



MaCSIS

Università degli Studi di Milano-Bicocca

Centro Interuniversitario MaCSIS

MaCSIS Working Paper Series

**LE EXPERTISE TECNICO SCIENTIFICHE NEI
CONFLITTI AMBIENTALI**

Valeria Ratti

Working Paper n.1/2014

Indice

| | |
|---|----|
| <u>Perchè affrontare il tema</u> | 7 |
| <u>Conflitti ambientali = Nimby?</u> | 9 |
| <u>Le expertise tecnico scientifiche nei conflitti ambientali</u> | 13 |
| <u>Uscire dall'impasse</u> | 17 |
| <u>Sperimentare il cambiamento</u> | 19 |
| <u>Tornare alla realtà: la parola all'esperto</u> | 21 |
| <u>Per prove ed errori</u> | 25 |
| <u>Bibliografia</u> | 27 |

1. Perché affrontare il tema

Siamo giunti a un'impasse. Le amministrazioni pubbliche non riescono ad agire, anche quando tutti ritengono che qualcosa debba essere fatto. Qualsiasi sforzo per costruire prigioni, autostrade, centrali elettriche, case di cura per malati mentali o case popolari è osteggiato da coloro che risiedono nei dintorni. Dal 1975 in questo Paese non è stato costruito neanche un impianto per il trattamento dei rifiuti pericolosi, anche se tutti ritengono che tali impianti siano necessari per evitare il fenomeno della discarica selvaggia.

_ Lawrence Susskind e Jeffrey Cruikshank _

Queste parole descrivono la situazione degli Stati Uniti, nel 1987.

Il problema dell'accettabilità sociale di grandi opere non è dunque tipicamente italiano, né le difficoltà che gli amministratori locali incontrano nella costruzione di opere pubbliche sono una novità (Bobbio, 2004). Analizzare tale fenomeno consente di puntare l'attenzione su eccezionali occasioni di costruzione di cittadinanza attiva. Sarebbe riduttivo e semplicistico identificare i conflitti ambientali come fenomeni di mero egoismo localistico. Le decisioni complesse, in particolare in ambito ambientale, possono essere occasione di coinvolgimento attivo e di partecipazione consapevole, purché i processi che portano alla definizione di tali decisioni siano condotti in maniera tale da consentire una reale collaborazione e negoziazione tra gli attori coinvolti.

In quest'ottica, il fatto che nei conflitti ambientali entrino in gioco informazioni tecnico scientifiche li rende potenziali palestre per sperimentare nuove modalità di interazione tra scienza e società, nell'ottica di costruzione di una cittadinanza scientifica.

Il presente lavoro prende le mosse dalla definizione del problema – di cosa parliamo quando parliamo di conflitti ambientali – per poi approfondire il ruolo che in tali dinamiche assumono le informazioni tecnico scientifiche e come le expertise entrano nella dinamica conflittuale. L'obiettivo è quello di valutare come le informazioni scientifiche possano uscire dalla logica

strumentale con la quale vengono generalmente utilizzate nell'ambito dei processi decisionali e possano invece diventare utile strumento per contribuire al confronto e alla costruzione di decisioni condivise. A completare il quadro delle informazioni raccolte è sembrato di particolare interesse il confronto con una figura che, nell'arco della propria vita professionale, ha maturato una conoscenza esperta in merito a tali questioni: Walter Ganapini. L'intervista è interpretata come occasione per fotografare lo stato dell'arte nel nostro Paese e tratteggiando possibili linee d'azione per il futuro.

Il quadro emerso pare essere a tinte fosche. Si intravedono però timidi spiragli di cambiamento, anche grazie alla possibilità di coinvolgere i cittadini nella costruzione della conoscenza attraverso le nuove tecnologie, in un'ottica di partecipazione del pubblico non solo ai processi decisionali ma anche alla ricerca scientifica.

2. Conflitti ambientali = Nimby?

Lo sviluppo di relazioni conflittuali può contribuire all'avanzamento del processo decisionale. La presenza di un conflitto, ad esempio, può essere utilmente assunta come indicatore della mobilitazione di una consistente quantità di risorse da parte di diversi attori: la presenza di soggetti interessati al trattamento di un problema rappresenta in sé una risorsa scarsa. Il conflitto genera interesse attorno al trattamento dei problemi collettivi.

Il conflitto spinge gli attori a definire meglio le loro posizioni, mobilitando ulteriori risorse, anche di tipo conoscitivo, articolando ed arricchendo le definizioni del problema

_ Paolo Fareri _

Nel linguaggio comune parlare di conflitto significa parlare di scontro aperto e spesso tale espressione è usata come sinonimo di guerra.

Significativamente tale vocabolo è utilizzato anche per definire un tipo d'interazione sociale in cui gli attori coinvolti si scontrano: si verifica cioè un'interazione e, spesso, un'incompatibilità tra le parti. In altri termini, gli attori si misurano con problemi d'interesse comune e concorrono alla loro soluzione. In tale accezione, il termine può assumere una valenza positiva, se inteso come momento di confronto, crescita e maturazione. Altrettanto spesso però esso identifica una situazione di stallo, d'incapacità di scegliere, di paralisi dei processi di sviluppo e decisionali.

In particolare quelli di matrice ambientale sono conflitti d'interesse per l'uso, il possesso o la proprietà di risorse scarse e possono riguardare per esempio la localizzazione di strutture a elevato impatto ambientale: inceneritori, centrali elettriche, grandi infrastrutture. La dimensione territoriale e il carattere di irreversibilità dei progetti sono la cifra distintiva dei conflitti di questo tipo (Bartolomeo, 2005). Inoltre la pretesa (talvolta presunta) di difendere interessi generali e proporre opere di pubblica utilità da parte di alcuni attori, in particolare di quelli istituzionali, contribuisce talvolta ad alimentare la dimensione conflittuale dei processi decisionali. Quanto descritto fin qui pone le basi per il malcontento e il disagio delle popolazioni locali, che spesso si auto-organizzano e, attraverso comitati

Nimby, Niaby e tutte le altre...

