovi al confine tra gli Stati Uniti ed il Canada ha di fatto giocato a favore dell'approccio integrato, dato che fin dal primo manifestarsi dei problemi legati all'utilizzo delle risorse di questo bacino (qualità dell'acqua, produzione di energia elettrica, irrigazione, navigazione e pesca) è apparso

evidente come le questioni fossero di una scala tale che risultava impossibile trattarle senza un forte accordo preventivo tra le due nazioni.

Come abbiamo avuto modo di osservare per altri casi di gestione integrata, l'impossibilità assoluta di gestire alcuni problemi in modo settoriale o da un punto di vista parziale, la necessità quindi di incorporare la complessità fisica, amministrativa e sociale dell'ecosistema nel disegno di politiche di gestione, si rivelano spesso fattori di successo per la promozione ed il perseguimento di queste politiche.

### Gli accordi iniziali

In particolare, per quello che riguarda il bacino dei Grandi Laghi, una serie di tappe legate ad accordi bilaterali tra gli Stati Uniti ed il Canada hanno segnato altrettanti momenti nodali in un processo ormai ventennale caratterizzato dal raggiungimento di alcuni cospicui obiettivi.

Prima della fase a cui ci riferiamo, occorre ricordare un trattato, il Boundary Waters Treaty del 1909, che impegnava i due paesi ad operare in uno spirito di amicizia e cooperazione nella risoluzione di problemi derivanti dai sistemi idrici di frontiera, e conteneva i primi divieti di inquinare le acque di frontiera.

In seguito i passi più rilevanti sono costituiti dal Great Lakes Water Quality Agreement del 1972, dalla sua importante revisione del 1978, e dal più recente Great Lakes Air Quality Agreement del 1991. Inoltre, rilevanti sono stati alcuni accordi tra diversi livelli di governo all'interno dei due paesi.

Il Great Lakes Water Quality Agreement ha come fine quello di "ripristinare e mantenere l'integrità chimica, fisica e biologica delle acque appartenenti all'ecosistema del bacino dei Grandi Laghi". A questo fine, l'accordo stabilisce alcuni obiettivi generali ed altri più specifici, e delinea i principi a cui devono ispirarsi le politiche messe in atto ai differenti livelli per intervenire in favore del ristabilimento dell'integrità dell'ecosistema.

Dato che l'accordo assume la tutela della qualità delle acque come nodo per la valorizzazione dell'ecosistema nel suo complesso, i temi principali che lo improntano sono costituiti da:

- l'impegno ad eliminare il rilascio di sostanze tossiche in quantità pericolose, e di eliminare virtualmente ogni rilascio di sostanze tossiche persistenti e bioaccumulabili;
- l'impegno ad assistere finanziariamente la costruzione di impianti di trattamento dei reflui, ai diversi livelli amministrativi;
- l'impegno ad agire in modo coordinato per assicurare attraverso piani e programmi di gestione il controllo di tutte le fonti di inquinamento.

L'accordo costituisce perciò il primo abbozzo di un framework generale per tutti gli interventi, che sarà poi sviluppato e specificato dal lavoro di alcune commissioni ed organismi di gestione, tra cui il più importante è senz'altro la International Joint Commission (IJC), coadiuvata abitualmente da un certo numero di altre organizzazioni.

## La International Joint Commission e la sua attività

La IJC è una commissione bilaterale fondata a seguito dell'accordo del 1909 per prevenire i conflitti sull'uso delle acque di frontiera e per risolvere le questioni che sorgano tra le due parti. Essa fornisce i principi guida per la cooperazione tra i due stati su questioni che riguardano l'inquinamento dell'aria e dell'acqua ed il controllo dei livelli idrici ed è responsabile di una vasta gamma di azioni di orientamento, indirizzo e revisione per i programmi generali e specifici di gestione del bacino dei Grandi Laghi.

In questo senso la IJC fornisce pareri ai governi federali, statali e provinciali, promuove la ricerca e la costruzione di basi dati affidabili, coordinando gli sforzi di raccolta ed interpretazione dei dati, promuove la diffusione dell'informazione e la formazione a differenti livelli, esamina infine i piani d'area e di settore (che vedremo più avanti) nelle differenti fasi della loro elaborazione ed attuazione.

