

CAPITOLO 6: I PRINCIPALI RISULTATI EMERSI DALLE INTERVISTE AI FUNZIONARI GOVERNATIVI E AMMINISTRATIVI LOCALI

Come già indicato in precedenza, l'analisi documentale ci ha permesso di raggiungere il primo obiettivo del presente lavoro, e cioè l'individuazione delle principali problematiche ambientali esistenti nell'Area Metropolitana di Santiago, con particolare attenzione alle relative ripercussioni sociali. Più nello specifico, a questo punto della ricerca noi conosciamo:

- le principali problematiche ambientali esistenti,
- il quadro normativo – istituzionale di riferimento per l'adozione di strumenti al fine della soluzione di tali problematiche,
- le principali problematiche sociali.

Rispetto a quanto definito per legge e rilevato con l'analisi documentale, tuttavia, è emersa la necessità di completare le informazioni raccolte attraverso delle interviste in profondità. Da una parte, infatti, si è sentito il bisogno di meglio comprendere determinati elementi rimasti poco chiari - soprattutto in relazione alla trattazione degli aspetti normativi e amministrativi. Dall'altra si è voluto reperire tutta una tipologia di informazioni (pareri, opinioni, spiegazioni, resoconti sull'effettiva attuazione di quanto previsto per legge) che dai documenti analizzati non è emersa in considerazione della loro natura oggettiva. In tal modo, fra l'altro, gli intervistati ci hanno fornito preziose indicazioni sull'atteggiamento dei pubblici funzionari nei confronti della problematiche ambientali e della loro gestione. La qualcosa è risultata molto importante al fine del raggiungimento del secondo obiettivo del presente lavoro. Quando infatti si è trattato di andare a individuare gli strumenti ambientali attuabili "sulla carta" e quelli effettivamente attuati, i colloqui condotti in precedenza ci hanno aiutato a comprendere il perché dell'esistenza di un certo "gap" che vedremo emergere.

Sono già state illustrate le motivazioni principali alla base della scelta sia degli intervistati, sia dello strumento di indagine (cfr. cap. 4). Riguardo a quest'ultimo, in particolare, si ricorda che uno dei vantaggi individuati da Baley (1985) nell'utilizzo delle interviste sta nel fatto che queste consentono all'intervistatore di scegliere le domande più appropriate da porre di volta in

volta, in base alla situazione che si viene a creare e alla persona che si ha di fronte. E, in effetti, nella presente indagine la tipologia di questioni da porre, la diversità delle tematiche da affrontare e, conseguentemente, dei soggetti da incontrare ha rappresentato uno degli elementi determinanti nella scelta delle interviste quale strumento di ricerca.

Come sappiamo, i soggetti intervistati sono stati:

- Sig. LISANDRO SILVA –Funzionario SECPLAN, *Secreteria Planificacion Comuna de Santiago*;
- Sig.ra MARIA EUGENIA VETSABEL, Alto Funzionario MINVU - *Ministerio de Vivienda y Urbanismo – Division de Desarrollo Urbano*;
- Sig. MARCELO FERNANDEZ – Capo Area Inquinamento Aria di CONAMA – *Comisión Nacional Medio Ambiente*;
- Sig.ra AMPARO NUÑEZ, Consulente di “*Aguas Andinas*”, la maggiore società di distribuzione di acqua cilena;
- Sig. SERGIO VENTURA, *Director de Obras Comuna de Providencia*.

Per quanto concerne gli argomenti trattati, la tematica della gestione ambientale è stata affrontata con il Sig. Marcelo Fernandez e il Sig. Lisandro Silva, la gestione del territorio ha rappresentato il principale argomento di conversazione con la Sig.ra Maria Eugenia Vetsabel e il Sig. Sergio Ventura, mentre problematiche ambientali più specifiche, quali la gestione della risorsa idrica e dei rifiuti, sono state discusse con la Sig.ra Amparo Nuñez.

A riguardo della tipologia di strumento adottata, inoltre, abbiamo già avuto modo di spiegare come questa sia rappresentata dalle interviste semi-strutturata che, in sostanza, prevedono l’elaborazione di una traccia, contenente i temi e le ipotesi generali, senza l’individuazione a priori di domande specifiche. Tuttavia, abbiamo già avuto modo di sottolineare come a tale tipologia di intervista, che molto ha dell’intervista “circoscritta” di Merton, sono state affiancate alcune domande predefinite, volte a una maggiore comprensione di alcuni elementi rimasti oscuri dall’analisi documentale.

In linea generale, quindi, si può dire che le interviste sono state composte da due tipologie di domande. Le une, volte a ottenere informazioni oggettive, “tecniche”, al fine di chiarire il funzionamento o il significato di alcuni aspetti (in particolare normativi e istituzionali) rimasti oscuri dallo studio precedente. Le altre volte a reperire informazioni “sogettive”, quali

opinioni, pareri, spiegazioni su quanto constatato attraverso l'osservazione di, e la partecipazione a, determinate realtà. Nell'ambito del primo gruppo di domande, quelle oggettive, si può poi ulteriormente distinguere la richiesta di informazioni abbastanza generali e di ampio respiro, quali ad es. il funzionamento o gli ambiti di competenza di determinati enti o istituzioni, dalle domande puntuali su aspetti specifici (ad es. l'anno di pubblicazione di un determinato provvedimento).

Queste tre tipologie di domande, pur venendo proposte a tutti gli intervistati, sono state "calibrate nel loro peso" in maniera differente a seconda della carica, del ruolo e della funzione ricoperta dagli stessi. Di conseguenza, ai funzionari dipendenti direttamente dal governo centrale, quali la Sig.ra Maria Eugenia Vetsabel e il Sig. Marcelo Fernandez, sono state principalmente poste questioni volte a rilevare considerazioni politiche e a carattere generale, mentre le domande ai funzionari "locali" (il Sig. Lisandro Silva, il Sig. Sergio Ventura, e la Sig.ra Amparo Nuñez) sono state concentrate su aspetti maggiormente tecnici e specifici.

Indipendentemente dall'argomento trattato, infine, le tre tipologie di domande sopra individuate, pur essendo concettualmente distinte, durante il colloquio non sono state poste agli intervistati secondo un ordine prestabilito. Come si accennava più sopra, infatti, si è preferito limitarsi a elaborare una traccia di intervista, lasciando all'intervistato la possibilità di spaziare tra gli argomenti trattati.

Di seguito vengono riportati i principali risultati emersi dalle interviste in profondità svolte coi 5 funzionari sopra indicati. Le informazioni raccolte sono state divise per area tematica (non per soggetto intervistato); i paragrafi successivi concernono, quindi, il governo dell'ambiente, ambientale, il governo del territorio, e la gestione di tematiche ambientali specifiche.

6.1 IL GOVERNO DELL'AMBIENTE¹

Come emerge dai testi analizzati e dalle interviste svolte, in Cile, la materia ambientale viene ancora gestita a livello piuttosto accentrato; la stessa *Ley n. 19.300 de Bases del Medio Ambiente*, del resto, nella ripartizione delle funzioni e delle competenze non nomina mai il livello locale – comunale, ma nella ripartizione dei poteri si arresta sempre solo a livello regionale.

¹ Per un approfondimento della tematica, si veda, tra gli altri: Alberti, Solera, Tsetsi, 1994; Cicerchia, 2000; Beato, 1993; Catton, Dunlap, 1978; Leone, 1996; Lewanski, 1994; Mela, Belloni, Davico, 1998; Segre, Dansero, 1996.

Il perché di tale mancanza di “decentralizzazione²” ci è efficacemente spiegata dal Responsabile del Settore Aria di CONAMA, Marcelo Fernandez, che sottolinea come la gestione dell’ambiente rappresenti una materia ancora assai giovane nella legislazione cilena, che necessita ancora di essere completata e migliorata:

“In generale ti posso dire che il tema ambientale in Cile è molto recente. Noi siamo partiti con una Legge sull’ambiente che è solo del 1994; abbiamo appena compiuto i 10 anni della Legge. I problemi ambientali, quindi, non sono ancora “scesi a livello locale”, questa è la mia opinione personale; non sono ancora arrivati alla base della società. In qualche modo, quello che si è fatto in questi 10 anni è stato preoccuparsi soprattutto degli elementi più strutturali: la definizione della normativa, della strutturazione del sistema e la definizione di politiche. Però non si è avanzato abbastanza perché a livello municipale si abbia uno sviluppo molto avanzato”.

La “giovinezza” delle questioni relative alla gestione dell’ambiente, e la novità che queste rappresentano a livello governativo rispetto al passato costituiscono anche il perché dell’inesistenza di un Ministero dell’Ambiente:

“Perché in Cile non è stato creato il Ministero dell’Ambiente?” “Credo che sia stata una forma sottile di introdurre il tema senza imporlo...pensa che questa istituzione parte appena dopo il governo militare; quindi siamo tornati alla democrazia, e il potere di governo militare teneva tutto il potere economico in questo Paese. Tutte le imprese produttive erano legate alla destra (ed è tuttora legato alla destra); quindi, ovviamente, non si poteva cambiare sistema, andarsene dall’altro lato politico e imporre una restrizione troppo grande alla produzione. La cosa doveva essere molto più lenta. E tuttavia siamo stati relativamente efficienti, nella qualità dell’aria abbiamo ottenuto miglioramenti ampi da quel tempo. Così come abbiamo ottenuto una transizione verso la democrazia – perché il nostro sistema non è ancora democratico – allo stesso modo stiamo facendo una transizione verso l’ambiente, verso una politica ambientale più solida. Ci sono Paesi nell’America Latina che, nonostante abbiano un Ministero dell’Ambiente, tuttavia sono stati molto meno efficienti nella realizzazione di misure concrete. Hanno una struttura che sembra molto più forte, ma hanno ottenuto molto meno di quanto abbiamo ottenuto noi con una struttura molto più debole”³.

