



L'approccio decisionale per tappe nella gestione di lungo periodo dei rifiuti radioattivi

Un tempo la gestione di lungo periodo dei rifiuti radioattivi era vista come un'attività relativamente rapida e diretta da completare forse anche nell'arco di una singola generazione. L'obiettivo sembrava quello di fornire un impianto che potesse contenere in sicurezza i rifiuti radioattivi senza alcun altro intervento o azione a carico delle generazioni successive.

Oggi, l'applicazione di un progetto di gestione di lungo periodo dei rifiuti radioattivi è giunta ad essere vista come un processo ampio ed iterativo che può richiedere diversi decenni per essere completato. Questo cambiamento di prospettiva dà valore alla protezione delle generazioni future. Assume inoltre che saranno proprio i cittadini del futuro ad essere coinvolti nel processo decisionale e considera che è nostro dovere preservare loro la possibilità di operare delle scelte.

Questa nuova visione del processo decisionale mette al centro la progettazione di un processo a più momenti, fasi o tappe, composto di passi successivi che siano in qualche maniera modificabili o reversibili. Questo approccio per tappe non è applicato soltanto alla gestione dei rifiuti radioattivi. Oggi i governi nazionali e locali applicano sempre di più l'approccio per tappe allo sviluppo e all'applicazione di politiche per molte altre questioni, tecniche e sociali, su vasta e piccola scala.

Il Forum on Stakeholder Confidence (FSC) della NEA sostiene l'approccio decisionale per tappe successive facendo le seguenti osservazioni.

Quali sono le caratteristiche ideali di un processo decisionale per tappe?

- Un piano prevede lo sviluppo e l'applicazione di una politica in più fasi o tappe. Se necessario queste possono essere riviste o modificate, nei limiti della fattibilità.
- All'interno di ciascuna fase, la definizione e l'analisi di un problema, la formulazione delle politiche di riferimento, la loro applicazione ed il monitoraggio vengono condotte l'una dopo l'altra, in un processo ciclico.
- I principali stakeholder sono coinvolti durante ogni fase, ed anche nel riesame dei risultati delle decisioni prese nelle fasi precedenti.

Quali sono i vantaggi di un ideale approccio decisionale per tappe?

- La ricerca, la costruzione delle politiche ed il contributo degli stakeholder sono collegati l'uno all'altro in un ciclo di apprendimento condiviso. Questo consente agli attori coinvolti di acquisire maggiore familiarità e controllo delle questioni in gioco.
- Fare le scelte in più tappe facilita l'adattamento agli inevitabili cambiamenti nelle condizioni legali, tecniche, economiche, sociali e politiche. Questo è utile in un processo di lunga durata.

- Il piano a più tappe fornisce a tutti gli stakeholder chiarezza sulle fasi del programma, sui ruoli di coloro che vi sono coinvolti e sulle opportunità di influenzarne gli esiti.

Quali sono i requisiti per applicare l'approccio decisionale per tappe?

- Gli attori devono accedere al processo decisionale con un atteggiamento aperto nei confronti di una temporizzazione precisa del progetto e del suo esito finale.
- Le politiche e la legislazione vigente devono permettere questa flessibilità, o devono essere modificate per favorire gli esiti di un processo incrementale e ciclico.

Quali sono le sfide nella formulazione e nell'applicazione di un approccio decisionale per tappe?

- Si deve innanzitutto raggiungere un accordo sull'opportunità di un approccio decisionale per fasi e sulla possibile sequenza delle decisioni. Le regole devono essere stabilite in funzione di un equilibrio tra la necessità di rivedere le decisioni e la necessità di consolidare il processo ed i passi in avanti.

- Si devono identificare gli stakeholder più importanti e deve essere stabilita la modalità della interazione tra loro. Devono essere forniti agli stakeholder non istituzionali lo spazio e il tempo per apprendere i nuovi ruoli, acquisire conoscenze, esaminare le scelte e comunicare con i loro referenti.
- Devono essere costruite delle piattaforme per sostenere la partecipazione di tutti gli attori, e per rafforzare la loro volontà di partecipare, ad esempio provvedendo al bisogno di informazione dei diversi settori del pubblico. Questo richiede strumenti (norme, strutture per la raccolta di fondi, metodi di consultazione, ecc.) e mezzi di ricerca, e l'impegno a prendere in considerazione i loro suggerimenti, sempre che questi soddisfino criteri di qualità (che devono essere definiti e concordati).
- Un facilitatore deve mantenere il processo in movimento. Le piattaforme e le istituzioni necessarie devono essere salvaguardate, e bisogna mantenere l'attenzione sugli obiettivi a lungo termine e sulle decisioni del momento.

Quali sono le esperienze recenti nella gestione di lungo periodo dei rifiuti radioattivi?