Lo schema generale di riferimento concettuale all'interno del quale si situano tutti gli interventi specifici è costituito da quello che viene definito all'interno dei documenti come approccio ecosistemico, che si propone di prendere in considerazione in modo integrato alternative di gestione basate sull'intervento in differenti ambiti.

Questo significa mettere in relazione gli usi antropici con l'ecosistema che li contiene, e tenere insieme considerazioni legate alla sfera economica, a quella sociale e a quella ambientale, prefigurando in questo modo un approccio molto simile a quello che ha come fine la sostenibilità. Inoltre, l'approccio ecosistemico impegna ad esempio, quando si predispongono una specifica politica, a considerare contemporaneamente obiettivi legati ad ambiti differenti, dalla riduzione o eliminazione degli inquinanti, alla tutela fisica e morfologica dei corpi idrici, al ripristino della catena alimentare; obiettivi che nel loro complesso prefigurano la tutela complessiva dell'integrità chimica, fisica e biologica dell'ecosistema costituito dal bacino dei laghi.

Andando oltre, la IJC nei suoi documenti sottolinea il fatto che se, a livello generale sia le due nazioni che altri livelli amministrativi sono stati pronti a sottoscrivere questo approccio, nel passaggio ad interventi concreti si siano incontrate notevoli difficoltà. A questo scopo, essa fornisce alcune linee guida per l'avvio dei piani d'azione, tra le quali troviamo ad esempio l'indicazione di considerare come unità da un punto di vista della gestione aree selezionate da un punto di vista ecosistemico e non amministrativo; la proposta di identificare una organizzazione "ombrello" per ogni bacino; l'invito a sviluppare una vision condivisa a lungo termine come momento essenziale per assicurare il commitment di una base allargata di attori; infine una serie di indicazioni operative sulla costruzione e gestione di basi dati e sulla misurazione di indicatori.

## I rapporti biennali come strumenti di valutazione

La IJC, con l'aiuto di alcuni organismi con compiti specifici, come il Great Lakes Water Quality Advisory Board (GLWQAB) e il Great Lakes Science Advisory Board (GLSAB), costruisce linee guida per l'azione e valuta lo stato di avanzamento delle politiche attraverso alcuni strumenti come i rapporti biennali. All'interno di questi rapporti viene esaminata l'attuazione dell'accordo, dalle premesse generali che riguardano l'impegno delle due nazioni, fino ai piani d'azione specifici a livello locale e a livello di settore industriale.

I rapporti richiamano i principi guida, ne propongono di nuovi se ci sono stati avanzamenti di ricerca, valutano alcuni indicatori e suggeriscono linee d'azione per il futuro, citando tra l'altro gli esempi di maggior successo, senza mai appiattirli ai "casi esemplari" di molta letteratura internazionale; nell'ambito di questi rapporti, inoltre, la IJC valuta l'adeguatezza complessiva delle risorse, in particolare di quelle finanziarie, messe a disposizione dai governi, e stabilisce misure per renderne efficiente l'utilizzo.

In particolare, i quattro principi guida a cui sono improntate le strategie di controllo dell'inquinamento vengono così definiti dalla IJC: precauzione, prevenzione, attenzione a gruppi di composti chimici, piuttosto a che singole sostanze, inversione dell'onere della prova.

Questo approccio si basa perciò sul principio di non attendere assoluta certezza scientifica della nocività di una sostanza chimica prima di vietarne in modo rigoroso in rilascio; sul principio di evitare ogni causa di inquinamento alla fonte, attraverso la legislazione; sul principio di non esaminare la pericolosità di ogni singola sostanza chimica, quanto di prendere in considerazione ampie classi di sostanze per volta, in modo da accorciare i tempi di valutazione del rischio; infine il principio che chiunque produca, importi o utilizzi una sostanza chimica che potrebbe essere persistente e tossica deve provare che questa non è nociva all'ambiente e alla salute.

