

Gian-Luigi Bulsei

**La scienza utile.
Expertise e partecipazione
nelle decisioni pubbliche**

INTRODUZIONE

Al crescere della complessità delle questioni oggetto di intervento istituzionale, quando la regolazione pubblica interseca (spesso in modo problematico) strutture e processi sociali, cresce il ricorso della politica alla scienza, affinché riduca per quanto possibile l'incertezza e supporti il *decision making*. Dai cambiamenti climatici agli ogm, dall'energia alle grandi opere, dai vaccini alle "ricette" per fronteggiare la crisi economica: da un lato, le istituzioni fanno fatica a gestire questioni per le quali gli aspetti scientifici acquistano un peso sempre maggiore; dall'altro, gli esperti chiamati in causa rischiano di trovarsi tra l'incudine del sostegno cognitivo alle scelte politiche e il martello della relativizzazione del sapere adottata in molte controversie sociali, dove la partecipazione di gruppi di interesse contrapposti al dibattito pubblico conta almeno quanto il parere dei tecnici. Soprattutto in campo ambientale, la confidenza nei *sistemi esperti* (Giddens 1990) porta a sottovalutare il fatto che gli attori sociali tendono a produrre un'autonoma visione selettiva dei vantaggi e dei rischi connessi a una determinata scelta. Il rapporto tra giudizio esperto e decisione politica non è affatto lineare: il ruolo degli esperti all'interno dei processi di *policy* ha a che fare con la conoscenza della quale sono portatori, ma sono abbastanza frequenti casi in cui il loro coinvolgimento serve ad aumentare le *chances* di chi propone o contesta una decisione. L'*expertise* è nella sua essenza una pratica "al confine" tra saperi, argomentazioni e interazioni, nel cui concreto svolgimento non sempre è possibile distinguere con precisione tra aspetti cognitivi (tecnici) e normativi (etico-politici) (Bulsei e Podestà 2014; Fischer 2009; Pellizzoni 2011a).

A partire dai gravi problemi per la salute e l'ambiente causati dall'amianto (il caso dello stabilimento Eternit a Casale Monferrato), svilupperemo alcune considerazioni a proposito del ruolo delle conoscenze scientifiche e della partecipazione sociale su questioni sensibili e controverse, che coinvolgono direttamente i cittadini e richiedono decisioni pubbliche. Al di là di qualsiasi *tentazione tecnocratica*, la mobilitazione contro i rischi per l'ambiente e la salute indica una linea di tendenza verso un'azione politica dal basso, orientata al raggiungimento di uno scopo collettivo identificato come interesse pubblico, che richiama questioni come la partecipazione (anche conflittuale), la sostenibilità e soprattutto la democrazia, intesa come volontà e capacità di rappresentare tutti gli interessi in campo. La tendenza da parte dei destinatari dei provvedimenti pubblici a rivendicare un ruolo di maggior rilievo rappresenta un fenomeno che i governi non dovrebbero sottovalutare; il supporto della conoscenza scientifica è un fattore centrale, ma gli scienziati non possono in alcun modo sostituire chi dovrebbe essere "esperto" nel prendere decisioni, cioè le istituzioni politiche. Alla domanda di qualità ambientale e sociale si affianca un crescente bisogno di partecipare: un modello centralizzato e tecnocratico, che tentasse di rispondere alla prima esigenza ignorando la seconda, avrebbe l'effetto di orientare le aspettative dei cittadini verso forme delegittimanti di conflitto sociale (Bulsei 2013; Lewanski 2014 e 2016; Urbinati 2014).

1. EXPERTISE E POLITICHE PUBBLICHE

L'analisi delle politiche pubbliche, ovvero di tutto ciò che le istituzioni di vario livello fanno per regolare comportamenti, distribuire risorse, pianificare attività, fornire servizi, punta a indagare le effettive modalità con le quali l'azione amministrativa interseca le strutture e i processi sociali. Analizzare una *policy* significa passare da un approccio istituzionale (*ciò che lo stato è*) a uno comportamentale (*ciò che lo stato fa*). Lo studio si concentra su aspetti quali: le coordinate di una politica (contenuti, norme, strumenti, ambito d'influenza); il suo ciclo di vita (emergere di un problema, ingresso nell'agenda politica, decisione e attuazione dei programmi, valutazione dei risultati); le relazioni tra gli attori sociali e istituzionali coinvolti. Come è noto, tale approccio analitico appare per molti versi associato al cosiddetto *paradigma pluralista*, cioè con la concezione secondo la quale il processo politico vede la presenza

di vari attori individuali o collettivi, che dispongono di livelli differenziati di risorse economiche, conoscitive e relazionali e conseguenti possibilità di influenzare le scelte politico-amministrative: la decisione sarà pertanto il risultato di varie forme di cooperazione o conflitto tra attori contraddistinti da diverse preferenze e finalità (Bulsei 2005, cap. 1; Dente 2011).

La *costruzione dell'agenda politica*, ovvero il modo in cui una questione entra a far parte dell'insieme dei problemi che sollecitano l'intervento pubblico, ha una diretta influenza sul come una determinata *issue* verrà affrontata. A seconda che essa sia riconosciuta e promossa come problema sul quale intervenire da parte di attori sociali variamente attivi e organizzati, oppure direttamente dalle istituzioni di governo, si assisterà a una diversa rappresentazione del campo decisionale. Nel primo caso, si avrà un processo *bottom-up* di definizione multiattoriale del problema, che attraverso l'interazione tra gli attori pubblici e privati strutturerà il *policy making*; nel secondo caso, si risconterà un ruolo più propositivo degli attori istituzionali, solo successivamente esposto al confronto con gli attori/interessi privati (Dente 2011).

Nei sistemi sociali contemporanei esistono due percorsi alternativi di legittimazione delle decisioni politico-amministrative: l'uno fa dipendere la scelta di un determinato corso d'azione dall'intesa sui valori in gioco; l'altro da come i fatti si presentano "oggettivamente". Varie ragioni sono state suggerite in letteratura per spiegare perché si imbrocchi l'una o l'altra strada: convinzioni diffuse sul carattere scientifico piuttosto che politico di una determinata *issue*; assegnazione a specifici gruppi del controllo sul discorso pubblico a essa relativo; percezione generalizzata circa l'opportunità, in base agli interessi coinvolti, di porre una data questione in termini tecnici, soprattutto se controversa e potenzialmente conflittuale (Bulsei e Podestà 2014; Pellizzoni 2011a; Pellizzoni e Ylönen 2012; Scamuzzi e Tipaldo 2015).