Anche la *Ley n. 18.695 Orgànica Constitucional de Municipalidades*, quando parla dell’organizzazione interna dell’amministrazione comunale e individua le “direzioni” in cui questa deve suddividersi, non nomina l’ambiente:

² Sull’argomento cfr., in particolare, Pellizzoni, Osti, 2003; Davico, 2004.

³ Sulle transizione democratica del Cile e le sue trasformazioni socio-economiche post- dittatura, si legga, in particolare: Larrain, 1994.

“Infatti. Per esempio l’esperienza che ho fatto io: a me è capitato di dover creare un dipartimento sull’ambiente, e l’ho posta all’interno della SEC PLAN, perché l’ho visto come un modo per inserirlo nel piano di sviluppo; altri lo collocano nella sezione sociale, con azioni più di tipo politico-sociale; altri lo collocano come un ufficio indipendente, direttamente legato al sindaco”. (Lisandro Silva, Segreteria di Pianificazione e Coordinamento del Comune di Santiago)

La creazione all’interno di un Comune di una struttura che si occupi di ambiente dipende quindi dalla libera iniziativa dell’amministrazione e dal suo interesse rispetto all’argomento. Ma sul fatto che ciò possa poi realmente avvenire, si dimostra in particolar modo scettico Marcelo Fernandez, che afferma:

“Ci sono anche Comuni che stanno regolando la frequenza con cui passano i camion di raccolta dei rifiuti: qui nel centro di Santiago i camion passano un giorno sì e uno no. Dato che l’attuale ex-Sindaco ora è candidato alle presidenziali e per la campagna elettorale servono molte risorse, cosa ha pensato di fare il Sindaco? Ha ridotto la frequenza con cui passano i camion. Questo è il tipo di gestione che si fa in Cile. Pensa che sei in un Paese in via di sviluppo; i Sindaci non hanno una visione di lungo periodo; non sono preoccupati di cose profonde, ma della contingenza; non certo di risparmiare energia o salvare il pianeta. Hanno elementi per farlo, nessuno vieta loro di farlo, ma nella pratica è molto poco quello che fanno”⁴.

Più precisamente, sempre secondo la Legge 18.695, i Comuni sono tenuti a gestire le problematiche ambientali solo limitatamente alle questioni legate al decoro urbano e all’igiene pubblica. Al di là di tale ambito, i Comuni possono, cioè “hanno tra le loro facoltà”, ma non sono obbligati, a sviluppare funzioni relazionate anche con la protezione dell’ambiente e la prevenzione dei rischi. Allo stesso modo, è per loro pensabile dotarsi di “un’unità incaricata dello sviluppo comunale” che, tra l’altro, “può proporre strumenti per la realizzazione di azioni relazionate con la protezione dell’ambiente”, e di “un’unità incaricata delle opere municipali” che applichi “le norme legali e tecniche per la prevenzione del deterioramento ambientale” e proponga “strumenti per la prevenzione dei rischi”.

Quando, attraverso le interviste, abbiamo cercato di meglio capire cosa si intendesse nella Legge con “facoltà di sviluppare funzioni relazionate con la protezione dell’ambiente e la prevenzione dei rischi”, data la diversità di risposte ricevute, abbiamo avuto la forte sensazione che la questione non fosse particolarmente chiara neanche nella mente degli intervistati⁵. Di fatto, non sono riuscita a capire se il termine “funzione” fosse da intendere come sinonimo di

⁴ Sulla questione relativa ai problemi ambientali e alla loro connessione con i soggetti e i sistemi sociali, si veda Mela, Belloni e Davico, 1998.

⁵ Oppure la domanda è stata mal posta. Sulle insidie che si nascondono nella formulazione di domande, cfr. Bailey, 1985.

“ufficio”, “servizio”, ecc., o piuttosto come vocabolo equivalente ad “attività”, “iniziativa”, ecc.. Si vedano, a tale proposito, le differenti risposte che mi sono state fornite da Lisandro Silva e Marcelo Fernandez.

“Sì, però questo si riferisce più al funzionamento, alla cosa amministrativa, a ciò cui si può dedicare il Comune. Ad esempio, “*la asistencia social*” significa che il Comune si incarica della salute pubblica. La protezione dell’ambiente è qualcosa di più relativo, perché il quadro normativo dell’ambiente non scende fino a livello del Comune, ma si arresta alla COREMA. Però non esiste una Commissione comunale dell’ambiente (...)”. (Lisandro Silva)

“Una funzione non corrisponde per forza a una competenza. Questo è molto aperto, molto generale; ad esempio, dicono che possono sviluppare funzioni relazionate con la cultura; per me questo significa fare, una volta all’anno, un’esposizione di pittura. “Funzione” è una cosa molto generale, non è obbligatoria. In questo senso i municipi non adottano un programma di protezione dell’ambiente molto forte. Per lo meno, io sono almeno 10 anni che lavoro su questo tema, ed è molto raro che noi stiamo con un Sindaco. Io mi incontro con i Sindaci con molta poca frequenza. I Sindaci che hanno avuto più relazione con noi sono quelli che hanno più problemi di inquinamento atmosferico, perché lo usano come una bandiera di lotta: “noi siamo il Comune più pregiudicato dagli altri Comuni perché abbiamo la peggiore qualità dell’aria, e quindi necessitiamo di più risorse”. Per questo usano il tema ambientale, più che tentare di implementare qualche strumento per ridurre le emissioni. Non ho in mente nessuna esperienza che dica “il tale Comune ha fatto un certo programma orientato a ridurre le emissioni. Ad esempio, un tema che può interessare ai Sindaci è quello dei trasporti. Alcuni Comuni si sono dimostrati molto interessati alle ciclovie, che hanno un impatto sull’inquinamento atmosferico. Però sono 2, o 3, non di più. In genere sono Comuni piuttosto sviluppati, che hanno molte risorse economiche, e dove, se la gente va in bicicletta, non viene assalita”. (Marcelo Fernandez)

I passi delle interviste fino a qui visti, quindi, confermano quanto emerso dall’analisi del quadro isituzionale-normativo relativamente all’ancora incompleto processo di decentralizzazione dei poteri. La qual cosa risulta tradursi anche in una qualche forma di incertezza nell’interpretazione delle norme e, di conseguenza, in una certa libertà nell’applicazione delle stesse. Ma non solo: i commenti sopra riportati, ma anche i risultati di altri colloqui svolti in contesti diversi, hanno fatto emergere un elemento molto interessante riguardo all’atteggiamento che i nostri interlocutori hanno rispetto alla tematica ambientale⁶. Per i miei intervistati, il fatto che i Comuni non siano tenuti per legge a occuparsi di ambiente, e il fatto che non abbiano il potere di applicazione delle norme ambientali sullo stesso, spiega e giustifica a priori il disinteresse delle amministrazioni locali per lo stesso tema. Cioè: il non

⁶ Ricordiamo, a tale riguardo, che uno dei vantaggi indicati da *Bailey* del porre domande aperte rispetto a quelle chiuse, è rappresentato dal fatto che queste “lasciano libero spazio alla creatività e all’espressione autonoma dell’intervistato. Egli sente le risposte come sue e non invece imposte dal ricercatore”.

avere obblighi di gestione della tematica ambientale e il non avere capacità sanzionatorie rispetto alla stessa rappresenta un valido motivo perché da parte dei Comuni non ci si possa aspettare alcun impegno a riguardo. In altre parole, l'idea che tali enti possano anche eventualmente assumere un atteggiamento "pro-attivo" nei confronti dell'ambiente, attivandosi di propria iniziativa per la protezione dell'ambiente, non viene neanche presa in considerazione⁷.

Ciò è risultato particolarmente chiaro nel momento in cui gli intervistati, alla domanda su quali fossero le azioni che i Comuni potevano intraprendere per l'ambiente, mi hanno risposto:

"nessuna, perché non hanno il potere di decidere e far rispettare le norme ambientali".

Come se nella loro mente non esistesse altra possibilità di proteggere l'ambiente che non fosse quella di creare una legge e farla rispettare. A tale riguardo è particolarmente significativo lo scambio avuto con Lisandro Silva:

"Esattamente. Ora: indipendentemente dalla struttura comunale, quello che ti spiegavo è che la istituzionalizzazione dell'ambiente muore nella Regione, e al di sotto i Comuni non hanno alcun potere legale sui progetti dal punto di vista ambientale. Ossia: noi non approviamo dal punto di vista ambientale i progetti, capisci?" "Sì, però i Comuni possono fare qualcosa per l'ambiente.." "Sì, però non possono applicare le norme".