#### Strumenti di gestione: Areas of Concern-Remedial Action Plans

Nell'ambito del bacino dei Grandi Laghi, l'impostazione delle politiche di gestione prevede che gli sforzi si concentrino di volta in volta sulle singole zone che non raggiungono gli obiettivi di qualità fissati dall'accordo del 1978. In questo senso, la IJC ha proposto una serie di criteri per l'inclusione e la successiva esclusione di queste zone tra le Areas of Concern. Queste ultime sono definite come aree all'interno delle quali il mancato raggiungimento degli obiettivi di qualità ha causato un cambiamento nell'integrità chimica, fisica e biologica del sistema dei Grandi Laghi.

I criteri per l'inclusione o esclusione di queste zone tra le Areas of Concern sono definiti a partire da quattordici differenti tipi di problemi, la presenza di uno solo dei quali basta a far inserire l'area in quella definizione. I problemi presi in considerazione vanno dalle restrizioni al consumo del pesce, al riscontro di deformità o malattie nei pesci o negli altri animali, all'eutrofizzazione, alla presenza di divieti di balneazione e alla

perdita di biodiversità. Ciascuno di questi viene visto come un sintomo, a fronte del quale occorre porsi degli obiettivi, identificati nei criteri di esclusione finale della zona dalle Areas of Concern per raggiungere i quali vengono elaborati strumenti specifici.

Per le Areas of Concern lo strumento d'intervento è il Remedial Action Plan (RAP), il cui fine è quello di rivolgersi a questioni e problemi localizzati, che non siano cioè a livello di lago o di bacino, ma che riguardino esclusivamente e specificamente una sola parte di questi. I RAP sono concepiti poi a partire dallo stesso approccio ecosistemico che impronta tutti gli interventi di ripristino e gestione dei Grandi Laghi.

Esempi di RAP di successo sono quelli per Hamilton Harbour, Green Bay-Fox River e Ashtabula. La prima area ad essere esclusa dalle Areas of Concern per la totale risoluzione dei problemi che la caratterizzavano è stata quella di Collingwood, sul lago Ontario.

In linea di massima, gli interventi più significativi ed efficaci tra i RAP finora avviati si sono riscontrati là dove all'impulso iniziale dato da organismi come la IJC è poi corrisposta una piena assunzione degli obiettivi come impegno primario da parte di tutti gli attori a livello locale, in particolar modo da parte di NGO ed organizzazioni di cittadini, oltre che dall'amministrazione locale e dal mondo delle imprese. In particolare, una delle possibilità più seguite è stata quella di creare organizzazioni non-profit a livello locale per l'elaborazione di piani d'azione, strategie di finanziamento e di partecipazione pubblica.

Un esempio di questo tipo di organizzazione è costituito dal Waterfront Regeneration Trust per il lago Ontario, il cui scopo originario era quello di intervenire per il ripristino della qualità ambientale della costa nella regione di Toronto, e che invece è impegnato oggi in interventi su buona parte della costa canadese di questo lago.

Di notevole interesse è poi il fatto che, sempre nell'ambito di queste strategie di intervento, venga consigliato il ricorso all'Agenda 21 Locale come ad uno degli strumenti significativi per raggiungere alcuni scopi rilevanti per le Areas of Concern, tra cui il coinvolgimento di tutti i portatori di interessi, la formazione di risorse umane e il raggiungimento di un buon livello di impegno a livello politico. Questo strumento viene perciò visto in questo contesto come uno tra i molti strumenti possibili, per portare avanti piani d'azione e programmi per uno sviluppo sostenibile, e viene correttamente interpretato come un momento nella costruzione di strategie e politiche a livello locale, non quindi come un fine di un'amministrazione né qualcosa di rilevante di per sé.

#### Lakewide Management Plans

Questo secondo tipo di strumento di gestione che riguarda i bacini lacuali nel loro complesso è stato disegnato per raggiungere l'eliminazione virtuale del rilascio di sostanze tossiche persistenti a livello dell'intera area. La predisposizione di Lakewide Management Plans

(LAMP) dovrebbe essere l'occasione per costruire un sistema coerente di obiettivi per le politiche di eliminazione di alcune sostanze e la riduzione complessiva degli inquinanti per ripristinare la qualità e l'integrità di ciascuno dei Grandi Laghi.