L'immagine di un sapere che dice al potere «come stanno le cose» tende ad affiancare, quando non a contrapporre, alla politica come espressione dialettica di valori e interessi una politica dei fatti che dovrebbe potersi basare su informazioni oggettive (Lindblom e Cohen 1979; Wildavsky 1979). Il quadro è in realtà più complesso, almeno per due ordini di motivi: a) il rischio di scorciatoie tecnocratiche; b) il rapporto tra competenza e utilizzabilità dei saperi.

Circa il primo punto, il problema consiste nel non trasformare il ricorso frequente e sistematico al parere degli esperti in un modello che punti a sostituire le istituzioni democratiche, giudicate incapaci di produrre decisioni

razionali ed efficaci, con il governo dei tecnocrati. Mentre la democrazia si fonda sul principio dell'uguaglianza politica, secondo il quale nessuna persona è intrinsecamente superiore e tutti i cittadini hanno il diritto di partecipare in modo autonomo e razionale alle scelte pubbliche, la visione tecnocratica è basata sull'assunto che alcuni siano in via esclusiva più qualificati di altri a governare: dimenticando però che anche i soggetti maggiormente esperti nel proprio campo disciplinare condividono con i "profani" gli effetti cognitivi e comportamentali della razionalità limitata (Giacomini 2016; Ottonelli 2012; Urbinati 2014).

A proposito del secondo aspetto, va sottolineato come uno dei fattori salienti in grado di promuovere, o al contrario di ostacolare, la diffusione delle conoscenze acquisite è la capacità degli esperti di trasformare il proprio sapere da teorico in applicato. *Expertise* significa sapere specialistico non in quanto posseduto ma (se e come) *applicabile*: serve ad affrontare problemi sociali più che a rispondere a quesiti scientifici, anche se ovviamente per fare ciò ci si deve basare su metodi e conoscenze esposte al dibattito scientifico. A proposito delle relazioni tra *expertise* e decisioni pubbliche, il sociologo Luigi Pellizzoni ha individuato tre dimensioni costitutive (Pellizzoni 2011a e 2011b):

1. *competenza*: più che conoscenza, *expertise* significa abilità, competenza operativa, riflessiva e applicabile, capace di tradursi in resoconti e spiegazioni; *l'expertise* non si alimenta solo di scienza, anche se la ricerca scientifica è andata influenzando sempre più aree come quella giudiziaria o economico-amministrativa;

2. *trasgressione*: le questioni di *policy* si lasciano di rado definire con precisione da una particolare prospettiva tecnica; gli scienziati rispondono a domande che non hanno scelto autonomamente e offrono pareri basati su una comprensione settoriale (imperfetta) di temi che non ricadono compiutamente in precisi campi disciplinari; la trasgressività è al tempo stesso un punto di forza e di debolezza: *l'expertise* dovrebbe servire ad affrontare problemi concreti e non esoterici quesiti scientifici e le affermazioni degli esperti sono "normalmente" contestabili tanto sul piano dei fatti quanto su quello dei valori;

3. *asimmetria*: *l'expertise* è una conoscenza attestata come efficace nella misura in cui è ampiamente accettata come tale: c'è *expertise* quando si ritiene possibile tracciare una linea di confine, che separa e unisce al

tempo stesso, tra il sapere (e il saper fare) scientificamente legittimato e le opinioni dei non addetti ai lavori; essa produce una sorta di dipendenza funzionale e culturale: vi si può rispondere con la deferenza (supportata da opportune credenziali) o cercando forme di mediazione.

Collins ed Evans (2002) distinguono tra *expertise esclusiva*, quando una cerchia di esperti controlla le conoscenze su una determinata questione (per esempio i fisici nucleari); *contributiva*, se diversi campi disciplinari concorrono alla gestione di problemi complessi; *interattiva*, nei casi in cui anche i profani sono in grado di interagire con gli specialisti, in quanto portatori di conoscenze pratiche di tipo territoriale o settoriale (problemi locali, patologie specifiche, e così via). Circa il più generale rapporto tra scienza e politica, esistono in letteratura tre modelli prevalenti, che analizzano la relazione sotto il profilo del principio costitutivo, del bene in gioco e dello scambio (Callon *et al.* 2001; Pellizzoni 2011a, 22 e ss.):

lineare - la scienza offre alla politica i suoi risultati, la politica li riceve e li utilizza: in questo caso il principio di riferimento è la delega, il bene relazionale è la fiducia e lo scambio è sostantivo (gli esperti ottengono risorse e applicano le proprie competenze);

decisionista - la scienza risponde a quesiti politici ma produce dati oggettivi “depoliticizzati”: qui il principio è la rappresentazione dei punti di vista coinvolti, il bene relazionale è l'identità (garantire che valori, interessi e saperi trovino espressione adeguata) e lo scambio ha carattere normativo (legittimazione incrociata di *expertise* e *policy making*);

coproduttivo - scienza e società, saperi e valori si determinano reciprocamente: secondo questo terzo modello, il rapporto si basa sul concetto di apprendimento collettivo, la risorsa relazionale è il bene comune e lo scambio consiste nella definizione congiunta di uno schema di riferimento per affrontare i problemi sul tappeto (articolazione delle dinamiche di sapere/potere implicate).

In definitiva, le relazioni tra saperi esperti e politiche pubbliche appaiono come una linea frastagliata o spezzata, il cui andamento (possibili deviazioni, incursioni in avanti e passi indietro) dipende da fattori strutturali e organizzativi non meno che da specificità delle questioni da trattare e orientamenti degli attori coinvolti.

