

COMUNICAZIONE E PROCESSI DECISIONALI
NELLA GESTIONE DEI RISCHI E DEI CONFLITTI AMBIENTALI

Dr.ssa Federica Andreucci

Tutor: Dr. Manlio Maggi
Co-tutor: Dr.ssa Carolina Lonigro

Prefazione

Il lavoro della Dr.ssa Andreucci analizza, sia dal punto di vista dei contributi teorici che da quello di alcune esperienze concrete di cui si è ravvisato il carattere innovativo, il ruolo della comunicazione e dei processi decisionali partecipativi nella gestione dei rischi e dei conflitti ambientali.

La considerazione che ci ha indotto a proporre questo tema come oggetto di un tirocinio di formazione, è stata quella della centralità e della crucialità dei processi comunicativi nella gestione di problematiche ambientali che riguardano ambiti territoriali specifici.

Parlando di “processo comunicativo”, non intendiamo certo riferirci alla mera trasmissione di informazione, che ne costituisce solo un aspetto, ma alla sua reale natura di fatto “interattivo”, “bidirezionale”, in cui appunto interagiscono attori sociali diversi, portatori di interessi, valori, bagagli informativi e culturali eterogenei, tali da determinare una lettura diversa dello stesso fenomeno o la percezione di fenomeni diversi nell’ambito di una stessa situazione di rischio.

Ciò che rende difficile il confronto e il dialogo tra questi vari attori (istituzioni, imprese, comitati di cittadini, rappresentanti di movimenti ambientalisti o altre forme organizzative spontanee) è anche il fatto che, in questo campo, non possiamo contrapporre un “sapere” degli esperti a un “non sapere” del cittadino comune, perché in molti casi abbiamo a che fare non con certezze scientifiche ma con stime probabilistiche; e queste non solo ci dicono poco sulla reale entità di un potenziale danno ambientale nel lungo periodo, ma nella loro “asetticità numerica” trascurano, nella valutazione di una possibile situazione di rischio, quelle dimensioni che più caratterizzano il tessuto sociale di una data comunità, che ne determinano l’equilibrio e di cui non si può non tener conto quando scelte e decisioni riguardano un impianto tecnologico o il suo potenziamento.

Da qui la necessità di ricorrere a strumenti che facilitino il confronto e il dialogo tra i vari attori sociali.

Un primo passo potrebbe essere quello di promuovere una condivisione di elementi informativi e di significati, porgendo contenuti scientifici e tecnici con un linguaggio chiaro e accessibile a tutti; ciò faciliterebbe l'acquisizione di consapevolezza delle problematiche ambientali esistenti e il fatto di sentirsi corresponsabili di scelte aventi importanti ripercussioni sul territorio.

L'ambito della gestione dei rischi ambientali e quello dei possibili conflitti presenta problematiche di non facile soluzione, in quanto relative a fenomeni complessi, in cui, come sopra detto, entrano in gioco un numero elevato di variabili di tipo fisico, sociale, culturale ed economico; inoltre, cosa di non poco conto, nell'analisi di una situazione di rischio spesso gli stessi esperti sono in disaccordo, perché anche la loro percezione dei nessi di causalità tra un fenomeno e l'altro può essere diversa, non solo per i differenti percorsi metodologici che possono legittimamente coesistere nelle valutazioni tecniche ma anche per le peculiarità culturali, valoriali ed etiche di ciascuno di essi; ne consegue che, in un ambito come questo, tutti gli apporti e tutti i contributi anche dei non esperti possono mettere in luce aspetti e implicazioni poco considerati.

Da queste considerazioni emerge la necessità di favorire una partecipazione che non si fermi al livello dell'informazione, magari su progetti già avviati o decisioni già prese, ma che tenda a costruire un consenso collettivo e consapevole, attraverso cui tutti gli attori sociali possono dare il loro contributo nella definizione dei termini di un problema, nell'analisi di una situazione di rischio, nella progettazione di un intervento sul territorio.

Manlio Maggi - Carolina Lonigro

Sunto dell'elaborato

L'incremento dei conflitti che si originano nell'ambito della gestione del territorio e dei rischi ambientali, e che vedono protagonisti non più solo le associazioni di ispirazione ecologista ma i cittadini in prima persona, riuniti spontaneamente in comitati e gruppi di protesta, ha stimolato le riflessioni contenute nel presente lavoro. Lo scopo che ci si prefigge è comprendere il fenomeno avvalendosi di un punto di vista distaccato e generalizzante, con la speranza di individuare alcune criticità comuni alle manifestazioni del dissenso e le buone pratiche che possono contribuire alla determinazione di contesti molto più pacati e collaborativi.

Sono tante, infatti, le situazioni nelle quali si sperimentano forme di inclusione dei residenti nei processi decisionali locali e in cui si respirano atmosfere di collaborazione serena e proficua, che, al contrario delle situazioni “calde”, evitano l'immobilismo e l'incomprensione reciproca.

Proprio in questa diversità nelle premesse (il grado di partecipazione) e nelle conseguenze (i toni del dibattito) sembra di poter individuare alcune importanti caratteristiche che descrivono il clima di distensione o conflittualità nel territorio in esame; si suppone infatti, seguendo approcci costruttivisti e simbolico-culturali allo studio del rischio, che le manifestazioni di opposizione possano nascere dalla pretesa di amministratori pubblici e imprese che i cittadini accettino senza alcuna rielaborazione critica e socio-culturale, il sapere e i giudizi positivi relativi a determinati progetti di sviluppo derivanti dal mondo scientifico e tecnico e, quindi, senza alcuna necessità di essere coinvolti precocemente nel processo decisionale. La mancata disponibilità da parte di imprese ed enti locali ad ascoltare i residenti nella fase decisionale alimenterebbe i conflitti, sia perché i cittadini si trovano nell'impossibilità di dare forma al territorio secondo i propri desideri, sia perché l'essere all'oscuro delle scelte di sviluppo, elaborate nel chiuso di uffici comunali alla presenza di soli tecnici, scienziati e referenti di imprese, incrementa i sentimenti di sfiducia e di sospetto nei confronti dei decisori ed impedisce di raggiungere un senso di soddisfazione diffuso.

L'innovativa sperimentazione nel territorio italiano di varie forme di inclusione della popolazione ai processi decisionali, gli sforzi profusi nell'ascolto dei cittadini e nella sollecitazione della loro partecipazione, permette, al contrario di attivare processi di mediazione e di reciproca comprensione non facili né veloci, ma che hanno l'innegabile pregio di ridurre le ostilità, favorire la collaborazione fra cittadini, enti pubblici ed imprese e scongiurare un clima di insoddisfazione e di reciproca sfiducia fra le parti. Inoltre il coinvolgimento precoce del pubblico nel processo decisionale può rappresentare un'adequata risposta alle sollecitazioni alla costruzione di una cittadinanza consapevole e attiva e alle scelte di sviluppo il più possibile sostenibili e responsabili, provenienti dagli incontri internazionali che si sono succeduti da Stoccolma, nel 1972, a Johannesburg, nel 2002, sui temi dell'ambiente, dello sviluppo e della sostenibilità.

Ma, oltre agli esempi di partecipazione in senso stretto alle decisioni pubbliche, nel testo trova spazio anche una breve descrizione dell'esperienza del Residential Advisory Board, un'opportunità per i cittadini residenti di dialogare in maniera costante e sistematica con le imprese, portatrici di sviluppo ma anche di un probabile rischio ambientale; pur non rappresentando per i residenti una vera occasione di partecipazione alle decisioni di gestione o di costruzione del territorio, si è ritenuto importante considerare tale forma di dialogo con il pubblico, in virtù della possibilità che essa offre nella creazione di un clima di serenità, di comunicazione bidirezionale, di disponibilità allo scambio di informazioni e alla costruzione congiunta di significati.

Abstract

Territory management and environmental risk conflicts increasing, that involved environmental N.G.O.s and, recently, citizen committee and citizens themselves, is the base of this work.

The aim is to comprehend the phenomenon, from a not involved and generalized point of view. The hope is to find critical elements in dissents manifestation, and such good practices that contribute to a calmer and more collaborating context.

We have many examples of residents involved in decisional processes in a quite and profitable atmosphere of cooperation, that, on the contrary of “hot” situations, avoids the do-nothing policy and the mutual misunderstanding.

Maybe the diversity in the premises (the participation degree) and in the consequences (the tones of the debate) are some important elements that describes the climate of distension or conflicts in the territory; it is supposed in fact, following constructivist and symbolic-cultural approaches to the study of risk, that manifestation of opposition can be born from the pretence of administrations and industries that citizen will accept the knowledge and the positive opinions of scientist and technical experts about some developing project, without any critical and socio-cultural rework, and, therefore, without the need to be early involved in decisional process.

The lacked availability of enterprises and local agencies to listen to the residents in the decisional phase would feed the conflicts. In fact citizens can't give shape to the territory according to their own desires and they don't know the development choices, elaborated with the only cooperation of technicians, scientists and firm referent. So mistrust and suspicions toward who decides increase and detain for reaching a diffuse satisfaction sense.

On the contrary, the innovative experimentation in Italy of several shapes of inclusion of the people in the decisional processes and the profuse efforts in listening citizens and requesting their participation allows to activate mediation and mutual understanding processes. It is neither easy nor fast, but it has the undeniable great value to reduce hostilities, encourage cooperation between citizens, public agencies and private companies and avert a climate of dissatisfaction and mutual mistrust between the parts.

Moreover, the premature involvement of the public in the decisional process can be considered an adequate answer to the request (coming from the international meetings from Stockholm in 1972, to Johannesburg, in 2002, about environment, development and sustainability) of constructing an aware and active citizenship and to the request of development choice the most possible sustainable and responsible.

In the text not only examples of real participation to public decisions are described but also the Residential Advisory Board. This is an opportunity for the residents to communicate steadily and systematically with private company, that carries development but also a probable environmental risk; even if it is not a real occasion of participation to the decision of management or construction of the territory, who writes thinks that it is important because it gives the possibility to create a climate of serenity, bidirectional communication, availability to exchange information and to construct meanings together.

Indice

INTRODUZIONE.....	P. 7
METODOLOGIA.....	P. 10
 CAPITOLO 1. LE SOLLECITAZIONI DEGLI AMBIENTI ISTITUZIONALI INTERNAZIONALI ALLA PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI.....	 P. 13
 CAPITOLO 2. LE RAGIONI DEL CONFLITTO.....	 P. 16
Paragrafo 2.1. La tematica del rischio: una difficoltà nel processo decisionale.....	 P. 16
Paragrafo 2.2. L’incertezza.....	P. 18
 CAPITOLO 3. LA PARTECIPAZIONE.....	 P. 23
Paragrafo 3.1. Il primo livello di partecipazione: la diffusione di informazioni..	P.27
3.1.1. I comitati di cittadini.....	P. 28
3.1.1.1. Il comitato di cittadini “No Antenne” di Pisticci (MT).....	P. 29
3.1.1.2. Impianto eolico off-shore in Puglia.....	P. 30
3.1.2. Far conoscere un servizio.....	P. 32
Paragrafo 3.2. Il secondo livello di partecipazione: la consultazione.....	P. 33
Paragrafo 3.3. La progettazione partecipata.....	P. 34
3.3.1. Giurie di cittadini a Torino.....	P. 38
Paragrafo 3.4. Il quarto livello di partecipazione: l’ <i>empowerment</i>	P. 40
Paragrafo 3.5. L’informazione come controllo: il <i>Residential Advisory Board</i> ...	P. 41
 CONCLUSIONI.....	 P. 46
 BIBLIOGRAFIA.....	 P. 49
 SITOGRAFIA.....	 P. 50

Introduzione

L'emergere e il radicarsi nelle società occidentali contemporanee di quella che è stata denominata "questione ambientale", ha certamente animato il dibattito degli ambienti scientifici, tecnici, politici e dell'opinione pubblica per tutto il XX secolo e ancora oggi continua a porre interessanti e cruciali interrogativi, nonché problematiche che richiedono soluzioni urgenti e a lungo termine. Il manifestarsi di un certo degrado in alcune funzioni fisico-naturali dell'ambiente, per il quale è stata accertata, o almeno sospettata, l'esistenza di una specifica causalità nell'agire dell'essere umano, ha permesso la nascita di alcune riflessioni critiche in merito allo stile di vita, ai sistemi di produzione economica e al rapporto dell'uomo con la natura. Il pensiero e il dibattito intorno a questo tema, nel corso degli anni si è evoluto e modificato nei toni e nei contenuti, ma anche nei protagonisti e nei soggetti che vi hanno preso parte.

Uno dei cambiamenti che è possibile attestare attualmente, ad esempio, riguarda i partecipanti al dibattito e i soggetti che si dichiarano coinvolti nella questione ambientale. La crisi ecologica e la considerazione dei mutamenti, in certi casi irreversibili, che coinvolgono la natura oggi non sono più, infatti, solo di pertinenza di un'élite benestante e sensibile, né sono demandate interamente ed esclusivamente al lavoro di politici, incaricati di favorire o imporre le pratiche meno aggressive nei confronti della natura, o a quello di scienziati e studiosi, impegnati nell'individuare risposte alla crisi e nel suggerire comportamenti individuali e collettivi accettabili. La questione ambientale coinvolge praticamente tutti gli esseri umani, di qualsiasi provenienza geografica ed estrazione sociale e ormai da qualche decennio si fa strada la convinzione che collettivo debba essere anche lo sforzo di comprensione del problema e di introduzione di una reale e decisiva inversione di tendenza. Non è più una questione di apprezzamento estetico di spazi incontaminati, di oasi verdi da tutelare anche contro le esigenze di sviluppo di una società in via di espansione. Comunque, l'ambientalismo della prima ora, quello d'inizio secolo scorso promosso da classi agiate e preoccupate per la salvaguardia di spazi naturali, ha certamente introdotto un punto di vista inusuale rispetto alle epoche precedenti ed ha contribuito a promuovere la necessità di difesa di specie animali e vegetali, quale elemento importante e da valorizzare in quanto tale, a prescindere dal vantaggio per l'essere umano.

La storia dell'ambientalismo individua anche un altro, fondamentale, momento evolutivo. La scoperta e la convinzione che proprio l'essere umano, proprio la specie vivente maggiormente adattatasi alle difficoltà dell'ambiente naturale, quella, si direbbe, più evoluta e dominante, possa essere non più preminente rispetto al resto del creato, ma addirittura solo un punto di una rete, strettamente legato agli altri punti, il resto del mondo naturale animato e inanimato, e non più importante di loro, ma in certi casi dipendente da loro. Quella della rete è un'immagine che si è affermata nel corso del XX secolo e che ha riguardato non solo il rapporto dell'uomo con la natura e quello fra tutte le specie viventi e non viventi, ma molti altri settori della vita sociale. La concezione della rete come abbattimento delle barriere sociali, linguistiche, spaziali e temporali, derivante dal fenomeno della globalizzazione, si è unita a quella dell'interdipendenza reciproca di tutte le componenti del mondo naturale, uomo compreso, ed ha assunto delle specifiche connotazioni ambientalistiche, che hanno contribuito ad arricchire non solo il movimento sociale in questione, ma proprio il modo di pensare stesso delle persone.

