

1

WORKING PAPERS

SMALTIMENTO DEI RIFIUTI E DEMOCRAZIA DELIBERATIVA

Luigi Bobbio



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO
DIPARTIMENTO DI STUDI POLITICI

Luigi Bobbio

SMALTIMENTO DEI RIFIUTI
E DEMOCRAZIA DELIBERATIVA

Working Papers Anno 2002 – n. 1

DIPARTIMENTO DI STUDI POLITICI

Torino, Italy

© **DSP - (Dipartimento di Studi Politici)**

Università di Torino

Via Maria Vittoria, 19

10123 - Torino

Tel. +39 011 8173970 / 8174271

Fax +39 011 882123

<http://www.dsp.unito.it>

Realizzazione grafica: Alfonsetti Comunicare, Torino, 011 5188405

Stampa



DIPARTIMENTO DI STUDI POLITICI

Università degli Studi di Torino

Via Maria Vittoria, 19 - 10123 Torino - Italy
Tel. +39 011 8173970 / 8174271 Fax +39 011 882123
<http://www.dsp.unito.it>

Il Dipartimento di Studi Politici ha carattere interdisciplinare e nasce dal progetto di studiare in modo integrato il mondo della politica in tutti i suoi aspetti: dalla riflessione teorica e storica sulla formazione delle idee e delle dottrine politiche, all'analisi comparata dei sistemi politici e delle forme di democrazia nelle società contemporanee, sullo sfondo dei processi di globalizzazione e di trasformazione delle relazioni internazionali.

Il Dipartimento si è costituito l'8 novembre del 1982, per iniziativa di un gruppo di studiosi che intendevano raccogliere e sviluppare la tradizione di studi e ricerche fondata da maestri come Norberto Bobbio, Luigi Firpo e Alessandro Passerin d'Entrèves, che dalla metà degli anni cinquanta aveva trovato sede nell'Istituto di Scienze Politiche "Gioele Solari", nucleo della futura Facoltà di Scienze Politiche e successivamente disciolto in conseguenza della legge istitutiva dei dipartimenti universitari. In esso sono confluiti filosofi, storici, politologi e sociologi, che al di là del proprio ambito specialistico sono accomunati dall'interesse unitario per l'approfondimento della politica.

All'interno del Dipartimento si possono distinguere varie aree di ricerca. La prima di esse concerne lo studio del pensiero politico in prospettiva storica, dai classici del pensiero antico e medioevale alle ideologie e dottrine politiche contemporanee. Una seconda area, di carattere politologico e sociologico, riguarda lo studio delle forme di stato e di governo, il funzionamento dei regimi politici, le trasformazioni della democrazia, la comunicazione politica e i media. Una terza area è dedicata allo studio delle relazioni internazionali e ai problemi della pace. Una quarta area si occupa dei problemi connessi all'integrazione europea e allo studio del pensiero e dei movimenti federalisti. Una quinta area si occupa dei problemi dello sviluppo e della storia dei paesi non europei, dall'America Latina all'Asia e all'Africa.

Il Dipartimento di Studi politici cura la pubblicazione di una collana di working papers. Lo scopo della collana è di far conoscere tempestivamente alla comunità scientifica ipotesi di lavoro, interventi, materiali di ricerca, in attesa di pubblicazione o giunti ad una fase finale di elaborazione.



DPS

<http://www.dsp.unito.it/wrkpapers.html>

Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa

di Luigi Bobbio
e-mail: lubobbio@libero.it

Sommario

La democrazia deliberativa può essere definita come un processo decisionale in cui: a) i partecipanti si confrontano sulla base di argomenti imparziali relativi al bene comune; b) tutti i cittadini toccati dalla decisione hanno accesso al processo stesso in condizioni di parità. Entrambi gli aspetti hanno caratterizzato il processo, svolto nella Provincia di Torino, in cui le comunità locali direttamente interessate sono state coinvolte nella decisione sulla localizzazione di due siti per impianti di smaltimento dei rifiuti (un inceneritore e una discarica). Il processo è durato 17 mesi e si è concluso con una scelta condivisa.

Il paper discute alcuni nodi teorici che emergono da quella esperienza: la deliberazione e la definizione del problema, la deliberazione e il problema dell'accesso, la costruzione del contesto deliberativo, l'analisi multicriteri come aiuto alla deliberazione, la deliberazione come fattore di crescita del capitale sociale, i politici e il processo deliberativo.

L'analisi mette a fuoco alcuni aspetti che tendono a essere trascurati dalle riflessioni teoriche sulla democrazia deliberativa, come l'importanza del ruolo del mediatore all'interno di un processo altamente strutturato. Mostra inoltre che relazioni di fiducia possono essere costruite in modo relativamente facile se i partecipanti sono posti in un contesto di tipo deliberativo e se i loro argomenti vengono presi seriamente in considerazione.