L'elaborazione ed attuazione di questo tipo di piano comporta però una notevole mole di studi preparatori e la necessità di proporre strategie di cooperazione ai differenti livelli amministrativi, e questo ha causato notevoli ritardi nella preparazione di questi strumenti.

Al momento, infatti, è stata presentata alla Commissione solo una prima bozza per il LAMP del lago Superiore, che contiene, tra gli altri punti, indicazioni per la riduzione di nove inquinanti rilevanti e le strategie per il raggiungimento di alcuni obiettivi.

#### Incorporare la complessità

- Eliminare il rilascio di sostanze tossiche in quantità pericolose
- Assistere finanziariamente la costruzione di impianti di trattamento dei reflui.
- Agire in modo coordinato per assicurare il controllo di tutte le fonti di inquinamento
  - Promuovere la ricerca e la costruzione di basi dati affidabili
  - Promuovere la diffusione dell'informazione e la formazione
  - Approccio ecosistemico: considerare contemporaneamente obiettivi legati ad ambiti differenti
    - Considerare come unità, da un punto di vista della gestione, aree selezionate da un punto di vista ecosistemico e non amministrativo
    - Sviluppare una vision condivisa a lungo termine come momento essenziale per assicurare il commitment di una base allargata di attori
    - Principi guida: precauzione, prevenzione, attenzione a gruppi di composti chimici, piuttosto a che singole sostanze, inversione dell'onere della prova.
    - Piena assunzione degli obiettivi come impegno primario da parte di tutti gli attori a livello locale, in particolar modo da parte di NGO ed organizzazioni di cittadini, oltre che dall'amministrazione locale e dal mondo delle imprese.
- Waterfront Regeneration Trust

### L'attualità del tema

Negli ultimi quindici anni, la delocalizzazione e la segmentazione dei processi produttivi e la diminuzione del valore unitario di un'ampia gamma di prodotti hanno dato un forte impulso al trasporto marittimo; i costi di trasporto e *handling* della merce rischiano comunque di incidere sul valore del prodotto in misura maggiore di quanto avvenisse in precedenza; la diversificazione delle merci trasportate, infine, ha determinato un notevole incremento nell'uso dei container.

Conseguentemente, anche nella logistica la competitività si gioca adottando economie di scala ed elevato efficienza. Tutto ciò, nell'ambito del trasporto marittimo si concretizza anche in:

- Megaportacontainer – che sono caratterizzate da dimensioni importanti sia per lunghezza sia in profondità;
- Megaporti - adeguamento delle banchine d'attracco alle suddette navi e al carico scarico di quantità consistenti di contenitori e dragaggio dei fondali;
- Gestione integrata della *supply-chain* – formazione di gruppi multinazionali che spesso configurano veri e propri oligopoli con un forte potere di negoziazione anche a livello locale.

A partire dalle caratteristiche del conflitto di cui si è dato conto in questa ricerca, la tesi che qui voglio sostenere è che l'implementazione di una chiara politica di CSR, condivisa e comunicata adeguatamente, potrebbe consentire alle imprese che operano all'interno dei porti di intervenire nel dibattito pubblico (anziché mantenere un basso profilo) rivendicando il proprio contributo alla sostenibilità economica, ambientale e sociale dell'intera comunità.

Che non significa che l'impresa debba supplire alle evidenti carenze delle istituzioni preposte al governo locale ma che : 1) l'impresa può essere un interlocutore perché è sempre *sintonizzato* con la comunità; 2) l'impresa è affidabile perché rendiconta in modo trasparente circa il suo operato; 3) l'impresa è responsabile (ben) oltre il mero rispetto della legge.