Mi sono persino resa conto che le mie domande sull'attuazione di eventuali, possibili, altre iniziative per l'ambiente da parte dei Comuni addirittura, quantomeno all'inizio dell'intervista, non venivano comprese⁸. Tanto era lontana dalla mente degli intervistati che qualche attività, in questo senso, potesse essere avviata.

"Alla luce di quello che lei mi sta dicendo, però, e anche in base a quello che ho visto finora, mi sembra che i Comuni, anche se non hanno molto potere, tuttavia, (...) potrebbero proporre piani, programmi, azioni per sensibilizzare, risparmiare le risorse naturali, investire in alcuni campi, no?" "Santiago è un centro metropolitano, quindi non siamo molto sensibili al tema delle risorse naturali. Per quanto riguarda il risparmio energetico, in questo campo ci sono moltissime politiche, incluso a livello nazionale, però non credo che i Comuni siano molto sensibilizzati al tema..." "Questo è un altro problema. Quello che dico io è che "in teoria" loro potrebbero introdurre nei loro piani azioni per, ad esempio, ridurre il consumo di acqua, di elettricità, così via". "Sì, in teoria potrebbero, ma di fatto dipende dalle risorse che governano."

7 Sulla distinzione tra strumenti e /o atteggiamenti pro-attivi e altre tipologie di strumenti si veda, tra gli altri: Beretta, in corso di pubblicazione; Dunlap, 1997; Davico, 2004; Lewanski, 1997; Mela, Belloni, Davico, 1998.

⁸ Nuovamente, sul problema delle modalità di una corretta formulazione delle domande, cfr. Bailey, 1985.

E' chiaro che, in questo caso, il problema dell'incomprensione rilevata tra intervistatore e intervistato è rappresentato dal fatto che il primo "ha dato per scontata" l'esistenza di un elemento – cioè la sensibilità ambientale – che nel secondo non si è ancora sviluppata. Di fatto, cioè, il nostro intervistato, pur avendo cercato con le sue parole di prendere le distanze e distinguersi dalla comunità santiaghina, risulta avere gli stessi "limiti di sensibilità" che le aveva in precedenza attribuito. La qual cosa, a ben pensarci, non dovrebbe stupire più di tanto: basti riflettere sui numerosi scritti che evidenziano come i mutamenti culturali in campo ambientale siano particolarmente lunghi da conseguire (Beretta, in corso di pubblicazione; Davico, 2004; Mela, Belloni, Davico, 1998; Pellizzoni, Osti, 2003).

6.2 IL GOVERNO DEL TERRITORIO⁹

Un'altra tematica che è stato particolarmente interessante approfondire attraverso le interviste è quella della pianificazione, con particolare riferimento ai due strumenti "principi" in questo campo: il Piano di Sviluppo Comunale (*Plan de Desarrollo Comunal* – PLADECO) e il Piano Regolatore Comunale (*Plan Regulador Comunal* - PRC). Ricordo che il primo viene individuato all'interno della *Ley n. 18.695*, che attribuisce ai Comuni "la promozione dello sviluppo del comune e l'approvazione, la modificazione e l'attuazione del piano di sviluppo comunale". Secondo la stessa Legge, anche la preparazione del PRC deve essere attuata dal Comune attraverso l'unità incaricata delle opere municipali, che "elabora il piano regolatore e propone le sue modifiche; ne controlla l'attuazione, approva, fa rispettare e concede i permessi per la realizzazione di progetti urbani e di costruzione". Il processo di adozione, approvazione e modifica del PRC viene poi ripreso e disciplinato più nello specifico dalla *Ley General de Urbanismo e Construcciones* e dalla *Ordenanza General de Urbanismo e Construcciones*.

Per quanto concerne il PLADECO, non risultandomi particolarmente chiaro dalla lettura della normativa di riferimento quali dovessero essere i suoi contenuti, ho cercato di approfondire l'argomento con Lisandro Silva:

⁹ Sulla rilevanza della pianificazione territoriale ai fini della protezione dell'ambiente e/o di uno sviluppo sostenibile, si legga, fra gli altri: Cicerchia, 2000; Leone, 1996; Maciocco, Pittaluga, 2003; Mela, 2003; Mela, Belloni, Davico, 2000; Rojas, 2004; Segre, Dansero, 1996.

“Secondo la legge, i Comuni devono anche fare un Piano di Sviluppo Comunale. Sa se bene o male tutti i Comuni lo hanno?” “La legge lo esige e tutti lo fanno in maniera molto differente. Molti solo per adempiere formalmente alla legge, altri lo fanno invece effettivamente come piano strategico economico e sociale. Sono piani globali, che fanno con un’estesa partecipazione, mentre altri no. Ci sono molti modi.” “Quindi potrebbe essere una buona domanda ai Sindaci, quella che mi raccontino ciò che prevedono nel Piano di Sviluppo?” “Sì, e anche quale importanza loro attribuiscono alla gestione municipale. I Sindaci, quale importanza, quale ruolo attribuiscono al Piano di Sviluppo nell’ambito della propria gestione. Alcuni sono molto formali, non fanno nulla di pianificazione, presentano il piano per presentare il Bilancio preventivo al Consiglio Municipale. I Sindaci, da questo punto di vista, sono molto autoritari: se vogliono fare un progetto lo fanno, pianificano poco.” “Esiste una qualche legge che definisca i contenuti del Piano di Sviluppo?” “La legge organica spiega in termini generali quali devono essere i contenuti del Piano di Sviluppo, e ugualmente parla della strategia municipale, che è annuale e che sta alla base del Bilancio preventivo.” “Quindi, qui loro possono fare quello che vogliono, possono interpretarlo come vogliono. Di conseguenza io potrei chiedere se c’è qualcosa che riguarda l’ambiente. Sono documenti pubblici?” “Sì, quindi potresti chiederlo”.

I contenuti del PLADECOC, quindi, non vengono definiti per legge; da ciò mi pare di poter dedurre che i Comuni sono liberi di inserirvi anche la materia ambientale¹⁰. Quello che a questo punto mi rimane oscuro, però, è il rapporto esistente tra tale piano e il PRC. Mi vengono in aiuto, a riguardo, sia il Sr. Sergio Ventura, *Director de Obras* del Comune di *Providencia*, sia la Sig.ra Maria Eugenia Vetsabel, alto funzionario del *Ministerio de Vivienda y Urbanismo – Division de Desarrollo Urbano* (MINVU):

“Se parliamo di piani e programmi, qual è il rapporto esistente tra il PLADECOC e il PRC?” “Mi stai chiedendo se c’è concordanza tra i due? Sì, c’è concordanza diretta, deve esserci. Il PLADECOC è il piano creato dalla *Junta de Vecinos* e il PRC direi che fornisce le armi, i mezzi, gli strumenti, per adempiere a questo PLADECOC. Il PLADECOC si rivede continuamente e la politica del PRC tende a regolare questa materia, nulla più; non interferisce con questa. I PLADECOC rappresentano un accordo tra il Sindaco e i residenti di sviluppare certi compiti e il PRC è concordante con questo e mai si oppone. Ad esempio, qui il Sindaco parlò molto tempo fa del famoso circuito di parchi integrato, lo inserì nel PLADECOC, fu accolto molto bene dai residenti, e noi, nel PRC, abbiamo una parte che parla del circuito integrato di parchi”. “Sì, però la *Dirección de Obras* non partecipa al processo di adozione del PLADECOC?” “No, perché come ti dicevo, questo ha molto a che vedere che la SECPLAN, che è una Direzione parallela alla mia, quindi di base il PLADECOC è radicato nella SECPLAN. Il Direttore di SECPLAN è di fiducia assoluta del Sindaco; ma il Sindaco ci consulta sempre, fa seminari, riunioni, gruppi di lavoro. Cioè il Sindaco, prima di elaborare / modificare il PLADECOC, fa un giro di consultazioni con tutti noi direttori”. (Sergio Ventura)

“Se parliamo dei piani, qual è la relazione esistente tra il PRC e il PLADECOC?” “Dovrebbero essere fatti insieme, però questo non sempre succede perché gli incaricati a svilupparli sono due persone diverse. Il PRC può

¹⁰ Torna, di fatto, quanto si diceva poc’anzi sul carattere volontario delle azioni intraprese a protezione dell’ambiente.

essere molto vecchio...Ad esempio, nel caso del Comune di Providencia, il PRC è del 1975 e tutto quello che si è fatto sono state piccole modifiche per mantenerlo attualizzato. Il Piano di sviluppo comunale, invece, penso – non sono sicura – che ogni nuovo Sindaco richieda un nuovo Piano di sviluppo, quindi in teoria ogni 4 anni. E non so come facciano per mantenerlo attualizzato; perché tali Piani sono in qualche modo strutturati secondo una strategia di sviluppo i cui lineamenti derivano da un altro ministero, il Ministero di Pianificazione e Cooperazione – MIDEPLAN – e stanno sempre creando la strategia di sviluppo regionale. Cioè non necessariamente calzano, anche se dovrebbe essere così, perché l’analisi di base deve essere comunque la stessa per tutti (...).” (Maria Eugenia Vetsabel)

Emerge, in questo passo, quanto si è già più volte accennato sull’importanza e difficoltà di raggiungere un’effettiva integrazione di piani e programmi diversi¹¹.

