



PUBBLICO È IL DIBATTITO

di **Agnese Bertello***

Il *Débat Public* sui rifiuti radioattivi francese può favorire il coinvolgimento delle collettività in Italia

Lo scorso novembre, si è concluso a Parigi, il *Débat Public* sul Piano Nazionale per la Gestione delle Materie e dei Rifiuti Radioattivi (Pngmdr). Redatto ogni tre anni dalla Divisione Generale Energia e Clima del Ministero della Transizione Ecologica e dall'Autorità per la Sicurezza Nucleare (Asn), il piano censisce i

rifiuti radioattivi presenti sul territorio, per tipologia e quantità, definisce gli obiettivi generali da raggiungere, individua le modalità di trattamento e stoccaggio sulla base delle caratteristiche di ciascuna tipologia di rifiuto. Fino al 2016, la stesura del Piano era di esclusiva competenza degli esperti e degli organi del governo. La storia di questa edizione è diversa: per la prima volta, infatti, il Piano è stato l'oggetto di uno strutturato percorso di dialogo con i cittadini: il *Débat Public*. Nell'arco di sei mesi, attraverso una serie di incontri e workshop organizzati su tutto il territorio nazionale da una Commissione indipendente, cittadini comuni hanno avuto modo di entrare nel merito dei contenuti del piano, anche di quelli più tecnici, di discuterne apertamente e di esprimere il proprio punto di vista. Strumento per l'ascolto e il dialogo con gli abitanti in merito alle grandi opere, il *Débat*

Public è stato introdotto nel corpus legislativo francese con la Legge Barnier del 1995, in risposta ai conflitti che erano nati intorno alla realizzazione del Tgv Mediterraneo e progressivamente messo a punto con successivi interventi legislativi. Da allora ne sono stati condotti quasi un centinaio su progetti di grandi opere e infrastrutture di varia natura, dagli impianti eolici agli stadi, dalle interconnessioni ferroviarie ai centri commerciali. La riforma del 2016 ha previsto la possibilità di farvi ricorso anche per discutere di programmi e piani nazionali, a carattere strategico: per questa ragione, sia il Piano Pluriennale per l'Energia, nel 2018, sia il Piano Nazionale per la Gestione delle Materie e dei Rifiuti radioattivi, nel 2019, hanno dovuto affrontare un *Débat Public*.

Come funziona il *Débat Public*

L'obiettivo del *Dp* è informare in maniera trasparente e completa su tutti gli aspetti e gli impatti legati alla realizzazione di una specifica opera, consentire a tutti coloro interessati di esprimere la loro opinione al riguardo, organizzare contesti in cui è possibile discutere nel merito il progetto. A indire il *Dp* è un'autorità indipendente e autonoma, la Commissione Nazionale Dibattito Pubblico (Cndp), garante del dialogo. Il processo, inoltre, si apre su un progetto preliminare, sufficientemente dettagliato da consentire di parlare di cose concrete, ma ancora modificabile. Ciascun *Dp* è condotto da una Commissione Particolare, nominata da quella nazionale, che si assume la responsabilità della sua organizzazione, a partire dal design del percorso per arrivare agli aspetti logistici e di comunicazione. La società o l'ente che propone il progetto finanzia il *Dp*, ma è escluso dalle scelte su come condurlo. Il *Dp* si sviluppa attraverso tre fasi: una preparatoria, il dibattito pubblico vero e proprio e una fase conclusiva. Nella fase preparatoria, la Commissione Particolare affianca il proponente, il progetto nel redigere il Dossier di presentazione dello stesso e incontra tutti gli stakeholder coinvolti a vario titolo dal progetto, per comprendere appieno tutte le implicazioni del progetto e definire i contenuti da trattare. Nella fase pubblica del dibattito, si susseguono incontri, workshop, tavole rotonde, sopralluoghi

aperti a tutti, a questi momenti pubblici, è sempre affiancata un'intensa attività on line. La fase conclusiva prevede un ultimo appuntamento durante il quale la Commissione presenta la Relazione finale: nel documento sono evidenziati tutti i punti di vista, le questioni dibattute, le le proposte emerse durante il percorso. Entro un periodo di tre mesi, l'azienda o l'ente promotore del progetto è chiamato a rispondere pubblicamente, specificando in che modo terrà conto di quanto emerso, quali considerazioni e proposte sono accolte e quali invece no, e perché, precisando di conseguenza se e in che modo intende modificare il progetto.