### Creare le condizioni...

Molto spesso l'impresa considera stakeholders pressoché esclusivi azionisti, clienti, dipendenti e istituzioni e con essi intrattiene relazioni privilegiate improntate alla proattività. Sollecitate rispetto alla scarsissima visibilità data alle proprie politiche di Q.S.E., dichiarano di preferire politiche di *understatement*, in particolare rispetto al contesto locale, finalizzate ad evitare di fornire informazioni che potrebbero essere strumentalizzate. In buona sostanza le imprese comunicano a ciascun stakeholder, inclusi i competitors, ciò che ritengono importante per loro. Per inciso va rilevato che,

ancorché con una capacità di azione decisamente inferiore in ambito di Q.S.E, la stessa politica di *understatement* è spesso adottata dalle Autorità Portuali.

Due brevi considerazioni:

1. Questo tipo di approccio non pare aver prodotto risultati di rilievo;
2. E' possibile che alcuni soggetti abbiano poco da comunicare, in termini di CSR, ma non pare essere il caso di alcune imprese

Un aperto e trasparente percorso di CSR implica l'accordo su alcune definizioni di principio.

#### ***Interlocutore***

- Per comunicare bisogna essere almeno in due;
- La comunicazione è il risultato di una attività congiunta, non riducibile a sequenze di messaggi (informazione);
- Un messaggio non corrisponde mai ad un unico significato, il significato è contrattato insieme;

#### ***Responsabile***

- Passare da un approccio di TQM (Total Quality Management) ad uno di TRM (Total Responsibility Management); ancorché qualità e responsabilità siano sempre in qualche misura presenti, oltre al cliente e ai dipendenti, la CSR tuttavia:
  - Implica l'orientamento a tutti gli stakeholders;
  - E' definita dal grado di percezione e soddisfazione degli stakeholders;

In un ambito di TRM, il percorso di relazione con gli stakeholders deve poter progredire come segue:

- Reattivo: ingaggiare battaglie legali per evitare responsabilità rispettando il dettato della legge ma non il suo spirito; con un atteggiamento difensivo;
- Proattivo: definire funzioni e ruoli specifici per intrattenere le relazioni esterne;
- Interattivo: relazione reciproca e interattiva, costante nel tempo e cosciente della interdipendenza delle entità coinvolte.

#### ***Affidabile***

- Rendere intelligibili le proprie strategie ed il proprio operato assumendo il significato letterale del termine intelligibile: "che può essere afferrato o conosciuto solo dall'intelletto", "che può essere facilmente percepito o capito". A tal fine:
  - Rendicontare in modo chiaro mediante l'utilizzo di un linguaggio condiviso e razionale (riferimento a standards).

## Credere di sapere o sapere di credere? Sapere di sapere.

Assumendo come *traguardo* minimo l'assunzione del ruolo di interlocutore responsabile e affidabile, è opportuno definire un *percorso* (eventualmente con *tappe intermedie*) di CSR in cui il punto di *partenza* è dato dalle coordinate della propria posizione rispetto agli stakeholders.

In ogni caso, prima di assumere decisioni in merito alle modalità di implementazione di una politica di CSR, può essere utile che l'impresa verifichi la congruità dei propri presupposti di riferimento, a partire da quelli descritti in precedenza; tale esercizio potrebbe evidenziare possibilità non colte prima o situazioni in evoluzione suscettibili di giustificare un cambiamento strategico.

### Gli strumenti

La cassetta degli attrezzi di cui l'impresa si deve dotare tiene conto anche della eventuale legittima pretesa di "sapere di sapere" che, in un'ottica di reciprocità, possono avere anche i suoi stakeholders.

#### *Mappatura degli stakeholder*

La *mappatura degli stakeholder* è uno strumento volto a identificare e a "pesare" i diversi stakeholder di una azienda; essa rappresenta in forma sintetica il sistema di relazioni dell'azienda con i suoi portatori di interesse.

I criteri per la identificazione possono essere diversi; i più comuni sono basati su due distinzioni:

- tra stakeholder interni ed esterni (rispetto all'azienda);
- tra stakeholder primari e secondari (rispetto agli effetti dell'attività dell'azienda).