2. UNA RICERCA INTERDISCIPLINARE

Per analizzare come e in che misura le evidenze scientifiche si dimostrino effettivamente in grado di orientare le decisioni pubbliche, è stata recentemente realizzata in Piemonte un'articolata ricerca interdisciplinare, la quale si prefiggeva di indagare il ruolo della conoscenza in tema di rischi ambientali e sanitari sia nei processi di mobilitazione sociale sia sul versante del *policy making*. Tale obiettivo di indagine richiama alcune questioni distinte sul piano analitico, anche se interconnesse su quello dei processi politico-amministrativi (Bulsei 2013; Bulsei e Podestà 2014; Vipiana 2014)¹:

1. in generale: il ruolo delle conoscenze scientifiche e degli esperti nell'elaborazione di provvedimenti pubblici a elevato impatto socio-ambientale (*law making*);
2. in particolare: la tematizzazione della *issue* salute nel contenuto sostanziale e nel programma normativo di determinate politiche;
3. più in specifico: l'eventualità che la conoscenza incorporata nelle norme contribuisca ad attivare processi di innovazione sociale e istituzionale, basati sul coinvolgimento delle comunità locali.

L'indagine è stata condotta mediante una rassegna degli studi epidemiologici, la ricostruzione del quadro normativo e amministrativo e l'analisi del rapporto tra processi sociali e regolazione pubblica relativi a tre casi esemplari di gravi rischi per l'ambiente e la salute: la vicenda Eternit a Casale Monferrato; il risanamento della Valle Bormida; la mobilità urbana e l'inquinamento da traffico nelle principali città piemontesi. In tutti i casi studiati, l'analisi documentale e le interviste in profondità a testimoni privilegiati (amministratori, esperti, attivisti locali) hanno evidenziato come e quanto il sapere scientifico sia servito, sia pure con modalità ed esiti differenti, per diagnosticare problemi e per supportare soluzioni da formalizzare in provvedimenti pubblici.

¹ Si tratta del *Work Package 5* del Progetto denominato *Report on Piedmont Health System*, che ha potuto contare sull'apporto disciplinare di clinici, epidemiologi, giuristi, sociologi ed esperti di analisi delle politiche pubbliche, coordinati da Fabrizio Faggiano (docente di Igiene applicata all'Università del Piemonte Orientale e Presidente dell'Associazione Italiana di Epidemiologia).

Per quanto riguarda la Valle Bormida (l'inquinamento provocato dallo stabilimento chimico Acna di Cengio), la produzione e circolazione di conoscenze sembra aver catalizzato i processi sociali e amministrativi secondo le seguenti dinamiche:

1. informazione alla popolazione sui rischi ambientali e sanitari e proteste organizzate, con la nascita dell'Associazione Valle Bormida Pulita;
2. ricorso alla giustizia civile, penale e amministrativa, supportato da studi clinici e analisi ambientali (su circa 300 sostanze contaminanti, delle quali almeno 90 di accertata pericolosità per la salute);
3. riconoscimento dello stato di emergenza e avvio di procedure di bonifica a forte valenza innovativa.

Circa il rapporto tra salute e mobilità urbana, la ricerca ha dimostrato che le evidenze medico-scientifiche hanno nel complesso una ridotta capacità di incidere sulla costruzione sociale (informazione e percezione) e istituzionale (provvedimenti pubblici) della questione: da un lato, i cittadini, grazie soprattutto a informazioni diffuse dai mezzi di comunicazione e dalle associazioni ambientaliste, hanno una percezione sempre maggiore dei rischi (incidenti e inquinamento da traffico), che non è tuttavia tale da indurre collettivamente comportamenti virtuosi nella popolazione; dall'altro, le autorità pubbliche tendono a prendere in considerazione i dati scientifici in modo ellittico e parziale: non mancano certo le evidenze sulle esternalità negative per la salute derivanti dalla circolazione veicolare, ma i dati statistico-epidemiologici non appaiono in grado di influenzare puntualmente il *policy making*, fatta eccezione per alcuni "provvedimenti tampone" in corrispondenza di picchi episodici nel ciclo di attenzione da parte delle comunità locali (blocchi parziali del traffico, circolazione a targhe alterne e così via).

Ma il caso nel quale le evidenze scientifiche hanno progressivamente assunto, in forma quasi paradigmatica, una funzione strategica è quello della drammatica vicenda dello stabilimento Eternit di Casale Monferrato.

3. COMUNITÀ A RISCHIO: IL CASO ETERNIT

Ci troviamo di fronte a un rischio quando il verificarsi di un evento (dannoso o vantaggioso) è connesso a un'azione intenzionale; una situazione di pericolo è invece dovuta a un evento dannoso indipendente da una decisione

causale (per esempio l'eruzione di un vulcano). Mentre in tutte le epoche le collettività umane hanno elaborato un proprio concetto di pericolo, quello di rischio è tipicamente moderno: emerge solo quando si realizzano specifici saperi, capacità di azione e modi di concepire l'azione stessa. I rischi contemporanei si qualificano come il prodotto di decisioni "interne" al sistema sociale: decisioni delle quali ci si pentirà se dovesse subentrare un danno che si sperava di poter evitare (Arnoldi 2009; Beato 1998; Giddens 1990; Luhmann 1991). Secondo l'antropologa Mary Douglas (1992), il rischio va considerato non tanto in termini di entità oggettiva e misurabile quanto come elemento di un sistema culturale. Ogni società infatti: a) codifica in modo specifico i rischi ai quali sono esposti i propri membri, influenzandone la percezione; b) supporta lo sviluppo di forme organizzative volte a controllare l'incertezza; c) stabilisce le modalità di attribuzione delle responsabilità (colpa e biasimo sociale) qualora si verificano eventi negativi.

Il ricorso a conoscenze scientifiche e applicazioni tecnologiche (la scienza come attività organizzata) può supportare la valutazione del rischio, ma non tutto quello che è tecnicamente fattibile risulta per ciò stesso socialmente sostenibile. La tendenza alla *specializzazione deselettiva*, cioè a una eccessiva frammentazione settoriale delle competenze e a una conseguente rigidità monotematica delle soluzioni tecniche, è ben lungi dal mettere al riparo dai rischi, come dimostra una delle più tragiche vicende italiane: il disastro del Vajont del 1963, causato dalla potentissima onda sollevata da una frana in un lago artificiale realizzato a fini idroelettrici. Poiché nella gerarchia dei saperi specialistici quello ingegneristico è considerato superiore a quello geologico, non venne adeguatamente valutata la perizia sul Monte Toc (il termine in dialetto veneto rimanda al suo andare letteralmente "a pezzi", tanto che nessuno in loco si azzardava a costruire nemmeno una baita...): la diga resiste, ma tre paesi vengono completamente distrutti dall'acqua, provocando oltre 2.000 vittime (Bulsei 2005, cap. 5; De Marchi *et al.* 2001, 129 e ss.).