Gli stessi intervistati si soffermano poi entrambi sul PRC, sottolineando la rilevanza di tale strumento e le difficoltà insite nel processo di elaborazione, approvazione e adozione dello stesso. Maria Eugenia Vetsabel, in particolare, spiega:

“Il Comune propone un Piano regolatore; tecnicamente si studia all’interno della Direzione delle Opere, e – alcuni Comuni ce l’hanno, altri no – c’è un Assessore all’Urbanistica che è la persona che fa l’elaborazione del Piano dal punto vista urbanistico. L’ideale è che vada parallelamente al Piano di Sviluppo Comunale, che è quello che viene fatto dalla SEC PLAN, perché l’uno tratta gli aspetti economici, l’altro gli aspetti fisici ed è bene che vadano insieme, così potrebbe essere fatto un piano molto più integrale, convincente e anche molto più appoggiato. E’ qui che il Sindaco deve fare il suo; quindi il Piano passa al Consiglio e il Consiglio deve consultarsi con la comunità; quindi si valutano le proposte della consulta e poi il tutto viene mandato alla Segreteria Regionale del MINVU, e dopo si passa all’approvazione del Governo. Ora: se esiste un Piano Intercomunale approvato, che includa questi Comuni, e la modificazione che ad esempio si sta facendo sul Piano Comunale non interferisce con quello Intercomunale, tale modifica non richiede l’approvazione del Governo Regionale. Viene approvata direttamente nel Comune: va alla Segreteria Ministeriale e torna al Municipio. In tutto questo, il Sindaco ha un’ingerenza, però non può decidere da solo. E’ il Comune che propone il proprio Piano Regolatore; al suo interno questo viene proposto dal Direttore delle Opere, o dall’Assessore all’Urbanistica, o da entrambi, al Sindaco, perché ovviamente bisogna approvare le risorse per finanziarlo. E qui, sicuramente, si ha una decisione del Sindaco con il Consiglio.”

A questo punto la nostra domanda nasce spontanea:

“Che succede se non c’è accordo tra il Sindaco e il Direttore delle Opere?”

E Maria Eugenia Vetsabel risponde:

¹¹ Cfr.: Alessandrini, Beretta, Scipioni, Zoboli, 2005; Beretta, in corso di pubblicazione; Davico, 2004; Ministerio de Vivienda y Urbanismo – Division Técnica de Estudio y Fometi Habitacional, 1996; Rojas, 2004.

“Credo che ci siano due modi di vedere il problema. Uno è che non stiano d’accordo dal punto di vista tecnico sulle alternative; l’altro è che il Sindaco voglia sviluppare un progetto e il direttore delle opere gli dica che quello non sarebbe conforme alle norme. In tal caso il progetto non può essere portato a termine perché la Segreteria Ministeriale Regionale può fargli vedere che non si stanno rispettando le norme. Il Sindaco non può obbligare un Direttore delle Opere a dare permessi se non si stanno rispettando le norme. E questo succede spessissimo perché ci sono Sindaci che pensano di essere i padroni di tutto e magari promettono di aprire un viale non so dove e invece non lo possono fare perché non dipende da loro. Questo tipo di problema esiste. E ugualmente esiste un problema nel senso che il Direttore delle Opere può non avere chiaro fino a dove può applicare una legge; cioè c’è sempre aperta la possibilità di una consultazione con la Segreteria Ministeriale Regionale, come una sorta di tribunale di seconda istanza.”

Dalle parole della funzionaria, ci pare di capire:

“Ma se il Sindaco non può ordinare nulla al Direttore delle Opere, alla fine non ha alcun potere sulla pianificazione urbana, no?”

E lei ci spiega:

“Quello che succede è che c’è sempre istanza di negoziazione, se, ad esempio, per il Sindaco è molto importante sviluppare un certo progetto, che so, dare una maggiore importanza agli aspetti turistici e sviluppare meno il settore industriale (questo succede nei Comuni balneari e che hanno un conflitto per l’occupazione dello stesso territorio). Molte volte il Sindaco sta intervenendo perché qualcuno, un investitore, lo ha spinto e gli dice “perché non fai uno studio del PRC e non migliori le condizioni tecniche affinché io mi possa installare a lato del lago?”. Quindi c’è tutto un lavoro di negoziazione che è precedente, e l’ideale è che questo sia risolto prima di studiare il PRC. Però è un lavoro permanente. Cioè alla fine neanche il Direttore delle Opere è il padrone della verità; egli è il funzionario che va ad applicare una legge e la volontà di altre persone, e che inoltre si deve confrontare con la comunità per vedere se è d’accordo. (...) Sta succedendo anche, perché sono temi che devono essere tenuti in considerazione, che ci sono Sindaci che hanno inteso il PRC come uno strumento politico di grande forza; mentre ce ne sono altri che dicono “il mio compito è per 4 anni; perché mi devo complicare la vita con un Piano di cui tanto non vedrò l’applicazione? Perché devono destinare finanziamenti a questo, quando potrei destinarli a cose molto più visibili?”. Il PRC è qualcosa di molto astratto, i cui risultati si vedono nel medio e lungo periodo, quindi si richiede un’astrazione molto grande per vederne l’utilità.”

In questa parte di intervista, quindi, oltre a venire spiegato (in modo più o meno chiaro) il processo di elaborazione, approvazione e attuazione del PRC, emerge anche l’importanza e la difficoltà del rapporto esistente tra Sindaco e Direttore delle Opere, e più in generale, la problematica di come trovare un compromesso tra interessi differenti¹².

¹² A tale proposito, scrivono efficacemente Mela, Belloni e Davico (1998): il *policy making* ambientale si caratterizza, rispetto ad altri, per l’ampio margine di possibile non coincidenza tra interessi interiorizzati e

Nel caso qui esposto, poi, la situazione è resa particolarmente complicata dalla singolare condizione di “doppia appartenenza” in cui si trova il Direttore delle Opere, per cui questi è formalmente un funzionario del Comune, ma allo stesso tempo deve controllare l’adempimento delle norme del MINVU. A tale proposito così si esprime Sergio Ventura:

“Anticamente i *Departamentos de Asesoría Urbana*, che sono quelli che fanno i PRC, facevano parte della *Direction de Obras Municipales*. E il mio superiore diretto nella parte tecnica è radicato nel MINVU, non nell’*Alcaldía*. Ora, però, dentro lo schema di funzionamento municipale, i *Departamentos de Asesoría Urbana* sono presi e stanno in un’altra direzione che è la SECPLAN, quindi di dipendenza diretta del Sindaco (...). (...) e uno ha la tendenza ad applicare le normative che sono quelle che io ho come ordinanza locale. Pensi che il nostro PRC è soggetto al parere dei residenti, si espone al pubblico; cioè noi facciamo un accordo con i residenti dei Comuni; tutto questo passa prima da un Consiglio che è eletto dai residenti; e il Sindaco è eletto dai Comuni. Il Comune ha un modello e lo espone al pubblico, quindi io, come *Director de Obras*, ho un accordo e devo farlo rispettare e i residenti devono fare lo stesso. Poi arrivano altri che mi dicono che queste disposizioni possono essere superate: io che figura ci faccio, come faccio con un residente? Arriva un residente e mi dice: “Lei, signor Sergio, come *Director de Obras*, ha l’obbligo di fare rispettare questo stesso testo dell’ordinanza che lei ha esposto tempo fa e che dice che gli edifici devono rispettare il limite di 70°...”. “E’ vero – io gli rispondo, ma in questo caso una norma di rango superiore permette di non rispettare il limite”. “A me non interessa nulla, lei non sta applicando la norma come dovrebbe” E io mi sento male; è complicato, e il Ministero dovrebbe capirlo”.

Il problema della “doppia appartenenza” della figura del *Director de Obras* e la relazione tra PRC e PLADECO viene infine trattata anche dal Sr. Lisandro Silva, funzionario della *Secretaría Planificación Comuna de Santiago*:

“Il Piano di Sviluppo è più strategico e generale, come i piani economici e sociali; il Piano Regolatore Comunale è uno strumento maggiormente normativo e di indole territoriale. Normalmente il Piano Regolatore Comunale, insieme al Bilancio preventivo – che è l’altro strumento - dovrebbe far parte del Piano di Sviluppo Comunale, come il suo ombrello, però in realtà questo non succede. Ti spiego: l’ambiente muore a livello regionale, però il sistema di pianificazione urbanistica finisce nel Comune, cioè il Direttore delle Opere, che deve dare il permesso di verifica e urbanizzazione, è un personaggio del sistema che nasce a livello nazionale nel *Ministero de Vivienda*. Questo personaggio può essere portato in tribunale dal MINVU, non dal Sindaco. Cioè, il Sindaco non può dire a un Direttore “approva questo progetto”; no, questi ha una dipendenza tecnica dal Ministero (...).