Per quanto riguarda l'analisi del peso e del ruolo degli stakeholder, i criteri maggiormente utilizzati per "pesare" gli stakeholder sono i seguenti:

- potere, legittimità e urgenza;
- influenza e interesse;
- densità e centralità (grado, vicinanza, betweenness, secondo i concetti della network analysis).

La *mappatura degli stakeholders* è uno strumento dinamico, soggetto a verifiche periodiche e a cambiamenti in funzione:

- dell'introduzione di nuove attività
- dell'affinamento dei criteri di individuazione e segmentazione degli stakeholder;
- dell'evolversi del sistema di relazioni che l'organizzazione intrattiene con l'ambiente di riferimento.

### *Analisi di clima*

L'analisi di clima aziendale è un tipo di analisi organizzativa che studia e interpreta la qualità e la quantità delle dinamiche relazionali all'interno di un'impresa ponendosi come obiettivo l'individuazione delle aree di criticità presenti in seno all'organizzazione e la programmazione di concrete azioni correttive.

L'azienda non può procedere ad interventi di tipo organizzativo senza tener conto del reale stato climatico interno che, qualora inadeguato, potrebbe collidere l'intervento stesso. A maggior ragione se si assume che i dipendenti sono stakeholder interni e primari.

Le principali variabili oggetto di indagine sono.

- Credibilità degli attori organizzativi;
- Percezione dello stile di comando: qualità delle relazioni e delle informazioni;
- Percezione soggettiva del potere: quanto ciascuno sente di *aver voce* in azienda anche in dipendenza della variabile precedente;
- Percezione di stress e sentimento di gruppo: sentimento di adeguatezza del singolo rispetto alla sua funzione in azienda e al gruppo di riferimento.

### *Analisi dei competitors*

In generale, l'analisi dei competitors, o benchmarking, mira alla ricerca e allo studio di iniziative simili a quelle che si ha intenzione di realizzare, al fine di consentire i necessari rapporti e trarne idee utili per l'elaborazione di strategie adeguate.

In particolare, permette la raccolta di informazioni precise e dettagliate sulla policy, sulle strategie e sulle attività di cittadinanza d'impresa delle aziende appartenenti allo stesso settore merceologico: si tratta di informazioni fondamentali nella pianificazione delle strategie di cittadinanza d'impresa.

### *Rendicontazione*

Le certificazioni sociali ed ambientali sono riconoscimenti ufficiali, garantiti e rilasciati da soggetti imparziali, che danno visibilità agli sforzi compiuti dalle imprese per raggiungere prestazioni etiche superiori a quelle richieste dai semplici adempimenti legislativi previsti dai Paesi in cui operano.

L'adozione di un SGA quale EMAS, che "prevede l'informazione sulle prestazioni ambientali e un dialogo aperto con il pubblico e le parti interessate" costituirebbe un chiaro segnale nell'ottica dell'intelligibilità delle strategie aziendali in materia di Ambiente e Sicurezza.

### *Partnership*

Relazione tra due (o più) soggetti che stabiliscono una collaborazione nella quale, pur mantenendo la propria identità, condividono strategie e lavorano insieme per perseguire obiettivi comuni che sono spesso complessi.

Le partnership sono caratterizzate da un aspetto innovativo: spesso grazie ad esse si esplorano nuovi approcci per la soluzione dei problemi, si capitalizzano saperi provenienti da settori istituzionali differenti, si contaminano paradigmi teorici e prassi operative, si mettono in discussione regole e modelli tradizionali di interazione tra i diversi attori.

### *Monitoraggio e verifica esterna*

Per forme di verifica esterna si intende il coinvolgimento di soggetti esterni all'impresa, e nello specifico associazioni di cittadini o di consumatori nella progettazione, nell'implementazione e nella valutazione di un determinato progetto o dell'attività dell'azienda nel suo complesso.

