



Governance del rischio e VIS in Italia

Giancarlo Sturloni

International School for Advanced Studies, SISSA, Trieste

DiSia, Università degli Studi di Firenze, 29 aprile 2015

Premessa



Nella zona industriale di Porto Marghera troveranno posto prevalentemente quegli impianti che diffondono nell'aria fumo, polvere o esalazioni dannose alla vita umana, che scaricano nell'acqua sostanze velenose, che producono vibrazioni e rumori.

(Piano regolatore di Venezia, Norme tecniche di attuazione, comma III, articolo 15, 1962)

Valutazione di Impatto Sanitario



Health Impact Assessment (HIA): a combination of procedures, methods, and tools by which a policy, program, or project may be *judged* as to its *potential* effects on the health of a population, and the *distribution* of those effects within the population. (Gothenburg consensus conference, 1999)

Oggi la VIS è per lo più intensa come uno strumento di valutazione fondato sulle evidenze *a supporto* delle decisioni, che non si sostituisce né sottrae responsabilità ai decisori.



A livello internazionale si seguono tre approcci principali alla VIS:

- 1) Il modello canadese incentrato sugli strumenti e le valutazioni della VIA.
- 2) Il modello britannico focalizzato soprattutto sull'equità degli impatti, con una forte enfasi sulla partecipazione e sull'interdisciplinarietà.
- 3) Il modello tedesco, che rappresenta una sorta di via di mezzo: simile al modello britannico ma con l'innesto di una forte valutazione quantitativa.

La VIS è stata sperimentata in decine di nazioni di ogni continente, e adattata a una molteplicità di situazioni, contesti e culture.



I valori sottostanti alla VIS sono democrazia, equità, sviluppo sostenibile, uso etico delle evidenze.

Da più parti è stato evidenziato come la riuscita della VIS e la qualità delle decisioni dipendano dalla capacità di rendere inclusivo il processo, garantendo la trasparenza delle informazioni e la partecipazione degli stakeholders.



La VIS può essere retrospettiva, trasversale o prospettica.

Segue uno schema metodologico suddiviso in fasi:

- 1) screening: stabilisce se è appropriato condurre la VIS
- 2) scoping: definisce la portata dell'analisi
- 3) appraisal (o assessment): determina gli impatti sulla salute
- 4) reporting: porta alla condivisione dei risultati
- 5) monitoring: monitoraggio e valutazione degli effetti sulla salute.



Problemi aperti

La VIS non ha uno status legislativo definito e viene spesso interpretata in modo opportunistico dai diversi attori.

L'analisi dovrebbe considerare più alternative (compresa quella di non procedere).

La VIS dovrebbe facilitare l'inclusione ai processi decisionali, tuttavia le pratiche partecipative sono spesso condotte in modo dilettantistico.

Resta ambiguo se debba perseguire un giudizio imparziale o se non possa che essere una perizia di parte (sollevando questioni etiche e di potere).

Talvolta si finisce per dimenticare che la VIS serve a proteggere e migliorare la salute della comunità.

La VIS in Italia



2001-2005: inquinamento dell'aria dovuto al traffico nella capitale (Lazio)

2002: inceneritore della Piana fiorentina (Toscana)