Gli acronimi per definire le modalità di opposizione locale si sprecano. Oltre al più conosciuto Nimby abbiamo, a seconda dell'intensità dell'opposizione: Niaby (Not In Anyone's Backyard - no nel cortile di nessuno), Banana (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone - non costruire assolutamente nulla in nessun luogo vicino ad alcuna persona) o Nope (Not in Our Planet Earth - non sul nostro pianeta terra). Ci sono poi le variazioni sul tema. L'opposizione può non essere legata alla dimensione spaziale quanto piuttosto a quella temporale ed essere agitata non dalla popolazione quanto piuttosto dai decisori istituzionali. Ecco nascere la sindrome NIMTOO (Not in My Term of Office - non durante il mio mandato) allontana le grane del decisore nel tempo lasciandole a qualcun altro o il più limitato NIMEY (Not in My Election Year - non nell'anno delle mie elezioni) (Ganapini, 2006).

agguerriti, chiedono alle istituzioni di essere ascoltate.

Le dinamiche fin qui descritte pongono le basi per la proliferazione della sindrome **Nimby**, acronimo di Not In My Back Yard – non nel mio giardino: in presenza di grandi opere, anche se di pubblica utilità, le comunità locali tendono a opporsi in maniera radicale, chiedendo la modifica o il ritiro del progetto .

Come accennato le situazioni conflittuali possono insorgere per molteplici motivi. Innanzitutto gli attori coinvolti percepiscono come iniqua la distribuzione dei benefici e dei danni di una determinata opera: i benefici sono diffusi mentre i costi (in altri termini le esternalità negative), sono concentrati. Un'intera provincia, se non addirittura un'intera regione, può beneficiare ad esempio della costruzione di un termovalorizzatore mentre sono i comuni limitrofi alla zona di costruzione a subire gli effetti immediati e potenzialmente negativi o percepiti come tali (traffico, emissioni, possibili incidenti...).

Il conflitto si innesca inoltre per la mancanza o l'uso improprio di canali di comunicazione tra gli attori e infine le strategie dei diversi attori coinvolti contribuiscono a compromettere i processi decisionali. Tipicamente, infatti, il proponente segue l'iter Decidere > Annunciare > Difendere, impedendo qualsiasi possibilità d'interazione, anche positiva, con gli altri stakeholder coinvolti: il progetto è definito da un punto di vista tecnico e se ne completa il percorso giuridico amministrativo –

decidere; quando il progetto è ultimato, è reso pubblico – annunciare; poi la decisione è difesa dalle contestazioni – difendere (Bobbio, 2004). Tale atteggiamento da parte del proponente compromette in partenza la possibilità di instaurare processi decisionali inclusivi e di ridurre i margini conflittuali.

Come accennato in precedenza conflitti di questo tipo non sono una peculiarità del nostro Paese, tuttavia il contesto italiano determina alcune caratteristiche precipue dei processi decisionali nostrani. Il nostro sistema politico sembra, infatti, essere incapace di assicurare consenso attorno a un progetto e, d'altra parte i proponenti risultano spesso essere poco credibili (Bobbio, 1996). Da un lato nel nostro Paese le tensioni sociali sono dovute all'inadeguatezza dei canali di rappresentanza democratica, all'obsolescenza e vaghezza delle leggi ambientali e alla gestione corrotta e predatoria delle emergenze (Rossi, D'Angelo, 2012), dall'altro le decisioni pubbliche, in quanto tali, costituiscono un problema. In Italia la burocrazia sembra farla da padrona, con procedure farraginose e complesse, gli esecutivi sono instabili e il sistema politico è a dir poco complesso.

Nelle politiche ambientali, il processo decisionale, cioè tutte le azioni che sono compiute dal momento in cui nasce un problema al momento in cui viene definita una soluzione (che può essere anche una non-soluzione ovvero la decisione di non decidere), risulta essere ancor più complicato. In tale settore, infatti, la

Se sei Alessandro Magno decidere è semplice



Alessandro il Grande taglia il nodo Gordiano, di Giovanni Paolo Panini, (olio su tela, 1718 - 1719)

L'aneddoto risale all'VIII secolo a.C., periodo in cui il popolo dei Frigi stava costituendo un proprio stato con una struttura politica, nell'entroterra dell'Anatolia (l'attuale Turchia), ma non era ancora stato eletto un re. L'oracolo di Telmisso predisse che il primo uomo che fosse entrato in quella nuova città su un carro trainato da dei buoi, sarebbe diventato re. Il primo a entrare fu un misero contadino di nome Gordio che, in conformità all'oracolo, fu nominato re e la cittadina prese il suo nome. Secondo lo storico Arriano, il figlio adottivo di Gordio, Mida dedicò quindi il sacro carro del padre alla divinità frigia Sabazio: il carro fu legato permanentemente a un palo, assicurandone la stanga con un intricato nodo di robusta corda in corteccia di corniolo. La profezia oracolare volle che chi fosse stato in grado di sciogliere quel nodo, sarebbe diventato imperatore dell'Asia minore. Dopo l'inverno 332-333 a.C., l'esercito militare di Alessandro Magno in espansione dalla Licia verso l'entroterra, entrò prima a Sagalassos e poi a Gordio. Qui, il condottiero provò a sciogliere il nodo ma, non riuscendovi, decise semplicemente di tagliarlo a metà con la spada, risolvendo il problema in modo netto, semplice, rapido e deciso.

L'archetipo di Alessandro Magno a Gordio che taglia il nodo invece di scioglierlo è tornato a esercitare un forte richiamo nella nostra democrazia post-consociativa. In effetti la parola decidere è, dal punto di vista etimologico, parente stretta di recidere. Non si decide senza tagliare via o sacrificare qualche alternativa o qualche possibilità. Decidere significa scegliere un corso d'azione scartando possibili corsi d'azione alternativi, come del resto indica la stessa etimologia della parola (>lat, de cædere, tagliare via) (Bobbio, 1996).

possibilità di decidere fondando la scelta su parametri scientifici è fortemente limitata dalla difficoltà di operare una sintesi tra valori contrapposti (da un lato lo sviluppo economico, dall'altro la qualità ambientale) e dall'esistenza di ricorrenti divergenze tra gli esperti sugli indicatori da adottare, sulla misurazione e sulle valorizzazioni conseguenti (Bobbio, 1996).