Si deve come è noto a Ulrich Beck (1986) la concezione di una *società del rischio* nella quale gli individui sono globalmente esposti a una minaccia generalizzata dovuta al normale funzionamento dei sistemi socio-tecnici: «I rischi presuppongono decisioni e valutazioni industriali, cioè tecnico-economiche, dei vantaggi. [...] "nascono amichevolmente" nei centri della razionalità e del benessere con la benedizione dei garanti del diritto e dell'ordine; dalle catastrofi preindustriali si distinguono per la loro genesi decisionale, che non è mai davvero solo dei singoli, ma di intere organizzazioni e associazioni

(politiche)» (Beck 1994, 50). L'irresponsabile gestione di attività industriali altamente inquinanti è un classico esempio di rischio ambientale e sanitario *causalmente* dovuto a scelte aziendali di privatizzazione dei profitti e socializzazione dei costi, ma anche a inadeguate politiche pubbliche: nel caso dell'amianto, è come se alla invisibilità delle sue minuscole e pericolosissime fibre si fosse accompagnata, oltre alla colpevole omertà sul fronte industriale, anche una *impalpabilità sociale e istituzionale* circa le gravi e complesse dimensioni del problema, nei suoi risvolti tecnici ed esistenziali (Bulsei e Podestà 2014, cap. 5; Vipiana 2014).

La lavorazione dell'amianto a Casale Monferrato risale agli inizi del Novecento: la cittadina piemontese fu scelta perché al centro del cosiddetto triangolo industriale Genova-Torino-Milano e vicina alla cava di Balangero (la più grande miniera amiantifera dell'Europa occidentale). Per decenni la fabbrica dell'Eternit (un prodotto che per le sue caratteristiche di flessibilità e resistenza sembrava destinato a durare per sempre) ha rappresentato per Casale la principale risorsa produttiva: negli anni Sessanta del secolo scorso lo stabilimento superava i duemila addetti ed essere assunti era considerato un privilegio. Ma in cambio di lavoro e benessere, l'azienda aveva preteso un inquinamento assoluto del territorio; la storia dell'amianto è anche la storia della crescente consapevolezza dei suoi gravi effetti nocivi, che per troppo tempo sono rimasti in secondo piano (Altopiedi 2011; Altopiedi e Panelli 2012; Bulsei 2014 e 2016; Mossano 2010; Vipiana 2014)².

I «signori dell'amianto» (Mossano, 2010) hanno sistematicamente occultato le informazioni sulla sua pericolosità: la strategia dei gruppi dominanti il mercato mondiale (messa a punto durante riunioni riservate denominate *Tour d'Horizon*) è consistita in una massiccia e dolosa opera di controinformazione, per contrastare la crescente letteratura scientifica sui gravi rischi per la salute (Altopiedi e Panelli 2012). Il fallimento dell'azienda casalese (nel 1986), il consolidarsi delle conoscenze scientifiche, le morti anche tra i non lavoratori, hanno portato negli anni a una stagione di mobilitazione sociale e al conseguente strutturarsi di un'ampia realtà partecipativa. Nel 1988 venne costituita l'Associazione Familiari e Vittime dell'Amianto (AFeVA), con l'obiettivo di ottenere giustizia in sede penale e civile, rivendicare la completa bonifica del

² A tali contributi si rimanda per una ricostruzione della complessa vicenda e dei suoi risvolti sociali, amministrativi e processuali.

territorio e sostenere la ricerca e la cura per le patologie asbesto-correlate; un anno prima, una storica ordinanza dell'allora Sindaco Riccardo Coppo aveva vietato l'impiego in qualsiasi forma dell'amianto nel territorio comunale³.

La vicenda Eternit si inserisce nella più generale storia della lavorazione dell'amianto, dell'emergere di conoscenze scientifiche circa la sua pericolosità, della mobilitazione di lavoratori e cittadini contro i rischi dentro e fuori la fabbrica. Se fino a metà anni Settanta del secolo scorso le condizioni di lavoro particolarmente insalubri erano utilizzate per contrattare trattamenti economici più vantaggiosi (monetizzazione del rischio), in seguito, il diffondersi di informazioni sulla nocività dell'amianto e le morti di impiegati e dirigenti dello stabilimento o di semplici cittadini che non avevano mai lavorato nella fabbrica, ha posto le basi per la mobilitazione sindacale. Un'evoluzione per certi aspetti comune alla storia italiana dell'ambientalismo sui luoghi di lavoro, che ha fatto sì che le istanze provenienti dal movimento operaio si saldassero con quelle di altri attori (medici, ambientalisti, stampa locale): fino a giungere alla consapevolezza di trovarsi di fronte a un vero e proprio crimine d'impresa (Altopiedi 2011; Barca 2012; Bulsei e Podestà 2014, capp. 5 e 6).

4. CITTADINI, SAPERI, ISTITUZIONI

La specificità della vicenda di Casale Monferrato consiste nella straordinaria capacità di rielaborare una drammatica eredità attraverso la riflessione e l'azione collettiva, che hanno trasformato questa città piemontese, suo malgrado, in una sorta di laboratorio sociale, dove sapere scientifico e impegno civico si sono rafforzati a vicenda; c'è stata una vera e propria alleanza tra cittadini e scienziati (epidemiologi, ma anche esperti in prevenzione e cura sanitaria e in scienze ambientali): si è passati da una *expertise interattiva e negoziale* tra differenti prospettive a una di tipo *contributivo*, che ha integrato diversi apporti disciplinari in vista di un obiettivo comune (Brambilla 2013; Bulsei e Podestà 2014, cap. 5). Ciò ha fatto emergere una spiccata tendenza a valorizzare e spendere politicamente il tema della salute insieme a quello della qualità ambientale, usando in modo estensivo e creativo strumenti giuridici e competenze amministrative; il coinvolgimento della *expertise* tecnico-scienti-

³ Solo cinque anni più tardi, con la legge 257 del 1992, tale divieto verrà esteso a livello nazionale.

fica si è accompagnato a una progressiva integrazione delle istanze sociali e amministrative con quelle giudiziarie, anche se con evidenti e problematiche sfasature⁴.