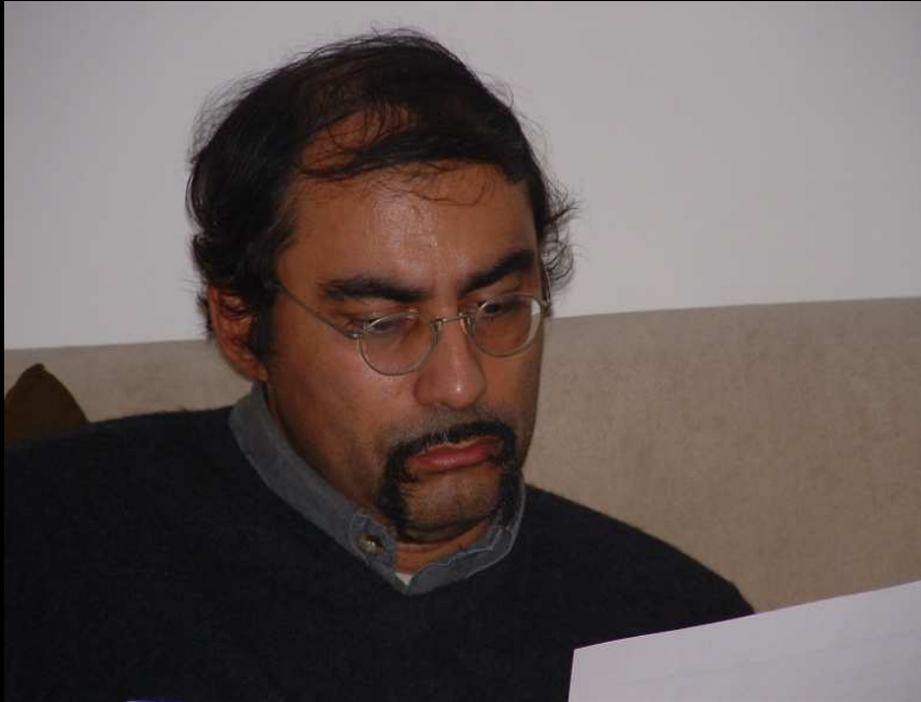
2007: progetto Moniter per gli inceneritori di rifiuti (Emilia Romagna)

2008: proposta di legge regionale per rendere la VIS obbligatoria (Abruzzo)

2010: inquinamento da idrocarburi nell'area di Taranto (Puglia)



La VIS condotta per l'inceneritore previsto nell'area della Piana fiorentina mostra come il processo sia destinato a fallire quando è inteso come uno strumento di persuasione per scelte già prese anziché come un'occasione di rendere inclusivi i processi decisionali.



M. Bolognini, L. Marino Merlo,
H. Sasse, *La valutazione di
impatto sanitario nella
pianificazione della gestione
rifiuti: due esperienze a
confronto*, Convegno
Ambiente e tumori, Firenze,
28-19 novembre 2002.

Confronto con la VIS attuata nel 2001 per l'inceneritore di Londra:

- Analisi del piano di gestione dei rifiuti *vs* analisi del solo inceneritore.
 - Gruppi di lavoro aperti al confronto con gli stakeholder *vs* gruppi di lavoro tecnici chiusi al confronto.
 - Giudizio negativo basato su un'analisi dei potenziali impatti per la salute in 48 linee guida e 104 proposte *vs* giudizio né positivo né negativo.

La comunicazione del rischio



care communication = motivare le persone esposte a un rischio riconosciuto a cambiare i propri comportamenti dannosi offrendo loro un rimedio disponibile (esempi: tabagismo, malattie infettive, sicurezza sul lavoro)

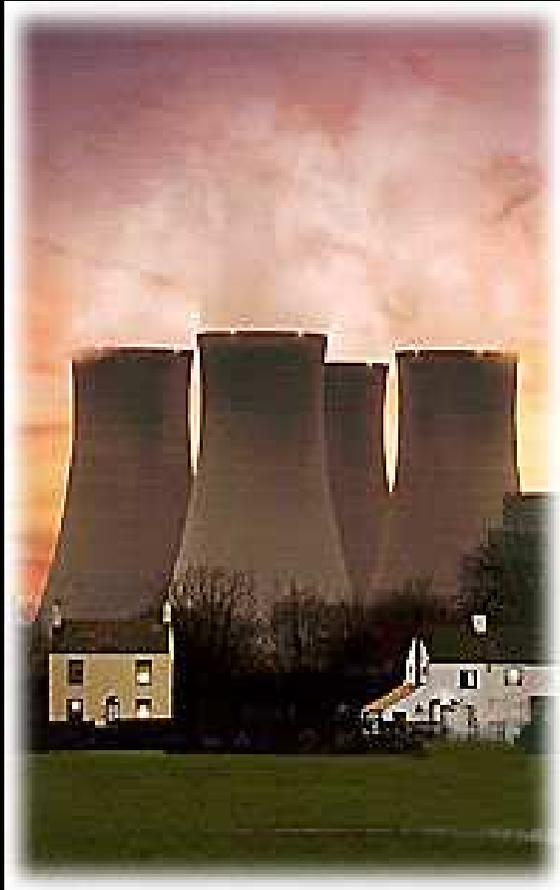
crisis communication = rendere consapevoli le persone esposte a un rischio per favorire comportamenti responsabili di autoprotezione e salvaguardare la loro sicurezza in una situazione di emergenza (esempi: epidemie, catastrofi ambientali)