Non stupisce quindi che, visti tali presupposti, i processi decisionali che riguardano scelte su temi ambientali possano generare situazioni conflittuali, spesso ascritte, come accennato, al fenomeno della sindrome Nimby. Sembra però riduttivo e semplicistico associare questa formula tout court ai fenomeni di opposizione locale, riducendoli a puri movimenti di opposizione locale, mossi da interessi egoistici. Fenomeni di questo tipo rispondono piuttosto all'esigenza di rendere più visibili e trasparenti i meccanismi e le procedure decisionali all'interno delle istituzioni, come forma potenziale di partecipazione all'azione di governo. Richiamano quindi al diritto di conoscere, right to know: alla necessità per le comunità locali di conoscere rischi e benefici per prendere consapevolmente posizione e collaborare alla costruzione delle decisioni. Identificare fenomeni di opposizione locale con la sindrome Nimby, prassi diventata comune nel linguaggio dei mass media e in quello istituzionale, rende più faticoso il dialogo, compromette la possibilità di comporre il conflitto e rende difficile l'introduzione e la valutazione di modelli

decisionali alternativi al Decidi > Annuncia > Difendi. La formula sembra quindi dannosa e superata (Patrucco, 2013) se non altro perché associa tali manifestazioni a comportamenti conservatori e dettati da mere motivazioni egoistiche e di resistenza al mutamento sociale. Le opposizioni a livello locale contro discariche o elettrodotti, inceneritori o campi nomadi sono state interpretate come il rifiuto da parte dei pochi residenti coinvolti di pagare i costi (in termini di inquinamento o sicurezza) necessari per il raggiungimento di beni pubblici utili all'intera collettività. I principali promotori delle mobilitazioni contro grandi infrastrutture – i comitati cittadini – sono automaticamente associati alla sindrome Nimby e ritenuti caratterizzati dalla portata limitata delle loro richieste e rivendicazioni. Le opposizioni locali insomma, si limiterebbero a opporsi alla costruzione delle opere pubbliche senza preoccuparsi di indicare soluzioni alternative, lanciando messaggi del tipo “fatelo dove volete, purché non vicino a casa mia” (Della Porta, Piazza, 2008). Ribaltando il punto di vista su queste mobilitazioni locali, esse possono essere considerate come un esercizio di cittadinanza attiva, un'espressione di valori universali piuttosto che difesa di interessi particolaristici. In queste mobilitazioni, si esprimerebbero non egoisti individualisti ma citizen-workers che, esercitando il loro diritto come cittadini, difendono la qualità della vita nella loro comunità (Della Porta, Piazza, 2008).

3.

Le expertise tecnico scientifiche nei conflitti ambientali

Il sapere trasforma le forme e i contenuti del conflitto.

_ Donatella Della Porta e Gianni Piazza _

Nei conflitti di matrice ambientale le informazioni tecnico scientifiche rivestono sempre maggiore importanza: nei contesti decisionali in merito a problemi complessi gli esperti sono continuamente sollecitati dalle parti in causa a pronunciarsi sugli aspetti tecnico scientifici della contesa. La loro presenza è continuamente invocata ma non è quasi mai risolutiva. I proponenti presentano al pubblico una ricca mole di studi per sostanziare le proprie posizioni, gli oppositori, ritenendo tali studi insufficienti richiedono nuovi approfondimenti. I dati e gli studi tecnico scientifici hanno per entrambe le parti un valore strumentale: dovrebbero fornire dati inoppugnabili per far valere le proprie posizioni. Di fatto si innesca invece un meccanismo di accanimento tecnico scientifico all'interno del quale le risposte degli esperti sono deludenti. Le informazioni che entrano nell'arena decisionale, caratterizzata da una dinamica conflittuale di pura opposizione tra le parti, si estremizzano anche perché esperti e profani si trovano su due fronti opposti, non parlano lo stesso linguaggio e non affrontano le questioni dallo stesso punto di vista (Bobbio, Guzzetti, Pellegrini, 2010).

Sembra qui opportuno precisare che il ruolo degli esperti si qualifica per tre caratteri salienti: competenza, trasgressività e asimmetria (Pellizzoni, 2011). La competenza identifica naturalmente il sapere operativo, applicabile e riconosciuto. Tale sapere è però trasgressivo rispetto ai confini disciplinari: l'esperto è chiamato a

Ricerca scientifica, basta crederci

La ricerca scientifica continua a godere del sostegno dei cittadini europei, ma è percepita come un'attività che richiede un livello di responsabilità molto alto.

Ecco alcuni dati del nuovo Eurobarometro (interviste condotte su quasi 30.000 cittadini degli Stati che compongono l'Unione Europea):

77% del campione crede che scienza e innovazione influiscano positivamente sulla società;

80% dei cittadini si aspetta un profilo di responsabilità particolarmente alto da parte degli scienziati;

70% teme gli effetti collaterali imprevisti dell'evoluzione scientifica e tecnologica (in Italia questo dato è più basso, 62%, ben al di sotto di paesi come Francia o Svezia dove la percentuale sfiora il 90%);

54% ritiene che la scienza possa minacciare i diritti umani (+4% rispetto al 2010);

84% ritiene che i ricercatori dovrebbero ricevere un'educazione obbligatoria sull'etica della ricerca (privacy o benessere animale);

58% non si sente abbastanza informata (in Italia 30% ritiene di avere abbastanza informazioni);

27% degli italiani si ritiene interessato e informato sui temi scientifici contro una media europea del 36% e picchi del 60% in Svezia e Danimarca;

55% crede che il dialogo pubblico sia necessario (partecipazione nelle decisioni scientifiche e tecnologiche). In Italia 47% a fronte di valori attorno al 70% nei paesi del nord Europa;

42% degli italiani crede che le nostre società dipendano troppo dalla scienza e poco dalla fede religiosa (Bulgaria o Grecia il dato tocca picchi del 60%) (Delfanti, 2014).

pronunciarsi su contenuti e temi che non presentano la nitidezza e la chiarezza di quesiti liberamente posti in un contesto di ricerca. Gli esperti si trovano così costretti a dover semplificare, livellare sporgenze, riempire di certezze vuoti e dubbi che, in un diverso contesto, diverrebbero invece oggetto di eloquenti caveat (Bobbio, 2013). In ultimo la relazione tra esperti e non esperti si caratterizza per essere una relazione asimmetrica: la componente provvisoria, dubitativa e convenzionale delle basi su cui l'esperto fonda le proprie asserzioni non può essere colta dal profano che in modo limitato (Bobbio, 2013).