Un approccio per tappe alle decisioni è ormai comune nei Paesi membri della NEA.

- In Canada e nel Regno Unito si è deciso di riesaminare la politica nazionale di gestione di lungo periodo. Il primo passo è consistito in consultazioni e riflessioni metodiche. Il risultato è stato quello di definire un nuovo programma che potesse godere del sostegno della società, per procedere (sempre per tappe) verso una soluzione manageriale definitiva. I passi successivi comprendono tappe sia tecniche sia sociali. Dal punto di vista tecnico, le soluzioni provvisorie danno il tempo per costruire la fiducia in una soluzione permanente. Una "gestione adattativa in più fasi" è stata recentemente adottata dal Canada, combinando gli aspetti della sistemazione definitiva del combustibile irraggiato in un deposito geologico profondo, con la flessibilità nei tempi e nei modi dell'applicazione, compreso l'inserimento dell'opzione di uno stoccaggio temporaneo a bassa profondità. Allo stesso modo, nel Regno Unito, l'opzione della "sistemazione geologica in più fasi", ovvero lo stoccaggio temporaneo seguito dalla sistemazione definitiva, è stata recentemente proposta come approccio tecnicamente più idoneo. Dal punto di vista sociale, si stanno compiendo i passi per costruire degli accordi solidi di partenariato con le potenziali comunità ospitanti.
- In Francia, il Parlamento ha adottato nel 1991 un approccio per tappe alla gestione di lungo periodo dei rifiuti radioattivi a lunga vita. Sono stati aperti dei percorsi complementari di ricerca su un periodo di 15 anni accompagnati da requisiti di valutazioni tecniche e sociali continuative, seguiti infine da un dibattito nazionale per definire una nuova fase di lavoro. Ne è risultata una nuova legge nel 2006,

che definisce le tappe del programma verso la realizzazione di una soluzione geologica per i rifiuti e ne identifica le decisioni intermedie. Il Parlamento, con il contributo di un dibattito nazionale, chiarirà ulteriormente il concetto di reversibilità dal punto di vista operativo.

- Negli Stati Uniti, l'approccio per tappe successive verso la realizzazione e l'autorizzazione del deposito definitivo fu definito per legge nei primi anni '80. Il processo è poi stato perfezionato ed esteso per consentire l'applicazione di un nuovo progetto tecnico, e per tener conto dell'evoluzione nel contesto regolamentare e del contributo dei diversi stakeholder.
- In Finlandia, tappe precise furono identificate già nella prima fase del programma per la sistemazione definitiva del combustibile irraggiato. In aggiunta agli aspetti decisionali iniziali, ne sono stati aggiunti altri per adeguarsi alle richieste degli stakeholder ed alle revisioni regolamentari. Anche il progetto tecnico originale è stato modificato, a seguito di considerazioni tecniche e regolamentari. Considerazioni simili valgono per la Svezia.

Che cosa dice il FSC nel campo della gestione di lungo periodo dei rifiuti radioattivi?

Il modo in cui viene applicato il processo decisionale per tappe varia da Paese a Paese, in linea con le strutture specifiche, legali e democratiche, di ciascuno di essi. Non c'è "una sola taglia veste tutti", ed anche quando vengono definiti programmi in più fasi non è detto che queste siano accettabili per tutti gli stakeholder, e possono anche verificarsi degli insuccessi nell'avanzamento del programma. Tuttavia, il processo decisionale per tappe ha portato a decisioni che sono viste come legittime, e che possono essere sostenute più facilmente. Questo approccio può, ed ha in effetti consentito agli stakeholder – soprattutto quelli locali - di guadagnare familiarità ed un livello di controllo sulle tecnologie e le istituzioni della gestione dei rifiuti radioattivi. In particolare, si è dimostrato che accettare le opzioni tecniche o aderire volontariamente come comunità ospitante candidata, è più facile quando le comunità possono muoversi attraverso più fasi, che consentano loro di essere bene informate e progressivamente più impegnate, invece di essere obbligate ad accettare "tutto o niente".

Più o meno nell'ultimo decennio si è vista un'evoluzione nei ruoli e nel numero dei soggetti considerati come legittimati a giocare un ruolo nella gestione dei rifiuti radioattivi. Questo comporta un maggiore ricorso ad un processo decisionale per fasi per gestire le complessità ulteriori introdotte nel definire e applicare una soluzione concordata per la gestione di lungo periodo dei rifiuti radioattivi. Gli strumenti legali, come la Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA) che riguarda gli impianti che vengono proposti, facilitano il coinvolgimento di uno spettro più ampio di stakeholder, e una varietà di soluzioni e di tecniche che permettono oggi un'interazione efficace tra gli attori chiave.