D'altra parte, oltre al riconoscimento dell'aspetto globale della crisi ecologica e oltre alla consapevolezza di essere creature fragili ed esposte, come le altre specie viventi, a rischi naturali o indotti, un altro elemento cruciale da considerare in questa succinta analisi dell'evoluzione della questione ambientale è la disponibilità a prendersi cura in prima persona del proprio spazio di vita e della propria persona. Terminata l'epoca nella quale le istituzioni pubbliche impongono, moralmente o giuridicamente, lo stile di vita, le modalità di cura di se stessi, ecc., attualmente si vive un'era storica nella quale, al contrario, la responsabilità delle scelte che l'individuo compie ricade unicamente sull'individuo stesso: egli avrebbe conquistato la libertà di scelta in moltissimi ambiti (nel lavoro, nella fede religiosa, nella vita affettiva, nel luogo di residenza), anche a causa dell'allentamento del controllo e del vincolo dato dalle tradizioni e dal gruppo sociale, e avrebbe raggiunto una maggiore capacità di decidere per se stesso, in maniera autonoma, usufruendo di tutta quella moltitudine di opportunità offerte da una società aperta dalla globalizzazione. Questa conquista ha comportato certamente un peso considerevole, poiché allo stesso tempo, mentre misuravano la loro aumentata capacità di scelta, le persone hanno anche scoperto di aver ottenuto la responsabilità personale delle proprie decisioni ed anche il dovere di far fronte alle conseguenze di eventuali errori.

Ciononostante la spinta verso l'individualismo e l'autonomia appare ancora molto forte, soprattutto per quanto riguarda il ristretto ambito personale. Questa tendenza sembra

essere in qualche modo legata anche ai suggerimenti che provengono dagli ambienti istituzionali internazionali relativamente all'allargamento della questione ambientale allo spazio di pertinenza dei cittadini, e alle sempre meno forti manifestazioni di delega delle responsabilità delle persone nei confronti degli enti pubblici e privati. Da una parte, le riunioni internazionali sul tema della crisi ecologica hanno maturato sempre di più la convinzione della necessità di una partecipazione dal basso alle decisioni di sviluppo del territorio e di una responsabilizzazione dei singoli individui per quanto riguarda gli impatti prodotti. Dall'altra parte, sono i singoli cittadini che, anche a causa di una minore fiducia negli amministratori, rispetto al passato reclamano sempre maggiori spazi di partecipazione e pretendono, assumendo anche atteggiamenti ostili, di essere informati ed inclusi nei momenti decisionali che riguardano la collettività. In un certo senso essi allargano anche all'ambiente e al proprio spazio di vita quella volontà di scelta e di decisione che hanno conquistato per la propria persona.

Il presente lavoro ha come obiettivo una rapida descrizione proprio di questa partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche, del tentativo da parte delle persone di diventare protagonisti della gestione del proprio spazio di vita e delle manifestazioni conflittuali, ormai così frequenti, di tali desideri e atteggiamenti; una trattazione non dettagliata e sistematica, questa, che vorrebbe rappresentare solo il principio di una serie di riflessioni più accurate e approfondite sul tema, che non aspira ad individuare soluzioni laddove tale spinta partecipativa assuma toni conflittuali, né a dare spiegazioni definitive dell'origine di tale spinta. Non si ritiene, infatti, di aver raggiunto un punto fermo in merito alla comprensione di tale fenomeno, ma solo di aver contribuito alla descrizione dello stesso.

Dopo una esposizione delle sollecitazioni internazionali alla partecipazione pubblica ai processi decisionali e al raggiungimento di uno sviluppo il più possibile ecosostenibile e solidale, (in particolare si tratterà l'incontro internazionale tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992, il tema dell'Agenda 21, e la Convenzione di Aarhus), si analizzeranno altri fattori che possono essere alla base delle spinte verso i processi partecipativi inclusivi, come il concetto di rischio e la difficoltà di raggiungere un accettabile grado di certezza e affidabilità nelle conoscenze sugli impatti a lungo termine dei comportamenti umani sull'ambiente. Riconosciuta la dignità del sapere del senso comune e della costruzione sociale dei significati e della conoscenza, abbracciando in certi casi anche una visione

costruttivista, si passerà poi ad individuare delle possibili vie di partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche, con l'ausilio delle considerazioni di alcuni importanti autori come Luigi Bobbio e Luigi Pellizzoni, i quali hanno prodotto significativi lavori sulla deliberazione pubblica e sulle modalità di attivazione di un processo decisionale inclusivo. La descrizione esemplificativa di alcune situazioni nelle quali tali forme partecipative sono state sperimentate si offre come ausilio del lavoro descrittivo compiuto.

Si concluderà illustrando succintamente il *Residential Advisory Board*, una forma di partecipazione pubblica di recente costituzione, che non è stata inclusa nei lavori descrittivi degli autori citati, ma che si ritiene sia un importante segnale della vivacità dell'argomento e della profonda volontà dei cittadini di inserirsi nelle politiche pubbliche e delle istituzioni di trovare forme decisionali collettive che rendano soddisfatti i residenti e riducano le manifestazioni di protesta in opposizione a progetti sgraditi.

Metodologia

Essendo tale lavoro compiuto con finalità meramente descrittive e compilative, non si è proceduto con indagini in profondità che coinvolgessero direttamente i protagonisti dei conflitti, siano essi cittadini, istituzioni pubbliche, enti privati, ecc.. Ad eccezione di una breve intervista sulla nascita e sui recenti sviluppi del *Residential Advisory Board* ferrarese alla responsabile del progetto, la Dott.ssa Cinzia Graps, dell'U. O. Relazioni con i cittadini e Decentramento del Comune di Ferrara, non sono stati costruiti e somministrati questionari, né è stata compiuta una vera indagine sul campo.

L'elaborazione di tale scritto si è avvalsa della lettura critica dei testi e degli articoli di alcuni autori considerati rilevanti ai fini della comprensione del fenomeno della partecipazione pubblica e dei conflitti ambientali, come Mary Douglas, Deborah Lupton, Walter Saccassiani, Giorgio Osti, Floriana Colombo, i già citati Luigi Pellizzoni e Luigi Bobbio, ed altri.

Molto rilevante è stato anche l'apporto del web, attraverso il quale si è potuto "ascoltare" la testimonianza e il punto di vista dei cittadini riuniti in comitati e in gruppi di opposizione a determinati progetti, che, attraverso l'uso di blog e di articoli pubblicati su siti "liberi", descrivevano la situazione dal proprio punto di vista e manifestavano contrarietà e preoccupazione nei confronti di determinate decisioni, ma anche opposizione e ostilità nei riguardi delle istituzioni o delle imprese private.

Alcune informazioni sono state tratte anche da articoli di giornali o riviste e da pubblicazioni varie di alcune associazioni ambientaliste come, ad esempio, Legambiente.

Capitolo 1

Le sollecitazioni degli ambienti istituzionali internazionali alla partecipazione dei cittadini.

Nell'ambito della conferenza mondiale dell'Onu sull'ambiente e lo sviluppo, tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992, vennero evidenziati molti concetti decisivi per il futuro sviluppo dell'ambientalismo: finita ormai la fase nella quale la risposta ai problemi ecologici era individuata esclusivamente nell'idea del *limite* (delle azioni, dei consumi, dello sviluppo), considerato acquisito il concetto di sostenibilità ambientale, veniva inoltre auspicata la sensibilizzazione e la responsabilizzazione di tutti i cittadini e la loro partecipazione alla soluzione del problema ambientale.

Da quella conferenza scaturì anche l'Agenda 21, un documento che raccoglieva i propositi per il XXI secolo della comunità internazionale nel suo percorso verso lo sviluppo sostenibile; tali propositi includevano la partecipazione dei cittadini alla definizione e costruzione di una modalità di sviluppo rispettosa degli equilibri naturali, ottenibile, fra l'altro, anche attraverso la costituzione di specifici forum, che avevano lo scopo di "rappresentare gli interessi dell'intera comunità nelle varie fasi del processo di definizione, di attuazione, di valutazione e di revisione delle politiche ambientali"¹.

Da allora sembra che concetti quali senso di responsabilità, eco-sostenibilità, partecipazione, cittadinanza attiva, abbiano assunto importanza crescenti nel dibattito internazionale e abbiano trovato applicazione nell'ambito istituzionale e legislativo, come nella vita quotidiana delle persone.

Detta con le parole di Alessandro Bratti², l'Agenda 21 viene intesa come "un processo di partnership attraverso il quale le autorità locali - comuni e province - operano con tutti gli attori della comunità, per definire i piani d'azione che mirano a perseguire concretamente la sostenibilità". Il coinvolgimento della comunità si concretizza "nell'opera di sensibilizzazione e di indagine nella fase di avvio dell'Agenda, nella costituzione di forum e *focus group*, nella diffusione di rapporti sullo stato dell'ambiente, nella realizzazione di un piano di azione locale, nella diffusione di risultati di studi e

¹ Colombo F., 2005, pag. 39.

² Bratti A. 2007, pag. 19.

monitoraggi e del feed-back del piano d'azione"³. Ne risulta che il ricorso al solo parere scientifico in un processo decisionale, secondo un approccio tradizionale, non sia più sufficiente per stabilire quali scelte siano accettabili in un determinato territorio.

L'importanza della partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche veniva evidenziata anche nel Principio 10 del documento esito della Conferenza Mondiale di Rio del 1992, il quale recita: "Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. A livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni, concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed alle attività pericolose nella comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali"⁴. Compito degli Stati, secondo quanto affermato nel Principio citato, è proprio quello di facilitare e incoraggiare la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico, rendendo ampiamente disponibili tali informazioni.

Questo principio fondamentale ha preso corpo grazie alla Convenzione di Aarhus (1998)⁵, che garantisce:

1. l'accesso alle informazioni al fine di promuovere una condotta più amica dell'ambiente e garantire la trasparenza;
2. la partecipazione del pubblico: accrescere l'efficacia dei processi decisionali dando la possibilità al pubblico di offrire i propri commenti; rafforzare gli strumenti della democrazia partecipativa;
3. l'accesso alla giustizia: assicurare l'attuazione dei diritti ambientali dando al pubblico la possibilità di contestare le decisioni di fronte alla corte di giustizia.

Benché la Convenzione di Aarhus non preveda degli obblighi a carico dei privati ma solo un generico impegno dell'autorità pubblica a favorire l'informazione sull'impatto ambientale, potrebbe essere considerata come uno degli strumenti a disposizione dei cittadini per esercitare il proprio diritto di partecipazione.

Trasparenza e partecipazione attiva del pubblico, che sono anche due presupposti della giustizia sociale, vengono ribaditi ancora nel vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile (Wssd) del 2002, nel corso del quale si è raggiunta la conclusione della

³ Idem, pag. 21.

⁴ G.C. Garaguso e S. Marchisio (a cura di), 1993, pag. 32.

⁵ "La Convenzione è entrata in vigore il 30 ottobre 2001. L'Italia è stato il secondo paese Ue ad aver provveduto alla ratifica con legge 108 del 16 marzo 2001" (Bratti A., 2007, pag. 25).

necessità di garantire ai cittadini la possibilità di accedere a livello nazionale alle informazioni ambientali e ai processi in sede amministrativa e giudiziale sul tema. Inoltre si è auspicato la promozione della partecipazione attiva del pubblico ai processi decisionali e all'ideazione e attuazione delle politiche di sviluppo sostenibile.

Ma la spinta propulsiva verso la partecipazione non deriva solo dagli accattivanti suggerimenti di tali conferenze e documenti internazionali. Alcuni studiosi suppongono che ad incentivare la nascita di una cittadinanza attiva sia anche una certa diminuzione della fiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche, le quali sono ormai reputate non del tutto in grado di gestire al meglio il territorio, a volte animate da interessi partigiani e spesso incapaci di garantire il rispetto degli equilibri e della salubrità dell'ambiente.

Come sostiene Gloria Regonini nel suo articolo "Paradossi della democrazia deliberativa", "la necessità di affiancare, integrare, o sostituire, almeno in parte, le attuali istituzioni politiche nasce dalla constatazione della loro arretratezza rispetto all'autonoma capacità di riflessione e di coordinamento dei cittadini"⁶. Così nascono e si sviluppano spontaneamente movimenti di cittadini contro l'installazione di nuove antenne, la creazione o l'ampliamento di inceneritori, la destinazione di siti ad uso discarica, la costruzione di strade, autostrade, ferrovie, ecc.. Per molte di queste situazioni è stato riconosciuto un fenomeno di tipo Nimby (*not in my backyard*) e, di conseguenza, si è tentato di far valere la cavillosità di documenti e concessioni edilizie, di indire campagne di comunicazione e informazione, di discutere apertamente con i cittadini con lo scopo di "far ragionare" la comunità locale e convincerla della bontà dei progetti.

Tuttavia si comprende bene come tali situazioni di conflitto siano molto più delicate e complesse di quanto sembri e che per gestirle occorre acquisire le necessarie competenze affinché sia favorito e non scoraggiato il dialogo, le voci più forti non sovrastino le più deboli, e siano limitate acredine e incomprensioni e siano favorite invece la ragionevolezza e la discussione pacifica. Per ottenere tali risultati naturalmente è bene che gli enti pubblici e le imprese stesse favoriscano la comunicazione e l'informazione, ma che siano soprattutto aperte al dialogo e al confronto con i cittadini e alla comprensione delle loro motivazioni e dei loro atteggiamenti.

⁶ 2005, pag. 2.

Capitolo 2

Le ragioni del conflitto

Paragrafo 2.1. La tematica del rischio: una difficoltà nel processo decisionale

Si noti che in molti dei casi in cui si generano conflitti fra cittadini, enti locali, imprese o qualsiasi *stakeholder*, non si tratta solamente di collisione fra desideri di sviluppo diversi dei vari interlocutori. I conflitti non nascono solo perché bisogna scegliere fra alternative equivalenti; spesso si verificano quando si chiede alla comunità di assumersi rischi nuovi, di sottoporre l'ambiente comune a modificazioni inusuali: ciò complica inevitabilmente la situazione.

