Comunicazione e percezione del 'rischio elettromagnetico' in Italia

- **Paolo Crivellari**

Ricercatore in Sociologia

Università Tolosa 3

Dipartimento: Igiene, sicurezza e ambiente

Équipe: Comunicazione, lavoro e pratiche sociali

paolo.crivellari@iut-tlse3.fr

Italia: paese di paradossi?

- La situazione italiana: paradossi…
  - In Italia le mobilitazioni contro le stazioni radio base sono state numerose. Ma:
    1. L'Italia si é dotata di soglie:
       a) Molto presto rispetto ad altri paesi (1998)
       b) Molto basse rispetto a quelle di altri paesi
    2. Le mobilitazioni sono cominciate alla fine degli anni '90, mentre le antenne sono state installate dall'inizio di quel decennio
    3. Questo fenomeno é stato poco studiato da sociologi e politologi
- … oppure paradossi apparenti?

Mobilitazioni e regolazione del rischio da inquinamento elettromagnetico in Italia

- Fondation Santé & Radiofréquences (Parigi)
  - Progetto: « Dialogues & santé »
- Domanda cognitiva:
  - Quali sono state le dinamiche della mobilitazione e della regolazione sull'inquinamento elettromagnetico in Italia dall'inizio della telefonia mobile ai giorni nostri?
- Ricerca:
  - Durata: 2 anni
  - 4 terreni: Roma, Padova, Varese, Busto Arsizio
  - Teniche di ricerca: interviste semi-strutturate (48), lettura quotidiani nazionali e locali, partecipazione ad assemblee di cittadini

La telefonia mobile in Italia

- La telefonia mobile in Italia comincia con:
  - Un operatore storico pubblico in regime di monopolio (concessione dello Stato);
  - Una rete che viene installata senza particolari vincoli giuridici (solamente vincoli urbanistici);
  - Attività di misurazione delle emissioni:
    - Precoci rispetto ad altri paesi
    - Effettuate in modo non omogeneo sul territorio (PMP-Arpa)

Paradosso n° 1

- Il primo quadro normativo ha luogo nel 1998, durante il Governo Prodi I, con il Decreto n° 381
  - Decisione di impulso politico e strategico:
    - Smarcarsi dall'approccio dei governi precedenti (Berlusconi e Dini)
    - Adottare il principio di precauzione e il principio A.L.A.R.A.
    - Imporsi come regolazione cautelativa (Verdi al governo)
    - Anticipare le mobilitazioni dei cittadini
  - 3 soglie: 20 V/m, 6 V/m, obiettivi di qualità

Il primo quadro normativo (1997-1998)

- Il primo regime di regolazione si ispira a:
  - Un documento di ISS e ISPESL
    - *Blame shifting? Blame avoidance?*
  - Quanto successo sugli elettrodotti alla fine degli anni ’80, inizio anni ‘90
    - Proteste Co.Na.Cem
  - Principi di precauzione e A.L.A.R.A.
    - Determinazione di soglie e valori
  - Ripartizione delle competenze di regioni, province e comuni
    - I Comuni possono adottare un regolamento specifico al fine di minimizzare l’esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici

Effetti perversi della (mancata) comunicazione: lo Stato come generatore di rischi

- Effetto inatteso: il Decreto attira l'attenzione sulla possibilità di un rischio sanitario
  - Mancanza di un'adeguata strategia di comunicazione
  - A causa dell'incertezza politico-istituzionale
  - Adozione il P di P (A. Burgess: « Comparing national responses to perceived health risks from mobile phone masts », Health, Risk and Society, Vol. 4, N. 2, 2002)

- Lo Stato (e non solo i cittadini o gli scienziati) puo' generare dei rischi (O. Borraz: « Les politiques du risque », Presses de SciencesPo):
  - Modalità organizzative delle istituzioni, la gestione delle questioni inerenti la salute, la postura verso i movimenti sociali

La destabilizzazione (2001)

- Alcuni fattori intervengono e destabilizzano il quadro:
  - Cambio di legislatura (Berlusconi 2001-2006)
  - Concorrenza accresciuta tra operatori
  - Asta per le frequenze UMTS
  - Legge quadro del 2001: ambizione di rendere coerente il quadro normativo ma non precisa i poteri dei comuni
  - Riforma del titolo V della Costituzione sulle competenze di Regioni, Province e Comuni (2001-2003)
  - Nascita e sviluppo dei comitati a livello locale, in assenza di una percepita assenza dei politici locali