Il dibattito sul *Pngm*

Preceduto da una fase preparatoria della durata di un anno, il dibattito sul *Pngm* è stato inaugurato il 17 aprile 2019 e si è concluso il 25 novembre 2019, quando la Commissione Particolare, presieduta da Isabelle Hariel-Dutirou (giurista), ha presentato la sua Relazione finale.

Nell'arco di questi sei mesi, si sono tenuti ventitré incontri in altrettante città del Paese. Oltre agli incontri per la presentazione e discussione del piano da un punto di vista generale, il calendario ha previsto altri incontri e laboratori dedicati all'approfondimento di





temi specifici. Quest'approccio ha consentito di affrontare gli aspetti squisitamente tecnici trattati nel Piano, ma ha anche permesso di dedicare un tempo ad hoc a quei temi di carattere più sociale, etico e strategico che stavano particolarmente a cuore ai partecipanti. Agli incontri dedicati al tema del trasporto delle sostanze radioattive, o alla distinzione tra materie e rifiuti radioattivi, o ancora alla filiera dei rifiuti a bassa radioattività, solo per citarne alcuni, si sono affiancati incontri sui rischi, ambientali e sanitari, sugli aspetti economici (da un documento della Corte dei Conti), sulla governance e sulla fiducia.

Molta attenzione è stata data al confronto sugli aspetti etici, in particolare al tema dell'eredità che si lascerà alle generazioni che verranno; un tema di complessa elaborazione, se consideriamo che il periodo nel quale ci si pone è di milioni di anni. Come porsi di fronte a un futuro così lontano da non essere immaginabile?

Proprio su questo tema, per esempio, hanno autonomamente scelto di esprimersi i cittadini che hanno partecipato al *Groupe Miroir*, laboratorio che si è sviluppato nell'arco di

tre week end durante i quali i partecipanti (un campione di quattordici persone, rappresentativo per quanto possibile della composizione demografica del Paese) hanno avuto la possibilità di approfondire i vari aspetti del tema, confrontarsi con tecnici ed esperti sui temi in gioco e al termine del quale hanno elaborato un documento in cui hanno espresso le loro considerazioni e il loro parere informato sulla materia.

Più strumenti

Per far fronte alla complessità tecnica, e alla difficoltà di coinvolgere nel Dibattito un pubblico giovane, la Commissione ha introdotto strumenti che rappresentano alcuni dei risultati più netti dell'intero processo.

Ancora nella fase preparatoria, per esempio, la Commissione ha coinvolto gli attori del processo - associazioni ambientaliste, enti di ricerca, produttori - in un confronto serrato sui punti controversi in materia di gestione dei rifiuti radioattivi con l'obiettivo di individuare "un accordo sui punti di disaccordo". Il risultato è la pubblicazione di un documento intitolato "Chiarimenti dei punti controversi"

segue a pag. 39 »



« segue a pag. 36

(Clarification des controverses techniques), condiviso e approvato da tutti gli attori, che ha avuto il merito di creare una base comune di discussione ed evitare che gli incontri si trasformassero in sterili battaglie di numeri. Con il laboratorio “Serious Game”, messo a punto da un progetto di ricerca europeo, Sitex, in collaborazione con l’Irsn (Istituto di Radioprotezione e Sicurezza Nucleare) si è invece cercato di coinvolgere in maniera attiva una quarantina di giovani laureati e laureandi sia delle facoltà scientifiche direttamente attinenti, sia delle facoltà umanistiche. Attraverso questo gioco di ruolo, basato su due scenari - uno sulla gestione dei rifiuti ad alta radioattività e l’altro sui rifiuti a bassa radioattività - è stato possibile, per i partecipanti, vedere evolvere gli scenari in più direzioni, per effetto delle scelte di ciascun giocatore, valutandone di volta in volta tutte le complesse implicazioni a più livelli di analisi.