La problematicità del concetto di rischio, nelle sue molteplici e complesse sfaccettature, potrebbe quindi essere un altro importante elemento, assieme agli inviti provenienti dalle già citate conferenze e documenti internazionali, indispensabile per comprendere il recente incremento della partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche. Proprio intorno al rischio, o meglio intorno alla sottovalutazione delle diramazioni di tale concetto, si originano le più gravi e insolubili incomprensioni che ostacolano la mitigazione dei conflitti.

La dimensione sociale del rischio viene trascurata nella maggior parte dei contesti nei quali ci si trova a prendere decisioni collettive. Si ritiene che la comunità sia la somma di tanti individui presi singolarmente, i quali decidono in maniera autonoma, senza condizionamenti sociali, basandosi solo su informazioni attendibili provenienti dal mondo scientifico e seguendo una logica del tutto razionale. Sulla base di tale ragionamento gli sforzi delle autorità pubbliche, come delle imprese private, non sono quasi mai rivolti alla comprensione della visione che i cittadini residenti hanno del proprio contesto di riferimento; tutto ciò che viene ritenuto indispensabile e sufficiente è inondare la comunità di dati tecnici e scientifici tesi a dimostrare l'esiguità del livello di rischio che si avrebbe se si realizzasse quel tale progetto in quella determinata area.

Purtroppo questo non basta a dirimere i conflitti e a convincere gli interlocutori. Cosa manca? Manca la dimensione sociale del concetto di rischio, manca la distinzione che l'antropologa Mary Douglas ha individuato fra pericolo (oggettivo e reale) e rischio come

interpretazione socialmente costruita del pericolo. Manca la considerazione della dimensione soggettiva, indispensabile nel percorso decisionale tanto quanto le conoscenze scientifiche e tecniche. Il livello di rischio accettabile da ciascuno non ha a che vedere solo con dati statistici, osservazioni di serie storiche, nozioni fisiche, chimiche, geologiche, ecc.; altrimenti non si spiegherebbe l'apparente irrazionalità di chi decide di vivere alle pendici di vulcani attivi, in zone a rischio alluvione o frana, in città congestionate dallo smog e da vari tipi di inquinamento, e in molte altre situazioni di pericolo. Seguendo il ragionamento dell'antropologa inglese, possiamo ritenere che non si tratta in questi casi di irrazionalità, ma di una razionalità fondata su dati tecnici e su influssi culturali e sociali, che, sommati insieme, costruiscono il concetto di rischio e aiutano a prendere decisioni su come condurre la propria vita. Sono le relazioni quotidiane fra i soggetti della comunità che creano significati e definiscono gli elementi che fanno parte della comunità stessa; è un continuo processo di negoziazione che avviene fra le persone, implicitamente o esplicitamente. "Le «credenze» o connotazioni di una comunità come salubre o inquinata, sana o malata, deserto, giardino, ecc., sono il risultato di tali interazioni. [...] L'identificazione dei fattori che impattano sulla sostenibilità e la possibilità di cambiamento delle situazioni non sfugge a questo gioco definitorio"⁷.

Per questo, considerare una comunità come una somma di individui presi singolarmente, indipendenti fra loro, disposti ad un ragionamento meramente scientifico o tecnico, sarebbe un errore. Come afferma Douglas, "l'errore è stato individualizzare la risposta del pubblico al rischio. La percezione pubblica del rischio viene considerata come se fosse la risposta aggregata di milioni di individui privati. [...] [la scelta aggregata non tiene conto] dell'interazione reciproca tra le persone, del loro scambiarsi consigli, del loro convincersi a vicenda e dei percorsi intersoggettivi delle credenze"⁸. Alla base dei conflitti fra cittadini, istituzioni e imprese non ci sarebbe, quindi, come si potrebbe pensare, una carenza di informazioni che necessita solo essere colmata da chi ne può sapere di più. La difficoltà nel prendere decisioni condivise non è data tanto dal fatto che la gente comune non riesca a ragionare in termini di probabilità o non conosca l'aritmetica, ma dall'esclusione di molti altri fattori e obiettivi dal calcolo del rischio. "Se l'obiettivo è risolvere le controversie sul rischio, è inutile, secondo Douglas, puntare ad offrire informazioni più precise o organizzare campagne educative. Tali controversie non sono

⁷ Colombo F., 2005, pag. 39.

⁸ Douglas M., tr. it. 1996, pag. 44.

infatti il risultato di errori di percezione, ma piuttosto di scontri tra giudizi politici, morali ed estetici”⁹. Il rischio, quello percepito, sarebbe un concetto collettivo, che viene costruito socialmente e che può essere condiviso, spiegato, negoziato, definito insieme, ma che non si limita ad un’unica dimensione e che non può essere universalmente valido.

Si potrebbe insistere su questo punto aggiungendo il pensiero di Floriana Colombo, la quale nel suo articolo “Promuovere il processo partecipativo: opportunità e criticità del ruolo dei «facilitatori» di Agenda 21”¹⁰, sostiene che i cittadini partecipano ai processi deliberativi pubblici auspicati dall’Agenda 21, combinando insieme sia la conoscenza dei saperi esperti, sia quella del senso comune, che riguarda i bisogni e i problemi «sentiti»; la partecipazione, quindi, avverrebbe in seguito ad un processo di *empowerment*, cioè di acquisizione delle «competenze partecipatorie»¹¹, al cui primo livello si colloca una vera e propria conoscenza interattiva costruita *nel corso* dell’interazione fra i soggetti impegnati in una deliberazione pubblica.

Paragrafo. 2.2. L’incertezza.

A determinare la complessità e la problematicità del concetto di rischio, vi è inoltre quel profondo senso di incertezza che ancora domina le spiegazioni, i modelli teorici e le previsioni relative alle conseguenze degli impatti delle azioni dell’uomo sui fenomeni naturali; ciò impedisce il raggiungimento di un pieno accordo fra gli studiosi e la lunga durata delle tesi sostenute, presto smentite, riviste, ampliate da nuovi esperimenti e nuove scoperte. Come si possono costruire facilmente e definitivamente delle definizioni di rischio quando “in molti casi mancano le serie storiche di dati su cui calcolare le probabilità oggettive (si pensi agli incidenti nucleari) [e data la] natura estremamente complessa di molti fenomeni (si pensi al cambiamento climatico) che impedisce quantificazioni precise o anche solo stime attendibili”¹²? Si fa fatica a raccogliere dati che possano individuare le cause di certe disfunzioni e prevedere gli effetti a lungo termine di impatti attuali; inoltre, si può arrivare a riconoscere la nocività di un determinato impatto

⁹ Lupton D., tr. it. 1999, pag. 45.

¹⁰ Colombo F., 2005, pag.39.

¹¹ Colombo F., *ivi*, pag 42.

¹² Pellizzoni L., Osti G., 2003, pag 66.

solo dopo molto tempo, a conclusione di un lungo ciclo di studi, ma quando ormai gli effetti sono avanzati. Il problema dunque, anche qualora si volessero dimenticare gli aspetti sociali e negoziali del concetto di rischio, è che mancano le evidenze empiriche per poter affermare con una certa sicurezza la nocività o l'innocuità di impianti industriali, sostanze chimiche, cibi consumati, eccetera, per fare previsioni con un ragionevole anticipo. E' chiaro pertanto che questa situazione determina dei disaccordi non solo fra gruppi sociali diversi, o fra gli scienziati e la gente comune, ma anche all'interno dello stesso mondo scientifico¹³.

Questa sostanziale incertezza anima i dibattiti su come gestire il proprio territorio, quale modello di sviluppo adottare e quale livello di rischio per la comunità o la natura considerare accettabile.

Non è solo la complessità delle tematiche oggetto di discussione ad alimentare i disaccordi. Anche le percezioni personali e collettive del rischio e delle necessità, nonché i desideri e le proiezioni degli scenari futuri che ciascun individuo, gruppo o comunità sviluppano possono contribuire a far nascere divergenze e situazioni di incomunicabilità.

Secondo Aniello Amendola, sono quindi due i fattori importanti da considerare:

- “l'analisi del rischio e l'interazione dell'attività umana con i processi naturali sono spesso molto complesse e non lineari, e quindi caratterizzate da incertezze rilevanti;
- il contesto sociale in cui le decisioni devono essere prese e attuate è caratterizzato da soggetti molteplici, portatori di valori, conoscenze e interessi diversi, che non possono essere ignorati in una società democratica”¹⁴.

¹³ In realtà l'accordo fra gli scienziati sarebbe instabile anche in virtù dell'approccio kuhniano alla filosofia della scienza, secondo il quale la conoscenza scientifica non seguirebbe uno sviluppo cumulativo e lineare, non crescerebbe per generalizzazioni sulla base di precedenti conoscenze. Al contrario, vi sarebbero delle “conquiste scientifiche universalmente riconosciute le quali, per un certo periodo, forniscono un modello di problemi e soluzioni accettabili a coloro che praticano un certo campo di ricerca”(Kuhn T. S., 1970, cit. in Campelli (a cura di), 1999, pag. 150). Esisterebbero quindi dei paradigmi che forniscono ad una comunità scientifica esempi di effettiva prassi scientifica. Tali paradigmi però sono storicamente determinati e possono mutare nel tempo. (Campelli (a cura di), 1999, pag. 149-150).

Inoltre anche secondo Sen A. la descrizione comporta sempre operazioni di *selezione*, attraverso cui si sceglie di focalizzare l'attenzione su di un sottoinsieme all'interno delle possibili proposizioni vere. Qualsiasi descrizione comprensibile contiene una qualche teoria – anche implicita – sull'importanza relativa dei diversi aspetti della realtà” (in “Description as a Choice”, trad. it. “La descrizione come scelta” in Sen A., 1986, cit. in Zepetella A. Bobbio L. (a cura di), pag. 141, corsivo nel testo).

¹⁴ Amendola A., 2002, pag. 4.

La compresenza di questi due elementi renderebbe difficile, secondo l'autore, l'accettazione di particolari rischi da parte della comunità, anche quando questi sono stati giudicati trascurabili dagli esperti.

Seguendo tali ragionamenti, sono perfettamente comprensibili le differenze nella concezione di impatto tollerabile che si possono riscontrare nelle legislazioni dei vari Paesi. Secondo Paolo Bernardi, Professore di Microonde all'Università di Roma La Sapienza, "l'Italia segue le norme più restrittive di tutta l'Unione Europea¹⁵. Quelle più garantiste, che adottano i valori più bassi tra quelli indicati dalle varie nazioni e dagli organismi internazionali. [...] Negli altri paesi, come per esempio l'Inghilterra e la Germania, i livelli di tollerabilità adottati sono più alti. Di conseguenza le stazioni radio base sono più potenti e i livelli di inquinamento elettromagnetico più elevati"¹⁶. Da dove proverrebbe questa differenza nella considerazione del rischio accettabile? Evidentemente in tale contesto giocano da una parte una ancora forte incertezza scientifica, che non divide solo gli esperti dai profani, ma gli stessi scienziati tra loro,¹⁷ e dall'altra parte una concezione del rischio negoziale, basata anche su elementi culturali. Tali elementi sembrano essere cruciali nella comprensione dei processi che conducono a conflitti,

¹⁵ Il 22 febbraio 2001 è entrata in vigore la legge quadro sulla protezione dalle esposizioni ai campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici. [...] In attesa dell'emanazione dei decreti attuativi della legge quadro, i limiti in vigore sono i seguenti:

a) Per gli elettrodotti, le distanze minime degli insediamenti abitativi dalle linee elettriche sono stabilite in funzione delle potenzialità degli elettrodotti (Dpcm 23/04/1992 e Dpcm 28/09/1995):

- linee a 132 kV 10 m
- linee a 220 kV 18 m
- linee a 380 kV 28 m

b) Per gli impianti radio-tv e di telefonia cellulare, i limiti sono quelli fissati dal decreto del Ministero dell'Ambiente n. 381 del 10/09/1998, che prende in considerazione anche gli effetti a lungo termine:

- 20 V/m e 0,05 A/m come limite massimo
- 6 V/m e 0,016 A/m come obiettivo di qualità, da non superare in ambienti adibiti a permanenze non inferiori alle quattro ore.

(fonte: Legambiente, "Elettrodomande", in www.legambiente.com).

¹⁶ www.elettra2000.it.

¹⁷ La distinzione fra saperi esperti e pubblico dei profani non trova d'accordo molti studiosi, convinti del fatto che anche i cittadini, e non solo gli scienziati, siano disponibili e capaci a raccogliere informazioni e a costruirsi una propria cultura relativa all'argomento del contendere. Come afferma Lupton, 1999 (pag. 74), "Beck respinge la convinzione degli esperti secondo cui le persone comuni sarebbero ignoranti, l'idea che le loro reazioni inadeguate siano essenzialmente un problema di insufficiente informazione. A suo avviso, nell'apparente irrazionalità dell'atteggiamento dei profani nei confronti del rischio deve essere riconosciuta, al contrario, una risposta pienamente razionale al fallimento della razionalità tecnico-scientifica di fronte ai rischi crescenti della tarda modernità. In modo assolutamente comprensibile, gli individui rispondono ai rischi riconoscendo in essi le conseguenze della prima modernità e della sua spinta alla produzione industriale, e facendosene critici. A farlo sarebbero in primo luogo alcuni tipi di gruppo, per esempio il movimento ambientalista, ma accanto a questi anche persone comuni."

insoddisfazioni e incomprensioni riscontrabili nel momento in cui una comunità si trova a prendere decisioni sulla gestione del proprio territorio.

Per tali motivi, pur essendo certamente legittimo e doveroso l'impegno delle istituzioni, delle aziende, dei comitati, ecc. nel diffondere informazioni nuove e supportate da una certa quantità di dati scientifici e tecnici, al fine di dimostrare il livello di rischio che ci si assumerebbe se si adottasse un determinato progetto, tuttavia tale sforzo potrebbe non rendere i risultati sperati. Il conflitto potrebbe non sedarsi, la popolazione non voler desistere e i toni potrebbero rimanere sempre molto aspri, nonostante l'apparente irrazionalità di tali atteggiamenti.