Da un lato le azioni pubbliche di tipo legale e amministrativo si sono potute fondare su evidenze epidemiologiche, dall'altro tali conoscenze hanno influito sulla mobilitazione di lavoratori e cittadini. Le istituzioni pubbliche hanno costruito la *policy* combinando aspetti normativi, conoscenze tecniche e fattori sociali. Il Piano Nazionale Amianto varato dal Consiglio dei Ministri nel 2013 e il successivo Protocollo d'intesa tra Ministeri della Salute e dell'Ambiente e Regione Piemonte per l'istituzione del Sito di Interesse Nazionale e del Centro Sanitario Amianto (sportelli informativi e assistenza socio-sanitaria nell'area casalese) si sono giovati di tale "gioco di squadra".

Mobilitazione sociale, supporto istituzionale e attività giudiziaria sono stati scanditi dal consolidarsi di conoscenze scientifiche che ne hanno orientato l'evoluzione. Se in sede di Unione Europea l'*expertise* è stata definita come «varietà di forme di conoscenza specialistica posseduta da una parte selezionata della popolazione» (Commissione Europea 2001), il lavoro degli esperti alle prese con il rischio amianto non ha rappresentato una scatola nera, ma un'importante e continua occasione di scambio e integrazione tra gli attori coinvolti: un *know how* riflessivo, capace di tradursi in resoconti e spiegazioni finalizzati al *know why*, in grado di influenzare in virtù della propria autorevole credibilità il quadro di riferimento e la possibilità di azione di un'intera comunità (Fischer 2009; Pellizzoni 2011a; Selinger e Crease 2006).

Si tratta a ben guardare di un modello di relazione tra cittadini, saperi e istituzioni che dovrebbe rappresentare la regola, e non l'eccezione, anche in altri contesti (si pensi al caso dell'Ilva di Taranto), quando la complessità degli interventi è tale da richiedere un sistema di *governance* capace di intervenire autorevolmente nei processi territoriali, consentendo alle esigenze di tutela

⁴Nel 2004 il Tribunale di Torino ha promosso un'inchiesta penale nei confronti dei responsabili della multinazionale e nel dicembre 2009 ha preso il via il processo di primo grado, che si è concluso il 13 febbraio 2012 con la condanna dei due imputati a 16 anni di reclusione ciascuno e a diversi risarcimenti alle parti civili. La sentenza di appello del 3 giugno 2013 ha portato a 18 anni la condanna per l'unico imputato superstite e riconosciuto al Comune di Casale Monferrato un risarcimento di circa 31 milioni di euro, ma è stata annullata dalla Cassazione nel novembre 2014, costringendo i cittadini casalesi a una nuova battaglia legale.

dell'ambiente e della salute di esprimersi in tempo reale rispetto alle dinamiche economiche e assicurando per via ordinaria e partecipativa il controllo sui vincoli e sulle opportunità. La sicurezza dei cittadini e del loro ambiente di vita non possono essere affidati soltanto a interventi reattivi di ripristino e compensazione, i quali si basano su una visione economicista che sottovaluta la dimensione etico-politica del problema, a partire dal disagio esistenziale dei residenti: il rapporto con il territorio fisico e sociale, la percezione del rischio e il timore di ammalarsi, le scelte di vita delle popolazioni esposte, con la tendenza a rinunciare a progettare il proprio futuro (Bulsei 2016; Bulsei e Podestà 2014, cap. 5; Vipiana 2014).

Nell'ultimo decennio, i tre quarti delle nuove diagnosi di mesotelioma pleurico (la più grave delle patologie causate dalle fibre d'amianto) ha riguardato soggetti con esposizione ambientale generica: persone che non avevano mai messo piede nella fabbrica, familiari di operai che avevano portato a casa le tute di lavoro, ma anche abitanti di aree non vicine alla stabilimento. I dati epidemiologici dimostrano che aumenteranno nel tempo i casi tra i non lavoratori rispetto a chi aveva a suo tempo subito un'esposizione più diretta e che la diffusione del fenomeno coinvolgerà anche e soprattutto i residenti in un'area vasta; di ciò occorrerà tener conto nell'adottare opportune misure di intervento. A distanza di trent'anni dalla chiusura dello stabilimento, ex lavoratori, familiari, comuni cittadini, associazioni e istituzioni si ritrovano uniti in questa lotta, che non può certo dirsi conclusa⁵.

5. CONOSCENZE SCIENTIFICHE E DEMOCRAZIA DELIBERATIVA

In termini generali, vi sono almeno due buone ragioni che inducono a riflettere sul rapporto tra saperi specialistici e contesto sociale e istituzionale: da un lato, è legittimo chiedersi se la ricerca scientifica sia in grado di mantenere la propria autonomia di fronte a molteplici vincoli politici e pressioni economiche; dall'altro, a quali condizioni essa può produrre e comunicare conoscenza utile su temi sensibili e controversi, che catalizzano l'attenzione dell'opinione pub-

⁵ Accanto al problema della cura e della giustizia per le vittime c'è quello della bonifica, che presenta tre aspetti: la rimozione dei manufatti di amianto, lo smaltimento in discariche autorizzate e la successiva sostituzione con materiali non nocivi per la salute.

blica. Oltre alla valutazione della comunità scientifica, l'attività del ricercatore è sottoposta al giudizio, profano ma ovviamente interessato, di chi potrebbe trarre beneficio dal suo lavoro; sociologicamente parlando, il ruolo dell'esperto si colloca all'incrocio tra ricerca analitica (scienza dei problemi), interessi pratici (scienza delle soluzioni) e necessità di comunicare agli altri attori istituzionali e sociali i risultati in modo tale che vengano correttamente compresi e utilizzati (Bucchi 2010; Bucchi e Trench 2014; Scamuzzi e Tipaldo 2015).

