

Mediazione per gli eco-conflitti

L'istituto alternativo esportato in materia ambientale

Pagina a cura
DI FEDERICO UNNIA

La Camera arbitrale di Milano lancia la mediazione nel settore ambientale. Uno strumento che dovrebbe ridurre il conflitto su base locale tra fautori e oppositori di progetti più o meno grandi il cui impatto ambientale spaventa le comunità locali. La decisione, a lungo ponderata, prenderà ufficialmente corpo il prossimo 24 novembre a Milano quando saranno approvate le Linee guida che ne disciplinano il funzionamento.

L'iniziativa, che parte da Milano ma dovrebbe poi replicarsi anche in altre zone d'Italia, si colloca nel più ampio progetto che la Camera di commercio di Milano (sotto il cui ombrello opera la Cam) porta avanti da alcuni anni per sviluppare il ricorso a strumenti alternativi di risoluzione delle controversie. Non si è resa necessaria una specifica normativa ma un lavoro di estensione dell'applicazione dell'istituto a nuove e più complesse controversie. Quelle ambientali appunto.

La mediazione, quindi, da strumento per smaltire il carico pregresso di controversie e liti pendenti diviene un mezzo per prevenire e sbloccare i sempre più frequenti conflitti di natura ambientale che sorgono su tutto il territorio nazionale, come, per esempio, intorno a progetti più o meno grandi di opere e infrastrutture. Il progetto Mediazione ambientale vede come capofila la Camera arbitrale di Milano (Cam), Azienda speciale della Camera di commercio di Milano, insieme ad altri partner quali Assolombarda, Confcommercio, regione Lombardia, comune di Milano, Tribunale di Milano e Tar Lombardia.

Il progetto mira a valorizzare l'esperienza maturata nella mediazione civile e commerciale e metterla al servizio dei numerosi conflitti ambientali che affliggono il nostro paese.

Secondo i dati dell'ultimo Osservatorio Media Permanente Nimby Forum (relativi al 2014, i dati del 2015 saranno presentati a Roma il prossimo 15 novembre, ndr) è in crescita il numero degli impianti contestati: 355 i casi censiti nel 2014 contro i 336 del 2013 (+5%). Nel 62,5% delle rilevazioni è il comparto energetico il macrosettore più contestato. In particolare, significativo è l'incremento delle opposizioni che investono gli idrocarburi: sui 91 impianti che per la prima volta hanno fatto la propria comparsa nel monitoraggio Nimby, ben 22 afferiscono a questo settore.

Evidente quindi che proprio intorno alle opere che hanno un impatto ambientale la mediazione possa essere uno strumento utile cui ricorrere soprattutto quando tra le parti in

Tre anni di mediazione in Cam			
Servizio di conciliazione - CAMERA ARBITRALE DI MILANO			
Creato nel 1996			
Tre anni di mediazione			
Oltre 2800 pratiche gestite dal settembre 2013 (introduzione del "Decreto del Fare" e riforma del D.lgs.28/2010)			
	9/2013 - 9/2014	9/2014 - 9/2015	9/2015-9/2016 *
accordo	16,5	16,8	22,8
mancato accordo	7,9	6,9	10,3
mancato avvio dopo il 1° incontro di mediazione	31,8	29,9	24,3
mancata comparizione parte invitata al 1° incontro di mediazione	43,8	46,4	42,6
tempi medi (giorni)	60	62	56
valore medio (euro)	304.000	258.000	293.000

*Stima: nel terzo anno sono state suddivise, secondo le stesse proporzioni delle pratiche già chiuse, le pratiche in corso che hanno già superato lo step del primo incontro

Dati in percentuale

conflitto sorgono problemi apparentemente insormontabili. Forieri, nella maggior parte dei casi, di ricorsi, processi, blocco dei lavori e conseguenti danni economici.

E gli esempi, non solo «macro», non mancano. Si pensi alle frequenti contestazioni tra associazioni ambientaliste e imprese sull'impatto di determinati insediamenti industriali o commerciali. O, ancora, alle modalità di dialogo, spesso complicate, tra pubblica amministrazione e cittadinanza sullo sfruttamento del suolo.

Così nasce l'idea di creare un sistema che possa applicarsi, su base rigorosamente volontaria, anche alle tematiche ambientali. «È per questo motivo che abbiamo pensato a un percorso binario: da un lato un lavoro di ricerca per elaborare un modello di mediazione adatto alle caratteristiche, molto complesse e specifiche, dei conflitti ambientali; dall'altro abbiamo cercato di mettere in pratica fin da subito la nostra esperienza, iniziata nel 1996, offrendo percorsi di mediazione a parti coinvolte in questi conflitti», spiega Stefano Azzali, segretario generale della Cam.

I presupposti normativi si trovano nelle Linee guida del modello di mediazione ambientale, oggi in avanzata fase di revisione, e che saranno formalmente approvate a fine novembre.