Anche nelle parole di Lisandro Silva, quindi, il problema dell’integrazione tra settori e interessi diversi finisce per minare l’effettiva possibilità di realizzare uno sviluppo sostenibile. E proprio in relazione a tale questione, un ultimo argomento approfondito con gli intervistati è il

interiorizzabili e interessi espressi e negoziabili, tra attori coinvolti e attori potenziali, tra dimensioni locali e dimensioni globali, tra benefici immediati e rischi a lungo termine (...).”

rapporto esistente tra PRC e gli aspetti ambientali. Sull'argomento sono sostanzialmente d'accordo, pur esprimendosi con termini leggermente diversi, i tre principali interlocutori in materia di pianificazione:

“Esiste una legge che definisce i contenuti del Piano Regolatore Generale?” “Sì, sono la *Ley General de Urbanismo y Construcciones* e la *Ordenanza General* che porta lo stesso nome”. “E c'è scritto qualcosa sull'ambiente?” “No, perché il Piano Regolatore sempre considera l'ambiente, anche se lo considera come sistema naturale. Cioè i Piani Regolatori sempre si sono fatti all'interno della “diagnosi”, all'interno del capitolo dedicato al sistema naturale: acqua superficiale, suolo, ecc. Però come si fa un Piano Regolatore sta scritto nelle circolari emesse dal *Ministero de Vivienda*. Cioè, non è possibile che un Piano Regolatore non consideri gli aspetti ambientali.” (Lisandro Silva)

“Nel PRC viene integrato l'ambiente, si parla di ambiente?” “Sì, certamente. C'è un tema, che oggi sta nella legge, cioè che tutti i PRC devono fare una proposta relativamente all'ambiente e si deve fare uno studio. Cioè, la nuova proposta di PRC deve sempre avere uno studio che si chiama “tema ambientale”, che sta incorporato nel Piano, così come il tema della viabilità, che è strettamente connesso con l'ambiente, e bisogna fare uno studio, che generalmente sono di 5 anni. Quindi sì, è incorporato. Ma nel nostro caso non è perché è un obbligo, ma perché è nostro interesse, oramai da tantissimo tempo, quello di normare un po' di più rispetto al tema ambientale. E' una questione relativa al verde pubblico, di molto tempo fa”. (Sergio Ventura)

“Riguardo all'ambiente: come si integra questo con il PRC?”

“Questo è un tema abbastanza nuovo in Cile. Ci sono due cose: una è che esiste un obbligo di presentare il PRC alla COREMA perché il PRC deve contenere una valutazione. Cioè, quello che noi abbiamo cercato di raggiungere come Ministero, e già abbiamo avanzato molto in questo – tra parentesi: è stato firmato un accordo tra il *Ministero de Vivienda* e CONAMA in cui si sono decise diverse cose, tra cui una importante per noi è che nell'elaborazione di ciascuno di questi strumenti di pianificazione, si lavori fin dal principio con gli aspetti ambientali incorporati; si lavori insieme ai funzionari di CONAMA in modo che alla fine, quando il Piano è pronto, sia solo una *checklist*. Per noi il PRC è per forza un piano ambientale, perché ha a che fare con la dimensione ambientale; e di fatto è sempre stato così. Aveva nomi diversi, la dimensione ambientale è stata sempre considerata. Quello che quindi ora di diverso si fa è che si lavori fin dall'inizio in maniera che sia un piano fortemente integrato e che si utilizzino i termini che CONAMA dice di utilizzare. (...) Cioè oggi i due temi nuovi sono l'ambiente e la partecipazione.” “Riguardo all'ambiente, state cercando ora di creare questa collaborazione con CONAMA?” “No è già approvato questo”. “Quindi adesso, quando i Comuni propongono il PRC, devono sottoporlo a una approvazione cittadina”. “Assolutamente sì”. (Maria Eugenia Vetsabel)

La necessità dell'integrazione della variabile ambientale all'interno del PRC, quindi, sembra, quantomeno in linea di principio, essere oramai riconosciuta, così come la prassi della consultazione cittadina. In particolare riguardo a quest'ultima, poi, viene senz'altro riconfermato

quanto emergeva dal quadro- istituzionale, così come rimangono validi i dubbi espressi in precedenza sul reale valore e significato delle forme di consultazione adottate.

Infine, nel corso delle interviste, è stato interessante accennare alle modalità di programmazione economica dei Comuni. Dalla lettura della normativa era infatti sembrato emergere che i Sindaci godessero di una certa libertà di allocazione delle risorse, la qual cosa faceva supporre l'esistenza della possibilità di destinare risorse economiche anche all'ambiente. E in effetti la deduzione è stata confermata dalle parole di Lisandro Silva:

“Se parliamo un po' del Bilancio preventivo. Qui dice che sono i Comuni che elaborano, propongono ed mettono in atto il Bilancio preventivo. Quindi, i Sindaci hanno la facoltà di decidere dove porre il denaro; in teoria, se lo volessero, potrebbero allocare il denaro all'ambiente.” “E' il maggiore potere che hanno i sindaci, quello di gestire il denaro come vogliono; è un potere condiviso con il Consiglio Municipale. Sono padroni di decidere dove vanno le risorse; per questo è importante che esista un Piano di Sviluppo, perché così si decide dove va il denaro sulla base delle linee di sviluppo, non a seconda che serva a un'autorità o a un gruppo.”

Vedremo in seguito come tale potere risulterà un importantissimo strumento di gestione delle problematiche ambientali e dalle positive ripercussioni sociali.

6.3 LA GESTIONE DI PROBLEMATICHE AMBIENTALI SPECIFICHE¹³

Anche in riferimento alla gestione di problematiche ambientali più specifiche, dalla consultazione della normativa di riferimento erano rimasti da chiarire diversi punti.

In particolare, riguardo al problema dell'inquinamento dell'aria, ricordo che il *Plan de Prevencion y Descontaminacion Atmosferico* (PPDA) definisce che spetta alla SEC (*Superintendencia de electricidad y Combustibles*) il controllo e l'applicazione delle norme sulla qualità dei combustibili veicolari, commerciali e industriali lungo tutta la catena di distribuzione, mentre sta al Ministero dei Trasporti e delle Telecomunicazioni (*Ministerio de Transportes i Telecomunicaciones*) controllare le emissioni da fonti mobili. Spettano, invece, al Ministero della Salute (*Ministerio de Salud*) i controlli su tutte le emissioni da fonte fissa (uso industriale, commerciale e residenziale). La CONAMA, infine, attraverso la sua sede regionale,

¹³ La trattazione sociologica delle tematiche sotto individuate tende, in linea generale, a sottolinearne la stretta connessione con la sfera umana e sociale. Aldilà degli scritti di Dunlap più volte citati (Dunlap, 1997; Catton, Dunlap, 1979) e che rappresentano un importante punto di riferimento per il presente lavoro, sulle diverse problematiche ambientali suggeriamo in particolare le seguenti letture: Ballarin Denti, 2002; Beck, 2000; Blowers, 1993; Bobbio, 2002; Buttel, 1978; CEPAL, 1994; Gallopin, Winograd, Gomez, 1991; Gutman, 1982; Gutman, 1984; Macoccio, Marchi, 1984.

non ha un potere di applicazione delle norme, ma solo di controllo sulla qualità dell'aria". Il PPDA è strutturato in 6 programmi strategici (di cui uno relativo alla gestione ambientale locale, e un altro sul coinvolgimento della popolazione, partecipazione cittadina ed educazione ambientale), 3 strumenti complementari e un piano operativo per affrontare gli episodi critici di inquinamento.

A fronte di un Piano così complesso e articolato, che in linea teorica attribuisce tanta importanza all'azione degli attori locali nella gestione del problema dell'inquinamento atmosferico, il dubbio che si è posto maggiormente è stato sull'effettiva realizzazione dello stesso. A tale riguardo il Sr. Marcelo Fernandez, nella sua funzione di Capo Area Inquinamento dell'Aria di CONAMA, è sembrato l'interlocutore più idoneo a chiarire la situazione:

“Il tema dell'aria, del disinquinamento atmosferico è talmente complesso - Santiago credo che dal punto vista atmosferico sia una delle città più contaminate del Mondo - che noi non siamo ancora arrivati al livello dell'educazione e del tema maggiormente “cittadino”, perché stiamo ancora gestendo questioni molto più generali, come per esempio norme di entrata da parte dei veicoli, migliori combustibili, esigenze di revisioni tecniche; cose che per il nostro Paese sono basilari; norme per l'industria, norme per la misurazione della qualità dell'aria – abbiamo ancora problemi nella misurazione della qualità dell'aria. Quindi, a questo livello, con un gruppo di disinquinamento che io guido che è formato da sei persone, per 6.000.000 di abitanti, tu capirai che non abbiamo la capacità di coinvolgere in maniera diretta e attiva i 34 Comuni della Regione, per la dimensione dell'impegno che sarebbe, e per il livello di sviluppo e maturità che questo tema ha. Siamo ancora a livello di definizione delle grandi linee strutturali.”

