

## Non basta il dibattito pubblico per le difficili scelte di *siting*

di Rodolfo Lewanski, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Bologna

'E' necessario disporre di luoghi di dibattito, in cui tutti quelli direttamente o indirettamente coinvolti... possano esporre le loro problematiche o accedere a un'informazione estesa e affidabile per adottare decisioni orientate al bene comune presente e futuro' (Papa Francesco, *Laudato Sì*, 107)

A metà degli anni '70, per mano dell'allora Ministro per l'industria C. Donat Cattin, l'Italia tentò di realizzare un piano di costruzione di una decina di centrali nucleari sparsi per il paese. Le ambizioni nucleari si infransero ben presto contro un vasto e virulento movimento di opposizione locale e nazionale; a mettere definitivamente la parola fine a queste ambizioni, come noto, provvide poi il referendum del 1987. Il tentativo di situare un deposito dei rifiuti radioattivi in Basilicata nel 2003 produsse dinamiche ed esiti simili.

Nel momento in cui viene (ri)proposta la questione della localizzazione di un impianto di stoccaggio di rifiuti radioattivi è utile ricordare brevemente questi passati tentativi di localizzare impianti nucleari, in un'ottica di apprendimento (poco frequente per la verità nel settore pubblico) al fine di evitare di ripetere gli errori e accrescere le possibilità di 'successo', ovvero di pervenire a una scelta collettiva condivisa con la società, piuttosto che imposta *sulla* società.

Sebbene il nucleare sia indubbiamente un tema particolarmente 'sensibile', in realtà non sono solo gli impianti basati su questa tecnologia a suscitare dinamiche conflittuali, che investono un spettro molto ampio di insediamenti produttivi e infrastrutturali (come dimostrano gli oltre 350 conflitti localizzati nel 2014 rilevati da Nimby Forum). Le élites politico-amministrative sembrano essere rimaste traumatizzate in particolare dalla vicenda della Val di Susa; esse oscillano fra l'insofferenza e il timore di questi conflitti, che, nella loro prospettiva, vanno affrontati nel modo più rapido possibile per arrivare, in buona sostanza, alla decisione finale inizialmente prefigurata. Il punto che non entra nel 'campo visivo' è che la conflittualità è connaturata alla natura stessa delle decisioni di *siting*.

Questi processi decisionali infatti presentano alcuni tratti che li rendono strutturalmente 'ostici':

- 1) la **incertezza** cognitiva e scientifica;
- 2) la **'intrattabilità'** (questioni *wicked*), nel senso che non sono disponibili soluzioni semplici e definitive;
- 3) la **complessità**, dovuta all'eterogeneità dei valori e punti di vista in una società plurale e articolata;
- 4) la rilevanza delle **ripercussioni redistributive** di costi e benefici fra individui e gruppi territoriali e sociali; si tratta di progetti che caricano costi ed esternalità negative in capo ad alcuni segmenti della popolazione, concentrati

territorialmente (che, contrariamente a quanto si sente spesso affermare, sono quindi tutt'altro che *irrazionali* nella loro opposizione).

Molto recentemente è intervenuta una novità con implicazioni potenzialmente rilevanti per le scelte di *siting*: l'introduzione nel nostro ordinamento della procedura del dibattito pubblico (DP) prevista dal Nuovo Codice degli Appalti (art. 22 d.lgs 18.4.16 n. 50).

Il *Débat Public* è stato introdotto originariamente in Francia dalla Legge Barnier nel 1995 (e potenziato nel 2002, introducendo la considerazione anche della c.d. 'opzione zero', ovvero che non si proceda affatto alla realizzazione del progetto) per affrontare i conflitti insorti nella realizzazione del tracciato della linea alta velocità Lione-Marsiglia lungo la Valle del Rodano. Il *débat public* francese va oltre la procedura di VIA (introdotta negli USA nei primi anni '70 e nella UE a partire dalla metà degli anni '80) sotto diversi profili: si svolge quando un progetto è ancora in corso di ideazione, e può considerare come accennato anche la stessa 'opzione zero'; riguarda *tuttig*li impatti, non solo quelli ambientali; dà luogo ad una inchiesta pubblica (possibilità già introdotta in Italia dal Codice dell'ambiente del 2006, ma di fatto poco utilizzata) piuttosto che a una semplice raccolta di osservazioni scritte; offre maggiori garanzie di neutralità. Nel complesso, rispetto alla VIA il DP si presenta come un processo di carattere preventivo, più strutturato, più garantito, più aperto.

Il DP è già previsto da alcune normative regionali (ad esempio la legge 69/07 della Toscana, ripresa dalla successiva 46/13). Abbiamo diversi esempi di DP anche in Italia: nel 2012 un processo di questo tipo è stato attivato dal Ministro per la Coesione Sociale F. Barca in merito al nodo di Acerra della ferrovia alta capacità Napoli-Bari-Taranto; proprio in questi giorni (maggio 2016) è in corso un DP relativo all'ampliamento del porto di Livorno. Ma il caso forse più rilevante finora riguarda la 'Gronda' di Genova, ovvero l'autostrada che attraversa la città ligure. Il DP, svoltosi nel 2009, fu voluto dell'allora Sindaca M. Vincenzi d'intesa con Autostrade per l'Italia per superare uno stallo decisionale protrattosi per vent'anni. Sebbene il processo presentasse alcuni significativi limiti (tempi troppo ristretti, assenza di qualsiasi impegno circa l'influenza che il processo era destinato ad esercitare sulla scelta del tracciato, sovra-rappresentazione degli oppositori), esso ha comunque prodotto un 'valore aggiunto' sociale attraverso la 'generazione creativa' di soluzioni innovative meno impattanti e in qualche misura condivise (Pomatto 2013) grazie alla creazione di ponti tra saperi esperti (gli ingegneri di Autostrade) e saperi di comuni cittadini (si è parlato di 'ingegneria popolare').