Un tema spinoso

Quello sul *Pngmdr* non è il primo *Dp* che si occupa di nucleare. Nel 2005, se ne tenne uno in merito ai rifiuti a media e alta radioattività,

seguito nel 2013 da quello sul progetto *Cigéo*, il deposito geologico definitivo per i rifiuti nucleari. L’uno e l’altro furono molto contestati; il secondo, in particolare, poté tenersi soltanto on line. Un primo risultato positivo, rivendicato dalla Commissione, è dunque che questo processo ha potuto svolgersi dall’inizio alla fine: su ventitré incontri solo uno ha dovuto essere interrotto, mentre in altri quattro casi, le contestazioni hanno inciso sull’andamento dell’incontro e sul tema, senza però impedirne lo svolgimento. È certo però che questo *Dp* paga una mancanza di fiducia che, di là da un fattore strutturale delle nostre società, è certamente collegata alla mancata presa in carico da parte del Governo degli esiti dei dibattiti pubblici prima citati. Forse per questo il *Dp* sul *Pngmdr* non è riuscito a raggiungere i cittadini comuni, che sono il target specifico di ogni *Dp*; gli incontri sono stati seguiti, con passione, soprattutto da persone che già si occupano del tema: militanti delle associazioni ambientaliste (Greenpeace, Wise Paris, Global Chance), ricercatori di ambito scientifico ed economico (Cnrs), lavoratori dell’intera filiera industriale del nucleare (Orano, Edf, Andra), rappresentanti delle istituzioni locali

Siti utili

Processo per l'individuazione del sito per il deposito in Canada

- www.nwmo.ca/en/Site-selection/Steps-in-the-Process

Sito della Commissione nazionale Dibattito Pubblico

- www.depatpublic.fr

Sito del Dp sul Piano Nazionale per i rifiuti e le materie radioattive

- www.pngmdr.debatpublic.fr

Sito dedicato al Deposito Nazionale per i rifiuti radioattivi italiano

- www.depositonazionale.it

Sito dedicato Dp sul Porto di Livorno

- www.dibattitoporto.it

Sito dedicato Dp Passante autostradale Bologna

- www.passantedibologna.it

Sito dedicato al Dp sulla riapertura dei Navigli a Milano

- progettonavigli.comune.milano.it/avvio-del-dibattito-pubblico/

Sito dedicato al Dp sulla gronda di Genova

- www.grondadigenova.it/la-gronda-di-genova/il-dibattito-pubblico/

e nazionali. Buona la qualità del confronto: il dialogo tra chi portava punti di vista diversi e opposti è stato possibile, grazie anche alla disponibilità della Commissione a discutere e confrontarsi anche su temi spinosi portati dai cittadini. Per esempio, sebbene in due distinte Leggi (2006 e 2016) lo stoccaggio geologico profondo sia indicato come la tecnologia scelta per la gestione definitiva dei rifiuti ad alta e media attività di lunga durata per il Paese, uno degli incontri è stato formalmente dedicato a discutere delle alternative a quel progetto ed è stato chiesto all'Irsn di presentare un documento che indicasse le opzioni possibili. Recuperabilità dei rifiuti stoccati e reversibilità delle scelte sembrano essere il cuore della questione. Occorre garantirsi la possibilità di cambiare strada e di recuperare i rifiuti radioattivi stoccati, confidando che la ricerca scientifica giunga a mettere a punto processi che consentano di eliminarli per esempio attraverso la separazione e trasmutazione.

Ciò che i partecipanti hanno chiaramente espresso è la difficoltà, o impossibilità, di sviluppare una riflessione coerente sul tema dei rifiuti radioattivi senza avere la possibilità di discutere del nucleare tout court: parlare di mono e multi riciclaggio del combustibile, di rifiuti dalla dismissione delle centrali, di saturazione delle disponibilità di stoccaggio, ha necessariamente a che fare con la strategia energetica nucleare.