L'*expertise* va veicolata in modo completo e comprensibile, senza tecnicismi e "burocratese", informando sui rischi (dati e canali divulgativi), sulle decisioni (provvedimenti, finalità, procedure) e sui comportamenti da adottare (prevenzione e regolazione): un messaggio efficace deve attirare l'attenzione, sollecitare l'interesse e indurre all'azione; deve provenire da una fonte legittimata ed essere chiaramente identificabile nel rumore sociale, ma soprattutto collocabile nel *framework* socio-culturale del cittadino-destinatario (utilizzabilità). Alla tendenza a guardare spesso con sospetto la comunicazione istituzionale, se ne accompagna infatti una altrettanto grave: quella di mettere sullo stesso piano il commento autorevole e una delle tante "bufale" che circolano sul web⁶.

La scienza, il ruolo degli scienziati e la spendibilità sociale dei prodotti della loro attività sono temi che richiedono un costante dialogo tra addetti ai lavori e utenti finali, ovvero le collettività umane intese sia come formazioni sociali sia come comunità amministrate, attraverso forme strutturate di partecipazione dei cittadini. Ma *partecipazione* è un termine generico, usato talvolta impropriamente per indicare processi differenti: se a un primo livello essa coincide con la cooperazione allo svolgimento di un'attività, a un secondo e più specifico stadio consiste nella capacità di influenzare una decisione collettiva relativa all'azione da intraprendere; a un terzo livello, infine, la partecipazione implica la possibilità di incidere sulla struttura stessa del processo decisionale (Bulsei e Podestà 2014, cap. 6; Lewanski 2014).

La richiesta di partecipazione alle decisioni che riguardano la collettività è stata spiegata dalle scienze sociali in maniera differente: da approcci di tipo storico-istituzionale, in termini di evoluzione del funzionamento dei sistemi democratici; da analisi dei cambiamenti politico-culturali nei rapporti tra Stato

⁶ Come documentato per esempio su <https://www.frascatiscienza.it>: in particolare con un divertente video disponibile all'indirizzo <https://www.youtube.com/watch?v=1IxdI-D-Kms>.

e società civile; da approcci relazionali attenti alle interazioni tra attori nelle arene di *governance* e alla produzione di politiche pubbliche (Bulsei e Podestà 2014, cap. 1; Lewanski 2014 e 2016). Mentre l'espressione *democrazia partecipativa* comprende tutte quelle pratiche collettive attraverso le quali gruppi di cittadini entrano in rapporto con le istituzioni, cercando di influenzarne le decisioni, la *democrazia deliberativa* è un paradigma teorico, critico e normativo che enfatizza la dimensione della discussione pubblica e del confronto argomentato tra diversi punti di vista a fronte di un problema comune (Elster 1998; Floridia 2013 e 2017).

Nelle democrazie contemporanee si stanno moltiplicando esperienze innovative di partecipazione, le quali assumono la forma di arene strutturate che affidano ai diretti interessati il compito di definire in modo dialogico i problemi che li riguardano e di trovare le soluzioni ritenute opportune. Una istituzione pubblica che voglia, di sua iniziativa o su pressione della società civile, coinvolgere i cittadini nella formulazione delle proprie politiche, si trova di fronte a un ampio ventaglio di strumenti partecipativi, spesso promossi dai programmi europei, che hanno iniziato a essere sperimentati anche nel contesto italiano (Allegretti 2010; Bobbio 2010 e 2013; Bulsei e Podestà 2014).

Tali esperienze segnano un'aperta rottura rispetto alle usuali modalità di *policy making* (maggioritario o negoziale) e costituiscono anche un superamento delle forme tradizionali di consultazione (si pensi ai quesiti referendari) in cui i cittadini vengono di fatto tenuti ai margini del processo decisionale. Attraverso il rapporto paritario tra partecipanti adeguatamente informati e la trasparenza del confronto tra differenti posizioni, le arene deliberative sarebbero in grado di condurre a decisioni più stabili ed efficaci. Per contro, le principali critiche riguardano i ristretti ambiti di applicazione, l'eccessivo peso delle procedure e gli alti costi di realizzazione, il rischio di manipolazione a causa del differente potenziale cognitivo dei soggetti coinvolti (capacità di concettualizzare ed esporre le proprie opinioni), i meccanismi di selezione dei partecipanti. Benché per definizione l'appello a far sentire la propria voce sia rivolto a *tutti* i cittadini che hanno un qualche interesse sul tema in discussione, nella realtà coloro che prendono parte al processo deliberativo non sono che una piccola quota: esiste sempre qualche forma, esplicita o implicita, di selezione. L'individuazione dei partecipanti può avvenire mediante autoselezione (qualsiasi cittadino può decidere se entrare nel processo o rimanerne fuori), ma più di frequente si opera una selezione mirata che punta a ricreare un gruppo circoscritto che rispecchi il più possibile gli interessi e

i punti di vista presenti nella società, spesso estraendo un campione della popolazione, rappresentativo della comunità coinvolta da un determinato problema: cittadini comuni che difficilmente parteciperebbero di propria iniziativa a un'assemblea pubblica (Bobbio 2013; Bulsei 2012, cap. 3).

Di norma, l'elevata competenza in un determinato campo disciplinare è tale da consentire all'esperto di "cogliere il nocciolo" di un problema; tuttavia, la tendenza a fare ricorso, insieme a metodi analitici, ad automatismi cognitivi in misura maggiore rispetto ai profani, può condurre a forme di riduzionismo e segmentazione di questioni complesse; all'abilità nell'organizzare e divulgare le conoscenze relative a un problema che sollecita l'intervento pubblico propria dell'*expertise*, andrebbe pertanto associato il confronto "politico" tra tutte le dimensioni e le alternative implicate nella scelta da operare. Un contesto pubblico nel quale i cittadini vengano posti in condizioni strutturali e cognitive adeguate favorisce lo scambio tra argomentazioni (*deliberation*) e può migliorare l'output decisionale (Bulsei e Podestà, cap. 1; Chiari 2012; Giacomini 2016).

