



Débat publique: il confronto con gli stakeholder non istituzionali

di Pablo Turini

Responsabile Rapporti Parlamento ed Enti centrali - SNAM Spa*

Débat publique: il confronto con gli stakeholder non istituzionali

1. Una nuova rappresentanza degli interessi

La rappresentanza degli interessi ha subito una profonda mutazione dalla fine della Prima Repubblica, per proseguire con la nascita di nuove rappresentanze politiche che hanno caratterizzato la Seconda Repubblica, fino a oggi con l'emergere di nuove forze popolari (politiche o extra politiche) spesso caratterizzate da un'identità comune e da una gestione collettiva, e condivisa dalla base, dei programmi politici, dell'agenda delle battaglie da affrontare, delle azioni tattiche in Parlamento e all'interno della società civile.

Tale nuova situazione è come se avesse colto di sorpresa le istituzioni e la tradizionale rappresentanza degli interessi privati trovandosi – quasi all'improvviso – a dover gestire modelli inediti di partecipazione alle decisioni: ruolo diretto della base elettorale e delle comunità (anche grazie alle nuove tecnologie), aumento dei fattori emozionali su quelli “razionali-tecnici” propri della politica e delle burocrazie, importanza del dibattito pubblico prima e a supporto di qualsiasi decisione normativa (i cui processi diventano sempre più trasparenti e criticabili).

Un cambio di passo avvertito soprattutto da chi realizza infrastrutture rilevanti, ad esempio nel settore dei trasporti o dell'energia. Da un modello quasi impositivo, tipico degli anni '50 – quelli del boom economico - caratterizzato da un rapporto univoco tra il realizzatore dell'opera e le istituzioni centrali, si è arrivati a un modello “decentrato” dove interessi particolari, locali, radicati in piccole o grandi comunità, hanno una loro influenza rilevante rispetto alle decisioni del Governo e dei suoi Ministeri. In questo scenario le amministrazioni e le istituzioni locali oggi rappresentano un interlocutore imprescindibile, ma sono i rappresentanti d'interessi non istituzionali, la popolazione impattata dalla realizzazione di opere infrastrutturali ad aver rivoluzionato lo schema fin qui conosciuto.

Se fino agli anni '70 il concetto d'infrastruttura e di grande opera pubblica era strettamente correlato a quello di crescita del Paese, o a quello di strumento in grado di alimentare l'economia interna (e quindi era visto con favore), oggi le infrastrutture – siano esse esistenti o in progettazione – scontano l'incertezza dei loro benefici economici, l'incapacità di definire con obiettività le ricadute positive per un territorio e quindi presentano una natura principalmente conflittuale¹.

Si tratta di un'escalation di consapevolezza territoriale e difesa a oltranza di interessi specifici che ha portato rapidamente alla diffusione nel nostro Paese della sindrome Nimby (Not In My Back Yard) e alla sua degenerazione nel fenomeno Banana (*Build Absolutely Nothing Anywhere*

Near Anything); con prevedibili ostruzionismi a grandi opere fino a giungere a vere e proprie battaglie di opposizione (vedi il caso della TAV in Val di Susa).

Questo nuovo confronto con soggetti difficilmente catalogabili all'interno di vecchi schemi ha messo in crisi, e dunque in discussione, l'esperienza accumulata dai realizzatori d'infrastrutture e dal *modus operandi*, consolidato nel tempo, da chi ne difende gli interessi. Il risultato cui assistiamo è una progressiva contrapposizione di trincea, nella quale proponente dell'infrastruttura e oppositori si trovano in contatto diretto, con una rappresentanza di opposizione che non riconosce – e spesso non gradisce – la classica mediazione della politica e delle amministrazioni. Ne conseguono tempi di realizzazione incerti, crescita dei costi preventivati e aumento dei danni collaterali – economici e sociali – derivanti dal ritardo della realizzazione dell'opera prevista.

Si è così venuta a creare l'esigenza di un nuovo terreno di confronto e di rappresentanza degli interessi pubblici e privati, quello che comunemente è definito “*débat publique*” (dibattito pubblico).

2. Il dibattito pubblico: ipotesi di regolamentazione

Il legislatore nazionale ha avuto fin qui un approccio alquanto timido nei confronti del dibattito pubblico, pur comprendendone l'importanza e la necessità di introdurre nuove regole che vadano a integrare l'ormai consolidato iter autorizzativo che guida le realizzazioni d'infrastrutture. Limitandosi a una sommaria analisi dei recenti tentativi d'intervento è interessante rilevare come, dopo una serie di disegni di legge – che mai hanno intrapreso l'iter parlamentare – il Governo ha tentato di imporre il tema nell'agenda politica nazionale.

Dapprima ci ha provato il Governo Monti con l'ex Ministro Corrado Passera, secondo il quale la necessità di implementare un confronto pubblico con gli stakeholder non istituzionali era ormai irrinunciabile, presentando un disegno di legge fermato dalla prematura fine del Governo. Una proposta ripresa più di recente dal Ministro dell'ambiente Andrea Orlando², promotore di una iniziativa legislativa dal profilo assai interessante che si è invece al momento arenata nel classico confronto di competenze tra i Ministeri.

Al di là del modello da adottare, ma in questo caso più che in altri sarebbe sufficiente attingere a piene mani dagli ottimi esempi raggiunti in Francia³ e nel Regno Unito⁴, o dal veicolo legislativo più adeguato, è possibile stilare un breve vademecum di quali dovrebbero essere le linee guida fondamentali per introdurre l'istituzione del dibattito pubblico nel nostro ordinamento.

Il buon esito del “dibattito pubblico” richiede alcune condizioni indispensabili:

Trasparenza

La politica sia nazionale sia locale è chiamata ad assumere una posizione univoca, chiaramente intellegibile dagli elettori, impedendole di mascherare conflitti d’interesse anche indiretti col proponente dell’opera infrastrutturale o di agire sottotraccia alla ricerca del solo consenso elettorale.

Tempismo

Inserire la procedura di confronto pubblico fin dalle prime fasi progettuali permette al proponente di mitigare immediatamente i potenziali conflitti e trovare soluzioni condivise. La popolazione d’altra parte – in particolare i comitati contrari all’opera - non potranno accusare il proponente di celare aspetti rilevanti del progetto. Vien da sé che tale procedura andrebbe applicata ai soli progetti di grande rilevanza nazionale, che rispettino alcuni precisi parametri di grandezza economica e d’impatto sul territorio. Se applicato in maniera indiscriminata, a qualsiasi progetto, al contrario diverrebbe un fardello burocratico, tradendo la ratio iniziale di veicolo acceleratore nella realizzazione d’importanti opere.

Indipendenza

Solo un soggetto terzo di comprovata indipendenza (sia dal proponente che dalle istituzioni) e che gode della fiducia delle controparti, è in grado di garantire un dibattito equilibrato e un risultato non contestabile. Il Soggetto che valuta l’intero processo di confronto deve avere una valenza nazionale, al fine di eliminare ostruzionismi e prese di posizione preconcepite tipiche dei confronti diretti.

Accesso paritario

Nell’attuale procedura autorizzativa delle infrastrutture la popolazione è svantaggiata, l’acquisizione delle notizie e la possibilità di opporre commenti e osservazioni è di difficile gestione per un soggetto non professionale così come per le amministrazioni locali. In sede di dibattito pubblico tutti i soggetti coinvolti devono essere rappresentati e avere voce in egual misura.

Tempi certi

La durata del confronto deve essere stabilito a priori: ad esempio un massimo di 90 giorni per essere utile strumento e non un appesantimento degli oneri burocratici. Inoltre, i progetti sottoposti a dibattito pubblico dovrebbero accedere a uno sconto sulla tempistica di ottenimento delle autorizzazioni (VIA, VAS etc.) così da rendere il dibattito pubblico – quando necessario - parte integrante del processo autorizzativo.

Decisione finale non impugnabile

Il provvedimento finale, scaturito dal dibattito pubblico, e stilato dal conduttore indipendente, deve essere definitivo onde evitare ricorsi e impugnative che inficerebbero il processo stesso di valutazione e di successiva autorizzazione.

3. Per gli interessi privati utilizzare il *débat publique* diventa innovativo e strategico

Un noto spot televisivo recitava “prevenire è meglio che curare” e pur essendo un concetto ormai abusato rappresenta una sintesi perfetta del nuovo approccio che i portatori d’interesse dovrebbero adottare.

L’ispirazione principale deriva dall’esperienza francese, con il celebre “*débat publique*” un po’ per prossimità dei modelli legislativo-istituzionali, e un po’ per lo storico confronto con i cugini d’oltralpe che ci impegna da diversi secoli.

Il dibattito pubblico ha come primario effetto quello di rendere espliciti i conflitti latenti. Tale effetto viene però rigidamente governato – fattore fondamentale per non scadere in conflitti come in Val di Susa sul tema TAV- e soprattutto è limitato nel tempo.

Quello del tempo è il vero punto di forza del confronto: favorisce sia chi deve realizzare l’opera sia chi vi si oppone per l’effetto di visibilità e amplificazione dell’importanza della sua posizione. Seppur col rischio che comporta un sistema che si basa sull’autoselezione dei partecipanti, che tende a generare uno squilibrio nella loro composizione, generalmente a favore degli oppositori⁵.