Ciò nonostante, il nostro interlocutore ci fa notare:

“Se tu guardi questo Piano di disinquinamento, ci sono programmi che dovrebbero stare verso la fine che parlano di temi strategici. Noi abbiamo fatto questo PPDA con alcuni strumenti ben precisi, ad esempio ridurre il contenuto sporco dei combustibili, implementare un piano di trasporti pubblico, norme di ingresso per i veicoli, e poi ci sono molte altre cose molto più diffuse, molto più a livello cittadino, che hanno a che fare con l'educazione, cose molto meno tangibili. Tutto ciò noi lo riuniamo in “programmi”, che sono linee di lavoro. Dentro queste linee di lavoro ne abbiamo una che è il rafforzamento della gestione ambientale locale. Se tu la guardi in dettaglio, quello che noi chiediamo soprattutto è: coinvolgere attori a livello locale nel PPDA e rafforzare le capacità dei Comuni. Questo si trova dentro il tema locale; ne hai anche uno che riguarda il coinvolgimento della popolazione, partecipazione cittadina e educazione ambientale: sono i due complementari. Noi abbiamo chiaro in mente che il tema ambientale è anche una questione di educazione, è un tema di livello locale, perché è a livello locale che si producono le emissioni e dove si possono focalizzare meglio i controlli; ma abbiamo la sensazione di non poter rinunciare al resto. Cioè, se noi ci fossimo preoccupati di educazione, delle cose più locali, avremmo perso l'opportunità di preoccuparci di questa cosa più grande, che all'inizio ha molta efficacia. Col tempo ci dedicheremo più al dettaglio, al livello cui si arriva in Europa, dove si arriva al cittadino. Parigi, ad esempio, ha una quantità di

piccoli distretti e tutti hanno un'opinione, e tutto è molto più locale. Noi non siamo a questo livello, bisogna tenerlo bene in mente, perché così si può capire perché si fanno alcune cose e perché non se ne fanno altre.

Quindi, per riassumere, quello che possono fare i Comuni nel tema aria è molto poco”.

Il mio interlocutore, quindi, in maniera assai franca e onesta, ha ammesso che buona parte del PPDA, in particolare quella concernente le attività a livello locale, risulta ancora disattesa, ma ha anche sottolineato come ciò sia dovuto non a una negligenza del sistema messo in atto, quanto alla sua “giovinezza”, e quindi perfettibilità. Riconosce, inoltre, l'importanza delle iniziative di informazione ed educazione ambientale, così come la rilevanza del coinvolgimento della popolazione a livello di comunità. Ma dalle sue parole emerge come ancora molto rimanga da fare nella costruzione della cornice giuridica-amministrativa del Paese, prima di poter dedicarsi a organizzare il livello locale.

Sottolinea, poi, riflettendo sempre sulla possibilità di gestire il problema dell'inquinamento atmosferico a livello locale, come sia davvero poca cosa ciò che i Comuni possono fare per, dato che a riguardo non hanno alcuna competenza né a livello di emissioni da fonti mobili (trasporti), né di emissione da fonti fisse (settori residenziale, commerciale, industriale):

“Per quanto riguarda le azioni che i Comuni possono fare, non sono molte, perché non hanno competenze a livello di trasporto, nel senso che non possono imporre il rispetto delle emissioni veicolari. Non hanno competenze rispetto all'industria, perché l'industria viene controllata a livello regionale, dall'Autorità Sanitaria (*Audoridad Sanitaria*), che dipende dal Ministero della Salute (*Ministerio de la Salud*)”. “E chi fa rispettare le norme nel campo dei trasporti?” “il *Departamento de Fiscalizacion del Ministerio de Transporte*, e spesso sono appoggiati dai Carabinieri, dalla Polizia. Però i Comuni non hanno questa competenza (...).”

E poi ancora:

“In generale mi pare di capire che i Comuni non possono fare nulla rispetto ai trasporti...” “Infatti, non hanno alcuna competenza; è il Ministero dei Trasporti che ce l'ha”.

Tornano, quindi, ripetutamente, quali “alibi” dell'inattività dei Comuni in campo ambientale, sia l'incompletezza del processo di decentramento dei poteri, sia la mancanza di norme che impongano alle amministrazioni locali obblighi sulla materia.

Eppure, continuando nel ragionamento e riflettendo maggiormente sul problema, il sr. Fernandez riesce a individuare qualche azione di tipo pro-attivo che i Comuni, in maniera volontaria e senza venir meno alle competenze attribuite loro per legge, potrebbero compiere per contribuire a risolvere il problema dell'inquinamento dell'aria:

“Ci sono altri tipi di controlli che possono essere fatti a livello centrale e che hanno più a che fare con questioni residenziali o legate alla piccola attività. Per esempio, a Santiago si usano ancora stufe a legna; i Comuni potrebbero eventualmente denunciare il funzionamento di questo tipo di stufe; così come potrebbero denunciare piccoli tipi di attività. Potrebbero unirsi, associarsi, con l’autorità centrale per dire “guarda, qua stanno facendo attività che non corrispondono, venite ad applicare le norme”. Però, in generale, non abbiamo incontrato un appoggio sostanziale dei Comuni all’applicazione delle norme, mentre crediamo che sia un’attività in cui potrebbero dare più appoggio. (...) per questo ti dico che potrebbero appoggiare l’applicazione delle norme, appoggiando la denuncia, o rafforzare i propri abitanti perché denuncino attività contaminanti. Non hanno un potere di far rispettare la legge; è che potrebbero appoggiare il livello centrale nel farla rispettare. Allo stesso modo potrebbero appoggiarlo in riferimento a temi che non hanno a che fare con l’inquinamento dell’aria, ma che potrebbero riguardare, ad esempio, le aree verdi; la manutenzione e la creazione di aree verdi è un tema che dà un apporto al disinquinamento dell’aria, che però ha chiaramente altri obiettivi, non solo l’ausilio ambientale, ma la ricreazione, il livello di vita...sono cose in cui i Comuni posso dare il loro apporto”.

E ancora:

“In teoria, i Sindaci potrebbero adottare ordinanze sull’ambiente?” “Questo sì. Ad esempio, molti Sindaci potrebbero ordinare ordinanze specifiche sulle opere di costruzione, di come si fanno e di come si governano gli impatti delle costruzioni. Potrebbero dettare ordinanze sui tipi di camino residenziale.” “Quindi questa potrebbe essere un’altra domanda...” “Certo: “Lei, nell’ambito della sua capacità di adottare ordinanze”, quali ha implementato? (...) Nel riscaldamento (...) c’è una diversità di combustibili. Alcuni usano elettricità, altri usano legna – che costa molto poco – però ha un grande impatto nell’intorno; non tanto in casa tua ma in quella dei tuoi vicini. Per questo che lì, un Comune che davvero vuole adottare un programma ambientale, potrebbe adottare un’ordinanza nella quale si dice “in questo edificio non permetto che si utilizzi legna””.

L’argomento dei combustibili per il riscaldamento a uso residenziale sembra particolarmente ricco di spunti interessanti, e per questo viene approfondito ulteriormente:

“Ci sono norme di sicurezza sull’uso dei combustibili?” “Sì.” “Ci sono controlli?” “Ci sono varie competenze, però esiste la *Superintendencia de l’Electricidad y Combustibles* (SEC) (...) essi sono quelli che si preoccupano di certificare che gli edifici abbiamo buone condizioni di ventilazione perché la gente non asfissi con il *boiler* dell’acqua o con altri sistemi. Essi sono quelli che alla meglio proibiscono l’uso dei serbatoi negli appartamenti, o che regolano la loro installazione nelle case, cioè i serbatoi di grandi dimensioni che si pongono negli edifici residenziali, quelli che si interrano.” “Quindi i Comuni non hanno competenze su come si installa, ecc. Semplicemente la SEC è quella che si preoccupa del tema di sicurezza: sono loro che certificano gli impianti”. “Ci sono norme per ogni tipo di riscaldamento, eccetto per quelli a legna”.

Altrettanto interessante, soprattutto perché anche a tale riguardo l'intervistato individua la possibilità per i Comuni di compiere attività pro-attive, sembra il discorso del controllo sulle attività industriali e di piccolo commercio:

“Lei mi diceva che l'inquinamento provocato dall'industria è competenza...” “E' competenza dell'Autorità Sanitaria”. “E quella del piccolo commercio, piccole attività?” “A regime, l'Autorità Sanitaria dovrebbe occuparsi di tutte le piccole attività, più l'industria. Però il problema è che l'Autorità Sanitaria ha troppe competenze; così come si occupa delle emissioni dei camini, deve occuparsi che i locali abbiano acqua, servizi sanitari, deve occuparsi dei batteri, di un'infinità di cose. E' un'Autorità che ha competenze troppo numerose e quindi finisce per concentrarsi sulle imprese più grandi, lasciando quelle più piccole a lato. Io non credo che essi vadano facendo rispettare le norme ai piccoli commercianti. Certo i Comuni, seppure non abbiano per legge una competenza specifica, potrebbero generare ordinanze che regolino la questione, potrebbero appoggiare l'attività di applicazione delle norme da parte dell'Autorità Sanitaria, generare un'alleanza: io ti denuncio e tu fai la sanzione, perché tu puoi sanzionare. E' come l'alleanza che c'è tra il Ministero dei Trasporti, la SEC e i Carabinieri. La Polizia può fermare un autobus perché ha l'autorità per fermare il bus; il Ministero dei trasporti ha l'autorità per fare controlli sul tubo di scappamento; la SEC ha la competenza per analizzare i dati. Ognuno da solo non potrebbe fare tutto questo, quindi bisogna fare un'alleanza. Probabilmente, quello che io ti sto dicendo rispetto ai Comuni è che essi appoggino l'applicazione delle norme in materie su cui non hanno la competenza, ma che stanno nel loro territorio. Per un residente può essere più facile chiamare il proprio Comune che non l'Autorità Sanitaria, che è un'unità troppo grande, troppo distante”.

Infine, anche in riferimento al manifestarsi di episodi critici di inquinamento dell'aria, il sr. Fernandez non fatica a individuare le azioni che i comuni potrebbero compiere in queste occasioni:

“Credo che nel mondo ci siano poche città più aggressive di Santiago nel controllo degli episodi critici, perché molte città si preoccupano solo di informare la popolazione – che è già qualcosa -, però qui si è ritenuto importante compiere azioni molto nette per dimostrare che si sta facendo qualcosa. Si blocca l'industria, restrizione veicolare 2, 4, 6, fino a 8 numeri, cioè in alcuni giorni di emergenza, ad esempio, tu puoi avere metà del parco veicolare nella strada, e l'altra metà in casa che non possono uscire; si vieta l'uso delle stufe a legna, e lì si potrebbe chiedere l'appoggio dei Sindaci. Infatti nei giorni di pre-emergenza coloro che hanno il potere di far rispettare le leggi non riescono a controllare tutti; quindi l'Autorità Sanitaria si può concentrare nella grande industria, il Ministero dei Trasporti e i Carabinieri sui trasporti, verificando due cose, le emissioni di alcuni veicoli e anche che altri non circolino. E i Municipi potrebbero occuparsi di altre cose, ad esempio di diffondere a livello di circoscrizioni le informazioni; migliorare il servizio sanitario offerto; insomma, potrebbero fare molte cose, tutto dipende dalla voglia che loro hanno di integrarsi in questa questione”.

Così come per quanto concerne l'inquinamento atmosferico, anche per quanto riguarda la gestione di altre problematiche ambientali, quali il consumo dell'acqua, i rifiuti urbani, la

prevenzione dei disastri naturali, quantomeno inizialmente gli intervistati si dimostrano piuttosto scettici sulla possibilità di individuare azioni che i Comuni potrebbero attuare in maniera “pro-attiva”; e anche in questo caso non è facile indurli a ragionare in maniera differente.

Riguardo alla questione del consumo di acqua, ad esempio, Amparo Nuñez, consulente per *Aguas Andinas*, la principale società distributrice di acqua nell’Area Metropolitana di Santiago, manifesta le proprie perplessità in diversi passaggi dell’intervista:

“(…) La distribuzione di acqua, l’acquedotto, il trattamento, è tutto in mano alle imprese. Le imprese sono tutte società anonime e la grande impresa di Santiago, *Aguas Andinas*, è in mano di un consorzio spagnolo e francese, e una parte è del Governo Cileno. Quindi tutto quello che è il servizio di distribuzione, acquedotto e trattamento delle acque è tutto regolamentato. C’è una Legge da rispettare: quanto, come si deve produrre, le caratteristiche, la qualità del prodotto è tutto regolamentato ed è uguale per tutti i Comuni. E le tariffe vengono decise in base a una metodologia che è definita nella legge ed è tutto fissato. (...) Quindi, da questo punto di vista, i sindaci o i Comuni non hanno nulla a che vedere, perché è tutto responsabilità dell’impresa in accordo con il piano di sviluppo e a quanto si è impegnata a fare.” “Quale piano di sviluppo? Quello del Comune?” “No, quello che loro si impegnano a portare avanti per dotare la gente di acqua potabile, opere sanitarie, determinate infrastrutture, collettori, acquedotti. Quindi si tratta del piano di sviluppo o di investimento dell’impresa. E quindi è indipendente dai Comuni.”

E ancora, alla mia osservazione:

(…) “Bene, ho tutto questo molto chiaro, però in teoria i Comuni potrebbero fare azioni di educazione, formazione...”

Amparo Nuñez risponde:

“Sì, ma non lo faranno. Tutto quello che faranno è bussare alla porta di *Aguas Andinas* e chiedere loro di farlo. Anche se i Comuni più poveri prima qualcosa facevano; come insegnare alla donna di casa a regolare i rubinetti dell’acqua perché non ci fossero perdite; e pure facevano corsi di teatro per i bambini.”

E anche per quanto concerne l’educazione ambientale, il la situazione non sembra migliore:

“Beh, allora nel tema dell’educazione potrebbero fare molte cose...” “Certo, nel tema dell’educazione potrebbero fare cose meravigliose, però non ci sono molti Municipi che stiano lavorando nel tema dell’educazione; che siano preoccupati dell’educazione che stanno dando le proprie scuole.”

Provo quindi ad affrontare con la mia interlocutrice altre tematiche:

“Altra materia: mi sa dire qualcosa sulla gestione dei disastri naturali? I Comuni possono fare qualcosa?” “Sì, sto pensando, a Santiago il problema sono le alluvioni.” “E anche i terremoti...” “Sì, però i terremoti sono un *“hecho de la causa”*. Qui, Santiago trema, quindi bisogna costruire opere antisismiche, deve essere così.” “Appunto, i Comuni potrebbero finanziare la costruzione di opere antisismiche.” “Sì, però non hanno le risorse per farlo. Quindi è chiaro che se una persona vuole una costruzione antisismica se la deve pagare. O comunque le faranno coprire i costi attraverso le tariffe.” “Quali tariffe?” “Le tariffe dell’acqua. Dunque: chi è che viene colpito dai terremoti? Prima di tutto le case, e qui è il direttore delle opere che dovrebbe esigere che vengano costruite case con determinati requisiti antisismici. Poi vengono colpite le opere di acqua potabile: la città può rimanere senz’acqua, quindi le opere dovrebbero essere fatte in modo tale da resistere ai terremoti. Ma il problema è che queste opere sono carissime, quindi sembra più ragionevole che vengano fatte dalla Sovrintendenza, che alla fine le farà per un terremoto grado 5. C’è una discussione attualmente sul tema.” “Sì, però almeno i Comuni potrebbero fare azioni di informazione, spiegare alla gente cosa dovrebbe fare in caso di terremoto, no?” “Sì, questo potrebbero farlo e in realtà qualcuno lo fa. Nel Nord, ad esempio, ad Arica. Qui qualcosa si fa però puoi immaginare quanto è difficile dato che sono tanti Comuni.” “E riguardo alle alluvioni?” “Per le alluvioni va meglio, ma di nuovo soprattutto in quei Comuni più preoccupati del tema, cioè quelli che stanno in alto: *La Reina, La Florida*. Lì i Comuni si preoccupano di fare opere e di richiedere a chi di dovere che le faccia. (...)”.

Il quadro dipinto, quindi, rispetto alla gestione dei disastri naturali appare leggermente più roseo, così come sembra anche quello relativo ai rifiuti, cui accenna Marcelo Fernandez:

“(…) Nel terzo tema, se passiamo ai rifiuti, credo che qui si potrebbero avere più azioni municipali. Perché nel caso dei rifiuti sì che sono i Comuni responsabili di disporre dei rifiuti dei loro abitanti. Essi devono stipulare contratti con le imprese che ritirano i rifiuti; devono pagare per il deposito dei rifiuti nelle discariche: i rifiuti urbani vanno tutti a finire nelle discariche. C’è tutta una politica, attualmente, per migliorare la percentuale di riciclaggio; è una legge regionale; poi c’è tutto il regolamento sul riciclaggio. Però quello sì che è un tema, perché è un tema molto più tangibile: se loro sono capaci di ridurre i residui posti nelle discariche e riciclare maggiormente, essi possono ottenere risorse per il Municipio. Lì vale la pena per loro, i risultati sono molto più vicini e quindi vale la pena tentare l’implementazione di qualche politica. E precisamente perché noi cittadini paghiamo la raccolta dei rifiuti, però, i Comuni devono stipulare contratti con le imprese che li raccolgono. E quindi ci sono molti Municipi che stanno portando avanti programmi di riciclaggio, perché più ricicli meno sono le quantità che devi versare nelle discariche (...)”.

Di fatto, quindi, benchè con qualche differenza di atteggiamento a seconda della tematica ambientale trattata e dell’interlocutore intervistato, dal complesso dei colloqui non sembra che ci sia consapevolezza sulle effettive possibilità di azione in campo ambientale da parte delle amministrazioni.

6.4 QUALCHE RIELABORAZIONE DELLE INFORMAZIONI EMERSE DALLE INTERVISTE

Come indicato nella parte introduttiva del presente capitolo, sono molteplici i risultati ottenuti attraverso la conduzione delle interviste in profondità. Innanzi tutto, abbiamo completato le informazioni ottenute in precedenza attraverso l'analisi delle fonti secondarie, in particolare, chiarendoci alcuni aspetti, soprattutto di carattere normativo e procedurale, che risultavano ancora piuttosto oscuri.

Ma, a parte questo risultato che potremmo definire di maggiore "conoscenza tecnica" della tematica, ciò che davvero è risultato utile ai fini del presente lavoro è l'insieme delle informazioni raccolte su come, nella pratica, a livello locale si attui la gestione dell'ambiente e del territorio.

Innanzi tutto, a tale riguardo notiamo come, in linea teorica, sia riconosciuta la necessità dell'integrazione di piani e programmi diversi, e concernenti settori differenti, al fine di garantire uno sviluppo il più possibile equo e sostenibile, in cui, cioè, la dimensione economica, quella sociale e quella ambientale siano tutte presenti. Nella pratica, tuttavia, tale integrazione risulta più che mai difficile, soprattutto a causa della compresenza di interessi differenti e, talvolta, divergenti da conciliare. A tale proposito entra in gioco anche un altro interessante risultato delle interviste condotte: se, da una parte, infatti, le norme riconoscono l'esistenza e l'importanza di varie forme di consultazione cittadina (quale strumento di dialogo e confronto tra posizioni diverse), dall'altra, le modalità di attuazione delle stesse, nella pratica, sembrano piuttosto ridursi a mere iniziative di informazione. Detto in altre parole, la "giovinezza" del sistema democratico messo in campo e l'inesperienza nell'attuazione di forme allargate di partecipazione ai processi decisionali tornano nuovamente come principali cause del dubbio corretto funzionamento delle stesse.

Sempre al discorso sulla "giovinezza" del sistema democratico messo in atto si ricollegano anche nostre ulteriori riflessioni sulla gestione locale delle problematiche ambientali. Come abbiamo avuto modo di ripetere in varie occasioni, non si è ancora concluso quel processo di decentramento dei poteri che dovrebbe vedere le amministrazioni locali sempre più dotate di strumenti per il governo di diverse materie. E, proprio a seguito dell'incompletezza di tale processo, sicuramente la tematica ambientale rappresenta uno degli ambiti che necessita di maggiori interventi: la "cornice" giuridico – amministrativa rimane infatti da terminare, e la materia è ancora quasi esclusivamente di competenza statale o regionale. Nei rari casi in cui, in

relazione alla protezione dell'ambiente, si fa riferimento anche ai Comuni, a questi viene perlopiù attribuita la "facoltà" di adottare strumenti e svolgere attività. Come già detto, la "facoltà" non rappresenta né un obbligo, né una costrizione: semplicemente riconosce alle amministrazioni locali la "possibilità" e la "capacità", qualora lo desiderino, di intervenire, in qualche modo, sulla materia ambientale. La qual cosa non equivale a dire, come invece è successo nell'ambito delle interviste, che i Comuni sono quasi "legittimati" a non occuparsi della protezione dell'ambiente. Nella mente dei nostri intervistati, cioè, l'assenza di un obbligo per le amministrazioni locali ad assumere decisioni eco-compatibili corrisponde all'effettiva assenza di assunzione di decisioni in questo senso.

A nostro avviso, è senz'altro vero, come sostenevano gli intervistati, che limiti quasi strutturali nelle risorse economiche dei Comuni comportano la necessità che questi si concentrino sulle attività da adempiere per obbligo di legge. Ma è anche vero che a tale riguardo entra fortemente in gioco un discorso di sensibilità nei confronti del tema ambientale, sensibilità che nell'Area Metropolitana di Santiago del Cile non sembra, quantomeno per il momento, essersi affermata. Sappiamo, del resto, come qualsiasi cambiamento culturale necessiti di tempi molto lunghi perché si possa realizzare e, con questo, anche l'affermazione di un valore, quale quello della tutela ambientale in ambito urbano, fino a una decina di anni quasi del tutto assente dalle strategie politiche delle amministrazioni cilene.

In conclusione, quindi, supportati dalla conoscenza - acquisita precedentemente - del quadro istituzionale-normativo di riferimento e delle più rilevanti problematiche ambientali che si verificano nel contesto urbano, e alla luce di quanto or ora visto emergere dalle interviste in profondità, riteniamo di possedere tutti gli elementi necessari al raggiungimento del principale obiettivo del presente capitolo. Ricordiamo, infatti, coerentemente con la schematizzazione proposta nella parte metodologica, che tale obiettivo è costituito dall'individuazione della modalità, adottate e adottabili, di gestione locale dei problemi ambientali individuati (cfr. obiettivo 2 della Tav.3).

Per quanto concerne le modalità effettivamente adottate, il discorso si esaurisce rapidamente dato che, come abbiamo avuto modo di dire ripetutamente, la normativa attualmente in vigore attribuisce la gestione della materia ambientale quasi esclusivamente alle Regioni¹⁴. Di conseguenza, nell'ambito di alcuni principi guida stabiliti a livello nazionale, queste decidono come governare la problematica e, anche qualora i Comuni vengano chiamati in causa, il loro

¹⁴ Fanno eccezione pochissimi ambiti di intervento, quali l'igiene e il decoro pubblico, in cui rientra l'erogazione del servizio di raccolta e gestione dei rifiuti urbani che è attribuito alle amministrazioni comunali.

impegno sarà comunque limitato all'attuazione di quanto predisposto a livello regionale. La qual cosa, all'atto pratico, quasi sempre si traduce in nulla più che nell'esercizio di controlli. Detto in altre parole, i Comuni non godono di alcuna forma di autonomia o libertà decisionale nell'adozione delle modalità di gestione della materia ambientale; al contrario, viene riconosciuto loro solo un ruolo di supporto e di aiuto alla Regione nello svolgimento di alcune funzioni.

Esiste, tuttavia, tutta una serie di strumenti di gestione della tematica ambientale che, per quanto non esplicitamente previsti e imposti dalla legge, da questa non sono comunque vietati. A tale riguardo, infatti, riflettendo sul quadro istituzionale- normativo di riferimento e sulle conoscenze acquisite attraverso le interviste, in linea generale ci sembra sia corretto affermare quanto segue.

E' senz'altro vero che i Comuni non hanno alcun potere di legiferare in campo ambientale, né tanto meno di far rispettare l'applicazione delle norme, dato che la politica ambientale viene gestita a livello nazionale e regionale, senza "venir calata a livello locale" (cfr. sopra); Le decisioni vengono prese a un livello "superiore", ed è tale livello che viene dotato degli strumenti per farle rispettare.

Tuttavia ai Comuni rimangono almeno 5 altre facoltà grazie alle quali possono intervenire sulla gestione del proprio ambiente.

Innanzitutto hanno il potere di adottare "ordenanzas", senza alcun limite di ambito di applicazione¹⁵; potrebbero quindi assumere provvedimenti che direttamente o indirettamente contribuiscano a ridurre i problemi ambientali.

Inoltre godono di una totale autonomia nella gestione dei propri fondi, di conseguenza potrebbero liberamente decidere di stanziarne una certa parte per la protezione dell'ambiente. Possono poi collaborare con le autorità competenti all'applicazione delle norme ambientali attraverso la denuncia di fatti illeciti.

Infine, hanno la possibilità di costituire all'interno della propria organizzazione funzioni e /o unità specifiche in relazione alla protezione dell'ambiente e alla prevenzione dei rischi. Anche attraverso tali unità, quindi, i Comuni possono promuovere, proporre, adottare volontariamente piani e programmi in materia ambientale, così come svolgere studi, informare, realizzare attività di educazione ambientale.

¹⁵“Le ordenanzas saranno norme generali e obbligatorie applicabili alla comunità” (Art. 10 de la Ley n. 18.695 *Orgànica Constitucional de Municipalidades*).

Tav. 14: Cile: competenze dei Comuni in campo ambientale

1) Adottare <i>Ordenanzas</i>
2) Allocare fondi per iniziative nel campo della protezione ambientale
3) Collaborare con le autorità competenti all'applicazione delle norme ambientali attraverso la denuncia di fatti illeciti
4) Adottare piani e programmi volontari
5) Svolgere studi, attività di informazione ed educazione ambientale

Fonte: nostra elaborazione

Come già detto, l'individuazione di queste 5 principali competenze ci è stata possibile soprattutto grazie ai colloqui con i nostri interlocutori, che, esperti conoscitori delle diverse materie, ci hanno garantito la validità e la correttezza delle formulazioni proposte. Non crediamo che queste esauriscano l'intera gamma di strumenti adottabili, né che le azioni nella pratica attuate dalle amministrazioni comunali dell'Area Metropolitana di Santiago del Cile si limitino a quelle sopra elencate. Tuttavia, nel proseguo della ricerca ci è interessato continuare a focalizzarci su queste per due motivi. Innanzi tutto, perché costituiscono uno dei frutti "originali" delle analisi condotte nella presente indagine (nel senso che non ci sono state indicate o "suggerite" da altri); inoltre, perché rappresentano tutte iniziative di tipo "pro-attivo", cioè svolte volontariamente e non per obbligo. La loro eventuale attuazione, di conseguenza, a nostro avviso può essere molto significativa rispetto all'atteggiamento e alla sensibilità che le amministrazioni locali santiaghine mostrano nei confronti della problematica ambientale.

Abbiamo così raggiunto il secondo obiettivo della presente indagine, e cioè l'individuazione degli strumenti, adottati e adottabili, di gestione locale delle principali problematiche ambientali.

Rimane a questo punto da conseguire il terzo e ultimo obiettivo, rappresentato dalla verifica dell'effettiva attuazione degli strumenti individuati e delle relative ripercussioni sociali. A tal fine abbiamo intervistato i Sindaci di 3 Comuni dell'Area Metropolitana di Santiago del Cile; nel capitolo seguente vengono prima brevemente illustrate le domande poste ai nostri interlocutori, e poi riportati i principali risultati delle interviste.