I processi partecipativi consistono in una relazione tra cittadini e decisori politici, ma una relazione altrettanto importante è quella che si stabilisce tra i cittadini e gli esperti. Le esperienze partecipative si costituiscono come *forum ibridi*, in cui due tipi di saperi si confrontano e si integrano, aprendo la strada a un apprendimento reciproco: l'uso strategico dell'argomentazione, con il ricorso a motivazioni razionali (anche se non neutrali), "costringe" i profani a mettere in relazione i loro dati di esperienza con le categorie più generali e astratte degli specialisti; questi ultimi sono indotti a tener conto del sapere pratico del quale sono depositari i cittadini. I forum ibridi si configurano a un tempo come arene politiche e spazi non-politici, che mirano da un lato a raffreddare il calore delle opinioni divergenti e spesso conflittuali mediante la riflessione e il confronto e dall'altro a controbilanciare la freddezza delle procedure tecnico-scientifiche con le passioni, i timori e le speranze delle persone (Callon *et al.* 2001; Chiari 2012; Elster 1998).

6. CONCLUSIONE

La crisi idrica o la copertura vaccinale non sono in sé questioni opinabili: il che tuttavia non esime i decisori dall'obbligo etico e dalla necessità funzionale di contribuire al dibattito pubblico in modo autorevole, credibile, veritiero, spiegando le motivazioni scientifiche e le esigenze collettive alla

base di determinati provvedimenti, soprattutto quando intaccano interessi (competizione allocativa per risorse scarse) o scalfiscono credenze tanto consolidate quanto irrazionali (Bucchi e Trench 2014; Maasen e Weingart 2005). La democrazia si costruisce sulla base del confronto tra ragioni, interessi e opinioni: se il criterio aggregativo si basa sul conteggio delle preferenze degli attori, la peculiarità del processo deliberativo è quella di confrontare/trasformare le preferenze e giungere così a una soluzione condivisa. Affinché ciò sia possibile (senza dare per scontato che avvenga in ogni occasione), è necessario che tale processo si svolga con *equità procedurale* (pluralismo, parità e cooperazione tra i partecipanti) e produca *efficacia sostanziale* (convergenza di massima su soluzioni condivise e praticabili, anche attraverso il mutamento delle preferenze individuali) (Bobbio 2013; Bulsei e Podestà 2014, cap. 6).

Di fronte allo sviluppo di politiche pubbliche sempre più complesse e alla crisi dei tradizionali sistemi di rappresentanza, le pratiche deliberative possono integrare le normali procedure democratiche. A patto di evitare astratte e formalistiche contrapposizioni e prestare attenzione al *potenziale dialogico* più che decisionale degli esperimenti deliberativi, i quali si dimostrano in grado di rivitalizzare il sistema democratico e rendere più consapevoli i cittadini (Bobbio 2013; Freschi e Mete 2009; Lewanski 2014 e 2016). I processi decisionali non possono essere sostituiti da “discorsi pubblici”. Le procedure deliberative servono a connettere la sfera pubblica con il sistema politico: la loro utilità consiste nel mettere in luce problemi e conflitti da sottoporre comunque al vaglio delle istituzioni rappresentative così come dei cittadini che non hanno direttamente preso parte al confronto dialogico (Floridia 2013 e 2017).

La scommessa che accomuna le arene deliberative è che le scelte pubbliche possano giovare del confronto informato tra cittadini, utile a far emergere opzioni differenti senza ingessare la negoziazione su posizioni precostituite. La decisione finale spetta in ogni caso agli organi rappresentativi; se tuttavia non si affronta la questione sotto il profilo strettamente giuridico, va sottolineato come il ricorso a pratiche deliberative comporti importanti effetti sociali, come quello di migliorare le relazioni tra i cittadini e le istituzioni pubbliche. «Fermo restando che il rafforzamento delle istituzioni rappresentative costituisce un nodo ineludibile, la diffusione su ampia scala di processi che coinvolgano i cittadini nelle scelte collettive può dare un contributo significativo nel colmare il divario tra cittadini comuni e “politica”» (Lewanski 2014, 19).

Occorre *restituire la società alla politica* (Diamanti 2012): superare una concezione prevalentemente istituzionale della politica e rivolgere maggiore e

specificata attenzione alle sue basi sociali, agli attori e alle loro reti di relazione, a partire dalle effettive poste in gioco e da come intorno a esse si strutturano opzioni e percorsi plurali. La partecipazione è una scelta razionale, in senso weberiano, rispetto sia allo scopo sia al valore, poiché si dimostra tendenzialmente in grado di condurre a decisioni migliori (più consensuali ed efficaci) e nel contempo di sviluppare l'espressione pubblica delle persone (responsabilità condivisa e cittadinanza attiva). Ciò attraverso un modello evoluto di relazioni tra esperti, amministratori e cittadini che valorizza la dimensione collettiva dei problemi e della ricerca di soluzioni su come affrontarli. Se l'intelligenza degli esperti richiede anche e soprattutto la messa in campo di competenze comunicative, per fare in modo che le conoscenze tecniche e scientifiche diventino beni pubblici realmente utili, quella delle istituzioni democratiche dovrebbe consistere nella volontà e capacità di apprendere dagli attori sociali, per poi intervenire ai vari livelli di governo con scelte amministrative adeguate alla complessità dei temi sul tappeto (Bulsei e Podestà 2014; Gallino 2007).

BIBLIOGRAFIA

- Allegretti U. (2010), a cura di, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press
- Altopiedi R. (2011), *Un caso di criminalità d'impresa: l'Eternit di casale Monferrato*, Torino, L'Harmattan Italia
- Altopiedi R. e Panelli S. (2012), "Il Grande Processo", *Quaderni di storia contemporanea* Isral, n. 51, pp. 17-77
- Arnoldi J. (2009), *Risk. An Introduction*, Cambridge, Polity Press
- Barca S. (2012), *Bread and poison. The story of labor environmentalism in Italy, 1968-1998*, in C. Sellers e J. Malling (a cura di), *Dangerous Trade. Histories of Industrial Hazards across a Globalized World*, Philadelphia, Temple University Press, pp. 126-139
- Beato F. (1998), *Le teorie sociologiche del rischio*, in P. De Nardis (a cura di), *Le nuove frontiere della sociologia*, Roma, Carocci, pp. 343-384
- Beck U. (1986), *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Berlin, Suhrkamp; trad. it. *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2000
- (1994), "Dalla società industriale alla società del rischio. Questioni di sopravvivenza, struttura sociale e illuminismo ecologico", *Teoria Sociologica*, vol. II, n. 4, pp. 49-75
- Bobbio L. (2010), *Democrazia e nuove forme di partecipazione*, in M. Bovero e V. Pazè (a cura di), *La Democrazia in nove lezioni*, Bari-Roma, Laterza, pp. 46-63