L'analisi di una situazione così incomprensibile potrebbe far cadere nella tentazione di denunciare una "mancanza" nella popolazione, la quale sarebbe priva degli strumenti per ragionare in termini quantitativi, probabilistici, incapace di immaginare dei cambiamenti, anche se positivi, per il proprio territorio. In realtà si è visto che potrebbe non trattarsi di irrazionalità, perché anche il senso comune utilizza un proprio modo di ragionare perfettamente legittimo, mette in campo una propria razionalità. Come ricorda Deborah Lupton¹⁸: "alcuni sociologi hanno cercato di dimostrare che le percezioni del rischio delle persone comuni si basano su fonti di conoscenza tanto rilevanti e razionali quanto i fondamenti delle valutazioni degli esperti e degli scienziati. Sono anzi queste ultime a dimostrarsi fondate, non di rado, su «illusioni ottimistiche riguardo il funzionamento del mondo reale»¹⁹". Riferendosi in particolare a Wynne²⁰, l'autrice ricorda infatti che molti autori sarebbero addirittura disposti a rovesciare le affermazioni sulla supposta irrazionalità delle reazioni al rischio dei profani, i quali sarebbero capaci di elaborare una propria visione del rischio, sulla base sia delle conoscenze dei professionisti, sia su altri elementi che non derivano dal mondo scientifico.

Si potrebbe dunque affermare che la ricerca delle cause dei conflitti fra cittadini, istituzioni e imprese per lo sviluppo di un determinato territorio insista su alcuni elementi significativi, quali la sostanziale incertezza scientifica, la costruzione sociale del concetto di rischio, le moltissime dimensioni dell'accettabilità del rischio e le varie forme di razionalità esistenti, fra cui quella, legittima, del senso comune.

¹⁸ Lupton D., tr. it. 1999, pag.118.

¹⁹ Wynne B., 1989, pag. 39, cit. in Lupton D., tr. it. 1999, pag.118.

²⁰ Ibidem.

Si è inoltre notata una certa sfiducia nelle istituzioni da parte dei cittadini, elemento, questo, che potrebbe limitare la disponibilità ad un totale delega all'amministrazione locale della gestione del territorio ed una maggiore volontà di intervento in prima persona. Questo sentimento potrebbe essere legato proprio a quella crescente incertezza che domina la conoscenza scientifica, specialmente quella legata ai cambiamenti climatici e agli effetti dell'inquinamento. Come afferma Pellizzoni nel suo testo "La deliberazione pubblica", si deve registrare un certo declino dell'autorevolezza dell'*expertise* tecnico-scientifica, "sempre meno in grado di offrire definizioni indiscusse alle questioni – dalla genetica al cambiamento climatico, dalla medicina alternativa all'inquinamento elettromagnetico-", incapace di creare una demarcazione "tra aspetti tecnici e aspetti politici, economici e sociali" e di fornire "risposte certe ai quesiti, elementi conclusivi per le decisioni"²¹. Tutto ciò inevitabilmente comporta una crisi della legittimazione delle istituzioni. Queste ultime infatti trovano ragione di esistere da una parte nella "«legalità», nella credenza nella validità di una norma assunta attraverso opportune procedure", dall'altra parte nella "«competenza», nella credenza nella capacità di esercitare un controllo razionale sul mondo"²². Il declino, quindi, della competenza, a causa proprio delle difficoltà incontrate dal sapere scientifico e tecnico, si riverbera sulla legittimazione stessa delle istituzioni.

Il sistema democratico tradizionale sembra quindi non riuscire a far fronte adeguatamente a tali cambiamenti; così, in maniera diffusa, forse anche in contesti diversi per potere economico, cultura e vissuti storici, composizione della popolazione, ecc, si determinano conflitti e si creano sempre più spesso dei movimenti «contro»; ma si manifestano anche delle forme di partecipazione pacifica allargata, pubblica, che si collocano nei momenti deliberativi, dialogici, di discussione, della fase politica.

²¹ Pellizzoni L. (a cura di), 2005, pag. 93.

²² Pellizzoni L., (a cura di), 2005, pag. 91.

Capitolo 3

La partecipazione

I risultati che si ottengono quando si cerca di sedare situazioni di conflitto generate da opinioni diverse circa la gestione desiderabile del territorio semplicemente colmando i vuoti di conoscenza del senso comune, sono quindi spesso deludenti. Certamente in questo modo si adempie almeno a quel dovere di informazione che i documenti internazionali citati hanno auspicato. Ma partecipare vuol dire molto di più.

Come ricorda Maria Rosa Vittadini, nel suo articolo “Partecipazione, negoziazione/concertazione e consultazione: soggetti, ruoli e opportunità nel processo decisionale”²³ “«partecipare» significa «prendere parte; essere, diventare partecipe; spartire, condividere; rendere noto, annunziare» e deriva dal latino «*Particeps participis*» = partecipe, a sua volta composto da «pars-partis»= parte e «capere»= *prendere*, ma anche *capire*. L’etimo mette in evidenza alcuni elementi degni di nota: il generico «prendere parte» si accompagna al ben più impegnativo «condividere» e all’ancor più significativo «capire». [...] Partecipazione è dunque un processo, non facile, di scambio bi-direzionale di formazione e di informazione, in vista della selezione di obiettivi e di linee d’azione socialmente condivise. Solo tale condivisione a priori può garantire l’orientamento del piano alla sostenibilità sotto il profilo della sostenibilità sociale.”

Probabilmente questo allontana le speranze di individuare nel tempo attuale un luogo, una comunità, in cui sia presente tale presupposto alla sostenibilità sociale, in cui sia veramente possibile una piena condivisione delle informazioni, delle esperienze, delle opinioni, ecc. finalizzata ad una deliberazione collettiva; un luogo dove l’ambiente comune venga costruito *insieme* e dove vengano definiti in maniera congiunta gli obiettivi e i desideri, dove l’intento non sia quello di imporre un proprio punto di vista, ma comprendere l’altro, le sue opinioni, i suoi scopi.

Sembra infatti che, per arrivare ad una vera partecipazione collettiva al processo decisionale, debba attivarsi una spinta alla «mediazione», che può essere intesa come concetto distante e antitetico rispetto a quello di «negoziazione»; in altri termini, non si

²³ Vittadini M. R., 2005, pag. 30.

tratterebbe di convincere (nel migliore dei casi) della bontà di un progetto di proprio interesse, con campagne informative volte a mostrare gli aspetti positivi del progetto, o con la predisposizione di una contropartita in denaro; e nemmeno (nel peggiore) di costringere ad accettarlo, mettendo magari la comunità di fronte al fatto compiuto. Come un gioco «a somma zero», in alcuni tipi di negoziazione c'è un solo vincitore, il quale non si preoccupa affatto del punto di vista o della felicità del suo interlocutore, ma cerca solo di ottenere il proprio massimo vantaggio. L'orientamento è comunque sempre al risultato.

In una comunità dove vige una vera sostenibilità sociale, invece, non sarebbe importante solo il risultato, ma anche il percorso che conduce ad esso. Anche il quotidiano processo di mediazione, di condivisione, di dialogo, di comprensione reciproca, sarebbe un risultato altamente rilevante. Nella mediazione si avrebbe una forte de-cristallizzazione delle posizioni, che vengono esposte, rese pubbliche, costruite collettivamente, ridefinite. Non si tratterebbe di individuare vincitori e vinti, e, in realtà, non sarebbe nemmeno possibile farlo, perché alla fine quello che si ottiene è una posizione comune, forse non perfettamente intermedia, ma costruita collettivamente; nessuno, dopo tale processo, può dirsi uguale a prima, con lo stesso grado di conoscenza, con gli stessi atteggiamenti, gli stessi modi di vedere la situazione e, forse, neanche con le stesse opinioni! Si fa strada il sospetto che la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali in qualche modo sia in grado di avere effetti non solo sulle opinioni delle persone intervenute ma anche (dopo riunioni pubbliche in cui si decide insieme del proprio futuro, confrontandosi, conoscendosi e anche scontrandosi), sulla stessa struttura delle relazioni sociali.

Tali considerazioni inducono a ritenere che lo sviluppo locale debba essere politicamente gestito seguendo le logiche di condivisione con la cittadinanza e di partecipazione dal basso. Né controllo eccessivo e amministrazione rigida, burocratica, secondo un modello *top-down*, ma neanche allontanamento e disinteresse delle istituzioni; il primo sistema rischia di tradursi in mero assistenzialismo o tendenza alla delega oppure ancora, addirittura, di dare vita a quella che viene chiamata sindrome DAD (decido-annuncio-difendo), che si ha quando la pubblica amministrazione prende decisioni solo sulla base dei consigli dei tecnici e poi procede ad annunciarla al pubblico, senza concertarla con esso; la reazione dei cittadini è di opposizione e conflitto nei confronti di un progetto ormai inoppugnabile e l'amministrazione allora si sforza di difendere quanto ormai stabilito, adducendo ragioni legate all'emergenza o ad argomentazioni giuridiche,

ecc.. Il secondo sistema, invece vede l'ente pubblico in posizione assolutamente marginale rispetto alle decisioni di sviluppo.

Si dovrebbe quindi passare dal *government*, rigido e burocratico, alla *governance*, che lavora utilizzando strumenti politici non tradizionali o calati dall'alto, ma al contrario ricercando il dialogo e la collaborazione con tutti gli *stakeholders*, seguendo dinamiche «*bottom-up*», definite anche di tipo «proattivo-propositivo», in grado, cioè, di condurre “gli stessi soggetti d'intervento *all'acquisizione delle capacità per riconoscere e definire insieme i bisogni di cambiamento*”²⁴.

Se la finalità è dunque quella di costruire una vera e propria programmazione partecipata, la sfida è perseguire lo sviluppo locale coinvolgendo anziché solamente un'élite investita del potere politico tradizionalmente inteso, molti altri soggetti, ovvero tutti coloro che possono essere considerati portatori di un certo interesse in uno specifico territorio, per ragioni di residenza, di legame emotivo, di intenzionalità di investimento economico, ecc., e, fra questi, coloro i quali dimostrano di voler prendere parte alle decisioni in merito ad esso. Non esisterebbero così gerarchie particolari, date dalle competenze, dai ruoli istituzionali o dal potere finanziario; tutti gli *stakeholders* e tutti i protagonisti possono ritenersi in diritto di manifestare la propria opinione e di essere coinvolti nella decisione finale.

Naturalmente, come spesso accade nei processi di mediazione, non è escluso che si senta la necessità di un mediatore, che guidi il dialogo e la concertazione, senza interferire con le decisioni e senza imporre il proprio punto di vista. Semplicemente una figura intermedia che si concentri non tanto sulla decisione finale, ma sul processo stesso, che sia in grado di condurre il dibattito, garantendone la continuità ed evitando conflitti ed incomprensioni.

Non di rado sono le istituzioni stesse che si pongono al centro di un processo di dialogo fra diversi soggetti individuali o collettivi, o che lo avviano, trovandosi spesso di fronte alla necessità di dover prendere decisioni importanti e consapevoli di non essere precisamente a conoscenza del desiderio dei residenti. A volte si limitano a fornire pareri di carattere tecnico o a favorire gli incontri. Altre si pongono come punti di riferimento nella gestione dei dibattiti stessi, evitando di imporre misure precodificate o reputate di più facile applicazione.

²⁴ Colombo F., 2005, pag. 41, corsivo nel testo.

Alcuni studiosi, fra cui anche Luigi Pellizzoni, sospettano che l'impegno profuso dalle amministrazioni locali nell'interpellare la popolazione sia conseguente alla crisi di legittimità del potere istituzionale, incapace di imporre una propria via di sviluppo a causa dell'impossibilità di godere di un controllo razionale sul mondo e di offrire soluzioni assolutamente condivisibili, a causa, come già detto, dell'incertezza che caratterizza il sapere scientifico, in particolare se legato ai fenomeni naturali e alle conseguenze degli impatti umani sull'ambiente. Le istituzioni troverebbero quindi nella partecipazione del pubblico un sostegno nelle attività di gestione e amministrazione del territorio.

Tuttavia, è lo stesso Pellizzoni a mettere in guardia dal ritenere che i più recenti sviluppi della politica pubblica siano esenti da tale crisi di legittimazione. Infatti quest'ultima coinvolgerebbe sia "i tradizionali, verticistici, approcci di *policy*"²⁵, sia le nuove forme di *governance* orizzontale, cosa che induce a ritenere che la legittimità, perlomeno quella informale, come il sapere e la percezione sociale del rischio, sia un concetto legato ad un continuo processo di negoziazione e ridefinizione.

L'immagine di un soggetto istituzionale che lavori non in costante contatto e dialogo con la comunità, che sia sostanzialmente separato da esso e che offra soluzioni precostituite dall'alto, ideate nel chiuso di tavole rotonde fra "esperti", non si adatterebbe quindi alle recenti esigenze di partecipazione e ai suggerimenti provenienti dall'Agenda 21.

Pertanto anche ricoprendo le funzioni di facilitatori di un processo decisionale collettivo, le istituzioni dovrebbero avere cura, seguendo i suggerimenti di Floriana Colombo²⁶, di non limitarsi alla conduzione delle riunioni, al mero aspetto tecnico-operativo. Al contrario gli sforzi dovrebbero essere rivolti alla promozione di "percorsi e contesti negoziali e collaborativi adeguati, che siano espressione di un lavorare «con» più che di un lavorare «per» i soggetti della comunità". Non solo indire e gestire logisticamente i processi di interazione, ma promuoverli e impegnarsi per favorire la loro diffusione a tutti i cittadini interessati.

Naturalmente ciò vale anche per qualsiasi altro soggetto che intenda porsi come mediatore di un processo deliberativo pubblico, e che intenda guidarlo, promuoverlo, svilupparlo. Il lavoro di coinvolgimento dei cittadini, come quello di gestione di tutto il processo deliberativo infatti può essere compiuto da comitati di cittadini, associazioni,

²⁵ Pellizzoni L. (a cura di), 2005, pag. 93.

²⁶ Colombo F., 2005, pag. 41, corsivo nel testo.

referenti di imprese, sindacati, esperti in comunicazione e gestione dei gruppi di lavoro, ecc., chiunque sia riconosciuto come soggetto al di sopra delle parti e sia interessato al buon esito delle discussioni.

Paragrafo 3.1. Il primo livello di partecipazione: la diffusione di informazioni

Il primo passo per stimolare e garantire la partecipazione dei cittadini è quello di diffondere informazioni relativamente al tema in esame.

Come già detto è necessario fare in modo che i cittadini siano resi consapevoli dei rischi e delle limitazioni, come dei vantaggi, che si avrebbero se si adottasse un determinato progetto. Tali informazioni devono ovviamente essere fornite in maniera neutrale, in modo che i residenti siano dotati di alcuni strumenti per farsi un'idea e costruirsi autonomamente un'opinione in merito all'argomento.

Si ribadiscono qui due concetti fondamentali che sono alla base della partecipazione.

Il primo riguarda l'elaborazione di concetti scientifici e tecnici nel contesto sociale di riferimento, e la considerazione anche di fattori relativi ai desideri delle persone, alle loro credenze, ai loro atteggiamenti; in altre parole si vuole qui ricordare l'intervento di una razionalità del senso comune, che utilizza certamente le nuove informazioni provenienti dal mondo scientifico, ma le metabolizza e inserisce all'interno di una serie di altri fattori rilevanti da tenere in considerazione.