Waste disposal and deliberative democracy

by Luigi Bobbio
e-mail: lubobbio@libero.it

Abstract

Deliberative democracy can be defined as a decision-making process in which (i) participants exchange impartial arguments about common good, and (ii) all those affected by the decision have equal access. Both aspects were experienced in a process, held in the Province of Turin, where local communities were involved in a decision concerning the siting of two facilities for waste treatment (an incinerator and a landfill). The process lasted 17 months and ended with an agreed choice.

The paper presents the main features of the process and then discusses some theoretical issues emerging from that experience: actors constellation in a Nimby case, deliberation and problem definition, deliberation and the problem of access, building a deliberative setting, interests and arguments in the deliberative process, multicriteria analysis as a tool for deliberation, deliberation and social capital, political actors and the deliberative process.

The analysis helps focusing aspects that theoretical investigation often overlooks: the importance of mediation and of a very structured process. It shows also that trust among people can be easily built, if they are put in a deliberative setting in which all their arguments are taken seriously into account.

Premessa

Nei primi mesi del 2000 la Provincia di Torino mi ha affidato l'incarico di progettare e gestire un processo "trasparente e partecipato" per la scelta di due siti dove insediare altrettanti impianti per lo smaltimento di rifiuti: un inceneritore e una discarica. Per quasi due anni un gruppo di lavoro¹ ha "costruito" e poi "seguito" una commissione formata da amministratori locali e semplici cittadini. La commissione ha discusso e definito i criteri per la localizzazione dei due impianti, ha esaminato numerosi rapporti tecnici, ha impostato la richiesta di garanzie e compensazioni. Gli incidenti di percorso sono stati frequenti, ma la commissione è riuscita a superarli senza troppi danni e nel dicembre 2001 ha concluso i suoi lavori consegnando al committente una graduatoria condivisa dei siti.

Il progetto² ("Non rifiutarti di scegliere") ha rappresentato una strada innovativa per affrontare in modo dialogico un problema (la localizza-

¹ Il gruppo di lavoro del progetto "Non rifiutarti di scegliere" (Nrds) è stato formato, oltre che da Luigi Bobbio che lo ha coordinato, da Maria Franca Norese (Politecnico di Torino) e dalla sua collaboratrice Benedetta Jaretti, da Mirta Bonjean (docente a contratto presso il Politecnico di Torino), da Jolanda Romano e Andrea Pillon (Avventura urbana). Alcune fasi del progetto sono state seguite anche da Paolo Zeppetella, Laura Bessone, Cristina Oddone e Raffaella Dispenza (Avventura urbana). Per conto della Provincia di Torino il gruppo di lavoro è stato assistito da Franco Tecchiati, Barbara Girardi e Marina Loro Piana (Servizio gestione rifiuti) e da Paola Molina e Irene Mortara (Servizio valutazione di impatto ambientale).

² La proposta originaria del progetto era stata formulata da me e da Alberico Zeppetella. Nel 1999 avevamo pubblicato una ricerca che comparava tre casi di conflitto ambientale generati da "localizzazioni indesiderate" e indicava alcune strade per superare lo stallo (Bobbio e Zeppetella 1999). A quel punto entrambi avevamo voluto provare a misurarci su un caso concreto e nel settembre 1999 proponemmo alla Provincia di Torino di affrontare in modo dialogico la localizzazione di impianti per lo smaltimento dei rifiuti. Ma circa un mese dopo, nella notte tra il 16 e il 17 ottobre 1999 Alberico Zeppetella morì improvvisamente all'età di 55 anni. Ho continuato senza di lui. Questo lavoro, che avremmo dovuto fare insieme, è dedicato alla sua memoria.

zione di impianti indesiderati) che tende a generare conflitti aspri e molto difficili da comporre con i metodi tradizionali della decisione politica. Come cercherò di mostrare, il progetto si è configurato come un'esperienza di democrazia deliberativa che potrebbe avere una portata che va oltre lo specifico caso affrontato.

Questo articolo è diviso in tre parti. Nella prima parte tratteggio, in modo volutamente sommario, quegli aspetti dell'attuale riflessione sulla democrazia deliberativa che mi sembrano più rilevanti per l'analisi di questo specifico caso. Nella seconda parte riassumo il percorso compiuto dal progetto. Nella terza parte, che è quella più lunga e importante, considero i nodi teorici che si sono presentati nel corso dell'esperienza e le soluzioni pratiche che sono state adottate.

I. LA DEMOCRAZIA DELIBERATIVA

Nell'ultimo decennio, filosofi e scienziati politici, soprattutto sotto l'impulso delle teorie di Rawls e Habermas, sono tornati a interrogarsi sul ruolo della discussione nelle scelte pubbliche. Si tratta di un tema molto antico, che però era stato oscurato dal successo degli approcci "realistici" che fanno derivare la scelte collettive dall'interazione tra attori *self-interested*, in cui lo scontro o la composizione tra gli interessi è più importante del confronto delle idee. Ed è proprio a quest'ultimo aspetto che si è rivolto un numero crescente di contributi che ha riproposto l'argomentazione, la deliberazione e la persuasione come aspetti fondanti di una concezione della democrazia che hanno definito come "democrazia deliberativa"³.