- Bobbio L. (2013), a cura di, *La qualità della deliberazione. Processi dialogici tra cittadini*, Roma, Carocci
- Brambilla M., “L’operaio, il sindacalista e l’oncologa. Con loro Casale scoprì la polvere killer”, *La Stampa*, 5 giugno 2013
- Bucchi M. (2010), *Scienza e società. Introduzione alla sociologia della scienza*, Milano, Raffaello Cortina
- Bucchi M. e Trench B. (2014), a cura di, *Handbook of Public Communication of Science and Technology*, London, Routledge
- Bulsei G.L. (2005), *Ambiente e politiche pubbliche. Dai concetti ai percorsi di ricerca*, Roma, Carocci
- (2013), “Ambiente, salute, comunità locali. Partecipazione sociale e politiche pubbliche in una regione italiana”, *Sociologia e Ricerca sociale*, n. 102, pp. 95-104
- (2014), *Il caso Eternit: dramma collettivo, mobilitazione civile, azione istituzionale*, in Vipiana P. (a cura di), *L’inquinamento da amianto*, Milano-Torino, Utet Giuridica, 2014, pp. 211-218
- (2016), “Essere comunità in condizioni avverse”, *Sociologia urbana e rurale*, n. 110, pp. 56-70
- Bulsei G.L. e Podestà N. (2014), *L’ascolto del territorio. Esperienze di democrazia partecipativa*, Aracne, Roma
- Callon M., Lascoumes P. e Barthe Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Édition du Seuil
- Chiari A. (2012), *Manuale operativo per la discussione informata*, in *Scienza Attiva. I giovani e la scienza partecipata*, Torino, Centro Interuniversitario Agorà Scienza, pp. 8-33
- Collins H. e Evans R. (2002), “The third wave of science studies. Studies of expertise and experience”, *Social Studies of Science*, vol. 32, n. 2, pp. 235-296
- Commissione Europea (2001), *Democratising Expertise and Establishing Scientific Reference Systems*, White Paper of Governance, Report of the Working Group 1b
- De Marchi B., Pellizzoni L. e Ungaro D. (2001), *Il rischio ambientale*, Bologna, il Mulino
- Dente B. (2011), *Le decisioni di policy*, Bologna, il Mulino
- Diamanti I. (2012), *Gramsci, Manzoni e mia suocera. Quando gli esperti sbagliano le previsioni politiche*, Bologna, il Mulino
- Douglas M. (1992), *Risk and Blame. Essays in Cultural Theory*, London, Routledge; trad. it. *Rischio e colpa*, Bologna, il Mulino, 1996
- Elster J. (1998), a cura di, *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press
- Fischer F. (2009), *Democracy and Expertise. Reorienting Policy Inquiry*, Oxford, Oxford University Press
- Floridia A. (2013), *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, Carocci
- Floridia A. (2017), *Un’idea deliberativa della democrazia. Genealogia e principi*, Bologna, il

Mulino

- Freschi A.C. e Mete V. (2009), "The political meaning of institutional deliberative experiments", *Sociologica*, n. 3, pp. 1-55
- Gallino L. (2007), *Tecnologia e democrazia. Conoscenze tecniche e scientifiche come beni pubblici*, Torino, Einaudi
- Giacomini G. (2016), "Democrazia o tecnocrazia? Considerazioni cognitive e sperimentali sulla praticabilità dei regimi politici", *Biblioteca della libertà*, n. 215, pp. 41-72
- Giddens A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press; trad. it. *Le conseguenze della modernità*, Bologna, il Mulino, 1994
- Lewanski R. (2014), *Democratizzare la democrazia*, Introduzione a P. Nanz e M. Fritsche, *La partecipazione dei cittadini: un manuale*, Bologna, Regione Emilia Romagna, pp. 9-19
- (2016), *La Prossima Democrazia. Dialogo, deliberazione, decisione* (disponibile all'indirizzo <https://laprossimademocrazia.com/>)
- Lindblom C.E. e Cohen D.K. (1979), *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*, New Haven-London, Yale University Press
- Luhmann N. (1991), *Soziologie des Risikos*, Berlin, de Gruyter; trad. it. *Sociologia del rischio*, Milano, Bruno Mondadori, 1996
- Maasen S. e Weingart P. (2005) a cura di, *Democratization of Expertise?*, Berlin, Springer
- Mossano S. (2010), *Malapolvere. Una città si ribella ai «signori» dell'amianto*, Casale Monferrato, Sonda
- Ottonelli V. (2012), *I principi procedurali della democrazia*, Bologna, il Mulino
- Pellizzoni L. (2011a), a cura di, *Conflitti ambientali. Esperti, politica, istituzioni nelle controversie ecologiche*, Bologna, il Mulino
- (2011b), *Dalla retta alla spezzata. Il ruolo dell'expertise nei conflitti ambientali*, in N. Podestà e T. Vitale (a cura di), *Dalla proposta alla protesta, e ritorno. Conflitti locali e innovazione politica*, Milano, Bruno Mondadori, pp. 105-134
- Pellizzoni L. e Ylönen M. (2012), a cura di, *Neoliberalism and Technoscience. Critical Assessments*, Farnham, Ashgate
- Scamuzzi S. e Tiplido G. (2015, a cura di), *Apriti scienza. Il presente e il futuro della comunicazione della scienza in Italia tra vincoli e nuove sfide*, Bologna, il Mulino
- Selinger E. e Crease R. (2006), a cura di, *The Philosophy of Expertise*, New York, Columbia University Press
- Urbinati N. (2014), *Democracy Disfigured: Opinion, Truth, and the People*, Cambridge (Ma), Harvard University Press; trad. it. *Democrazia sfigurata: il popolo fra opinione e verità*, Milano, Università Bocconi, 2014
- Vipiana P. (2014, a cura di), *L'inquinamento da amianto*, Milano-Torino, Utet Giuridica
- Wildavsky A. (1979), *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown