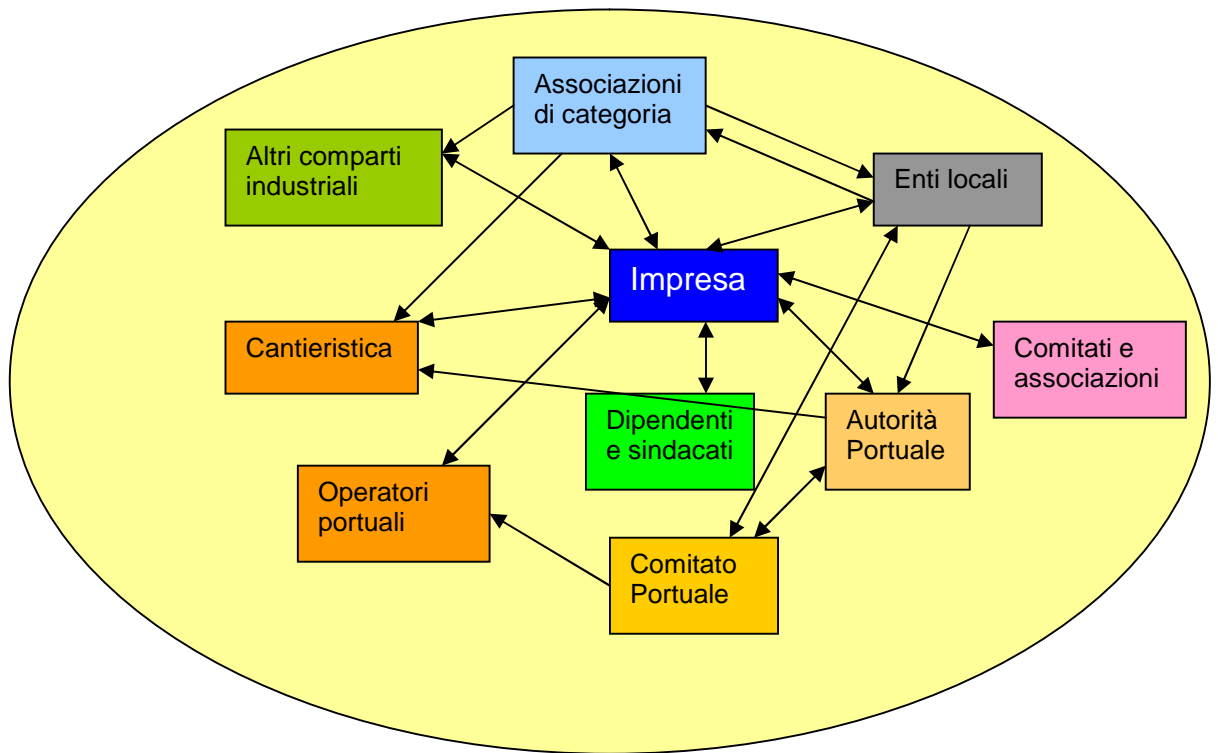
Tra i criteri di scelta dei soggetti da coinvolgere vi sono la coerenza tematica e la dimensione territoriale. I soggetti coinvolti nella verifica esterna possono avere diversa natura, dalle forme di organizzazioni di consumatori alle istituzioni locali.

### Le ragioni della leadership

Sulla base di quanto rilevato nell'ambito della ricerca, pare adeguato che le imprese assumano la leadership di progetti di CSR anche per le seguenti ragioni:

- la modesta capacità di governare la complessità dimostrata sino a questo momento, e a tutti i livelli, dalle istituzioni coinvolte;
- le significative (negative) ripercussioni economiche per le imprese (oltre che per la comunità) e il notevole danno d'immagine subiti;
- la modesta capacità/adequazione attuale delle imprese a costituirsi come attori in un dibattito pubblico;
- l'evidente tentativo di alcune imprese di essere (percepite) imprese responsabili e la supposta opportunità di consolidare e dare visibilità a tale impegno;
- il ruolo attivo spesso interpretato dalle imprese nei processi di innovazione della Pubblica Amministrazione;

E' quindi auspicabile che la leadership delle imprese nell'avvio di un percorso di CSR possa rappresentare (anche) un forte stimolo nei confronti delle Autorità Portuali e degli Enti Locali ad intraprendere azioni funzionali al miglioramento della governance dei porti e delle zone costiere anche attraverso strumenti di incentivazione alle imprese stesse.



Comunità locale e ambiente