Tuttavia, il Dibattito Pubblico non è necessariamente il toccasana di tutti i conflitti. Neppure in Francia la procedura è stata sempre in grado di sciogliere i conflitti (si veda ad es. il caso della linea AV Bordeaux-Tolosa). In ogni caso, l'Italia non è la Francia: diverso sono lo Stato e l'apparato statale, le sue capacità e la sua credibilità agli occhi dell'opinione pubblica.

D'altra parte, il DP potrebbe rappresentare un'opportunità per gestire – finalmente – in modo pro-attivo le decisioni localizzative, compresa quella relativa

al deposito dei rifiuti radioattivi (ma occorre verificare se la normativa, che riguarda i nuovi interventi avviati *dopo* la data di entrata in vigore del Codice degli appalti, sia applicabile in questo caso). *Potrebbe....*; il grado di effettiva efficacia ed utilità infatti dipende tutto da come verrà 'declinato' lo strumento. La preoccupazione è che il DP divenga di fatto un rituale simbolico-rassicurativo e/o un espletamento 'formale' (come di fatto è spesso avvenuto con la VIA). La nuova normativa nazionale precisa che entro un anno vengano indicati i criteri per l'individuazione delle opere soggette alla procedura, distinte per tipologia e soglie dimensionali, nonché le modalità di svolgimento e il termine di conclusione della stessa. Il decreto attuativo sarà dunque la cartina al tornasole per capire l'effettiva utilità ed efficacia della nuova procedura.

Tuttavia, nessun 'marchingegno' è in grado di 'togliere le castagne dal fuoco' in 'automatico' se manca un elemento cruciale: la fiducia dei cittadini e delle comunità nelle intenzioni dei decisori e nel processo decisionale. La democrazia rappresentativa – in generale, non solo in Italia – sta attraversando da tempo una crisi di fiducia come indicano, nello specifico caso italiano, sondaggi indicatori (Demos & Pi; Istat). In queste condizioni l'unica strada percorribile consiste nella ricerca di scelte condivise e percepite come legittime attraverso processi che coinvolgano in modo incisivo ed influente i cittadini in queste – indubbiamente difficili – scelte; certo è che la tradizionale partecipazione superficiale che mira solo a informare o a consultare non basta più, bisogna risalire la 'scala della partecipazione' (cfr. fig. n.1) restituendo il potere di decidere ai cittadini.

Diversi ordini di questioni appaiono di importanza cruciale in questo riferimento.

Il primo riguarda *chi* viene coinvolto nel processo. Il testo del d.lgs 50/16, facendo riferimento ai 'portatori di interesse' non fa ben sperare; in astratto chiunque può essere interessato al o dal progetto, ma di fatto il termine è riferito ai soli gruppi d'interesse economici; se la norma venisse declinata in questo senso, si tratterebbe dell'ennesimo meccanismo di consultazione dei 'soliti noti'. Un approccio innovativo consiste invece nel coinvolgere direttamente i cittadini, anche attraverso il coinvolgimento di campioni rappresentativi sotto il profilo socio-demografico.

Il secondo aspetto riguarda le modalità di coinvolgimento; oggi sono disponibili 'metodologie' assai più innovative ed incisive rispetto a quelle previste dal modello francese (basata sulla presentazione di 'Quaderni' di osservazioni da parte dei soggetti coinvolti), che permettano ai cittadini di formarsi un'opinione informata incorporando sia conoscenze esperte che preferenze sociali.

Il terzo, non meno rilevante, aspetto investe la questione dell'effettiva influenza che il processo è destinato ad esercitare sulla decisione finale: nel d.lgs 50/16 il processo appare concepito come una mera 'consultazione pubblica', tesa a informare ('i contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori'); 'Gli esiti del dibattito pubblico e le osservazioni raccolte sono valutati in

sede di predisposizione del progetto definitivo e sono discussi in sede di conferenza di servizi relativa all'opera sottoposta al dibattito pubblico.' Il fatto che gli 'esiti vengano discussi' non costituisce di per sé una garanzia adeguata circa il peso che il processo è destinato ad avere sulle scelte. La partecipazione senza influenza non contribuisce a produrre scelte legittime e condivise; anzi, accresce frustrazione alienazione, delegittimando scelte specifiche e il sistema politico nel suo complesso..

Insomma: il dibattito pubblico, se concepito e attuato in modo innovativo, potrebbe rappresentare un'opportunità per innescare un circolo virtuoso anche nelle scelte di *siting*: per prendere (buone) decisioni, la risorsa fiducia è imprescindibile; e il prendere buone decisioni può (ri)generare a sua volta fiducia e capitale sociale.

--

Biblio e sitio-grafia

Bobbio, L. , *Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*, in Stato e mercato, 64, pp. 101-41, 2002

Demos & Pi, *Gli italiani e lo Stato*, anni vari, [www.demos.it](http://www.demos.it)

Lewanski, R., *La prossima democrazia. Dialogo – deliberazione- decisione*, 2016; scaricabile gratuitamente da [www.laprossimademocrazia.com](http://www.laprossimademocrazia.com)

ISTAT, *Rapporto BES 2014: il benessere equo e sostenibile in Italia*, 2014

Nimby Forum, 2014, [www.nimbyforum.it](http://www.nimbyforum.it)

Pomatto, G., *Gioco strategico e deliberazione. Il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova*, Torino, SPS University Press, 2011