consensus communication = favorire il confronto tra le parti in una controversia sul rischio per giungere a scelte il più possibile condivise, informate e partecipate (esempi: inceneritori, vaccinazioni, ogm)



- Rendere pubbliche tutte le informazioni disponibili su rischi e benefici attraverso un'attività di comunicazione *a priori*, continua, trasparente e dialogica.
- Istituire spazi adeguati di confronto fra tutti gli stakeholder coinvolti, valorizzando le esperienze e le competenze presenti sul territorio.
- Individuare modalità inclusive di partecipazione ai processi decisionali fin dalla fase progettuale, piegando le soluzioni tecniche alle esigenze delle comunità.

La governance del rischio



«Non si avvisano le rane quando si sta per drenare lo stagno».

(Rémy Carle, direttore dell'ente elettrico Electricité de France, a commento dell'imponente programma di costruzione di reattori nucleari portato a termine dal governo francese tra il 1965 e il 1985)

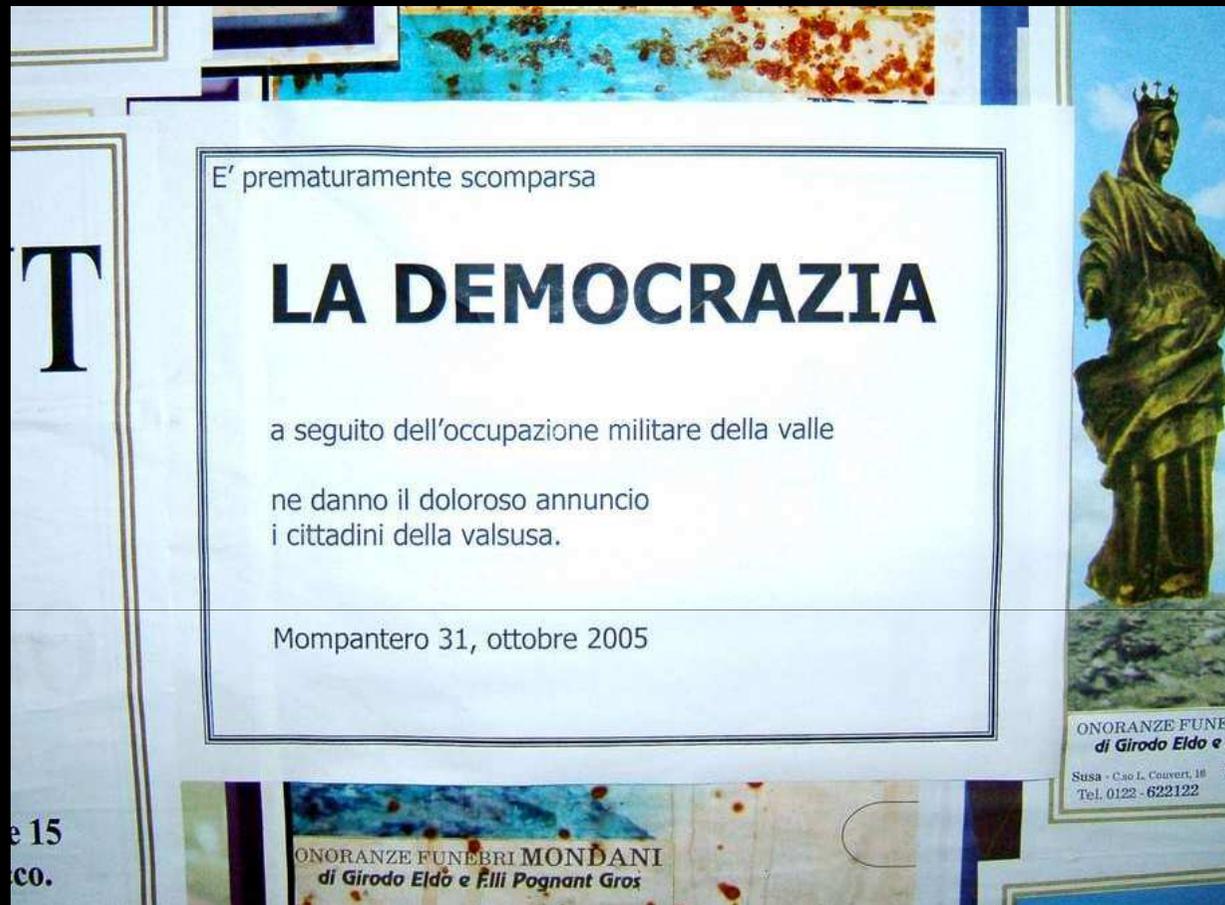


DAD (Decide, Announce, Defend) is dead!

- possedere expertise
- godere di credibilità e fiducia
- attivare una comunicazione trasparente e dialogica
- promuovere scelte partecipate



Le controversie sono esacerbate dai tentativi di negare il rischio (strategia di inganno) e di imporre dall'alto le decisioni (negazione del diritto di cittadinanza), perciò il rimedio non può che risiedere nella trasparenza e nella partecipazione.



L'accezione di *governance* sostenuta nelle politiche dell'Unione Europea fa esplicito richiamo alla necessità di processi decisionali con cui individui e istituzioni possano gestire gli interessi comuni e conciliare quelli contrastanti. L'obiettivo non è l'assenza del conflitto ma la sua composizione.