E' importante inoltre distinguere nettamente la diffusione di informazioni, notizie, dati, ecc, con la comunicazione vera e propria, che può essere un processo molto più complesso che si caratterizza come uno scambio, un flusso di informazioni in entrata e in uscita, tra i vari interlocutori nel processo deliberativo. Considerando ciò, si evita di definire quelle attività nelle quali si diffondono notizie e dati al fine di far conoscere un prodotto o un progetto (ad esempio le campagne di informazione), come dei processi inclusivi, i quali aspirano, invece ad attribuire ai cittadini un significativo ruolo nel momento deliberativo. Come già detto, la mera diffusione di informazioni non è un vero processo partecipato.

Secondo Walter Sancassiani²⁷ l'informazione è solo il primo dei quattro livelli di partecipazione, da quello meno inclusivo a quello che consente maggiori spazi al pubblico,

²⁷ In Pellizzoni L. (a cura di), 2005, pag. 211 e segg.

che l'autore individua; nel primo livello di tale scala "l'ente promotore del processo fornisce indicazioni su una *policy* realizzata o che intende realizzare. Analisi, valutazioni e decisioni sono già state effettuate; gli attori hanno solo l'opportunità di reagire". Per questo, secondo l'autore, a proposito di situazioni che si collocano a valle della decisione finale, non è possibile parlare correttamente di deliberazione.

Cosa rimane da fare, quali strumenti di partecipazione sono ancora da sfoderare, infatti, se l'ente decisore ha ormai fatto la propria scelta nel chiuso di uffici inaccessibili, aperti, semmai, a pochissimi eletti, esperti di un determinato settore? Se tali decisioni non fossero inoppugnabili, vi sarebbe ancora qualche possibilità di rimanere nell'ambito del dialogo pacifico, di mettere in discussione quanto stabilito e trovare nuove alternative possibili; tuttavia, accade spesso, invece, di assistere alla già citata sindrome DAD (decido-annuncio-difendo), che vede l'ente pubblico arroccarsi sulle proprie posizioni, "opponendo argomentazioni giuridiche o tecniche, appellandosi all'emergenza o all'ineluttabilità di un corso d'azione"²⁸.

Si passa quindi, inevitabilmente, al conflitto, laddove la popolazione sia disposta a riunirsi, ascoltarsi, scoprire le affinità di pensiero e individuare un punto di partenza (o di arrivo) comune, che si ponga come fulcro delle contestazioni nei confronti dell'ente pubblico o dell'impresa o dei tecnici promotori di un progetto sgradito.

3.1.1 I comitati di cittadini

Gli esempi di tali manifestazioni di ostilità non mancano certamente e sono disposti in maniera pressoché uniforme in tutto il territorio italiano, senza particolari differenze fra nord e sud del Paese. In opposizione all'apertura di nuovi impianti energetici (a prescindere dal tipo di fonte utilizzata), alla destinazione ad uso discarica di determinati siti, alla costruzione di linee ferroviarie o stradali, all'installazione di antenne e ripetitori di onde elettromagnetiche, ecc., sorgono spesso dei *comitati di cittadini*, più o meno motivati a ridurre le pretese del progetto o addirittura a impedirne completamente l'attuazione.

Si tiene a precisare che gruppi del genere si possono creare anche in contesti non conflittuali e può capitare che le istituzioni, consapevoli della loro esistenza, le integrino nei processi decisionali considerandoli quali validi interlocutori. Non si può quindi concludere che la presenza di un comitato di cittadini all'interno di una comunità sia sintomo di scarsa inclusione dei residenti nelle scelte pubbliche; è vero piuttosto che

²⁸ Sancassiani W., in Pellizzoni (a cura di), 2005, pag. 207.

spesso, tali forme organizzative spontanee o nascono o alzano il tono della voce quando percepiscono che i cittadini o non sono adeguatamente ascoltati o non sono amministrati in maniera saggia.

3.1.1.1 Il comitato di cittadini “No Antenne” di Pisticci (MT)

Frequentemente i comitati di cittadini sono sostenuti da alcune associazioni, molte volte ambientaliste, che portano avanti battaglie non solo contro un progetto in una determinata area, ma in generale contro il tipo di sviluppo che si sta adottando.

Nel comune di Pisticci, in provincia di Matera, ad esempio, il 19 luglio 2006 si è costituito il comitato di cittadini «No Antenne», in opposizione alla decisione di installare antenne di telefonia mobile «Vodafone» all’interno di un centro abitato, nella frazione di Marconia. Il comitato trovò subito il sostegno della cittadinanza attiva e delle associazioni locali ambientaliste e culturali, come Nimer (Nuova Identità Meridionale).

Il comitato si è costituito spontaneamente in un primo momento con lo scopo di fare chiarezza su installazioni e localizzazioni delle antenne di telefonia mobile nel territorio comunale. L’obiettivo del comitato era controllare che le decisioni prese dal municipio in maniera congiunta con l’impresa di telefonia fossero compatibili anche con i criteri di vivibilità e di salubrità del quartiere di Marconia. Cresciuto nella partecipazione e nelle competenze acquisite, il comitato chiese il rispetto di un Piano di Localizzazione di antenne emanato nel 2003, nel quale erano già stati individuati i siti adeguati per l’installazione; rifacendosi a tali accordi precedenti, non solo si pretendeva di rivedere il progetto che si stava realizzando, ma anche la rimozione delle antenne già installate, che avrebbero dovuto essere collocate altrove, nei luoghi già stabiliti dal Piano del 2003.

Il comitato, a sostegno delle proprie rivendicazioni, adduceva alcune considerazioni degne di nota. Prima di tutto uno dei nuovi ripetitori avrebbe dovuto essere collocato nei pressi di una scuola per l’infanzia e a poca distanza da un altro già esistente; inoltre, data la morfologia pianeggiante del territorio di Pisticci, il servizio di telefonia mobile avrebbe potuto essere garantito anche tenendo le antenne fuori dal centro abitato.

Nonostante l’esistenza del piano del 2003, le istituzioni pubbliche si sono dimostrate incapaci di rispettare le decisioni prese e rese note alla popolazione, rivedendo il piano precedentemente stabilito e concordando con la sola impresa la collocazione delle antenne. Da parte sua l’impresa ha cercato di proseguire i lavori di installazione nonostante le proteste dei cittadini, facendo addirittura appello al Tar (Tribunale Amministrativo

Regionale) e ottenendo la dichiarazione di pubblica utilità e di urgenza delle opere. La sentenza favorevole del Tar e il giudizio positivo di carattere paesaggistico espresso dal Ministero dei Beni culturali, ha reso l'azienda praticamente inarrestabile e inattaccabile anche dal Municipio stesso.

La mobilitazione del comitato e delle associazioni, le proteste di piazza dei cittadini, l'attenzione rivolta al tema da mass media, soprattutto locali, hanno ottenuto infine, la revisione dei nuovi piani di localizzazione delle antenne da parte dei funzionari comunali; tuttavia neanche in questo caso c'è stata la possibilità per i cittadini, il comitato o le associazioni di essere ascoltati, di dare la propria opinione e di contribuire alla definizione dei propri spazi di vita.

3.1.1.2. Impianto eolico *off-shore* in Puglia

In Italia, in questo momento, i grandi progetti per la produzione di energia eolica interessano in particolare le regioni di Sardegna, Calabria e Puglia. Per il primo, siamo nella fase di individuazione del sito, in Calabria il processo sembra molto rallentato, in Puglia invece i lavori di allestimento delle zone interessate avanzano, ma con una certa difficoltà, a causa delle perplessità che molti hanno nei confronti dell'installazione massiccia delle pale aerogeneratrici, responsabili di una drastica modificazione del paesaggio. Quello dell'impatto estetico sembra essere il principale problema connesso con questo tipo di produzione dell'energia rinnovabile, specialmente se si parla non di poche pale sparse sul territorio, ma addirittura di un impianto, come quello che dovrebbe sorgere in mare aperto a circa 20 chilometri dalla costa di Tricase, composto di 24 generatori della potenza complessiva di 90 megawatt, che coprirebbe uno specchio d'acqua di 5 chilometri quadrati!

Il caso dell'eolico offshore in Puglia presenta contrasti e contestazioni, che hanno a che fare sia con l'imponenza del progetto che con la fonte energetica in sé. Infatti in questa regione la fonte eolica è sfruttata industrialmente da oltre dieci anni, grazie alle buone tariffe incentivanti, alle tecnologie sempre più raffinate ed efficienti e, ovviamente, alle idonee condizioni di vento. È evidente quindi che l'eolico in Puglia è una realtà tutt'altro che marginale. Tuttavia proprio perché così diffuso, tale tipo di sviluppo ha riscosso le critiche di molti cittadini, che si sono riuniti in decine di comitati spontanei.

Questi gruppi popolari sottolineano che gli aerogeneratori si trovano in luoghi che rientrano o che sono limitrofi a zone boschive di primaria importanza, come le zone

incluse nell'area del Parco dei Monti Dauni Meridionali. Inoltre essi denunciano che nel Sud gli imprenditori dell'eolico hanno trovato terreno fertile tra le amministrazioni dei paesi più poveri, le quali spesso svendono per pochi soldi i valori ambientali più significativi dei loro territori, senza ascoltare minimamente il parere della popolazione. Si contesta il fatto che non sia stata mai indetta un'assemblea popolare, per far conoscere la motivazione di certe decisioni e i benefici che ne sarebbero derivati e per coinvolgere democraticamente la cittadinanza nelle scelte di sviluppo.

In realtà, proprio per sistematizzare lo sfruttamento di questa fonte energetica e per regolamentare l'installazione di nuove pale, nell'estate del 2006 la Regione Puglia, in seguito ad una moratoria, ha presentato il regolamento per la realizzazione di impianti eolici nel territorio regionale; il documento, oltre a preservare da questo tipo di sviluppo alcune aree ecologicamente delicate, come i parchi regionali e nazionali, le oasi di protezione, i S.I.C. (siti di interesse comunitario), le Z.P.S. (zone a protezione speciale), le zone umide tutelate, le grotte, le doline, ecc., vietava l'installazione di nuovi impianti nelle aree edificabili all'interno delle città, sui crinali con pendenze superiori al 20%, nelle aree "buffer", cioè che fungono da cuscinetto tra un insediamento e l'altro, e nelle zone sottoposte a vincoli architettonici ed archeologici. Fatte salve queste indicazioni, il piano delegava alle amministrazioni comunali il compito di indicare le aree eleggibili all'installazione degli impianti stessi, cioè quelle in cui era concesso realizzare le pale. Nessuna opposizione era manifestata nei confronti degli impianti *offshore*.

Ma questo sforzo di regolamentare lo sviluppo dell'eolico non è stato sufficiente a placare le contestazioni. Permangono, infatti, ancora oggi, molti dubbi sull'impatto paesaggistico e culturale, che, si teme, potrebbe sfavorire i processi di marketing territoriale; inoltre, alcune associazioni hanno addirittura avanzato esplicita richiesta al Presidente Nichi Vendola di sospendere l'applicazione del "Regolamento per la realizzazione di impianti eolici nella Regione Puglia", perché l'attribuzione ai singoli comuni delle competenze per la regolamentazione della diffusione degli impianti, rischia di essere eccessivamente onerosa per le singole amministrazioni, se non addirittura inutile, dal momento che si tratta di processi che riguardano paesaggi di area vasta che comprendono più comuni insieme e su cui deve essere la Regione a prendere la decisione finale.

Inoltre, sostengono le associazioni, pur essendo uno strumento così cruciale per lo sviluppo sostenibile del territorio, è stato approvato senza alcun confronto con i diversi soggetti interessati.

Il caso dell'eolico pugliese presenta, si può dire in conclusione, un tipo di contestazione piuttosto diffusa, anche se alquanto eterogenea. Nemmeno le posizioni sono chiare e riscontrabili in maniera netta e nitida nei diversi gruppi (cittadini, comitati, associazioni culturali o ambientaliste, amministratori locali, ...); alle riserve per questioni estetiche e paesaggistiche, se ne aggiungono altre di carattere formale o economico, oppure ancora relative al pericolo per l'avifauna o a disagi per i residenti quali, ad esempio, il rumore delle pale in movimento. D'altra parte non pochi sono coloro che si manifestano più che favorevoli, i quali considerano tali impianti "sostenibili" piuttosto che "selvaggi" e vedono nelle contestazioni niente altro che il manifestarsi del tipico fenomeno "Nimby".

Ma, oltre la sostanzialità delle posizioni, rimane da sottolineare, in aderenza agli scopi del presente lavoro, l'assenza di tentativi di ascolto dei cittadini interessati e di coinvolgimento degli stessi nei processi decisionali; tale mancanza rappresenterebbe, inoltre, un'occasione perduta di costruzione congiunta dei significati e di attribuzione di senso collettiva, e l'impossibilità, dunque, di rimediare all'eccessiva quantità e all'estrema varietà delle opinioni.

3.1.2 Far conoscere un servizio

Lo spazio fin qui descritto, e in realtà piuttosto limitato, di partecipazione concessa ai cittadini è relativo all'acquisizione di informazioni su decisioni già prese, ed è assimilabile, come già notato dallo stesso Sancassiani, al primo livello di consultazione e coinvolgimento degli utenti dei servizi pubblici individuato dal PU.MA. (*Public Management Service*), un organismo dipendente dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), che si occupa di promuovere e diffondere ricerche ed esperienze finalizzate al miglioramento della gestione dei servizi pubblici nei paesi aderenti all'organizzazione.

Secondo tale organismo, un primo coinvolgimento dei cittadini si ha già quando vengono diffuse informazioni ai possibili utenti sui servizi disponibili, sulle loro caratteristiche, le modalità di erogazione, le tariffe, ecc.. Non interviene alcuna consultazione in merito alla progettazione di un servizio, ma si lavora per renderlo

accessibile, per accrescere la trasparenza e favorirne la conoscenza da parte del pubblico e quindi la piena fruizione.

Paragrafo 3.2. Il secondo livello di partecipazione: la consultazione

Sarebbe auspicabile invece, attivare anche quello che Walter Sancassiani individua come secondo livello di partecipazione, ovvero la *consultazione*, che prevede una forma di ascolto dei cittadini in vista dell'ideazione di un determinato progetto, ma in cui “ gli attori hanno una limitata opportunità di influenzare le decisioni, tramite le informazioni e le opinioni che forniscono”²⁹.

