



Convegno di EcoOne
Sostenibilità ambientale e questione energetica
Castel Gandolfo, 14 – 16 maggio 2010

Questione energetica e partecipazione politica

Daniela Ropelato¹

In questa relazione, per ragioni di tempo, ci sono due grandi assenti: una presentazione generale del concetto di partecipazione politica e una applicazione al tema del nucleare, che della questione energetica è uno dei capitoli più voluminosi.

Riguardo alla definizione di partecipazione, che qui intendo come fenomeno di coinvolgimento e inclusione di segmenti sempre più ampi della società civile nei processi decisionali delle politiche pubbliche, devo dare per scontato che tutti possediamo almeno alcune conoscenze generali². Riguardo al tema del nucleare, i partecipanti a questo Convegno conoscono a fondo i suoi termini essenziali, per cui risulterà semplice applicare alcune osservazioni che proporrò anche a questo ambito.

Vorrei entrare subito in argomento: coniugare partecipazione e questione energetica non è, a mio parere, un'esercitazione sussidiaria in grado di aggiungere solo qualche osservazione marginale ad un settore strategico delle politiche pubbliche. Tutt'altro. Il tema dell'energia pone una serie di interrogativi che mettono alla prova in modo emblematico la capacità della democrazia moderna di dare risposte alle questioni centrali della convivenza.

Mi pare sia abbastanza condiviso pensare la democrazia come la struttura attuale che un numero crescente di popoli si è dato per comporre la molteplicità delle voci e degli

¹ I punti di vista espressi sono quelli degli autori e come tali non necessariamente riflettono l'opinione di EcoOne. EcoOne non è responsabile per l'utilizzo delle informazioni ivi contenute.

² Per un'ampia ricognizione sui problemi della partecipazione politica si veda F.Raniolo, *La partecipazione politica*, Bologna, il Mulino, 2008.

interessi nello spazio unitario del bene comune. Proprio il tema energetico reclama un “di più” di democrazia, quasi si trattasse di una cartina al tornasole che evidenzia alcuni punti di pesante difficoltà che la attraversano.

Per un esteso arco di tempo, la costruzione democratica è stata sorretta dai meccanismi della rappresentanza e dall’aggregazione delle preferenze individuali. In estrema sintesi, il mandato elettorale e il principio maggioritario sono divenuti i cardini della democrazia rappresentativa moderna. Il luogo politico in cui si esprime la sovranità popolare è la rappresentanza: ciascuno di noi si limita a delegare la funzione del governo ad un gruppo di rappresentanti e, nei luoghi decisionali, ciò che dirime le contese è il conteggio numerico delle preferenze: la maggioranza vince. Di conseguenza, è la selezione delle elite il cuore della attuale configurazione democratica.

Oggi questo modello si va svuotando di contenuto: i luoghi tradizionali della rappresentanza appaiono fuori gioco; i singoli attori politici, a livello locale, nazionale e internazionale, non dispongono più delle risorse adeguate per governare processi che sono ormai assolutamente globali. Alcune parole sono divenute paradigmatiche: interdipendenza, complessità, il binomio locale-globale. Nuovi soggetti sociali domandano beni pubblici diversi, in gran parte ad alto contenuto relazionale e cognitivo: processi di capacitazione personale, riconoscimento di beni comuni, misure di equità territoriale e di sviluppo sostenibile, integrazione culturale, pari opportunità... Nuovi diritti e nuovi beni, dunque, che per essere promossi e difesi necessitano di modalità e strumenti di nuova generazione anche dal punto di vista delle politiche pubbliche³.

A ciò si aggiunge una difficoltà in più: le scelte collettive vertono su temi sempre più complessi e decisivi per il futuro; l’ambiente è certamente uno di questi, con la relazione tra ambiente e povertà, tra ambiente e immigrazione; il multiculturalismo, l’egemonia transnazionale della finanza e del mercato, l’accelerazione tecnologica, il diritto allo sviluppo e i suoi nuovi indicatori... L’energia c’entra sempre. L’incognita energetica, all’interno di ciascuno di questi ambiti, è il “convitato di pietra”.