Democrazia e partecipazione



La democrazia è una forma di governo in cui la sovranità è esercitata dal popolo.

«La democrazia è quella cosa che funziona solo quando a decidere sono in due, e uno dei due è malato.» (Winston Churchill)

ERROR 404

Democracy Not Found

Le esperienze di coinvolgimento dei cittadini nascono per rispondere alla crisi della democrazia rappresentativa.

Si differenziano dalla democrazia diretta per essere procedure dialogiche che in genere riconoscono alle istituzioni rappresentative il diritto all'ultima parola.

Le arene partecipative hanno una durata limitata, finalizzata a discutere temi specifici che di volta in volta coinvolgono stakeholder diversi.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



Tra le prime esperienze di partecipazione c'è il [bilancio partecipativo](#) di Porto Alegre introdotto nel 1989 dal Partido dos Trabalhadores.

Coinvolge i cittadini nella decisioni sulla ripartizione dei fondi comunali destinati ai 16 quartieri della città e si è dimostrato un'efficace strumento di equità.

Pur avendo solo funzione consultiva, finora il consiglio comunale ha sempre ratificato le scelte espresse dai cittadini.



Nel 1994, in seguito alle proteste contro la linea ad alta velocità Lione-Marsiglia, il governo francese ha istituito la [Commission Nationale du Débat Public](#), un'autorità indipendente con il compito di sottoporre a dibattito pubblico ogni progetto preliminare riguardante le grandi opere.