  - Sforzo degli operatori di rimediare ad alcune incertezze attraverso un'opera di standardizzazione e stabilizzazione
    - Finanziamento di campagne di misurazione e di operazioni di comunicazione

Il secondo quadro normativo (2002-2003)

- Legge 'obiettivo' del 2001, permette il Decreto legislativo n° 198 (2002) detto 'Decreto Gasparri'
  - Le installazioni delle antenne:
    - Sono compatibili con qualsiasi destinazione urbanistica
    - Possono essere realizzate dappertutto nel territorio comunale, anche in deroga ad eventuali strumenti giuridici contrari (leggi o regolamenti)
- La Corte di Cassazione dichiara l'incostituzionalità del Decreto Gasparri per eccesso di delega (ricorso presentato da alcune regioni)
- Codice delle Comunicazioni (2003) contiene una riformulazione del contenuto del Decreto
- Il D.PC.M. del 2003 conferma le soglie del 1998, a dispetto delle raccomandazioni del 'Comitato dei 5 saggi'
- Il contesto a livello nazionale é stabilizzato

Paradosso n° 2

- La protesta dei cittadini si forma alla fine degli anni ’90
  - Moltiplicazione di comitati di cittadini
    - Forme classiche del ‘comitatismo’
      - Comitati:
        - Poco strutturati
        - Con un repertorio d’azione moderato
        - Competenze tecniche, giuridiche, scientifiche
        - Strategie differenti da una città ad un’altra
        - Si oppongono alle decisione prese localmente
        - Non hanno un forte comitato federatore a livello nazionale

Effetti della (mancata) comunicazione

- Il cittadino:
  - Constata un cambiamento nell'ambiente che lo circonda e prende coscienza dell'antenna
    - Proliferazione delle antenne dovuta alla concorrenza tra operatori
    - Non sa spiegarsi cosa siano le antenne

- **« Processo di estrazione »: l'antenna non viene collegato ad un contesto familiare** (O. Borraz, M. Devigne, D. Salomon « Controverses et mobilisations autour des antennes relais de téléphonie mobile », 2004, Sciences PO)

  - Cerca informazioni, spesso non le trova:
    - Mancanza di interlocutori sul posto (sub-appalto)
    - Autorità locali elusive

- **Effetti di frustrazione e esasperazione**

Il livello locale

- Conseguenze:
  - Risposte politiche differenti:
    - Protocollo d'intesa con i gestori (Padova)
    - Regolamenti comunali (Padova, Varese, Busto Arsizio)
    - Assemblee di consultazione
    - Varianti al piano di regolatore
  - Moltiplicità di ricorsi ai Tribunali Amministrativi Regionali (e poi a volte al Consiglio di stato):
    - Questioni tecniche
    - Ripartizione di competenze tra livelli territoriali: i Comuni possono adottare regolamenti per la minimizzazione delle esposizioni per scopi inerenti alla salute oppure no? (risposta: No)

Conclusioni

- I paradossi sono apparenti:
  - Stato come generatore di rischi: in mancanza di adeguata comunicazione e informazione
    - Soglie basse e determinate prima di altri paesi non evitano la mobilitazione
    - 'Anticipare' le mobilitazioni non basta a evitarle
  - Mobilitazioni come risultato di una dinamica sociale e politica e di carenze informative
    - Questa dinamica spesso esclude questioni scientifiche e tecniche
  - La questione sanitaria in Italia é prematuramente eclissata in favore di una politicizzazione e di una giudiziarizzazione della materia

Conclusioni

- Politicizzazione e giuridizzazione: il rischio ha una forte componente di incertezza politica, istituzionale, giuridica e giudiziaria che riguarda:
  - La 'polity' (struttura politico-istituzionale)
  - Le 'politics' (opposizione tra partiti di una stessa coalizione, alleanze strategiche tra partiti che hanno idee-guida eterogenee)
  - La 'policy' (leggi, 'revirements' giuridici, cassazione di leggi, promulgazione di nuove leggi)

✓ Le operazioni di comunicazione devono tenere conto di questi aspetti extra-scientifici per essere efficaci