Ed è la fase di ascolto da parte del proponente l’elemento più importante del modello. Motivo per il quale deve essere applicato – proprio come impone la legge francese - fin dalle prime fasi del progetto, quando possono essere apportate modifiche o varianti al progetto.

E’ una scelta difficile che impone al realizzatore dell’opera di sottoporre il progetto, i suoi piani d’investimento e complesse scelte manageriali al pubblico dominio. D’altra parte il vantaggio, come già accennato, è la mitigazione dei conflitti più accesi e la possibilità di un confronto all’interno di un perimetro definito e istituzionalizzato. Evitando così il sempre più diffuso e ingestibile confronto sul terreno del cantiere o sui media.

Il proponente del progetto deve inevitabilmente fare uno sforzo enorme rispetto alle logiche consolidate al suo interno. La scelta dell’azienda, dunque, riguarda anche e soprattutto la sua organizzazione, accettando fin dall’inizio che gli stakeholder non istituzionali abbiano dignità pari a quella degli istituzionali, e in alcuni casi rivestono un valore anche maggiore.

Nelle organizzazioni aziendali più complesse nascerà l’esigenza di nuove figure professionali, in grado di svolgere azioni che oggi sono parte dei compiti affidati al portatore d’interessi: moderatori e portavoce; esperti di mitigazione dei conflitti col territorio e di mediazione coi comitati locali; analisti di organizzazioni sociali inusuali (vedi movimenti di pressione organizzati sul web).

In quest’ottica s’inseriscono anche nuovi strumenti di analisi e valutazione, figli delle più recenti innovazioni tecnologiche e diffusione dei nuovi media. I conflitti di questo tipo sono sempre più spesso gestiti attraverso social media e tecnologie digitali, mentre il ruolo dei media tradizionali, con la stampa in primis, appare sempre più marginale. Gli stakeholder non istituzionali si organizzano e si confrontano agevolmente in territori digitali, e da qui deriva la necessità per le organizzazioni aziendali complesse di acquisire esse stesse nuove competenze: analisi reputazionale online, monitoraggio dei social network, raccolta di metadati e comunicazione digitale non sono più sufficienti se finì a se stessi.

Si stanno imponendo modelli predittivo-analitici basati su algoritmi matematici in grado di sintetizzare l’enorme mole d’informazioni di cui

oggi disponiamo. Tali strumenti saranno sempre più utili al portatore d'interessi per indirizzare con maggiore efficacia le proprie azioni, sia che si parli della nascita di un movimento di opposizione o della crescita di uno schieramento politico e delle loro influenze, sia che si debba analizzare il contesto sociale ed economico nel quale si è chiamati ad operare.

L'organizzazione aziendale deve prevedere e favorire l'utilizzo di nuove leve e competenze al suo interno, con un ruolo chiave di chi coordina in modo sinergico il Public Affairs mix. Un'attività che sempre più spesso ha necessità di un legame diretto con i vertici dell'azienda, e che operi in perfetta sintonia con tutte le funzioni aziendali coinvolte⁶. Caricandosi dell'onere, ove necessario, di fungere anche da coordinatore dell'attività ed essere soprattutto promotore del quadro strategico complessivo che guida l'intera azione.

*l'intervento non esprime in alcun modo una posizione aziendale

- ¹ Luisa Torchia, La realizzazione delle infrastrutture in Italia: le regole, le decisioni, i tempi – 11/2013
- ² Min. Andrea Orlando, Il Sole 24 Ore – 6/2013
- ³ Commission nationale du débat public (CNDP) - www.debatpublic.fr
- ⁴ Code of Practice on Consultation - www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf
- ⁵ Luigi Bobbio, Il dibattito pubblico sulle grandi opere – 2006
- ⁶ Paolo Zanetto, Management & Lobbying - 6/2013

Takeaway

1. Il ruolo degli interessi degli stakeholder “non istituzionali” organizzati in comitati, movimenti, associazioni è importante quanto quello degli stakeholder istituzionali. Sono i primi, sempre più spesso, a determinare le decisioni dei secondi.
2. Il débat publique diventa strategico per comporre i conflitti tra istituzioni, interessi industriali privati e stakeholder “non istituzionali” ma deve essere: trasparente, svolto con tempi certi, indipendente, accessibile a tutti e definitivo.
3. Le aziende impegnate nel débat publique devono avere l'attitudine di considerare gli stakeholder “non istituzionali” al pari di quelli istituzionali. Per ottenere questo obiettivo c'è bisogno di nuove figure di mediatori e mitigatori di conflitti; di un approccio diverso alla lettura del contesto (utilizzo più intelligente e estensivo dei big data provenienti dai social); di coraggio nell'essere trasparenti e realmente collaborativi.