Il dibattito è aperto a tutti, dura 4 mesi, è preceduto da un'ampia campagna informativa, valuta l'opportunità di realizzare l'opera. Al termine il proponente ha 3 mesi di tempo per decidere se proseguire, modificare o ritirare il progetto.

Nel 2007 la Regione Toscana ha approvato un disegno di legge sulla partecipazione ispirato al modello francese del débat public.



- **Nessuna attività** di coinvolgimento e partecipazione
 - **Molto bassa** = la comunità è semplicemente informata
 - **Scarsa** = si esegue una consultazione formale e simbolica
 - **Modesta** = ascolto e apertura ai suggerimenti della comunità (dialogo)
 - **Alta** = condivisione degli obiettivi e partecipazione alla formulazione del progetto (partnership)
 - **Molto alta** = l'istituzione mantiene un ruolo progettuale ma le scelte rilevanti sono affidate alla comunità (potere decisionale)
 - **Massima** = l'istituzione si limita al sostegno delle scelte fatte dalla comunità
- (L. Ewles, I. Simnett, *Promoting Health*, Ballière Tindall, Edimburgo 1999)

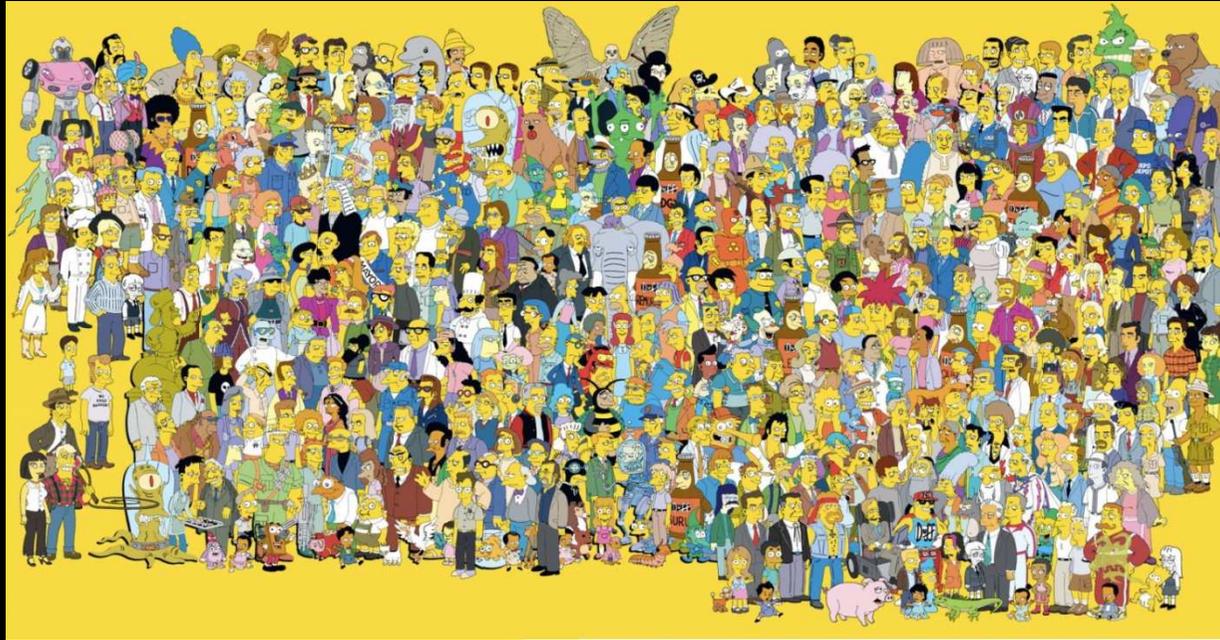


La scelta del livello di partecipazione più adeguato dipende dal contesto.

Un coinvolgimento più ampio nelle scelte è un'opportunità, non la soluzione a tutti i problemi.

La partecipazione permette di gestire le controversie negoziando tra le parti una soluzione il più possibile condivisa.

Modelli partecipativi

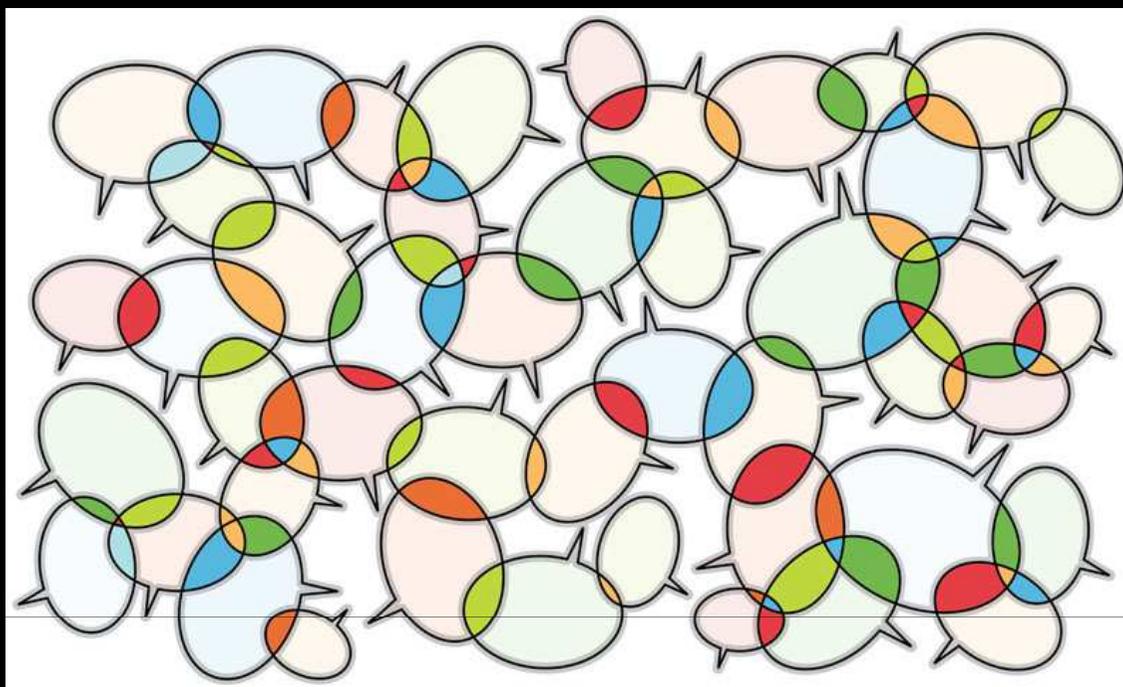


Principali meccanismi di **selezione dei partecipanti** ai processi partecipativi:

L'**autoselezione** (o porta aperta) prevede la libera partecipazione: è il metodo più semplice e utilizzato; i limiti sono le basse percentuali di coinvolgimento dei cittadini (1-2%, o 5-7% nei casi migliori) e la disomogeneità dei partecipanti.

La **selezione mirata** (o microcosmo) presuppone l'azione di un agente esterno per riunire attorno a un tavolo di discussione i principali stakeholder.