Che il tema dell’energia occupi uno spazio assolutamente centrale all’interno delle arene politiche lo ricaviamo anche da un’altra osservazione. Le scelte pubbliche in questo settore sono spesso all’origine di quel caratteristico fenomeno di reazione popolare

³ Cfr. C. Donolo “Dalle politiche pubbliche alle pratiche sociali nella produzione di beni pubblici? Osservazioni su una nuova generazione di policies”, in *Stato e mercato*, n. 73, aprile 2005, pp. 33-66.



etichettato in inglese con l'acronimo "Nimby": "Not In My Back Yard" ("non nel mio giardino"). E' un fenomeno di vecchia data, che si è diffuso in numerosi Paesi soprattutto negli ultimi 30 anni: si tratta dell'opposizione, a volte particolarmente accesa, di gruppi di cittadini alla notizia di un'opera pubblica ad alto impatto ambientale e sociale che verrà a pesare sul loro territorio.

Vorrei premettere che il fatto stesso che se ne tratti come di una sindrome è delegittimante e quindi, a mio modo di vedere, scorretto: la prima parola che si sente il bisogno di impiegare quando i cittadini si attivano, è dequalificante. Questo ci dice molto riguardo al modo in cui si tende a leggere la crescente domanda di partecipazione espressa dalla cittadinanza. In Italia, per misurare (e in qualche modo normalizzare) la forza d'urto di questi conflitti territoriali e ambientali, una società privata di comunicazione – tra i più accreditati *think tank* di ricerca, specializzata nel settore ambientale - ha istituito un osservatorio nazionale dei media, il "Nimby Forum". Si tratta di un database che considera, a partire dalla copertura mediatica, le opere di pubblica utilità fatte oggetto di opposizione popolare: termovalorizzatori, discariche, infrastrutture viarie o ferroviarie e, logicamente, grandi impianti per la produzione e la trasformazione di energia.

Secondo il Rapporto 2009 sono 283 le grandi opere contestate censite nel corso dei 5 anni di attività dell'osservatorio, di cui 151 si sono aggiunte nel corso del 2009. Particolarmente significativo il "primato" conquistato dagli impianti di produzione di energia elettrica che, con 160 impianti contestati, oggi rappresentano il 56,5% dei casi, sorpassando così il comparto dei rifiuti che aveva primeggiato in classifica fin dal 2004. Alcuni comitati di cittadini hanno iniziato ad opporsi anche agli impianti energetici da fonti rinnovabili: troviamo indicate 70 centrali a biomassa contestate e 20 impianti eolici e, per la prima volta dall'inizio della ricerca, si è rilevata l'opposizione anche a 3 parchi fotovoltaici⁴.

E' un dato che potrebbe stupire alcuni; niente di nuovo, invece, per chi considera un diritto-dovere che integra l'esercizio della cittadinanza fare domande, attendere informazioni e risposte, comparare soluzioni alternative, accompagnare il lavoro degli amministratori con l'interesse e la passione civica, e pure con la critica e l'opposizione. E' un dato che non stupisce chi sa che qualsiasi tematica può accendere un conflitto, anche

⁴ Cfr. Convegno nazionale "Nimby Forum", Roma 16 febbraio 2010, con dati dell'Osservatorio Media 2009, su: www.arisweb.org/pdf/pressroom/010_02_16_convegno_Nimby_Forum_V_ed.pdf.

quando può essere orientata più chiaramente di altre al bene comune, ma si fonda su un retroterra su cui pesa diffidenza, disgregazione e spesso antagonismo tra i gruppi sociali, una informazione limitata o generica, mancanza di codici comuni per comunicare, interessi particolaristici...

Ed è proprio in tale contesto che corretti percorsi di coinvolgimento delle comunità locali possono contribuire ad integrare tali deficit.

Le cause della conflittualità territoriale che si accende attorno alle grandi opere sono molteplici. Uno dei fattori principali è la percezione di una distribuzione disuguale di costi e benefici. Generalmente, ad essere messa in discussione non è l'utilità dell'impianto, la funzione a cui è ordinato, quanto la percezione che la popolazione locale sarà l'unica a sopportarne le esternalità negative in termini di impatto ambientale, di effetti sulla qualità della vita.

Entra in gioco in particolare la valutazione del rischio⁵: la paura della popolazione di dover subire effetti gravi per la salute, legati all'emissione di inquinanti, alla eventualità di incidenti pericolosi. In situazione di conflitto sociale, inoltre la percezione del rischio cresce. Tra le ragioni di tali episodi di reazione da parte delle popolazioni locali, non va sottovalutato il declino della fiducia sia verso l'autorità di governo, sia verso gli esperti, divario aggravato da una scadente comunicazione tra le parti, sotto il profilo del metodo come dei contenuti.

L'approccio tradizionale⁶ per la gestione dei conflitti ambientali - definito in genere con un altro acronimo: "DAD" (Decidere, Annunciare, Difendere) -, è tuttora quello maggiormente utilizzato dai proponenti, siano amministrazioni pubbliche o imprese private: si decide il progetto completamente a tavolino, in genere a porte chiuse, lo si annuncia pubblicamente attraverso strumenti di comunicazione unidirezionali, e infine, quando la notizia è di dominio pubblico, lo si difende costi quel che costi davanti agli oppositori.

Un differente approccio è quello dei processi decisionali inclusivi, dove i cittadini, singoli e organizzati, sono chiamati in causa come portatori di interessi dalle pubbliche amministrazioni. Si tratta di una serie di iniziative partecipative che stanno facendo

⁵ Cfr. C.Costigliola, A.Dattola, D.Savelli, ENEA, "Deposito nazionale per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi: linee guida per la definizione di un piano per ottenere il consenso delle popolazioni", in *Energia, Ambiente e Innovazione*, n. 6, 2009, pp. 82-92.

⁶ Cfr. M.Roccato "Ignoranti, irrazionali ed egoisti? A proposito dei "no" locali a opere sgradite", in *il Mulino*, n. 5, 2008, pp. 840-849.

crescere un diverso spazio pubblico, più diffuso e policentrico, in cui i confini tra pubblico e privato sono meno rigidi e dove l'esercizio della decisione si svolge sempre più a rete. In Italia, uno strumento normativo noto, ancora utilizzato con varie difficoltà, è la procedura di "Valutazione di Impatto Ambientale" (VIA), pensata per introdurre nella prassi tecnica e amministrativa, e in una fase precoce della progettazione, una valutazione sistematica degli effetti prodotti dalle opere in questione. È stato introdotto con Direttiva Europea anche un altro strumento volto a valutare le conseguenze sul piano ambientale, la cosiddetta Valutazione Ambientale Strategica (VAS). A differenza della prima che si applica ai singoli progetti, la VAS verifica la coerenza con gli obiettivi di sostenibilità delle proposte programmatiche e pianificatorie⁷.

Questi, alcuni cenni descrittivi. E' parere di tanti che molta più attenzione andrebbe riservata alla riflessione sui metodi, alla sperimentazione di pratiche partecipative di qualità, in sostanza alla costruzione proattiva e bidirezionale del consenso nelle situazioni di conflitto territoriale, che vanno considerate come ordinarie, dal momento che non è straordinario che interessi e posizioni siano differenti. Prima, molto prima dell'attenzione al nucleo tecnico delle questioni, è necessario guardare al significato e al valore delle relazioni che costituiscono il mattone fondamentale di ogni costruzione sociale: sentirsi parte è la condizione essenziale di ogni prendere parte. Se c'è una priorità, è la costruzione e la cura della comunità in quanto opera pubblica, in quanto "infrastruttura fondamentale", perché da essa si sprigiona il capitale di fiducia, di gratuità, di solidarietà e di coesione necessari ad ogni ipotesi di governo e quindi di convivenza possibile.

Vorrei approfondire ancora un passaggio. Ciò che legittima l'idea democratica, il suo fondamento, è la coincidenza tra autori e destinatari delle norme, tra il legislatore e il cittadino⁸. Se è così, è evidente che questo deve valere tanto più quando è in gioco una forte domanda di futuro. E il tema dell'energia introduce esattamente una domanda di questo tipo, una domanda culturale: di stili di vita, di priorità e di obiettivi attorno ai quali costruire.

Difatti, trattando di risorse energetiche, le scelte principali che l'agenda politica deve

⁷ Cfr. G.Landi, *Guida alle procedure di autorizzazione ambientale. La valutazione di impatto ambientale e la valutazione ambientale strategica*, Torino, Utet, 2009. Per la legislazione comunitaria, cfr. anche: <http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>.

⁸ Cfr. J.Habermas, trad.it. *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia* Milano, Feltrinelli, 1999.

decidere di affrontare sono anzitutto scelte di tipo culturale, prima che tecnologiche. Penso sia evidente a tutti che la variabile ambientale, di fatto, sta guidando la transizione in corso non solo verso un sistema energetico nuovo, ma anche verso una evoluzione dell'economia, del lavoro e degli stili di vita.

Siamo lontani da scelte vincolate esclusivamente al procedere delle conoscenze scientifiche, della tecnologia. Anche perché uno dei profili più evidenti è l'incertezza che attraversa la stessa comunità scientifica, che si presenta divisa sia in riferimento all'interpretazione dei dati disponibili, sia per quanto riguarda le indicazioni da dare alla politica. Nonostante gli ampi progressi che sono stati fatti, proporre soluzioni coerenti è tuttora una sfida. Il fallimento di Copenhagen lo conferma; il difficile dibattito in corso a livello internazionale ruota, prima di tutto, attorno ad una diversa interpretazione e funzione dell'energia nella società; in sostanza, alla domanda di un nuovo modello di sviluppo. In tutto ciò giocano un ruolo significativo i laboratori della ricerca, le accademie scientifiche, le economie di nicchia, quanti continuano a sfidare il *mainstream* consolidato... ma molto, moltissimo di questa innovazione culturale è in mano a quel soggetto politico per eccellenza che sono i cittadini⁹.

Di fronte a questo scenario, il legislatore deve avere il coraggio di rivedere il suo ruolo nel disegno democratico per rimettere al centro la soggettività - la sovranità - dei cittadini. Potremmo dire che democrazia, oggi, significa chiedersi ogni giorno: dov'è il destinatario di questa norma? Dove vive, dove lavora, cosa pensa? Quali sono i valori che guidano le sue scelte? E quali conseguenze produrrà nella sua vita l'obbligo introdotto da questa norma? Quale orizzonte delinea per lui e per tanti altri? Quale scenario tutela? Quale patrimonio consegna alla generazione di domani?

Poggia qui l'esigenza di metodologie più elaborate di composizione degli interessi e di decisione politica, che siano in grado di comporre la molteplicità in modo includente, riflessivo, flessibile. Anche sulle questioni energetiche, dove la gravità e la pervasività delle scelte evidenzia, a mio parere in modo macroscopico, l'inadeguatezza di certa obsoleta strumentazione democratica, centralizzata, decisionista che, se ha soddisfatto fino ad un certo punto chi ci ha preceduto, oggi appare svuotata e reclama un

⁹ Per approfondire il tema della nuova centralità della relazione di cittadinanza, cfr. G.Arena, *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

aggiornamento¹⁰.

E' la società civile che deve prendere il suo posto, al centro dei processi politici, con tutte le conseguenze che ciò comporta. Senza temere di percorrere strade diverse quando un certo orientamento elitista, al momento di decidere su questi temi, fa prevalere il "tagliare corto" rispetto all'approfondimento; cerca la semplificazione degli strumenti e la riduzione dei tempi, invece che curare di più l'ascolto e la mediazione; si nasconde dietro l'efficientismo e l'opacità delle scelte, invece che privilegiare il coinvolgimento e la condivisione delle responsabilità.

Per lo stesso motivo, dunque, per cui la questione energetica rappresenta un punto di crisi, essa può diventare anche - e di fatto lo è già, se cerchiamo di leggere i fatti con attenzione - un punto di svolta, un vero e proprio volano che può spingere in avanti la qualità democratica complessiva, avvicinando l'orizzonte di una società che sceglie di fondarsi sulla coesione sociale e sulla condivisione di alcuni valori fondamentali.

Come intendere, allora, la domanda di partecipazione in questo settore strategico? Non solo come l'introduzione nella cassetta degli attrezzi della politica di una nuova procedura accanto ad altre, di uno strumento di forte contenuto tecnico rivolto ad allargare lo spazio dell'inclusione. Vorrei dire che si tratta, piuttosto, di un vero motore di qualità democratica¹¹, che assume e valorizza un dato profondo e incompressibile che appartiene ad ogni essere umano. Partecipare, coinvolgersi, condividere è un dato universale.

In questo senso non sarebbe eccessivo nemmeno affermare che la questione energetica è... questione antropologica. Lo stesso concetto di sostenibilità va acquisendo un significato più complesso: parlare di sostenibilità negli stessi termini generali in cui se ne parlava dieci, venti anni fa, oggi appare indifendibile. L'idea da mettere a fuoco appare piuttosto quella di "sostenibilità umana"¹²: sono le persone, i gruppi, i popoli che hanno diritto alla sostenibilità, ne dettano le coordinate e ne sono allo stesso tempo i principali attori responsabili. Dove avrebbero radici altrimenti gli ideali di giustizia e di equità, di sviluppo e di responsabilità condivisa a cui, in genere, fa appello l'idea di sostenibilità?

¹⁰ Cfr. R.Lewansky, "La democrazia deliberativa. Nuovi orizzonti per la politica", in *Aggiornamenti Sociali*, XII, 2007, pp. 743-754.

¹¹ Cfr. L. Bobbio (a cura di), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, ESI, 2004.

¹² S.Fontana, "Questione ecologica e parole da chiarire", in *Zenit*, 18 gennaio 2010, su: <http://www.zenit.org/article-21048?l=italian>

Inoltre, una partecipazione di qualità ha estremo bisogno di una informazione migliore¹³: corretta, ampia, plurale. Le decisioni nel settore energetico non possono essere lasciate solamente in mano agli esperti. Una democrazia in cui le questioni fondamentali sono coperte dalla disinformazione è destinata a incepparsi e non c'è questione scientifica, per quanto complessa, che non possa essere spiegata nei suoi termini essenziali all'opinione pubblica, in modo che ognuno possa farsi una propria convinzione. Una adeguata struttura di informazione e comunicazione appare una pre-condizione essenziale. In questa direzione, anche gli attuali sviluppi nel settore della *e-democracy* vanno considerati con favore quando servono la semplificazione della comunicazione istituzionale, la trasparenza e il controllo dei processi decisionali, di programmi, attività e risultati raggiunti e l'apertura al maggior numero di contributi.

In sintesi, quindi, partecipazione e questioni energetiche come termini che si chiamano, come una vera e propria scelta di campo. Non è concepibile in questo ambito che un *government* decisionista e verticistico faccia calare sulla testa delle persone e sulle comunità territoriali decisioni di cui essi dovranno subire le conseguenze. Serve recuperare il massimo di partecipazione sulle decisioni fondamentali, anche per gestire i conflitti insorgenti, sulla scorta del principio democratico della corrispondenza tra chi fa la norma e chi ne subisce l'impatto.