Molti contributi significativi hanno riguardato il tema delle Governance del Piano; in questo caso, i partecipanti hanno sottolineato la necessità di coinvolgere in maniera continuativa e concreta i cittadini perché possano esprimere il loro parere ed esercitare una vigilanza sugli sviluppi del Piano; la necessità di dedicare una maggiore attenzione ai territori, poiché le scelte inserite nel piano si traducono poi in progetti, impianti, infrastrutture che incidono su specifici territori; di dedicare una parte del Piano alle questioni della salute pubblica e di coordinare in maniera efficace con i piani strategici sull'energia e sui trasporti.

Entro il 25 febbraio 2020, il Ministero della Transizione Economica dovrà comunicare le sue scelte. Chantal Jouanno, presidente della Commissione Nazionale (Cndp), ha evidenziato l'importanza di questo passaggio e la necessità che le risposte del Ministero si facciano effettivamente carico di quanto emerso dal percorso.

Dalla Francia all'Italia

Che insegnamenti possiamo trarre, noi, da questa esperienza? Nel nostro Paese di energia nucleare non se ne produce più, i rifiuti radioattivi, però, li abbiamo anche noi, e parlarne non sembra essere più semplice che oltralpe. Per ottemperare agli obblighi previsti dalla Legislazione europea (Direttiva 2011/70/Euratom), anche l'Italia ha redatto un *Programma Nazionale per la Gestione dei Rifiuti Radioattivi*. Il documento è stato sottoposto a Vas nel luglio 2017. La versione definitiva del documento è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* il 30 ottobre 2019 e inviata alla Commissione Europea.

Il programma prevede anche la realizzazione del Deposito Nazionale per i Rifiuti Radioattivi.



Dopo il caso di Scanzano Jonico, è apparso chiaro che non è possibile procedere all'individuazione del sito per il Deposito senza un confronto serio con i cittadini. Per questo, per disciplinare le modalità di consultazione pubblica sul Deposito, esattamente dieci anni fa, a febbraio 2010, è stato pubblicato un Decreto Legge ad hoc (31/2010). Il decreto stabilisce che la fase di dialogo con i territori debba avvenire in seguito alla pubblicazione della Carta Nazionale delle Aree Potenzialmente Idonee (Cnapi), che debba procedere attraverso quattro mesi di consultazione pubblica e un Seminario Nazionale, per giungere all'individuazione del sito idoneo attraverso autocandidatura. La *Cnapi* esiste dal 2015 e dal 2015 si attende il nulla osta da parte del Ministero dell'Ambiente e dal Mise per poter procedere alla sua pubblicazione e dare il via così alla consultazione. L'approccio descritto nel decreto sembra essere poco coerente, considerando che da una parte spinge verso l'autocandidatura, adottando un

modello innovativo, sperimentato con successo, per esempio, in Canada; dall'altra, sceglie di avviare il percorso con la pubblicazione di una Carta che indica già quali sono le aree potenzialmente idonee, tagliando le gambe a qualsiasi autocandidatura e alimentando, invece, la conflittualità. Il decreto non indica né strumenti né modalità specifiche di coinvolgimento e ascolto dei cittadini, la fase di consultazione e il seminario di cui parla devono ancora essere riempiti di contenuti. Varrebbe senz'altro la pena rivederne l'approccio, tenendo conto delle molteplici esperienze deliberative che si sono tenute, anche nel nostro Paese, negli ultimi dieci anni. Lo stesso Dibattito Pubblico, per esempio dal 2009, è stato applicato in più occasioni - per esempio, per la Gronda di Genova, il Passante autostradale di Bologna, il Porto di Livorno e i Navigli a Milano - e finalmente, attraverso il Dpcm 76/2018, è stato ufficialmente introdotto nel nostro ordinamento.

*Ascolto Attivo srl