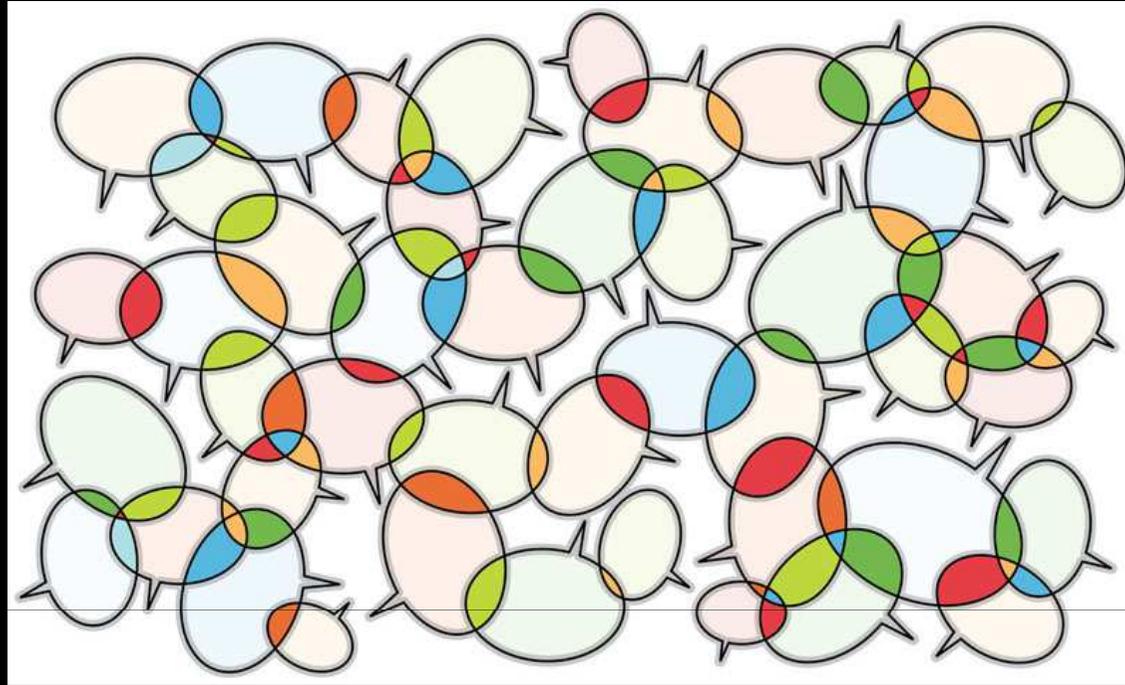
La **selezione casuale** (o minipubblico) estrae un campione della popolazione (che può essere anche stratificato) dando spazio anche alle voci minoritarie.



Le **giurie di cittadini** (citizen's juries) s'ispirano alle giurie popolari dei processi statunitensi e coinvolgono un piccolo numero di cittadini (12-25) estratti a sorte e selezionati per essere rappresentativi in termini socio-demografici.

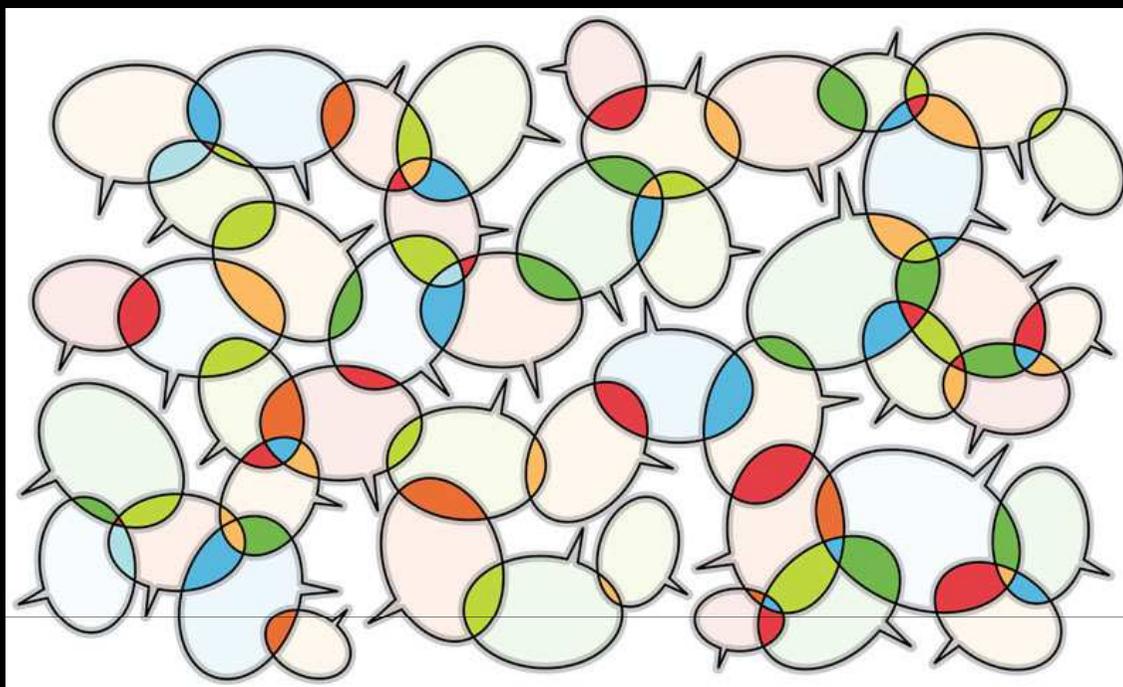
La discussione affronta un tema controverso per 2-5 giorni e prevede l'ascolto degli stakeholder e degli esperti in materia.

Al termine viene deliberata una posizione comune che è trasmessa ai decisori politici in forma di raccomandazione.



Le **conferenze di consenso** (consensus conferences) furono ideate negli anni Ottanta dal governo danese per affrontare temi tecnico-scientifici controversi.

I cittadini, estratti a sorte, esprimono il proprio parere dopo aver interloquito con gli esperti e presentano le conclusioni a una conferenza pubblica.



I **sondaggi deliberativi** (deliberative polling) sono stati ideati per raccogliere le opinioni dei cittadini su uno specifico tema dopo un processo di informazione e interazione con gli esperti.

Si svolgono in un weekend e coinvolgono 200-600 cittadini sorteggiati in modo casuale che discutono in sottogruppi senza necessità di raggiungere il consenso.

Un questionario in entrata e in uscita verifica eventuali spostamenti di opinione.



Principali modalità di confronto con i **saperi esperti**:

- gli esperti esprimono un giudizio tecnico di ammissibilità sulle richieste dei cittadini (esempio: bilanci partecipativi)
- gli esperti formulano il progetto, i cittadini lo discutono, gli esperti rielaborano il progetto in base alle indicazioni ricevute (esempio: riqualificazione urbana)
- gli esperti si limitano a rispondere alle domande poste dai cittadini, ai quali spetta deliberare una soluzione (esempio: giurie di cittadini)



La portata dei processi partecipativi deve essere chiarita a priori: in Gran Bretagna le istituzioni promotrici si impegnano ad accogliere le raccomandazioni delle giurie di cittadini o a fornire pubblicamente le ragioni per cui sono disattese.

Le pratiche partecipative, quando funzionano, possono servire anche a favorire la coesione sociale e la fiducia nelle istituzioni.

Visioni del mondo in conflitto



Il 30 novembre 2005 il presidente della Repubblica italiana Carlo Azelio Ciampi interviene nel contenzioso sul TAV, limitandosi a però sostenere che l'Italia non può rinunciare al suo processo di sviluppo.

Il comico Beppe Grillo, intervenendo a un comizio del movimento NO TAV, ribatte che «progresso non è far correre a 280 all'ora le mozzarelle».



E infine, per favore, non confondiamo il progresso con il consumo di energia e gli impianti nucleari. Il progresso è [...] diritto al futuro, energia pulita e rinnovabile, un mondo pulito per le future generazioni, una ricerca scientifica indipendente, partecipazione consapevole di tutti. Altro che impianti nucleari e rifugi antiatomici.

(Fulco Pratesi, "Mettete del gas naturale nelle vostre centrali", *Corriere della Sera*, 16 maggio 1986)



«Behind all references to formulas and data, sooner or later, the problem of *acceptability* arises, and with it, again, the old question of *how we want to live.*»
(Ulrich Beck, *The Risk Society*, 1986)