Nei processi decisionali che generano situazioni di conflitto quindi giocano un ruolo importante le informazioni di carattere tecnico scientifico, utilizzate per descrivere in maniera puntuale gli effetti causati dalla localizzazione di una particolare infrastruttura. Altrettanto spesso la comunicazione di tali informazioni scientifiche si inquadra nel modello di deficit: l'unico obiettivo, in particolare per i proponenti, è il trasferimento delle nozioni da parte di una expertise tecnicamente qualificata verso un pubblico ignorante. Le informazioni di stampo scientifico sono inculcate con la speranza che una maggiore alfabetizzazione possa portare a un ampio consenso e a una certa tendenza verso l'attuazione del progetto.

Per gli oppositori l'invocazione dell'expertise è una questione di vita o di morte: [il sostegno degli esperti ci serve per] "dimostrare che dietro e a supporto delle nostre ragioni

ci sono studi approfonditi e accreditati, che è un movimento che trova appoggio anche nella intelligenza universitaria, economica, in quella sociale: non erano idee buttate così, ma hanno un fondamento scientifico che su alcuni punti è anche più radicato del fondamento scientifico della proposta di progetto” (un consigliere provinciale dei Verdi della Val di Susa) (Della Porta, Piazza, 2008). L’expertise tecnico scientifica diventa così la principale risorsa che gli oppositori hanno a disposizione per rovesciare i rapporti di forza a loro vantaggio di fronte a un’opinione pubblica generalmente sospettosa nei loro confronti. La prima iniziativa di qualsiasi oppositore è quella di pretendere lo svolgimento della Valutazione di impatto ambientale e anche della Valutazione ambientale strategica.

Le informazioni sono quindi utilizzate, in entrambi i casi in un’ottica strumentale e per legittimare le proprie posizioni: la scienza costituisce l’ago della bilancia che permette – agli occhi dei contendenti – di far pendere da una parte o dall’altra il giudizio sulla loro razionalità. Alla scienza è affidata una funzione oracolare, lo scontro basato su rapporti di forza dovrebbe essere superato mediante un ancoraggio oggettivo (Bobbio, Guzzetti, Pellizzoni, 2010).

Con tali premesse l’expertise non diventa però uno strumento utile a risolvere le questioni ma viene trascinata sempre più nella dinamica conflittuale. A complicare ulteriormente il ruolo dei pareri esperti nei conflitti ambientali è la percezione stessa della scienza e della sua validità: “una

risorsa cui si ricorre sempre più per il policy-making e la scelta sociale ma al tempo stesso sempre più contestata.” (Commissione europea, *Democratising Expertise and Establishing Scientific Reference systems*, White Paper of Governance, Report of the Working group 1b, citato in Pellizzoni, 2011). Nella percezione tradizionale la scienza dice come stanno le cose: tale visione è sempre più oggetto di contestazione. La credibilità della scienza patisce l'emergere di ampi margini di incertezza in relazione ai problemi ambientali, di profondi contrasti tra gli stessi esperti nonché di usi partigiani che della scienza sono stati fatti. La perdita di credibilità degli scienziati si inserisce, per di più, in un mutamento di percezione più in generale riguardo alla scienza e alla tecnologia, considerate in misura crescente fonti di rischio piuttosto che di sicurezza e benessere. Sono di conseguenza diminuite le capacità della scienza di contribuire all'elaborazione di soluzioni consensuali (Lewanski, 1997).

I fenomeni ambientali dunque sono complessi e non sempre sono facilmente definibili e ben conosciuti. La descrizione di tale complessità a opera degli esperti utilizza modelli e stime, non risposte certe come quelle che vorrebbero ricevere i non esperti. I contendenti si aspettano certezze e invece ricevono risposte sfumate, condizionate, sottoposte a vari tipi di vincoli. Vorrebbero avere qualche punto fermo e invece devono accontentarsi di verità parziali e sfuggenti (Bobbio, Guzzetti, Pellegrini, 2010).

Le risposte sono incerte dunque e inoltre

spesso risultano essere sfasate rispetto alle domande poste: le persone hanno una percezione completamente diversa da quella elaborata dagli specialisti. Il dramma degli esperti nei conflitti ambientali è che se si attengono ai canoni scientifici rischiano di essere fraintesi. Se si sbilanciano, rischiano di non essere creduti (Bobbio, Guzzetti, Pellegrini, ibidem). Sperare in un intervento dell'esperto come *deus ex machina* in grado di fornire risposte risolutive è dunque illusorio: è necessario ripensare profondamente gli interi processi decisionali e la dinamica tra gli attori al fine di individuare modalità innovative in grado di far interagire in maniera produttiva gli attori nell'arena decisionale.

4. Uscire dall'impasse

La democrazia non è uno sport da spettatori. Se tutti stanno a guardare e nessuno partecipa, non funziona più.

_ Michael Moore _

Si pone con forza quindi la necessità di sperimentare metodi alternativi per il coinvolgimento degli stakeholders nei processi decisionali. La partecipazione degli attori alla costruzione delle decisioni non sembra eludibile, come metodo efficace per evitare da un lato la paralisi decisionale, dall'altro che le decisioni siano prese da pochi senza un minimo di ascolto delle ragioni della società civile.

L'opportunità di sperimentare percorsi decisionali diversi risponde alla domanda di democrazia diretta: una richiesta di coinvolgimento da parte dei cittadini sia nelle scelte che riguardano l'ambiente e il territorio, sia nelle questioni a elevata complessità dell'area della scienza e della tecnologia. La crisi della democrazia rappresentativa lascia spazi di sperimentazione e spiragli per l'introduzione di forme di discussione pubblica tipiche della democrazia deliberativa al fine di coinvolgere il pubblico dei non esperti da un lato, dall'altro per poter coinvolgere in maniera più efficace gli esperti stessi (Bobbio, 2013).

Tale richiesta non si sostanzia solo sulla base di risolvere in maniera più efficace i percorsi decisionali, ma è anche sancita e riconosciuta come valida dalle istituzioni stesse. Ad esempio la Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale stilata dall'Unione Europea pone l'accento sulla necessità di garantire per i cittadini il diritto di accesso

alle informazioni e a essere ammessi a partecipare ai processi decisionali.

La convenzione sottolinea che «un più ampio accesso alle informazioni e una maggiore partecipazione ai processi decisionali migliorano la qualità delle decisioni e ne rafforzano l'efficacia, contribuiscono a sensibilizzare il pubblico alle tematiche ambientali e gli consentono di esprimere le sue preoccupazioni, permettendo alle pubbliche autorità di tenerne adeguatamente conto». Una condivisione di informazioni e conoscenza che, secondo la convenzione, mira «ad accrescere la responsabilità e la trasparenza nel processo decisionale e a rafforzare il sostegno del pubblico alle decisioni in materia ambientale».

I processi decisionali per gli impianti di produzione di energia, la realizzazione di infrastrutture, gli impianti di gestione e trattamento dei rifiuti diventano così occasioni per sperimentare percorsi innovativi in un'ottica di costruzione di cittadinanza, anche scientifica (Patrucco, 2013).

Il tentativo è quello di costruire di forum ibridi, degli spazi di confronto tra cittadini ed esperti, nei quali la conoscenza formalizzata è arricchita dai saperi pratici e viceversa: un meccanismo che permetta alla logica conflittuale di trasformarsi in discussione nel merito e alla scienza di puntare più sull'argomentazione che sulla dimostrazione (Bobbio, Guzzetti, Pellegrini, 2010).

La convenzione di Aarhus parte dalla

considerazione del fatto che nei processi deliberativi si produca un apprendimento generalizzato e reciproco. Ciascun attore coinvolto (i cittadini, gli scienziati, le istituzioni) attraverso l'interazione reciproca, la deliberazione pubblica e la comunicazione apprende e fornisce nuove informazioni, confuta o verifica le proprie posizioni. In un contesto di questo tipo l'intervento degli scienziati è finalizzato a ridurre le asimmetrie informative, non a confermare l'una o l'altra posizione.

5. Sperimentare il cambiamento

Mentre si accelera il mutamento e cresce la capacità di produrre l'esistenza individuale e sociale, la nostra biologia però non si annulla e non viene meno l'appartenenza all'ecosistema. I delicati equilibri che hanno permesso l'evoluzione e l'adattamento del genere umano sul pianeta sono scossi dalle fondamenta, ma noi restiamo pur sempre esseri naturali che nascono, si riproducono, muoiono e dipendono dall'ambiente per la loro sopravvivenza. [...] è la società, sono le relazioni tra gli uomini, fragili produttori di senso, a decidere del mantenimento e dello sviluppo della specie e del suo ambiente.

_ Alberto Melucci _

La nascita di forum ibridi, come accennato diventa opportunità concreta per intraprendere processi decisionali diversi. Aprire alla pluralità di prospettive e conoscenze, a esperti e profani, diventa quindi possibilità non tanto di trovare una soluzione soddisfacente per tutti, quanto piuttosto di esercitare responsabilmente il compito decisionale (Bobbio, Guzzetti, Pellegrini, 2010). Di seguito si presentano alcuni strumenti, senza alcuna pretesa di completezza, come esempi sperimentali, primi passi verso il superamento del conflitto e il tentativo di far interagire in maniera diversa attori istituzionali, intesi come soggetti deputati a prendere le decisioni e attori nuovi, intesi come soggetti generalmente non coinvolti nei processi decisionali. Gli strumenti e le esperienze a essi correlate riguardano inoltre situazioni nelle quali le expertise tecnico scientifiche sono state integrate, efficacemente, nel processo decisionale .

Consensus conference

Le consensus conference possono essere utilizzate per valutare la posizione di una comunità in merito a una questione controversa, anche su temi tecnico scientifici. Il metodo ha due caratteri distintivi: i partecipanti sono auto-selezionati (hanno cioè risposto ad annunci pubblicitari dei promotori) e prima di giungere alla decisione finale vengono coinvolti in una serie di assemblee durante le quali le tematiche da dibattere sono approfondite con il supporto di esperti. Al termine del procedimento si esprime una raccomandazione che non ha

potere formale. Le consensus conference sono state sperimentate in più occasioni in Danimarca, orientando le decisioni del Parlamento in materia di sanità o di protezione ambientale: nel 1989 per esempio si decise di interdire la richiesta, fatta ai lavoratori in cerca di assunzione, di un profilo sanitario fondato sui test genetici.

Deliberative pooling

Il sondaggio deliberativo è stato proposto da J. Fishkin allo scopo di vedere come cittadini comuni, sorteggiati casualmente, modificano le loro opinioni dopo aver ricevuto informazioni su un problema di carattere pubblico dopo averne discusso con esperti. Coinvolgono dalle 200 alle 600 persone contemporaneamente. Le informazioni sono trasmesse ai partecipanti attraverso apposito materiale informativo, la discussione si svolge in piccoli gruppi e le risposte sono fornite da esperti e politici ai quesiti formulati dagli stessi partecipanti. L'importanza del sondaggio deliberativo risiede nel fatto che consente ai partecipanti di formarsi un'opinione, confrontarla con gli altri partecipanti ed eventualmente modificare le proprie posizioni iniziali. La selezione dei partecipanti avviene attraverso selezione casuale rappresentativa della comunità chiamata a esprimersi.

Giurie di cittadini

Lo strumento si ispira al funzionamento delle giurie popolari nel processo americano. Un piccolo numero di cittadini (da 15 a 25), estratti a sorte, discute per un numero variabile di giorni su un tema controverso, ascolta il

punto di vista degli esperti, li interroga e alla fine delibera una posizione comune che viene trasmessa ai decisori politici sotto forma di raccomandazione. I cittadini sono selezionati in modo tale da risultare rappresentativi dell'intera popolazione in termini socio demografici.

Tale metodo è già stato sperimentato in diverse occasioni nel nostro paese su temi assai disparati. A Vercelli ad esempio una giuria di cittadini è stata convocata per discutere proposti di provvedimenti da attuare per ridurre l'inquinamento prodotto dal traffico. A Modena invece i cittadini si sono espressi in merito all'uso del PSA (antigene prostatico specifico) come test di screening individuale per il tumore alla prostata e sulle campagne di sensibilizzazione da attivare sul tema.

Town meeting

Il metodo permette di svolgere una discussione e di prendere decisioni a un vasto gruppo di persone. I partecipanti sono riuniti in un'unica sede e divisi in piccoli gruppi (10-12 persone) assistiti da un facilitatore. Ogni gruppo ha a disposizione un computer collegato in rete che trasmette i contenuti della propria discussione a un'unità centrale che li rielabora e li ripropone alla platea. Le opinioni dei partecipanti possono essere valutate in tempo reale grazie allo strumento del televoto. Lo strumento è stato sperimentato dalla Regione Toscana per la discussione delle linee guida per la prima legge regionale sulla partecipazione (2006).

6. Tornare alla realtà: la parola all'esperto

La vita è un gioco di cui puoi imparare le regole se ci salti dentro e giochi fino in fondo.

_ Frank Herbert _

Seppur con qualche accenno a situazioni concrete, fino a questo momento ci si è occupati di riflessioni teoriche più che di esperienze pratiche. A chiusura di queste riflessioni è parso opportuno confrontare tali teorie con l'esperienza di chi ha dovuto, in qualità ora di decisore pubblico, ora di esperto, misurarsi con decisioni complesse. Naturalmente una sola esperienza non può essere considerata esaustiva, tuttavia riporta efficacemente alla dimensione del reale. Walter Ganapini in tal senso è sembrato una figura di grande interesse: chimico, ambientalista, docente, co-fondatore di Legambiente ed ex presidente di Greenpeace Italia è stato a lungo presidente del Comitato Scientifico Rifiuti del Ministero dell'Ambiente. Il suo nome è legato alla risoluzione dell'emergenza rifiuti che soffocò Milano nella metà degli anni novanta. In seguito ha guidato diverse aziende comunali per il trattamento dei rifiuti (Ama a Roma e Net a Udine) ed è stato Assessore tecnico all'Ambiente della Regione Campania. Attualmente è Membro Onorario del Comitato Scientifico dell'Agenzia europea dell'ambiente.

D | Gli “intoppi” nei processi decisionali, soprattutto legati a temi ambientali non sono certo una novità, hanno caratterizzato i processi localizzativi fin dagli anni Settanta. Un approccio diverso è possibile?

R | Negli anni ottanta Susskind analizzò il problema dei conflitti ambientali applicandovi concetti derivanti dall'analisi

sociologica, antropologica ed economica. Lo schema di risoluzione che proponeva era assolutamente razionale e sottolineava la necessità dell'empowerment o per dirla con parole di Don Milani la necessità di dare la parola a chi non l'ha.

Per Susskind il primo passo riguardava lo svelamento degli interessi, anche nascosti, che stanno dietro alle grandi scelte di sviluppo. A seguito del demascheramento degli interessi in gioco si avvia il processo negoziale nell'ambito del quale dove assolutamente entrare un'autorità che sia validatore terzo indipendente, a tutela dell'interesse generale. Il validatore terzo si deve muovere sulla base della migliore informazione scientifica disponibile. Questo approccio è stato successivamente ripreso dall'Agenzia Europea per l'Ambiente nella logica della best available information. Nel mondo "civile", nel nord America e in Europa, Italia a parte, tende ad accadere sostanzialmente questo: si avvia una negoziazione, in presenza di tutti gli stakeholders, cittadini compresi e le decisioni devono essere orientate sulla base di uno schema di informazioni condivise e accettate e soprattutto garantite da un validatore terzo indipendente, le Agenzie ambientali, appunto.

Un esempio efficace di negoziazione, certamente molto complessa e che subisce le pressioni della politica, è il dibattito attualmente in corso negli Stati Uniti sul tema del fracking. Si stanno valutando tutti gli effetti del fracking sulla sismicità, dagli effetti sulle acque profonde, all'emissione

di composti chimici durante le fasi di perforazione e così via. È un percorso difficile, nulla è leggibile in termini lineari e deterministici, non sempre uno più uno fa due, ma c'è comunque la volontà di analizzare la situazione, partendo dalla migliore conoscenza scientifica disponibile su questo tema.

Lo stesso approccio lo sta seguendo l'Agenzia Europea per l'Ambiente, che si muove sulla base del principio di precauzione. L'Agenzia ha più volte sottolineato come l'aver sottovalutato le conoscenze che via via si accumulavano su temi di grande interesse, prima tra tutte la questione dell'amianto, ha creato problemi infernali. Questo accade nel mondo civile dove ognuno fa il suo mestiere e gli interessi si rappresentano, forse non sempre in modo limpido e trasparente. Però quando le cose non vanno ci sono gli anticorpi per svelare gli inghippi. Ad esempio durante l'epoca Bush, vennero smascherati i lobbisti della Exxon che falsificavano i rapporti scientifici sul cambiamento climatico destinati al presidente e ora Obama ha lanciato una campagna capillare per spingere ogni singolo cittadino all'azione.

Insomma se gli interessi si palesano si gioca a carte scoperte. Anche in Francia si sta avviando un percorso di modifica della politica su nucleare che comunque ai tempi di De Gaulle venne definita nell'ambito di un contesto di rappresentazione democratica.

D | Per ora abbiamo parlato solo degli Stati Uniti e di alcuni paesi europei... e l'Italia?

R | Il problema in Italia è che non siamo in grado di conoscere per deliberare come diceva Einaudi. La necessità è che lungo la catena decisionale ci sia il rispetto del proprio ruolo, soprattutto delle fonti tecniche. In Italia questo è stato possibile sino a metà degli anni 90, quando è emerso con forza il cosiddetto ambientalismo scientifico, cioè la possibilità di mettere a disposizione di chi ne avesse bisogno competenze fondate. Tale possibilità era dettata dal fatto che la complessità dello sviluppo attuale e di ciò che lo caratterizza richiede che si generi una comunità scientifica di massa. Non si tratta genericamente di divulgare, la necessità è quella di trasferire strumenti di conoscenza scientifica a chi si trova sul territorio.

Dal '95 al 2001 il lavoro fatto dall'Agenzia Nazionale per la Protezione Ambientale e il completamento della rete delle agenzie regionali proseguì questa intenzione. L'obiettivo era creare il validatore terzo indipendente rispetto al territorio, che si doveva caratterizzare per trasparenza, accountability e terzietà rispetto agli interessi in gioco, con compiti di monitoraggio di qualità delle variabili ambientali e contributi alla valutazione ambientale strategica di piani e di programmi e alla valutazione di impatto ambientale di progetti.

Dal 2001 questo lavoro subì un rallentamento a dir poco drastico. Di fatto oggi l'Agenzia Nazionale non esiste più e quelle Regionali fanno paura, non perché non ci siano delle valide professionalità al loro interno ma perché sono state

stroncate economicamente e sono state profondamente snaturate. Basti pensare ad esempio che in Lombardia se vuoi un'analisi sulla qualità delle acque è necessario pagarla, cosa assai facile per un gruppo industriale, meno accessibile per un cittadino o un gruppo di cittadini.

L'elemento essenziale del gioco negoziale, il validatore terzo indipendente, in Italia è stato ucciso... Ed è partita la storia della Nimby, della popolazione emotiva, della pancia della gente... stupidaggini! Stupidaggini contraddette non da Ganapini, che per altro qualche esperienza in merito ce l'ha, ma dalla Commissione Europea quando nel 1990 avviò il censimento e l'analisi dei conflitti ambientali in Europa. Da quel censimento emergeva che la sindrome non era Not in My Back Yard quanto piuttosto Not In My Terms Of Office, non durante il mio mandato. Lo scarica barile delle competenze che è tipico delle istituzioni del nostro paese è stato terreno fertile per alimentare i conflitti ambientali: oggi il cittadino e l'interesse comune nel nostro Paese sono tutelati dal nulla. E in tutto questo percorso la conoscenza scientifica è assolutamente massacrata e frammentata, usata strumentalmente per quella volta che può risultare coerente con gli interessi in gioco. Uno Stato non è tale se non ha strutture tecniche e scientifiche in grado di sostenerlo e in Italia tali strutture sono state destrutturate, scientificamente.

D | La prospettiva non sembra rosea, ma ci sono dei tentativi di sperimentare

soluzioni alternative: penso ad esempio ai forum ibridi, alle giurie di cittadini, a esperienze di progettazione partecipata. Insomma c'è qualche possibilità?

R | Resto del mondo versus Italietta... Nel resto del mondo il public hearing è diventata una pratica interna e consolidata nel percorso di valutazione di impatto ambientale, come strumento necessario per mettere in moto dinamiche di partecipazione intelligente. Uno strumento quasi di routine. In Italia le esperienze di questo tipo non hanno attecchito... anche le Agende 21 che in tutto il mondo sono state interpretate come momento reale e fattivo di partecipazione da noi sono diventate le riserve indiane per far sfogare gli ambientalisti.

Il problema fondamentale è che manca la materia del contendere, la conoscenza! Per deliberare è necessaria una rete di attori e di strumenti che siano aggiornati nel tempo e di cui rimanga traccia, consentendo di valutare razionalmente il da farsi. Con questo non voglio dire che non ci sia speranza, non ci sia più niente da fare. Credo però che i cittadini debbano esigere che si ricostruisca un tessuto di conoscenza gestito da attori che interferiscano il meno possibile con la politica ma che interagiscano il più possibile con le istituzioni laddove le istituzioni siano rispettabili.

D | Facile a dirsi ma nei fatti la strada sembra in salita...

R | Credo che una grande mano ce la daranno gli strumenti legati alle nuove

tecnologie dell'informazione e le tecnologie miniaturizzate che consentono di lavorare in una logica propositiva e di sussidiarietà rendendo protagonisti i cittadini stessi.

I cittadini possono divenire sostanzialmente padroni del proprio territorio e del proprio ambiente aumentando la sensibilità degli strumenti che afferiscono al campo della sensoristica.

Perché l'interesse e la sensibilità sui temi ambientali da parte dei cittadini non è mai diminuito. Lo confermano anche i dati dell'Eurobarometro: non è mai calata la sensibilità sui temi ambientali e sulla salute. È certamente calata l'attenzione delle agende politiche (soprattutto in Italia), ma i cittadini sono attenti quindi mobilitabili. E queste strumentazioni possono rendere le comunità capaci di conoscere e controllare il proprio territorio e il proprio ambiente. E da ultimo forse una parola di speranza la può dare anche questo Papa, che sta preparando un'Enciclica sulla custodia e la Salvaguardia del Creato che potrebbe avere la potenza di aprire nuove linee di azione là dove tutti vorrebbero chiudere (soprattutto la politica).

7. Per prove ed errori

La combinazione delle parti non è una semplice addizione, ma possiede la natura di una moltiplicazione o di un frazionamento o della creazione di un prodotto logico, un attimo di illuminazione.

_ Gregory Bateson _

Le parole di Walter Ganapini non sono certo rincuoranti e sembrerebbe facile concludere con parole amare. La situazione italiana è difficile da affrontare, i margini di speranza sono limitati, i nodi da sciogliere nel nostro Paese sono troppi e troppo aggrovigliati. È altrettanto vero che, pur partendo da un contesto fortemente compromesso e da una realtà nella quale prendere decisioni sembra una fatica titanica che nessuno si vuole assumere, investire sul rinnovamento dei processi decisionali pare essere un'occasione di grande importanza, se non l'unica (l'ultima?) per risalire la china.

Innanzitutto per creare opportunità di cittadinanza attiva, ricostruendo la fiducia nelle istituzioni e nella possibilità di partecipare attivamente alle decisioni che riguardano il territorio e l'ambiente. In seconda istanza poi per sperimentare contesti nei quali decidere consapevolmente significa conoscere. E si può contribuire attivamente non solo a prendere le decisioni ma anche alla costruzione stessa della conoscenza.

Non bisogna nascondere che l'attivazione di percorsi inclusivi solleva criticità rilevanti, per esempio rispetto alla rappresentatività degli stakeholder coinvolti, all'allungamento dei tempi e al possibile aumento dei costi. Parrebbe più opportuno chiedersi a quali contributi si rinuncia escludendo dai processi decisionali i non esperti, quanto lunghi e complicati possano diventare (e sono diventati) processi localizzativi di grandi opere "bloccati" dalle opposizioni locali. A questo punto, perché non sperimentare?

8. Bibliografia

Un libro è un giardino
che puoi custodire in tasca.

_ Antico proverbio arabo _

AA.VV., 2007, **Le vie della partecipazione: verso una legge regionale per la partecipazione dei cittadini**, Report definitivo electronic Town Meeting, Regione Toscana

Arielli E., Scotto G., 1998, **I conflitti**, Bruno Mondadori, Milano

Bartolomeo M., 2005, **Conflitti ambientali, Cosa sono e perché nascono**, Working Paper non pubblicato per Osservatorio Gestione Conflitti Ambientali e Territoriali

Bobbio L., 1996, **La democrazia non abita a Gordio: studio sui processi decisionali politico-amministrativi**, Franco Angeli, Milano

Bobbio L., Zeppetella A., 1999, **Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali**, Franco Angeli, Milano

Bobbio L., 2002, **I governi locali nelle democrazie contemporanee**, Editori Laterza, Roma

Bobbio L. (a cura di), 2004, **A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi**, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli

Bobbio L., 2007, **Amministrare con i cittadini: viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia**, Rubettino Editore, Soveria Mannelli

Bobbio L., Pomatto G., 2008, **Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche**, rapporto di ricerca, Provincia Autonoma di Trento

- Bobbio L., Guzzetti L., Pellegrini G., 2010, **Il ruolo degli esperti nelle procedure di partecipazione e coinvolgimento dei cittadini**, in *Tecnoscienza*, Volume 1
- Bobbio L. (a cura di), 2013, **La qualità della deliberazione, processi dialogici tra cittadini**, Carocci Editore, Roma
- Bush V., 2013, **Manifesto per la rinascita di una nazione**, Bollati Boringhieri, Torino
- Cerroni A., Simonella Z., 2014, **Sociologia della scienza**, Carocci Editore Roma
- Delfanti A., 2014, **Ricerca sì, ma responsabile**, in *Le Scienze*, numero 545
- Della Porta D. (a cura di), 2004, **Comitati di cittadini e democrazia urbana**, Rubettino Editore, Soveria Mannelli
- Della Porta D., Piazza G., 2008, **Le ragioni del no: le campagne contro la TAV in Val di Susa e il ponte sullo Stretto**, Feltrinelli, Milano
- Faggi P., Turco A., 2001, **Conflitti ambientali. Genesi, sviluppo, gestione**, Unicopli, Milano
- Fareri P., Giraudi M., 2009, **Rallentare, Il disegno delle politiche urbane**, Franco Angeli, Milano
- Ganapini W., 1981, **Per una comunità scientifica di massa**, in *Entropia e potere*, CLUED
- Ganapini W., 1999, **Agenzie ambientali, occupazione e competitività nel Mezzogiorno e nel Paese**, in *Atti della Terza Conferenza Nazionale delle Agenzie Ambientali*, Napoli
- Ganapini W., 2006, **Negoziare del conflitto ambientale in tema di rifiuti: sindrome Nimby o Nimtoo?**, in *Micron*, ecologia, scienza, conoscenza, n.6, ARPA Umbria
- Greco P., 2013, **Cittadinanza scientifica**, in *Micron*, ecologia, scienza, conoscenza, n. 24, ARPA Umbria
- Greco P., Silvestrini V., 2009, **La risorsa infinita: per una società democratica della conoscenza**, Editori riuniti, Roma
- Lewenstein B.V., 2003, **Models of public communication of science and technology**, in *Public Understanding of Science*, Cornell University, Ithaca, NY
- Melucci A., 1994, **Passaggio d'epoca, il futuro è adesso**, Feltrinelli, Milano
- Okoli C., Pawlowski S.D., 2004, **The Delphi Method as a Research Tool: an Example, Design Considerations and Applications**, in *Information & Management*, Vol. 42
- Patrucco D., 2013, **Conflitti ambientali: Nimby o cittadinanza (scientifica)?**, in *Scienza in rete*
- Sclavi M., 2002a, **Arte di ascoltare e mondi possibili**, Milano, Le Vespe
- Sclavi M., 2002b, **Avventure urbane. Progettare la città con gli abitanti**, Milano, Eleuthera
- Sinomer Y., 2009, **Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia**

partecipativa, Edizioni Dedalo, Bari

Susskind L., Cruiskhank J., 1987, **Breaking the impasse**, Basic Books, New York

Valente A., Castellani T., 2014, **Prove di dialogo tra scienza e politica**, in *Le Scienze*, numero 550