Anche questo secondo livello, come il primo, sembra piuttosto avaro di opportunità di decisione per i cittadini, i quali, generalmente, vengono ascoltati solo per conoscere il loro parere in merito ad una certa questione, ma non sono messi nella condizione di contribuire al progetto in maniera attiva. Non sempre, peraltro, le opinioni raccolte vengono poi utilizzate per orientare o supportare i processi decisionali.

Gli strumenti che possono essere utilizzati per la raccolta di opinioni e valutazioni su un prodotto o servizio che si intende fornire o di cui si vogliono migliorare le prestazioni, o su un progetto che si sta pensando di realizzare, sono molteplici; in questa sede si può solo tentare di citarne qualcuno.

Il primo e fondamentale passo da compiere, in ogni caso, è quello di individuare gli utenti potenziali; quindi si può passare alle procedure di ascolto, le quali variano sensibilmente a seconda del contesto, delle risorse disponibili, del tempo necessario, ecc..

Un primo sistema individuato dal PU.MA. è l'utilizzo di testimoni privilegiati, cioè di persone che possono essere considerate referenti relativamente ad un prodotto o servizio offerto ad una determinata categoria di pubblico, di cui conoscono i bisogni e le opinioni. Questo tipo di analisi richiede un esiguo sforzo economico e non necessita neanche di tempi lunghi. È peraltro molto utile nell'individuare problemi e punti di vista inusuali, conosciuti solo da chi frequenta e conosce direttamente ed in maniera ampia determinati gruppi sociali.

Se si parla invece, più che di un progetto futuro, di una decisione già presa e messa in atto, per conoscere le opinioni degli utenti, invece di intervistare testimoni privilegiati, si

²⁹ Sancassiani W., in Pellizzoni L. (a cura di), 2005, pag. 212.

può cercare di ascoltare direttamente coloro che hanno usufruito di un determinato servizio o prodotto o che hanno potuto constatare direttamente gli effetti di un progetto attuato. Attraverso l'utilizzo di questionari si può cercare di indagare il loro grado di soddisfazione ed eventualmente raccogliere critiche e suggerimenti. Il rischio è che gli utenti stessi non siano a conoscenza di tutti gli elementi di un servizio e che il loro giudizio sia, ovviamente, solo parziale.

Molto utili possono essere anche le esperienze degli operatori che lavorano a diretto contatto con gli utenti e che vengono per primi a conoscenza di opinioni e insoddisfazioni del pubblico, malfunzionamenti del servizio, informazioni che risultano poco chiare, ecc.. Naturalmente l'ascolto degli operatori è possibile solo in alcune specifiche circostanze, nelle quali il servizio sia già stato erogato e richieda l'impiego di personale in *front-line*. Tuttavia tale tecnica risulta particolarmente utile anche perché offre la possibilità di ottenere un risultato ulteriore: quello della valorizzazione degli operatori e dell'incremento della loro motivazione al lavoro.

Esiste poi una tecnica di ricerca che nasce negli Stati Uniti negli anni '40 del Novecento e che è adottata con successo dalle imprese di marketing ormai da molto tempo. Si tratta dello strumento del *focus group*, che consiste nel far incontrare un gruppo ristretto di persone in modo che possano discutere ed esprimere liberamente la loro opinione, le loro sensazioni e i punti di vista in merito ad un determinato argomento. Tale tecnica può essere funzionale non solo per richiedere l'opinione dei cittadini, ma anche per coinvolgerli più direttamente nel processo decisionale. I *focus group*, nell'ambito del settore merceologico sono utili soprattutto per identificare i bisogni, valutare l'accettabilità di un prodotto/servizio o verificarne l'utilizzo. Il rischio offerto da questo tipo di procedura è che le persone si influenzino vicendevolmente. Inoltre la scelta dei partecipanti richiede molta attenzione, in quanto è necessario che essi possano essere considerati rappresentanti di un gruppo più ampio di utenti.

Paragrafo 3.3. La progettazione partecipata

Un valido esempio dell'utilizzo del *focus group* con esplicite finalità di consultazione dei cittadini, ma finalizzate non solo al semplice ascolto in vista di decisioni che saranno prese nel chiuso di uffici comunali, o della diffusione commerciale di prodotti

o servizi, ma anche alla progettazione pubblica del territorio, è fornito dal “Laboratorio Partecipato per nuove funzioni e nuovi servizi” attivato nel 2006 nel quartiere San Vitale del comune di Bologna, con l’obiettivo di immaginare congiuntamente con i residenti il miglioramento degli spazi di vita comuni. “Il Laboratorio approfondisce le indicazioni e le criticità espresse dall’Amministrazione attraverso le esigenze, le percezioni e le opportunità portate alla luce dagli abitanti, dalle associazioni del territorio, dai bambini e dai ragazzi delle scuole coinvolti in un percorso di attività parallelo”.³⁰

Il laboratorio prevedeva tre momenti partecipativi; dopo una prima assemblea pubblica per la presentazione dei progetti in corso da parte del Settore Lavori Pubblici, vi era l’attivazione di cinque *focus group* aperti a cittadini e *stakeholders*, sui seguenti argomenti: «verde e spazi aperti», «attività sociali, sportive, culturali e ricettive», «istruzione e scuola», «sicurezza nel Parco della Montagnola», «mobilità nel Parco della Montagnola». Un’assemblea pubblica concludeva i lavori con la redazione delle linee guida emerse.

Per partecipare ai *focus group*, sia come singoli che in qualità di associazioni, era necessario iscriversi con un apposito modulo, indicando anche a quale riunione si intendesse partecipare. Nel corso dei tre incontri previsti per ogni *focus group* sono stati letti, quali spunti di discussione, alcuni suggerimenti raccolti con un questionario libero ed anonimo rivolto a tutti i cittadini.

Il 22 maggio del 2007 sono stati presentati i risultati finali del Laboratorio ed esplicitati i punti condivisi del *focus group*, i risultati del questionario e l’ipotesi progettuale relativamente alla riqualificazione del Parco della Montagnola. Le proposte emerse sono numerose e riguardano il restauro del parco, la ristrutturazione delle scuole presenti all’interno di esso, l’utilizzo di uno spazio di elevato pregio architettonico ed archeologico per attività consone al pregio e al valore della struttura, la manutenzione degli impianti sportivi, la realizzazione di un percorso ciclopedonale fruibile per i cittadini, la realizzazione di un nuovo asilo nido all’interno del parco e la realizzazione di nuove strutture polifunzionali, come una ludoteca, una palestra, il centro anziani, ecc..

Le decisioni prese nell’ambito del *focus group* del quartiere San Vitale di Bologna, sembrano, a giudicare dei prodotti informativi finali riscontrabili nel web, piuttosto assennate e attente alle esigenze dei cittadini, che saranno i veri fruitori del Parco; per questo motivo, il caso descritto sembra essere un calzante esempio non solo di ascolto

³⁰ Sito internet: www.comune.bologna.it/laboratoriomontagnola/perche.php

della popolazione in vista di una decisione che le amministrazioni pubbliche autonomamente dovranno prendere, ma proprio di un processo di definizione e costruzione del territorio in maniera congiunta, un buon esempio di progettazione partecipata.

Nel terzo livello della scala ideata da Sancassiani, quello relativo alla «progettazione partecipata», si riscontra, quindi, un coinvolgimento pieno e soddisfacente di tutte le parti interessate. In simili situazioni, infatti, “l’analisi dei problemi e l’elaborazione delle soluzioni sono definite congiuntamente dai vari attori. Le decisioni per la loro realizzazione sono di tipo multilivello in base a competenze, risorse e responsabilità: alcune da parte dell’ente promotore, altre da parte dei singoli attori che hanno partecipato, altre in partnership”³¹. Si attiva, quindi, uno scambio bidirezionale fra istituzioni, cittadini, imprese, esperti e scienziati, ecc..

Molte buone pratiche di comunicazione a due vie sono state ideate e descritte in manuali e articoli vari e in molti casi anche applicate sul territorio.

Le esperienze concrete hanno certamente mostrato tutta la difficoltà di intervenire in una determinata area (comune, quartiere, distretto, regione, ...) con simili strumenti di partecipazione, capaci, cioè, di coinvolgere la popolazione non solo nell’ultima, definitiva, fase decisionale, ma addirittura durante il corso di tutto il processo, fin dal primo concretizzarsi di alcune prospettive di sviluppo. Vi sono innegabili difficoltà nello stimolare l’interesse dei cittadini, i quali possono essere distratti da eventuali alternative di partecipazione, oltre che da moltissimi impegni quotidiani. In molti casi, quindi, specialmente nelle fasi iniziali del processo decisionale, quando il lavoro di scambio di opinioni, informazioni, suggerimenti non è abbastanza avanzato tanto da essere chiaro e proficuo, il prendere parte a riunioni organizzate dal municipio per deliberare su questioni relative al proprio territorio potrebbe essere uno sforzo ritenuto eccessivo agli occhi di persone che, magari, non sono abituate a discutere in arene pubbliche, che non ne riconoscono la reale utilità e che possono considerarle una perdita di tempo.

Il tentativo che deve essere primariamente attuato è quello di un pieno coinvolgimento di tutti i cittadini interessati ad una determinata tematica e la sollecitazione alla partecipazione costante e attiva alle riunioni o a qualsiasi metodologia partecipativa applicata sul territorio. Una precoce attivazione del pubblico favorirebbe quindi la collaborazione e la riduzione delle ostilità; per questo Luigi Bobbio nel suo manuale “A

³¹ Sancassiani W., in Pellizzoni L. (a cura di), 2005, pag. 212.

più voci”, suggerisce di avviare un processo inclusivo “il più presto possibile”³², addirittura promuovendo il dibattito sul progetto di massima piuttosto che su quello esecutivo; come è meglio promuoverlo sulle ipotesi progettuali che sul progetto di massima e sull’analisi del problema piuttosto che sulle ipotesi progettuali. Insomma sollecitare il prima possibile il pubblico a dire la propria opinione, a collaborare alla redazione di un progetto, riduce le ostilità e non preclude anticipatamente molte opportunità d’azione, che potrebbero essere limitate da un clima acceso di conflitto e di sospetto reciproco.

Tuttavia, anche se si riuscisse a convincere i cittadini interessati a partecipare a determinate riunioni, magari anche con una certa regolarità, non si avrebbe la garanzia della buona riuscita del processo comunicativo. Spesso infatti si manifestano delle insormontabili difficoltà di varia natura, che rischiano di vanificare gli incontri, fino ad interromperli. Può capitare, infatti, che gli interessati non si comprendano, a causa di linguaggi differenti, di diverse definizioni dei problemi, di approcci incompatibili e a volte anche a causa di difficoltà nell’ascoltare e prendere in considerazione le opinioni altrui, di essere aperti ad altre visioni della situazione.

Le esperienze sul campo hanno portato ad affinare le tecniche e le metodologie di comunicazione in tali situazioni ed oggi si può contare su un vasto elenco di processi alternativi fra cui scegliere. Luigi Bobbio nel suo manuale “A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, cittadini nei processi decisionali inclusivi” ne elenca e descrive qualcuno, fra cui si ricorda l’*action research*, l’*European awareness scenario workshop*, il *brainstorming*, l’*action planning*, il *consensus building*, le giurie di cittadini, le *consensus conference*, l’ascolto attivo, ecc., che sono tecniche molto diverse fra loro sia per le finalità prefissate, che per il funzionamento, che per la fase del percorso decisionale in cui vengono applicate.

Non mancano, comunque, alcuni elementi comuni, come ad esempio il riconoscimento dell’importanza della costruzione di uno spazio pubblico delimitato all’interno del quale vigono speciali regole di comportamento; la necessità quindi di lavorare in un contesto strutturato, con regole accettate da tutti i partecipanti; lo sforzo di “traduzione” dei concetti del mondo scientifico in un linguaggio comprensibile per tutti, che sia in grado di uniformare gli strumenti e le conoscenze; le prescrizioni a favorire le relazioni interpersonali, a prescindere da qualsiasi ruolo ufficiale e la costruzione di uno

³² Bobbio L., 2004, pag. 35.

spazio “neutrale”, “accessibile” e “trasparente”³³; infine si considera molto utile la presenza di esperti capaci di condurre il processo comunicativo, di indirizzarlo lungo binari di efficacia e serenità³⁴.

3.3.1. Giurie di cittadini a Torino

Fra gli esempi di buone pratiche di coinvolgimento precoce dei cittadini nei processi decisionali, si vuole ricordare la recente costituzione di giurie di cittadini nella città di Torino, in risposta alla necessità di ridurre l’inquinamento da traffico veicolare.

L’iniziativa è stata promossa, per la prima volta in Italia³⁵, da un gruppo di ricerca del Dipartimento di Studi Politici dell’Università di Torino nell’ambito di un progetto nazionale dal titolo “Nuovi attori e istituzioni nel *policy making*: un’analisi comparata delle politiche ambientali e sanitarie”.

Sulla base di caratteristiche di rappresentatività della popolazione, dal punto di vista socio-demografico, 21 persone sono state scelte da un campione di 1400 abitanti di Torino, per prendere parte alla giuria di cittadini indetta per discutere del problema del traffico veicolare e del conseguente inquinamento. La distribuzione socio-demografica dei giurati prescelti era quindi la seguente:

Sesso	Maschi	11
	Femmine	10
Età	Fino a 34 anni	7
	Dai 35 ai 54 anni	6
	Oltre i 54 anni	8
Titolo di studio	Fino alla licenza media inferiore	8
	Diploma	12
	Laurea	1
Residenza	Torino zona centrale	11
	Torino periferia e comuni limitrofi	10

³³ L. Bobbio in L. Pellizzoni (a cura di), 2005, pag. 182.

³⁴ Come nota lo stesso Bobbio nel testo curato da Pellizzoni (2005, pag. 184), le discussioni pubbliche si presentano come un’attività sostanzialmente assistita. La deliberazione, infatti, lungi dall’essere naturale o spontanea, come sostengono i teorici della democrazia deliberativa, secondo i quali “qualsiasi essere umano dotato di ragionevolezza è in grado di praticar[la] spontaneamente, se posto di fronte ad esseri umani ugualmente ragionevoli” (*ivi*, pag. 177), deve al contrario essere guidata da strumenti specifici, con il supporto e la guida di esperti e con una struttura molto definita e regole precise.

³⁵ “All’estero, soprattutto nei paesi del nord Europa, la discussione nelle giurie popolari è una pratica abbastanza diffusa” L. Bobbio, cit. in “La Repubblica” del 29/02/2006. Così prosegue l’articolo di Paolo Griseri: “Addirittura in Inghilterra le autorità si sono impegnate a rispettare la raccomandazione o, in caso contrario, a trasgredirne le indicazioni solo dopo aver motivato la loro decisione”.

Prima dell'incontro, i cittadini sono stati informati sulle reali condizioni del traffico nella zona metropolitana torinese e sulle possibili soluzioni immaginate o già attuate in altri contesti. La fase informativa è proseguita anche successivamente, durante il primo dei due incontri previsti, al quale sono pervenuti una quindicina tra esperti (epidemiologi, ingegneri del traffico, tecnici) e testimoni (rappresentanti del commercio, autotrasporti, Automobil Club, associazioni ambientaliste, ecc.) che hanno presentato informazioni e risposto alle domande dei giurati toccando tutti i punti di vista possibili sul problema in esame. Questa fase informativa è molto importante e delicata nella fase di avvio dello strumento della giuria dei cittadini. È fondamentale infatti fornire ai partecipanti le indispensabili informazioni, senza trascurare alcun punto di vista e senza omettere alcuna opportunità possibile. L'obiettivo è infatti quello di permettere ai cittadini di farsi un'idea sulla base dei dati che vengono forniti, senza però suggerire soluzioni precodificate.

L'enfasi posta sull'informazione caratterizza questo tipo di deliberazione pubblica e la differenzia rispetto ad altre forme di partecipazione. Si pensi ad esempio ai sondaggi: in questo strumento di raccolta di opinioni si fa moltissima attenzione a non influenzare gli intervistati e a registrare ciò che essi pensano di un determinato argomento in maniera assolutamente autonoma e libera. Di conseguenza non avrebbe senso fornire agli intervistati un bagaglio di conoscenze, informarli, prima di procedere con le domande, perché verrebbe meno la spontaneità. Nelle giurie di cittadini invece l'obiettivo è scoprire come i cittadini reagiscono, quale soluzione preferiscono nel momento in cui sono stati messi nella condizione di poter vagliare tutte le opportunità disponibili.

Tornando al caso torinese, dopo aver avuto tutte le informazioni necessarie per prendere una decisione, i giurati sono stati lasciati soli³⁶, affinché potessero deliberare fra loro in maniera autonoma e senza che la risposta fosse suggestionata ulteriormente.

Alla fine della riunione i giurati hanno presentato alcuni suggerimenti, fra cui si ricordano i seguenti: la superficie calpestabile dell'area metropolitana avrebbe dovuto essere suddivisa in aree riservate al traffico veicolare privato, quelle riservate al traffico per i veicoli del trasporto pubblico, e quelle destinate alla mobilità pedonale e ciclabile; si decise anche di impedire il traffico alle auto "non euro 4", quelle di fabbricazione meno recente e più inquinanti, che avrebbero dovuto essere trasformate progressivamente in veicoli a metano e gpl; per quanto riguarda invece i veicoli diesel, si suggeriva

³⁶ Solo la figura di un facilitatore, presente anche nel momento dell'ascolto, è stata ritenuta indispensabile anche in questa fase del lavoro della giuria.

l'applicazione del filtro anti-particolato; innovativa era anche la richiesta della predisposizione in varie zone dell'area metropolitana di alcuni *display* che informassero sulla condizione della qualità dell'aria in tempo reale, con tempestiva divulgazione di tale dato nello spazio televisivo delle previsioni meteorologiche dei telegiornali regionali; inoltre i cittadini richiesero la regolamentazione dell'accesso e dei percorsi dei veicoli destinati al trasferimento merci, anche avvalendosi di sistemi di tipo telematico.

Quello dei giurati torinesi sembra dunque un lavoro impegnativo e soddisfacente. Ma come può essere definito: suggerimento? Indicazione vincolante? In realtà come afferma Luigi Bobbio nel corso di un'intervista apparsa su "La Repubblica" del 29 febbraio 2006, "non è immaginabile che il giudizio della giuria popolare possa diventare determinante per le amministrazioni. In questo caso, infatti, verrebbe messo in discussione il principio di sovranità. Noi³⁷ abbiamo voluto proporre una strada che è per molti aspetti inversa rispetto a quella tradizionale del referendum dove i cittadini vengono chiamati a esprimere un giudizio vincolante per i politici a prescindere dal loro grado di conoscenza dei problemi. Con le giurie invece il giudizio non è vincolante ma è espresso da persone che sono state informate dai tecnici sulle conseguenze di determinati provvedimenti"³⁸.

Paragrafo 3.4. Il quarto livello di partecipazione: l'*empowerment*

Infine, l'ultimo livello di partecipazione individuato da Sancassiani è relativo all'*empowerment*, in cui "gli attori sono in grado di definire e gestire azioni per conto proprio, anche se spesso con il supporto di un ente pubblico.

È il caso, ad esempio, dei contratti di quartiere: i residenti si organizzano per la manutenzione di spazi comuni, ricevendo apposita delega dall'ente promotore.

Si esplicita qui nel modo più chiaro la situazione in cui la pubblica amministrazione incoraggia la responsabilizzazione degli attori di società civile anziché privilegiare solo interessi particolari o rigettare richieste legittime. La corresponsabilità nel successo o insuccesso di progetti elaborati congiuntamente contribuisce alla crescita della cittadinanza

³⁷ Il professor Luigi Bobbio, docente di Economia e Gestione dei progetti culturali per lo sviluppo all'Università di Torino, può dirsi uno dei promotori del progetto delle giurie di cittadini, in quanto l'idea e l'attuazione di esso è pervenuta dallo stesso ateneo torinese in collaborazione con quelli di Bologna e di Trieste.

³⁸ Da un articolo di Paolo Griseri, 2005.

attiva. Mentre gli approcci decisionali con logica DAD o NIMBY favoriscono la formazione di *comunità di resistenza*, in questo caso si ha, invece, l'incentivazione alla costituzione di *comunità progettuali*.

Paragrafo 3.5. L'informazione come controllo: il *Residential Advisory Board*

Situato su un piano diverso rispetto alle forme di partecipazione collettiva analizzate fino a questo punto, ma animato dagli stessi principi di cittadinanza attiva e di Agenda 21, il R.A.B. (*Residential Advisory Board*), merita senza dubbio uno spazio nell'ambito del presente lavoro, quale innovativa forma di inclusione dei cittadini all'interno delle strategie di policy, non finalizzata in maniera precipua alla partecipazione in senso stretto al momento decisionale, ma disponibile a riconoscere la specificità e l'importanza del ruolo dei residenti nella costruzione e difesa del territorio.

Il R.A.B., o Consiglio Consultivo della Comunità Locale, è, infatti, una forma organizzata di consultazione, che permette ai cittadini residenti di discutere con le imprese in merito ad un determinato impianto, al suo ampliamento, o a qualsiasi altro progetto i cui effetti o impatti insistano sul territorio; innovativo è il fatto che le finalità di tale consultazione siano conoscitive e di vigilanza piuttosto che di coinvolgimento vero e proprio nelle scelte aziendali.

In Italia il R.A.B. è stato sperimentato a Ferrara dal 2003, in un contesto che avrebbe potuto generare aspri conflitti fra i cittadini e l'impresa Agea, oggi Hera, decisa a potenziare l'impianto di termovalorizzazione dei rifiuti, ma involontariamente mettendo in apprensione i residenti, i quali percepivano un incremento del rischio ambientale nel proprio territorio. Già ampiamente inclusivo, il sistema di *governance* ferrarese fu subito pronto a promuovere una serie di incontri pubblici, durante i quali la comunità poté esprimere i propri dubbi ed ansietà in merito ai progetti dell'azienda e, dopo la costituzione di un Comitato per il Compenso Ambientale, con il compito di controllare tutta la documentazione predisposta da Hera per l'attivazione delle procedure di ampliamento del termovalorizzatore, si arrivò addirittura alla firma di un protocollo d'intesa fra l'impresa, il Comune e la Provincia di Ferrara, e la Circoscrizione Zona Nord Ovest; il documento era finalizzato a rendere sostenibile l'impatto del potenziamento, adottando una serie di misure, fra cui vi era anche la costituzione di un *Residential Advisory Board*, ovvero, come

si legge dal Protocollo stesso, “una forma di consultazione tra l’impresa e la comunità locale, con funzione di monitoraggio e scambio delle informazioni sugli indicatori ambientali, in particolare riguardo al termo-utilizzatore, [...] [con il compito di] verificare il rispetto del limite delle emissioni riportate nel progetto di potenziamento.”³⁹ Solo uno strumento di controllo, certo, ma significativamente carico di poteri straordinari, in quanto, “nel caso in cui lo studio di impatto ambientale non fosse rispettato, in particolare riguardo ai dati delle emissioni, gli organi istituzionali di controllo [prenderebbero] gli opportuni provvedimenti fino a quello estremo di far sospendere completamente o in parte l’attività del termo-utilizzatore.”⁴⁰

Al Consiglio Consultivo della Comunità Locale ferrarese partecipano due commissioni; una di queste è composta da sei cittadini eletti in un’assemblea pubblica aperta a tutti i residenti della città e da tre referenti del Consiglio di Circoscrizione; è importante che tali soggetti non abbiano rapporti di affari o di lavoro con l’azienda coinvolta e che non ricoprano cariche politiche. L’altra invece è la Commissione dell’Azienda, composta da tre referenti provenienti dall’impresa stessa. Possono partecipare ai lavori del R.A.B., quali invitati permanenti ma senza diritto di voto, alcuni funzionari dell’amministrazione pubblica o dell’Autorità di Controllo (per esempio A.P.A.T o A.R.P.A., Unità Sanitaria Locale, ecc.), la cui presenza può essere garanzia di obiettività e di assenza di fini partigiani da parte dell’azienda. Anche il Comitato Tecnico Scientifico, che viene costituito su disposizione del R.A.B., può prendere parte alle consultazioni, ma con il solo obiettivo di approfondire le specifiche tematiche in agenda. Le Commissioni si incontrano almeno quattro volte l’anno, su convocazione del Presidente, mediante avviso scritto. Di norma gli incontri sono pubblicizzati tramite comunicato stampa e locandine e non avvengono a “porte chiuse”; la popolazione può infatti assistere ai lavori delle commissioni, ma anche intervenire attraverso segnalazioni, istanze e suggerimenti.

Alcuni esempi delle attività che sono state compiute con l’ausilio di tale strumento nel contesto ferrarese possono essere i seguenti: sono state effettuate analisi da parte di un laboratorio approvato dai cittadini del camino dei termovalorizzatori di Ferrara, per determinare le emissioni di polveri sottili nei fumi; oppure si segnala la visita ad un

³⁹ Punto 4, pag 5 del Protocollo d’intesa.

⁴⁰ Ibidem.

impianto di depurazione che i cittadini hanno effettuato al fine di verificarne il corretto funzionamento.

Si deduce che lo scopo specifico di tale consultazione non sia stabilire quale forma di sviluppo preferire o quale sito destinare ad un determinato impianto. Questo è ciò che si dovrebbe pretendere da altre forme di partecipazione, come le giurie di cittadini, i focus group, ecc.. I consigli consultivi della comunità locale, invece, già ampiamente sperimentati in Europa⁴¹, e solo da poco introdotti anche in Italia, si sono impegnati soprattutto nel facilitare lo scambio di informazioni e la comunicazione tra i cittadini, l'Amministrazione Pubblica e le aziende. L'obiettivo è quindi favorire il passaggio bidirezionale di informazioni, punti di vista e opinioni in merito agli impatti – su ambiente, salute, qualità della vita - di un determinato impianto presente sul territorio, in situazioni, cioè, dove il rischio ambientale percepito potrebbe generare dei conflitti fra le parti.

Il vantaggio che si ottiene dalla facilitazione della discussione fra i soggetti è duplice e significativo. Da una parte i cittadini possono in ogni momento richiedere all'azienda informazioni, notizie, resoconti di lavori, con l'obiettivo primario di conoscere le intenzioni progettuali del proprio interlocutore e, di conseguenza, di essere rassicurati per il solo fatto di avere a che fare con un'impresa aperta, disponibile al dialogo, che fa comprendere in maniera chiara disegni futuri e stato attuale dei lavori, e che sceglie un tipo di sviluppo graduale, al passo con la lenta accettazione di esso da parte del pubblico. Di qui l'altro importante risultato, stavolta, però, a vantaggio delle aziende stesse, ossia la possibilità di non essere percepite come società ostili, preoccupate solo di accrescere la produzione e i guadagni, ma come imprese responsabili, nei confronti delle quali, si riducono facilmente le ostilità e il sospetto, in favore di una più diretta accettazione dei progetti.

Il significato del R.A.B., dunque, non risiede tanto nella possibilità per i cittadini di assurgere al ruolo di decisori nelle questioni pubbliche, quanto piuttosto nell'opportunità di vigilare sull'operato dell'impresa, la quale, proprio perché disponibile al confronto aperto e diretto, ottiene senz'altro un positivo riconoscimento all'interno della comunità. Nell'ambito del *Residential Advisory Board* associazioni, comitati, liberi cittadini, ecc., possono, dunque, richiedere chiarimenti e approfondire la tematica degli impatti delle attività dell'impresa sull'ambiente circostante, sulla salute dei cittadini e sulla loro

⁴¹ Il primo esperimento è il R.A.B. «pilota» olandese, costituito nel 1998 nella periferia di Rotterdam, in Olanda, dove sorge il più grande polo petrolchimico d'Europa della Shell.

sicurezza e possono discutere congiuntamente con rappresentanti dell'azienda e con esperti e funzionari dell'ente pubblico le opportune misure correttive e preventive da adottare nello specifico contesto di riferimento e, come ricorda anche Cinzia Graps, in una intervista sul sito internet www.cantieripa.it, con il R.A.B. è possibile effettuare un monitoraggio e uno scambio di informazioni con l'azienda stessa, verificando il rispetto dei limiti di emissione imposti dalla legge.

Tuttavia la stessa Dott.ssa Graps, referente per il R.A.B., durante un colloquio telefonico gentilmente concesso al nostro gruppo di ricerca, ha ammesso la possibilità che tale strumento possa in futuro dimostrare la sua utilità anche per gli scopi partecipativi di una comunità. Fino ad oggi non si sono prefigurate situazioni in cui i cittadini di Ferrara abbiano dovuto prendere delle decisioni, in quanto ancora le opere di potenziamento del termo-utilizzatore, che certamente richiederanno uno sforzo decisionale notevole, non sono iniziate. Quanto alla decisione in merito alla necessità del potenziamento dell'impianto, questa non avrebbe potuto essere presa considerando le opinioni delle due commissioni, in quanto tale organismo ancora non esisteva. Ma la cittadinanza è stata ugualmente coinvolta in maniera attiva nel processo di V.I.A. e, una volta costituito il R.A.B., prevedere forme di ascolto di tale consiglio non sembra un compito difficile.