In questa fase progettuale il conflitto ambientale è stato

inteso come una controversia avente a oggetto atti (o provvedimenti dell'amministrazione aventi a oggetto) decisioni pro futuro relative alla gestione dell'ambiente e del territorio da cui potrebbero insorgere rischi o su cui l'insieme delle preferenze e degli interessi degli attori coinvolti potrebbe non convergere. Inoltre atti dell'amministrazione aventi a oggetto decisioni relative alla gestione di eventi di danno/inquinamento già prodottisi, causati da comportamenti del privato. L'applicazione è anche estesa alle decisioni amministrative scorrette, tra cui in particolare danni patrimoniali connessi a illeciti di natura ambientale e relative modalità di risarcimento di tali danni e di ripristino dello stato dei luoghi; in generale, ogni violazione della normativa di tutela ambientale contenuta nel codice civile, nel codice penale e nella normativa di settore (dlgs152/2006, c.d. Testo unico ambientale, dlgs42/2004, c.d. Codice dei beni culturali e del paesaggio).

Cosa è la mediazione. Per mediazione si intende la procedura di mediazione civile attualmente disciplinata in Italia, tra l'altro, dal dlgs.28/2010, nonché, dal dm 180/2010 e dal dm 145/2011. Il dlgs n. 28/2010 detta una disciplina della mediazione che può essere utilizzata per tutte le controversie in materia civile e commerciale, comprese quelle ambientali,

purché vertenti su diritti disponibili (art. 2 del dlgs cit.).

L'obiettivo primo del mediatore è di facilitare il dialogo, di far circolare le informazioni, di condividere le regole e l'andamento della procedura con le parti in mediazione e di creare quindi le condizioni affinché cominci a delinearsi quel clima di iniziale fiducia nel dialogo e nel confronto che permetterà poi l'esplicitarsi del negoziato vero e proprio.

Qualora se ne valuti l'opportunità, il mediatore potrà essere affiancato da un esperto (o da un'equipe di esperti) in qualità di consulente sulla specifica tematica, che si occuperà di fornire dati tecnico/scientifici e rispondere alle domande. L'esperto dovrà essere scelto di comune accordo dalle parti.

Le linee guida. Le linee specificano le diverse fasi del procedimento di mediazione, assegnando in questa prima fase alla Cam il ruolo di sede del confronto.

Considerate le peculiarità dell'ambito ambientale il mediatore deve essere un esperto nella gestione dei conflitti e nella facilitazione di tavoli multi stakeholder; deve essere designato concordemente dalle parti, su indicazione dell'Organismo di mediazione, e deve essere ed essere ritenuto dalle stesse neutrale e indipendente. Al mediatore non è richiesto di possedere conoscenze specifiche sulla materia oggetto della

controversia, salvo che le parti si accordino per una soluzione diversa.

Al momento si prevede un solo mediatore, rimandando a lui e alle parti la valutazione di affiancarlo ad altre professionalità (facilitatori, esperti tecnici, giuristi, giuristi ambientali, economisti).

L'intero procedimento di mediazione non dovrebbe durare più di tre mesi dal momento in cui una delle parti invita le altre a sedersi al tavolo della mediazione. Il termine sarà prorogabile di comune accordo tra le parti ed è possibile che alcuni casi rendano necessaria una durata superiore. In ogni caso, dare alle parti un termine di riferimento aiuta a organizzare la negoziazione secondo una tempistica definibile e può aiutare a limitare tattiche dilatorie. Per quanto riguarda i costi del servizio di mediazione ambientale nella fase sperimentale si farà riferimento al tariffario del Servizio di conciliazione Cam, che ricalca quello previsto dal legislatore per le mediazioni civili e commerciali. Al termine della sperimentazione potrebbe quindi essere ipotizzabile un tariffario ad hoc per questo genere di attività. In taluni casi sarà valutata l'eventualità che i costi di partecipazione alla mediazione possano non essere affrontati dalle c.d. «parti deboli» (per es. associazioni ambientaliste, comitati di cittadini). La mediazione è spesso percepita come una buona soluzione per la gestione di contenziosi di minore valore.

In realtà essa si presta molto bene anche per affrontare liti estremamente articolate e complesse come le controversie ambientali, ove può risultare necessaria l'analisi di sistemi ecologici e sociali complessi, in cui esistono lacune significative nelle informazioni e che possono richiedere ricerche specifiche e costose, ma non per questo risolutive. «La variabile per il successo di questa iniziativa è legata soprattutto al comportamento delle pubbliche amministrazioni, un attore importante in moltissimi di questi progetti. Purtroppo constatiamo che molto spesso le p.a. sono restie a sedersi a tavoli di mediazione. Il timore, talvolta anche fondato, ma non per questo a mio avviso insuperabile, è di vedersi chiamati a rispondere dalla Corte dei conti per danno erariale» aggiunge Azzali.

Resta poi la leva fiscale. A differenza di quanto previsto per la negoziazione assistita, che beneficia di incentivi immediatamente previsti dal legislatore, per la mediazione civile e commerciale siamo ancora in attesa dei provvedimenti attuativi. Una molla che potrebbe spingere le parti a sedersi intorno a un tavolo e trovare un'intesa.