C'è da dire che a livello internazionale la direzione espressa dalla normativa di settore non è equivoca. A partire dagli anni '90, rilevanti documenti strategici sulle politiche di sviluppo dell'ONU ("Agenda 21"¹⁴ del 1992, "Millennium Goals"¹⁵ e "Global Compact"¹⁶ del 2000) e dell'Unione europea hanno sottolineato il ruolo chiave della partecipazione e il contributo dei vari portatori di interesse per fare fronte alla complessità di interazioni tra dimensione economica, sociale, ambientale su scala globale e locale. Un documento chiave dell'Unione europea relativo alle questioni ambientali ed energetiche è la convenzione di Åarhus¹⁷, in vigore dal 2001, uno strumento internazionale estremamente rilevante, che promuove un maggiore coinvolgimento dei cittadini ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale.

¹³ Cfr. E.Blanchetti, E.Conti (a cura di), *Nimby Forum. La comunicazione, la negoziazione e il consenso territoriale come fattori strategici...*, Allea, 2005.

¹⁴ http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda21_00.shtml.

¹⁵ <http://www.un.org/millenniumgoals/index.shtml>.

¹⁶ http://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/8.1/GC_brochure_FINAL.pdf

¹⁷ <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>.

Ma la proposta che emerge, ancora una volta, non è solo quella di prevedere momenti di consultazione periodica dei diversi soggetti della società civile o dei diretti portatori di interesse, quando giunge il momento della decisione da prendere sul campo di battaglia... ma di elaborare un nuovo ciclo delle politiche pubbliche del settore energetico. Il baricentro va posto sul coinvolgimento della società civile con le sue esperienze e le sue competenze diffuse. Mentre risulta poco comprensibile l'oscillare ambivalente tra la scelta del federalismo, che presuppone lo spostamento anche decisionale in periferia, e l'accentramento, l'esclusione delle realtà locali dalle scelte su questioni per esse decisive. Dopo aver consegnato per decenni la gestione delle variabili di maggiore impatto a strumenti normativi vincolanti e averne constatato l'inadeguatezza, oggi si stanno esplorando nuove strategie, con il supporto di diversi strumenti deliberativi connotati da maggiore volontarietà. Le potenzialità applicative appaiono più estese, in grado di incrementare il livello di consapevolezza e di partecipazione e di incentivare un ciclo virtuoso.

Le opzioni, lo sappiamo bene, sono spinose; in chiusura, tentiamo di attraversare questo territorio "minato" ricordando alcune direzioni di marcia attorno alle quali far crescere il dialogo, la ricerca, la riflessione:

- Incrementare l'attivazione di processi di democrazia partecipativa che costruiscano un sistema di responsabilità condivise¹⁸, con il coinvolgimento dei diversi attori del territorio: imprese, università, centri di ricerca...
- Facilitare la produzione diffusa di energia, anche con politiche incentivanti l'installazione di impianti a fonte rinnovabile come pannelli fotovoltaici, impianti a biomasse, mini-idroelettrico o mini-eolico...
- Ridurre la percentuale di energia acquistata all'estero per sostituirla gradualmente con lo sfruttamento di fonti energetiche locali; incentivare le operazioni consortili, anche nei piccoli comuni, per l'autosufficienza energetica...
- Elaborare politiche integrate di riqualificazione degli spazi urbani che modifichino il rapporto che il nostro sistema ambientale e umano ha consolidato nei confronti del

¹⁸ E' il governo urbano che, in particolare, ha visto evolvere rapidamente i suoi strumenti amministrativi, fino all'adozione dei piani strategici di ultima generazione, che allargano l'arena decisionale agli attori economici, culturali e sociali, per ricavarne una traccia di sviluppo condiviso sulla città.

concetto di energia facile, altamente concentrata e a basso prezzo¹⁹; stimolare efficienza e risparmio energetico diffusi, nuovi stili di vita e consumo...

- Offrire una migliore e più completa informazione sui temi energetici: investire nella formazione, nella ricerca e nella comunicazione pubblica, senza ignorare l'opportunità di dare spazio a percorsi di specializzazione per operatori dei media sui temi dell'ambiente e dell'energia.

¹⁹ Cfr. M.Rossi, *Energia e futuro. Le opportunità del declino*, Città di Castello, EMI, 2009.