Per il momento, comunque, il fiorente dialogo fra cittadini e impresa, finalizzato allo scambio di informazioni, al controllo e alla gestione trasparente dell'attività del termovalorizzatore, sembra essere il merito maggiore del R.A.B.. Infatti, mentre si verificano dati, si costruiscono congiuntamente conoscenze, si diffondono informazioni e si controlla l'agire dell'impresa, si ottiene anche un sostanziale miglioramento dei rapporti di vicinato che intercorrono fra i cittadini e le aziende situate su un determinato territorio, con il consolidamento delle modalità di dialogo e con la maggiore comprensione delle diverse esigenze e dei vari punti di vista.

Non ci si trova, quindi, nella situazione paventata nella parte iniziale del presente capitolo, di una diffusione di informazioni finalizzata al raggiungimento di uno scopo poco lodevole e sostenibile quale quello dell'accettabilità da parte dei residenti di un impianto rischioso o del suo potenziamento. Si ritiene invece che, lungi dall'essere un esempio di negoziazione, il R.A.B. al contrario, attraverso un sistema di scambio di notizie e dati, ma al tempo stesso anche di conoscenze di provenienza diversa e di opinioni, dubbi, paure e punti di vista, costituisca un vero processo di mediazione, in grado di allentare le barriere fra gli interlocutori. E' innegabile, infatti, che venga favorita una certa diffusione di

informazioni e nozioni; ed è anche possibile riconoscere una maggiore predisposizione ad accettare le decisioni dell'azienda dopo la costituzione del R.A.B.; ma ciò non basta a dedurre che ci si trovi di fronte ad una strategia per ridurre le proteste dei cittadini.

Innanzitutto, infatti, non si tratta di una campagna di comunicazione che descrive l'esigenza dell'impianto e convince della necessità del suo ampliamento. Al contrario se i due soggetti si parlano, si tratta a ben vedere di un dialogo, piuttosto che di una comunicazione unidirezionale: entrambi i soggetti sono protagonisti in questa che può veramente essere considerata una deliberazione, perché possono egualmente aggiungere elementi nuovi e significativi all'interno del processo comunicativo.

Inoltre si noti che il lavoro delle commissioni è finalizzato, oltre che alla discussione, alla raccolta dati e alla costruzione di significati e conoscenza, anche al monitoraggio dell'impianto e alla verifica dei dati diffusi; si deve ammettere quindi che il ruolo dei cittadini è riconosciuto ed importante: essi non sono persone da convincere, che attendono passivamente di essere inondate di dati quantitativi; sono "ispettori", finalmente autorizzati ad entrare negli stabilimenti e ad accedere ai documenti, sono visti come soggetti autorevoli che si riservano il diritto di controllare e difendere il proprio territorio. I cittadini percepiscono tale riconoscimento e proprio in virtù di questa dimostrazione di apertura e considerazione da parte in primo luogo dell'azienda, ritengono opportuno aprirsi al dialogo, all'analisi sana e onesta della situazione, senza pregiudizi. In altre parole i conflitti sono evitati e le tensioni allentate non perché i residenti vengono convinti della bontà del progetto, ma perché percepiscono un'atmosfera pacifica di onestà, interazione, apertura e considerazione di tutte le parti interessate.

Infatti molto lontane sono anche le sindromi NIMBY o simili, in quanto si ritiene di trovarsi di fronte ad una cittadinanza attiva, responsabile, intenzionata ad intervenire in prima persona, senza delegare alle istituzioni, e che difende e si fa promotrice della sostenibilità nello sviluppo del territorio.

Il R.A.B., comporta, quindi, vantaggi sia per le imprese, che per i cittadini, che per le pubbliche amministrazioni. La prima può, tramite questo strumento, dimostrare di essere responsabile e garante della sicurezza e della salute dei residenti; quindi ottiene più facilmente "una sorta di «licenza» di operare e di svilupparsi nel contesto locale"⁴². I cittadini sono soddisfatti per l'attenzione che viene posta sulla qualità della vita nell'area in cui risiedono e per l'atteggiamento trasparente dell'impresa. Da parte sua la pubblica

⁴² Naldi G., 2005.

amministrazione è orgogliosa che nel proprio territorio si sperimenti un così innovativo ed efficiente strumento di trasparenza, che riduce i conflitti e promuove lo sviluppo sostenibile e responsabile.

Conclusioni

Comitati di cittadini che si costituiscono, nascita di gruppi di opposizione, opinione pubblica che si dichiara “contro”... sono tutte manifestazioni del disappunto che la popolazione prova nei confronti di una gestione del territorio non gradita o che genera comunque apprensione per una eccessiva modificazione morfologica e culturale dello spazio fisico, o per un rischio per la salute o ambientale che teme si dovrà assumere nel prossimo futuro.

Tuttavia, come suggerisce la lettura degli scritti di alcuni autori, fra cui sociologi e antropologi che si sono occupati di rischio ambientale o di deliberazione pubblica, tali movimenti potrebbero essere manifestazioni di un malessere che non si attesterebbe tanto sui contenuti, sui termini della controversia, quanto proprio sulle modalità di gestione del rapporto fra i soggetti interessati. In altri termini, non fa molta differenza se l’oggetto del contendere è una discarica, un termovalorizzatore, un’antenna di telefonia o un impianto di pale eoliche: quando si tratta di impianti nuovi o in via di ampliamento o conversione, la contestazione è comunque possibile; né sembra pensabile indicare con semplicità i modelli di sviluppo e di crescita economica del territorio che attualmente riscuotono il maggior favore fra la popolazione italiana. Non si può dire a rigore che il termovalorizzatore sia ovunque demonizzato, che le antenne di telefonia mobile siano temute in maniera omogenea in tutta la penisola o che le energie alternative siano le più gradite in una società che punta verso la sostenibilità. E’ piuttosto vero il contrario, ovvero che gli inceneritori siano ovunque sgraditi e temuti, ma in molti contesti sopravvivano senza contestazioni di rilievo; oppure che le pale eoliche, da molti indicate insieme ai pannelli solari come la soluzione al problema del surriscaldamento del pianeta al quale contribuisce il consumo di energia non rinnovabile, siano in realtà contestate ugualmente, anche adducendo ragioni non sempre plausibili secondo scienziati e tecnici accreditati.

Insomma, forse il malessere che tali contestazioni raccontano, non è dato da una particolare via di sviluppo poco gradita dai cittadini, ma proprio dalla modalità con cui vengono fatte e rese operative le scelte produttive. Nella maggior parte dei casi in cui si genera un conflitto ambientale fra cittadini, istituzioni ed imprese, si nota infatti una certa reticenza a coinvolgere precocemente il pubblico nelle decisioni che riguardano il proprio

territorio, quasi che questo fosse incapace di comprendere le proprie effettive volontà e le reali opportunità offerte dall'ambiente di vita. Frequentemente la partecipazione dei residenti è riservata all'ultima fase del processo decisionale, quella informativa, quando si rende necessario far conoscere ai fruitori un nuovo servizio erogato.

Ciò determina naturalmente una forte insoddisfazione nella popolazione, oltretutto sfiduciata nei confronti delle istituzioni, di cui sperimenta spesso l'incapacità di gestione del territorio o la corruzione. Date queste premesse la prima reazione di fronte ad una modificazione del paesaggio, ad un nuovo tipo di servizio, all'ampliamento di un impianto, ecc. è comprensibilmente di diffidenza e poi, può accadere, anche di accesa contestazione.

A nulla valgono, inoltre, i tentativi di convincere la popolazione della bontà di un progetto in virtù dei più recenti studi e ritrovati scientifici e tecnologici. Un altro elemento da tenere in forte considerazione, infatti, nella comprensione dei conflitti ambientali è proprio il tema della conoscenza, che da una parte sembra minacciata da molte incertezze che avvolgono le relazioni causali fra attività antropiche e reazioni della natura, sempre più difficili da comprendere e definire nettamente ed una volta per tutte; dall'altra sembra aver rinunciato all'appartenenza esclusiva al mondo dotto, scientifico, accademico ed essere divenuta di pertinenza anche dei non addetti ai lavori. Questi ultimi, però, non sembrano disposti a tuffarsi completamente in un mondo di nozioni e assunti rinunciando alla propria visione del mondo, alla propria scala di valori, alla costruzione di significati pertinente al proprio gruppo di riferimento. In altri termini, non è facile per uno scienziato far accettare un nuovo prodotto o un nuovo impianto o una nuova procedura in virtù di evidenze empiriche o di teorie ben costruite che ne dimostrano la convenienza; infatti, pur considerando il parere, rilevante ed autorevole, degli scienziati e dei tecnici, i non addetti ai lavori, almeno secondo approcci costruttivisti e socio-culturali allo studio del rischio, includerebbero tali nuove conoscenze all'interno di un bagaglio di altri importanti fattori cognitivi, simbolici e culturali che permettono di costruire, collettivamente, un'idea conclusiva della situazione e, in ultimo, di prendere la giusta decisione.

Non si pretende con il presente lavoro di individuare soluzioni definitive o suggerire buone pratiche ad amministratori esperti o a scienziati consumati. L'intento meramente descrittivo e la procedura compilativa permettono tuttavia di individuare due esigenze nello specifico contesto oggetto di studio: da una parte sembrerebbe che consentire l'ingresso precoce dei cittadini al processo decisionale possa costituire una valida opportunità per tutti di costruzione collettiva di significati; ciò consentirebbe di definire

insieme il concetto di rischio e di determinare in maniera collegiale il grado di pericolosità associato ad un determinato impianto, procedura, comportamento, ecc., evitando così il dilatarsi delle posizioni e delle incomprensioni, che si traduce presto o tardi in un conflitto. Dall'altra parte, l'apertura del processo deliberativo alla moltitudine dei residenti, si rende necessaria anche ai fini dell'accrescimento della fiducia delle persone nei confronti dei decisori pubblici; la condivisione dell'onere, ma anche dell'opportunità di compiere delle scelte che riguardano il proprio territorio contribuisce ad allentare la diffidenza e il pregiudizio negativo nei confronti di amministratori ed imprese e a creare un costruttivo e pacifico clima di collaborazione che favorisce la presa di decisione e la messa in opera di progetti e strutture. Quindi, l'altra esigenza fondamentale che si ritiene di dover tenere in considerazione ai fini di una buona gestione del territorio è la costruzione di un rapporto di fiducia e di disponibilità al confronto fra le parti, che può contribuire a scongiurare l'immobilismo determinato dai conflitti e a guadagnare, dietro giudizio collettivo finale di pertinenza ed accettabilità, la licenza ad operare.

Bibliografia

- Amendola A., “Gestione dei rischi: dai rischi locali a quelli globali”, in Quaderno – Serie seminari CRASL (Centro di Ricerche per l'Ambiente e lo Sviluppo sostenibile della Lombardia), 007/S2/2002.
- Bobbio L. (a cura di), 2004, “A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi”, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli e Roma.
- Bratti A., 2007, *Agende 21 locali, rappresentatività, gestione dei conflitti ambientali*, in Bratti A, Vaccari A. (a cura di), “Gestire i beni comuni. Manuale per lo sviluppo sostenibile locale”, Edizioni Ambiente, Milano.
- Campelli E. (a cura di), 1999, “T.S. Kuhn: come mutano le idee sulla scienza”, Franco Angeli editore, Milano.
- Colombo F., 2005, *Promuovere il processo partecipativo: opportunità e criticità del ruolo dei “facilitatori” di Agenda 21*, in “Valutazione Ambientale”, rivista online, anno IV, n. 7, gennaio-giugno 2005.
- Douglas M., 1992, “Risk and Blame”, London and New York, Routledge, tr. it. 1996, “Rischio e colpa”, Società editrice Il Mulino, Bologna.
- Garaguso G.C., Marchisio S. (a cura di), 1993, “Rio 1992: vertice per la Terra”, Franco Angeli, Milano.
- Griseri P., 2006, “Smog a processo, la parola ai giurati”, in La Repubblica del 29/02/2006 Torino, in Cronaca.
- Kuhn T. S., 1970 “The Structure of Scientific Revolutions”, Chicago, Chicago University Press, 2nd ed., cit. in Campelli, 1999.

- Lupton D., 1999, “Risk”, London, Taylor & Francis Book Ltd.-Routledge, tr. it. 1999, “Il Rischio”, Società editrice Il Mulino, Bologna.
- Naldi G., 2005, “Nasce RAB, strumento di consultazione dei cittadini”, in ARPA Rivista, n. 2, marzo-aprile 2005.
- Pellizzoni L., Osti G., 2003, “Sociologia dell’ambiente”, Società editrice Il Mulino, Bologna.
- Pellizzoni L. (a cura di), 2005, “La deliberazione pubblica”, Meltemi Editore, Roma.
- Regonini G., 2005, *Paradossi della democrazia deliberativa*, in “Working Papers” del Dipartimento di studi sociali e politici dell’Università degli studi di Milano.
- Sancassiani W., 2005, *Gestire i processi deliberativi: problemi e soluzioni*, in Pellizzoni L. (a cura di), 2005, pagg. 205-227.
- Sen A. 1980, “Description as a Choice”, Oxford Economic Papers, Vol.32 (3), pp. 353-369, trad. it. 1986, “La descrizione come scelta” in Sen A., “Scelta, benessere, equità”, Il Mulino, Bologna.
- Vittadini M. R., 2005, *Partecipazione, negoziazione/concertazione e consultazione: soggetti, ruoli e opportunità nel processo decisionale* in “Valutazione ambientale”, rivista online, Anno IV, n 7, gennaio – giugno 2005.
- Wynne B., 1989, “Framework of rationality in risk management”, in “Environmental Threats: Perception, Analysis and Management”, London: Belhaven Press.
- Zeppetella A. Bobbio L. (a cura di), “Perché proprio qui?”, Franco Angeli, Milano.

Riviste

- “Working Papers del Dipartimento di studi sociali e politici” – Università di Milano, 23/03/2005.
- “Working Papers” del Dipartimento di studi sociali e politici dell’Università degli studi di Milano, 2005, in sito internet www.sociol.unimi.it/ricerca_pubblicazioni.php.
- Quaderno – Serie seminari CRASL/007/S2/2002
- *Valutazione ambientale*, Anno IV, n 7, gennaio – giugno 2005, Edicom Edizioni, sito internet www.analistiambientali.org.

Sitografia

- www.legambiente.com, 09/08/2007.
- www.elettra2000.it/comunicazione/intervista_bernardi.htm, 03/09/2007.
- www.comune.bologna.it/laboratoriomontagnola/perche.php, 3/10/2007.
- www.salentosostenibile.it, 15/09/2007.
- www.edicomedizioni.com, 09/08/2007.
- www.dsp.unito.it, 3/10/2007.
- www.cantieripa.it, 10/07/2007.
- www.urp.it, 11/08/2007.