In italiano l'espressione "democrazia deliberativa" (che è una trasposizione meccanica dall'inglese "*deliberative democracy*") non è di immediatissima comprensione. Il verbo "deliberare" ha assunto, nella lingua italiana, soprattutto il significato di "decidere, stabilire; detto di organo collegiale, approvare con una decisione che ha valore esecutivo"⁴, piuttosto che quello di "*to consider and examine the reasons for and against a measure*"⁵. In un consiglio comunale o in un consiglio di facoltà *prima* si discute e *poi* si delibera, ossia si passa ai voti. Tanto è vero che con il termine "deliberazione" (o, più comodamente, "delibera") non viene indica-

³ Si vedano tra gli altri: Manin 1987, Majone 1989 e 1994, Cohen 1989, Dryzek 1990, Fishkin 1991, Elster 1993 e 1998a, Bessette 1994, Bohman 1996, Gutmann e Thompson 1996, Nino 1996.

⁴ Il grande dizionario Garzanti della lingua italiana.

⁵ Webster's Dictionary.

to il processo argomentativo attraverso cui si perviene alla decisione, ma piuttosto il suo atto conclusivo attraverso cui la decisione viene formalizzata. Questo uso⁶ si scontra frontalmente con il significato anglo-latino del termine “deliberare”, quale compare nell’espressione “*deliberative democracy*”. Qui si vuole infatti introdurre una contrapposizione netta tra la discussione (“*deliberation*”) come processo dialogico e discorsivo, e la votazione (la “deliberazione” italiana), come momento che sancisce l’esistenza di una maggioranza e di una minoranza. Nel primo caso le preferenze dei partecipanti si formano, si confrontano e si trasformano, nel secondo si contano.

Questo ostacolo linguistico non è di poco conto. Forse sarebbe meglio usare espressioni come “democrazia della discussione”, “democrazia fondata su argomenti” “democrazia discorsiva” Dryzek (1990), “riflessiva” (Schön e Rein 1994) o “dialogica” (Callon, Lascoumes, Barthe 2001), ma dal momento che l’espressione “*deliberative democracy*” è ormai diventata un’etichetta, facilmente riconoscibile, per una specifica famiglia di teorie della democrazia, è probabilmente più saggio tenerci anche noi la “democrazia deliberativa”, pur con tutti gli equivoci che questa scelta linguistica può comportare.

Il concetto di democrazia deliberativa comprende due aspetti distinti. Esso si riferisce a un processo decisionale (i) condotto sulla base di argomenti imparziali fondati sul bene comune (e questo è l’aspetto *deliberativo*), (ii) cui partecipano, in condizioni di parità, tutti coloro che sono coinvolti dalle conseguenze dalla decisione stessa (e questo è l’aspetto *democratico*) (Elster 1998b, p. 8). I due aspetti sono tra loro indipendenti: una deliberazione può non essere democratica (p.es. se condotta tra un gruppo di esperti) e una scelta democratica può non essere deliberativa (p.es. una votazione non preceduta da alcuna discussione). Proviamo a esaminarli separatamente.

L’aspetto deliberativo

La deliberazione, in quanto processo basato su argomenti, si contrappone ad altre due modalità con cui si possono prendere decisioni collettive: il voto e la negoziazione. La votazione è un processo aggregativo in cui le preferenze si contano allo scopo di stabilire l’opzione vincente. La negoziazione è un processo attraverso cui i partecipanti, sulla base di prefe-

⁶ La lingua francese ha esattamente lo stesso problema. Manin (1987) ha osservato che Rousseau usa il termine *délibération* esclusivamente come sinonimo di decisione e mai come processo argomentativo.

renze date, si dividono una posta in gioco⁷. Votare e negoziare sono tradizionalmente considerati due processi antitetici che danno luogo a una serie, ben nota, di opposizioni: regola della maggioranza contro regola dell'unanimità; distinzione tra vincenti e perdenti contro accordo. Si pensi soltanto alla contrapposizione tra le democrazie maggioritarie e le democrazie consensuali o consociative: nelle prime si governa in conseguenza di un voto di maggioranza, nelle seconde attraverso un accordo negoziato tra le parti.

E tuttavia la votazione e la negoziazione possiedono un tratto comune che le distingue dalla deliberazione. In entrambe le modalità decisionali, infatti, le preferenze degli attori sono esogene rispetto al processo. Gli attori si presentano sulla scena con le loro opzioni precostituite (siano esse fondate su specifici interessi, credenze o visioni del mondo) che nel caso della votazione vengono aggregate o sommate e nel caso del negoziato vengono accomodate in una soluzione comune in cui ciascuno ottiene qualcosa. L'elettore e il negoziatore non sono tenuti a giustificare le loro preferenze; si limitano a manifestarle.

Ciò che distingue la deliberazione è invece il fatto che, attraverso di essa, le preferenze degli attori si trasformano (Bessette 1994, Nino 1996). Nel processo argomentativo gli attori apprendono gli uni dagli altri, correggono i loro punti di vista, ridefiniscono i problemi, inventano nuove opzioni. La possibilità di risolvere il conflitto sulla base di ragioni, dipende dal fatto che i partecipanti sono in grado di fare appello a valori o interessi comuni, il che implica probabilmente qualche forma di identità condivisa (Scharpf 1997, pp. 162-163), ma non necessariamente: il dialogo è un esercizio riflessivo attraverso cui i partecipanti mettono reciprocamente in discussione i propri schemi cognitivi (Schön e Rein 1994) e i presupposti impliciti su cui essi si basano (Sclavi 2000). Il riferimento al bene comune può ovviamente costituire un mascheramento ipocrita di interessi particolari, ma diviene comunque parte integrante del discorso (Majone 1989, p. 2) e fissa il terreno attorno a cui viene svolto il confronto. Il contesto della deliberazione costringe i partecipanti a giustificare le loro posizioni in termini universalistici e realizza in questo modo "la funzione civilizzatrice dell'ipocrisia" (Elster 1993).

⁷ Questo è, in realtà, il tratto caratteristico della "negoziatura distributiva" che si configura come un gioco a somma fissa. La negoziazione può anche assumere la configurazione di un gioco a somma variabile in cui le parti accrescono la posta in gioco conseguendo vantaggi congiunti. In questo secondo caso il confine tra negoziazione e argomentazione appare meno netto (Scharpf 1997, p. 135).

Deliberazione, voto e negoziato sono tre modalità nettamente distinguibili sul piano analitico. Nella pratica esse compaiono spesso congiuntamente nello stesso processo decisionale. Deliberazione e votazione sono frequentemente appaiate: quando la deliberazione non riesce a produrre un consenso unanime, si fa normalmente ricorso al voto. E anche la negoziazione può essere accoppiata alla deliberazione: spesso le parti non si limitano a scambiarsi promesse e minacce, ma tendono ad appellarsi a valori comuni, producendo argomenti con cui tentano di persuadersi a vicenda (Elster 1998b, Scharpf 1997).

Porre l'accento sulla deliberazione, come modalità analiticamente distinta rispetto alla votazione e alla negoziazione, permette di cogliere aspetti che gli approcci "realistici" tendono a sottovalutare o a occultare. Sul piano descrittivo, le teorie della deliberazione mostrano l'importanza cruciale delle idee, degli schemi cognitivi attraverso cui viene definita la situazione, dei processi di persuasione e di apprendimento. Anche in sedi decisionali (come il congresso americano) che sono state tradizionalmente analizzate soprattutto come arene in cui dominano i "giochi di potere", è possibile dimostrare che gli argomenti fondati sulla promozione del bene comune hanno un peso determinante (Bessette 1994). Sul piano prescrittivo l'accento sulla deliberazione ha lo scopo di prendere le distanze dai modelli di democrazia esclusivamente fondati sui giochi di interesse o sulla registrazione automatica delle posizioni espresse dalle maggioranze, come avviene nelle elezioni, nei referendum o nei sondaggi. La democrazia deliberativa si pone come contraltare alla deriva, apparentemente inarrestabile, verso il "*direct-majoritarianism*" (Fishkin 1991), ossia la tendenza a far coincidere la scelte di governo con la volontà della maggioranza dei cittadini, senza che essa sia stata filtrata o raffinata, attraverso alcun tipo di discussione o di ragionamento pubblico.

Quest'ultima posizione implica un giudizio sulla superiorità della deliberazione rispetto alle altre modalità di scelta collettiva. I numerosi argomenti proposti a favore dei processi deliberativi⁸ possono così essere riassunti: a) *la deliberazione produce decisioni migliori* perché consente di ridefinire i problemi e di inventare soluzioni innovative, che sarebbero altrimenti inaccessibili; b) *la deliberazione rafforza la legittimità della decisione*, perché i partecipanti "riconoscono di aver contribuito al risultato finale e di averlo influenzato, anche se si trovano in disaccordo con

⁸ Si vedano per esempio: Elster 1998b, Fearon 1998, Pellizzoni 1998. Sono stati anche formulati argomenti scettici o contrari alla deliberazione: cfr. Sanders 1997, Johnson 1998, Przeworski 1998.

esso" (Bohman 1996, p. 33); c) *la deliberazione rafforza le virtù civiche*, perché induce i cittadini all'ascolto, alla tolleranza, al confronto e alla fiducia reciproca.

12

L'aspetto democratico

La condizione che rende democratica la deliberazione consiste nell'inclusione di tutti i soggetti che sono coinvolti dalle conseguenze della deliberazione stessa. Mentre il primo aspetto (quello deliberativo) mette l'accento sulla *natura del processo* e contrappone pertanto la democrazia deliberativa alla democrazia negoziale o alla democrazia maggioritaria, questo secondo aspetto (quello democratico o inclusivo) mette l'accento sull'*accesso al processo* e propone quindi la democrazia deliberativa come un superamento o un completamento della democrazia rappresentativa. E infatti le obiezioni che possono essere mosse, da questo punto di vista, ai meccanismi tradizionali della rappresentanza, è che essi non assicurano che in seno a un'assemblea elettiva siano presenti tutti i punti di vista rilevanti nella discussione sul tappeto, né che le preferenze dei cittadini siano riprodotte con la medesima intensità con cui si manifestano nella società.

Il criterio dell'inclusività può essere inteso in modi molto diversi. Esso può essere soddisfatto dalla nozione molto generale di *sfera pubblica*, ossia di un ambito in cui le questioni sottoposte alla discussione sono di dominio pubblico e chiunque può contribuirvi. Può essere inteso in un'accezione più ristretta nel senso di richiedere che si costituiscano *arene*, più o meno formalizzate, per dibattere uno specifico tema o per risolvere uno specifico problema, con la partecipazione di tutti i soggetti interessati.

Poiché l'effettiva partecipazione di "tutti" è irrealizzabile sul piano pratico e potrebbe addirittura essere di ostacolo all'efficacia della deliberazione, il principio dell'inclusività, all'interno di specifiche arene, può essere applicato, per approssimazione, in due modi diversi.

Il primo modo consiste nel sostituire l'universo dei cittadini con un campione rappresentativo della popolazione interessata a quel dato problema o quella data questione. È questa la strada seguita da una serie, ormai imponente, di sperimentazioni che mirano far discutere cittadini comuni (ma statisticamente rappresentativi) attorno a specifici temi di interesse pubblico dando loro la possibilità di interrogare gli esperti e di costruirsi un'opinione nel corso del dibattito (Font 1998). Appartengono a questo genere le "giurie di cittadini" (*Citizens' Juries*) e le "cellule di pianificazione" (*Plannungszelle*) proposte a metà degli anni '70, rispettivamente da Ned Crosby negli Stati Uniti e da Peter Dienel in Germania (Garbe 1986);

tali iniziative hanno avuto un'ampia applicazione in Usa e nel Nord Europa su una svariata gamma di temi di *policy* (p.es. sanità, trasporti, sicurezza ecc.). Oppure i "sondaggi d'opinione deliberativi" (*Deliberative Opinion Polls*) proposti da James Fishkin (1991) ed attuati in numerosi contesti, in cui l'opinione dei cittadini su un tema dato viene espressa al termine di una discussione condotta da un campione rappresentativo della popolazione. Rientrano nel medesimo tipo di sperimentazioni le *Consensus Conferences* nate in Danimarca per affrontare rilevanti dilemmi pubblici in materia scientifica o tecnologica e attuate anche in altri paesi: si tratta di "forum ibridi" (Callon, Lascoumes, Barthe 2001) in cui cittadini comuni vengono chiamati a confrontarsi con le posizioni espresse dagli esperti e a esprimere un proprio giudizio (Pellizzoni 2002).

Il secondo modo per avvicinarsi al principio dell'inclusività, consiste nel costruire un'arena in cui sia assicurata la presenza di tutti i punti di vista rilevanti sul tema in questione. Qui non conta che i partecipanti siano rappresentativi dell'universo, ma che lo siano i punti di vista che essi sostengono. La deliberazione si svolge tra gli *stakeholders*, ossia tra coloro che rappresentano gli interessi in gioco, indipendentemente dal peso numerico che essi hanno effettivamente nella popolazione di riferimento. Arene deliberative di questo genere sono assai più frequenti nel mondo reale. Questo tipo di approccio compare infatti nelle numerose esperienze di risoluzione negoziale dei conflitti ambientali e di urbanistica partecipata e nelle svariate forme di partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche.

Fung e Wright (2001), nell'analizzare quattro di queste esperienze⁹, hanno osservato che esse, pur essendo molto diverse tra di loro, possono essere ricondotte a un comune modello di *empowered deliberative democracy*: esse hanno uno spiccato orientamento pratico, volto ad affrontare problemi specifici e tangibili; sono inclusive, nel senso che offrono "nuovi canali di accesso per la maggior parte di coloro che sono coinvolti dai problemi affrontati"; tendono a individuare le soluzioni mediante la deliberazione, piuttosto che con il negoziato e con il voto (ivi, p. 17-19). A tali esperienze potrebbe essere accostata la vicenda torinese di cui intendo parlare. Ed è ora a questo specifico caso che occorre rivolgere l'attenzione.

⁹ Si tratta delle seguenti esperienze: 1) Il "bilancio partecipativo" di Porto Alegre (Brasile); 2) I consigli di quartiere per le scuole e per la sicurezza a Chicago; 3) Le nuove forme di partecipazione nei governi locali del Kerala e del Bengala Occidentale in India; 4) Il coinvolgimento dei cittadini nei piani di tutela delle specie protette negli Usa.

II. ORIGINE E SVILUPPO DEL PROGETTO “NON RIFIUTARTI DI SCEGLIERE”

Tutti i rifiuti urbani del comune di Torino vengono depositati, da circa quarant'anni, in un'enorme discarica – più volte ampliata – che si trova al confine nord della città sulla sponda del fiume Stura. L'impianto è gestito dall'ex azienda municipale Amiat (ora società per azioni interamente controllata dal comune) che si occupa anche della raccolta rifiuti. Data la sua grande capienza, la discarica è stata ed è tuttora utilizzata anche da altri comuni (non solo della provincia di Torino), con un notevole vantaggio economico per il comune capoluogo, ma anche con un aggravamento dei problemi ambientali di quell'area. Di fronte alle proteste endemiche dei cittadini residenti nel quartiere circostante, nei primi anni '90 il comune si assunse formalmente l'impegno di chiudere la discarica nel giro di un decennio, ossia entro il 31 dicembre 2003. Fu un impegno di tipo politico, dal momento che la discarica non sarebbe stata ancora esaurita entro quella data.

Allo scopo di onorare quell'impegno, si sviluppò – negli anni '90 – la ricerca di soluzioni alternative. La scelta di chiudere la discarica offriva l'opportunità di ridisegnare complessivamente il sistema di smaltimento dei rifiuti anche alla luce dei nuovi indirizzi che provenivano dalla legislazione europea e italiana. La discussione fu lunga e laboriosa e si incentrò soprattutto attorno all'ipotesi (avversata dai gruppi ambientalisti) di costruire un inceneritore. Una soluzione fu delineata solo alla fine del decennio con l'approvazione del piano provinciale dei rifiuti¹⁰ (1998) che, per legge, costituisce il documento chiave di programmazione della politica locale dei rifiuti, e con la successiva approvazione di un analogo piano da parte del comune di Torino¹¹ (1999). Gli ambientalisti, attivamente consultati in entrambi i processi, avevano comunque mantenuto le loro riserve.

Le scelte del piano provinciale

Il piano provinciale riesce a uscire dal dilemma “inceneritore sì / inceneritore no” proponendo un sistema integrato per la gestione dei rifiuti urbani, in cui l'incenerimento (con recupero di energia) riguarda solo un terzo dei rifiuti prodotti. Si prevede infatti che metà di essi sia raccolta in modo differenziato e l'altra metà sia trattata in un impianto di selezione, in modo da separare la frazione umida da quella secca. Soltanto quest'ultima (il

¹⁰ www.provincia.torino.it/ambiente/rifiuti/index.htm

¹¹ www.comune.torino.it/ambiente/rifiuti

cosiddetto CDR – combustibile da rifiuti) è destinata alla termodistruzione. Il nuovo sistema richiede pertanto la costruzione di tre tipi di impianti al momento assenti nel territorio della provincia: *inceneritori*, *impianti di selezione* (da collocare accanto agli inceneritori) e *discariche*, per ospitare i residui della combustione insieme ad altro materiale inerte.

15

Il piano suddivide inoltre il territorio della Provincia in tre “aree di programmazione” che devono essere autosufficienti (ognuna di esse deve avere un proprio inceneritore con annesso selettore e una propria discarica) denominate “Nord”, “Ovest” e “Sud-est”. L’area Sud-est, che è oggetto del progetto “Non rifiutarti di scegliere”, è di gran lunga la più importante: comprende la città di Torino e altri 49 comuni per un totale di 1.300.000 abitanti. Essa è attualmente servita da quattro aziende per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti: l’Amiat (comune di Torino) e tre consorzi intercomunali che riuniscono rispettivamente 9 comuni della cintura nord di Torino, 21 comuni del Chivassese e 18 comuni del Chierese. Il piano provinciale prevede che la costruzione e la gestione dei nuovi impianti (inceneritore, impianto di selezione e discarica) sia affidata a un’unica azienda, o *soggetto gestore*, espressione delle quattro aziende attualmente esistenti.

Il piano definisce inoltre i criteri per la localizzazione degli impianti. L’inceneritore deve essere insediato in un’area industriale a più di 500 metri dai centri abitati. La discarica deve rispettare lo stesso limite dei 500 metri e inoltre non può essere localizzata in aree soggette a vari vincoli (paesaggistici, zone protette, varie zone di rispetto).

La rosa dei siti

Nel 1999 la Provincia affida alle quattro aziende dell’ambito Sud-est il compito di individuare i possibili siti per la localizzazione della discarica e dell’inceneritore (con annesso selezionatore), sulla base dei criteri di ammissibilità stabiliti nel piano provinciale. A questo scopo il servizio di pianificazione territoriale della Provincia ha predisposto delle carte tematiche in cui ha sovrapposto con retini di diverso colore tutti i vincoli che impediscono la localizzazione dei due impianti: le (poche) aree rimaste bianche sono le uniche disponibili. Alla fine del 1999 i tecnici delle quattro aziende concludono il loro lavoro individuando 38 siti “non idonei”, 21 per la discarica e 17 per l’inceneritore dislocati nel territorio di 18 comuni (tab. 1)¹². Bisogna però tener conto che molti siti si trovano in pros-

¹² All’indirizzo www.provincia.torino.it/ambiente/nrds/mappgen.htm si può consultare la mappa dei siti e si possono scaricare mappe dettagliate per ogni sito.

similità dei confini comunali e che pertanto un'altra ventina di comuni (alcuni dei quali esterni all'area Sud-est) si trova di fatto coinvolta.

Tab. 1 – La rosa iniziale dei siti nell'ambito Sud-est della Provincia di Torino

	Siti per discarica	Siti per inceneritore	Comuni direttamente coinvolti
Area città di Torino	-	3	1
Area Torino nord	-	4	4
Area Chivassese	6	5	5
Area Chierese	15	5	8
Totale	21	17	18

L'avvio del progetto "Non rifiutarti di scegliere"

Arrivati a questo punto, il vice-presidente della Provincia (nonché assessore all'ambiente) propone che la fase successiva si svolga attraverso il coinvolgimento diretto dei soggetti interessati, per evitare il rischio di trovarsi, ancora una volta¹³, di fronte a una scelta tecnica che sarà inevitabilmente ostacolata o addirittura impedita dalle opposizioni locali. I 50 comuni dell'area Sud-est accettano la proposta e nel febbraio 2000 affidano a Luigi Bobbio¹⁴ il compito di progettare¹⁵ e gestire un processo "trasparente e partecipato" per la selezione dei siti. Il mandato è quello di arrivare, attraverso la concertazione con le comunità interessate, alla formazione di due graduatorie, una per la discarica e una per l'inceneritore. Per i primi siti (da due a quattro) di ciascuna graduatoria il soggetto gestore predisporrà la progettazione degli impianti che sarà sottoposta alla valutazione di impatto ambientale.

Nasce così progetto di concertazione "Non rifiutarti di scegliere" (Nrds). Esso si pone come una parentesi informale all'interno delle procedure legali: le sue conclusioni non hanno alcun valore giuridico; le sua forza deriva esclusivamente dal grado di consenso che sarà capace di

¹³ Per una discussione della letteratura internazionale sulle impasses create dalla sindrome Nimby si veda: Bobbio e Zeppetella 1999.

¹⁴ Che sarà poi affiancato dall'associazione Avventura urbana risultata vincitrice di un'apposita gara.

¹⁵ I termini essenziali del progetto sono riprodotti in www.provincia.torino.it/ambiente/nrds/progetto.htm

costruire tra i partecipanti e dall'impegno politico delle istituzioni (la Provincia e i Comuni) che l'hanno promosso.

Contro l'opinione di molti che vorrebbero evitare la comunicazione al pubblico dei siti prima di un'ulteriore scrematura tecnica (per timore delle reazioni delle popolazioni), si decide di saltare il fosso e il 10 marzo 2000 la presidente della Provincia, alla presenza del sindaco di Torino e dei rappresentanti dei comuni coinvolti, annuncia pubblicamente la rosa dei siti, avvertendo che ulteriori siti potranno essere inclusi se rispetteranno i criteri stabiliti nel piano provinciale. E comunica che la selezione dei siti si svolgerà attraverso un processo democratico a cui tutti i soggetti interessati avranno accesso.

Prima fase: creare allarme

I primi quattro mesi (marzo-giugno 2000) del progetto Nrds sono dedicati a un'intensa campagna di informazione tra le comunità che vivono presso i 38 siti designati: vengono intervistati i sindaci e gli esponenti delle associazioni locali (ambientali, culturali, ricreative, di categoria); vengono distribuiti dépliant illustrativi nei mercati e nei bar. Lo scopo fondamentale è quello – controintuitivo – di allarmare la popolazione allo scopo di provocare reazioni, nella consapevolezza che una reazione tardiva, ossia quando il sito dovesse essere già stato definitivamente scelto, può essere pericolosa sia per i cittadini (che sarebbero posti di fronte a un fatto compiuto) sia per i proponenti dell'impianto (che si troverebbero di fronte a un ostacolo non preventivato). Le reazioni delle comunità locali sono molto difformi. In alcune zone si tengono assemblee molto affollate e combattive. In altre vari comitati e associazioni preesistenti uniscono le forze per far fronte al pericolo comune. In altre ancora non prende forma alcun tipo di organizzazione o di protesta.

Gli obiettivi di questa campagna "allarmistica" sono principalmente due. Il primo è quello di ascoltare, raccogliere e sistematizzare le reazioni dei cittadini. Agli intervistati non viene chiesto di dare il proprio consenso alla localizzazione di un impianto di smaltimento dei rifiuti vicino a casa loro, ma di dire perché non lo vogliono, ossia di trovare argomenti per difendere il proprio territorio e per confrontarli con gli argomenti sollevati da altre comunità. Tutti devono essere messi di fronte al fatto che nessuno vuole gli impianti e che, nello stesso tempo, ciascuno ha buone ragioni per non volerli. Questa indagine preliminare è anche servita per comprendere che dietro gli svariati argomenti sollevati dalle singole comunità si nascondeva un conflitto di fondo, che potremmo definire come conflitto città-campagna. Per i rappresentanti delle zone agricole gli impianti

andavano localizzati in aree già compromesse in modo da salvaguardare le altre. I rappresentanti delle periferie urbane e industriali controbattevano che loro “avevano già dato” e che gli impianti non potevano essere insediati in aree già gravate dalla presenza di industrie o altre attività inquinanti. Come affrontare questo conflitto, apparentemente insolubile, è uno dei temi cruciali dello sviluppo successivo del progetto.

Il secondo scopo della campagna “allarmistica” è quello di individuare i possibili interlocutori con cui passare alla fase successiva, ossia al processo di selezione dei siti. Questa operazione è stata facile in alcune aree dove, nel corso della campagna, era emersa una leadership indiscussa della protesta. In altre situazioni è stato necessario mettere d’accordo diversi comitati in contrasto tra di loro. In qualche caso non è emersa alcuna forma di rappresentanza.

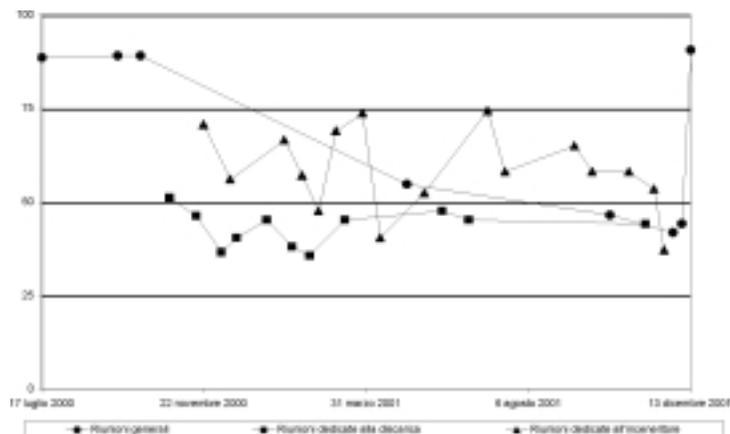
La formazione della commissione Nrds

Su queste basi è stata costituita la commissione per la selezione dei siti. Il criterio base è stato quello di prevedere per ogni comunità (direttamente o indirettamente) coinvolta la presenza di un rappresentante del comune (e per Torino anche delle circoscrizioni) e di un rappresentante di un comitato di cittadini. La composizione effettiva è risultata un po’ squilibrata a favore degli enti locali (per ragioni che vedremo più avanti). Della commissione hanno fatto parte a pieno titolo anche i rappresentanti delle quattro aziende e il vice-presidente della Provincia che la presiede (ma la conduzione dei lavori è affidata a Luigi Bobbio e al gruppo Nrds). La composizione della commissione ha subito piccole variazioni nel corso tempo: nel complesso il numero dei partecipanti ha oscillato tra 41 e 46. La tab. 2 mostra la composizione della commissione nella fase finale.

Tab. 2 – *La composizione della commissione Nrds (dicembre 2001)*

	Rappresentanti degli enti locali	Rappresentanti dei comitati di cittadini	Rappresentanti delle Aziende rifiuti	Totale
Area città di Torino	9	3	1	13
Area Torino nord	4	3	1	8
Area Chivassese	3	1	1	5
Area Chierese	6	10	1	17
Totale	23	17	4	43

Insedciata nel luglio 2000, la commissione avrebbe dovuto terminare i suoi lavori nel gennaio 2001. In realtà ha proseguito fino al dicembre 2001, per 17 mesi, tenendo 35 riunioni (all'incirca due al mese). Malgrado il protrarsi dell'impegno nel tempo (e la sua notevole gravosità) non si è verificato un sensibile calo di partecipazione, se non negli ultimi mesi, come risulta dalla fig. 2¹⁶.

 Fig. 1 – *Presenze (%) alle riunioni della commissione (luglio 2000 – dicembre 2001)*


¹⁶ Le riunioni dedicate alla discarica sono state meno frequentate perché il numero dei siti, dopo le esclusioni, si è ridotto a 9 (in soli 6 comuni). Nel caso dell'inceneritore i siti sono invece scesi a 13 e riguardano direttamente 10 comuni (e, indirettamente, qualcuno di più).

La commissione aveva due compiti:

- a) definire i criteri per l'elaborazione delle due graduatorie dei siti (per la discarica e per l'inceneritore);
- b) stabilire le garanzie e le compensazioni per le comunità che sarebbero state scelte.

I siti esclusi

Fin dalle prime riunioni è emerso però un altro problema. Alcuni rappresentanti hanno infatti chiesto l'eliminazione di alcuni siti, perché, a loro modo di vedere, la loro inclusione era avvenuta in violazione dei criteri stabiliti nel piano provinciale. Le loro richieste sono state esaminate dai tecnici della Provincia e la maggior parte di esse è stata accolta. Dopo un lungo lavoro, spesso accompagnato da consultazioni bilaterali, sono stati così esclusi 12 siti per la discarica (prevalentemente perché non era stato rispettato il limite di 500 metri dai centri abitati) e 5 siti per l'inceneritore (perché l'area non poteva essere considerata come industriale alla luce degli strumenti urbanistici esistenti). L'ampiezza delle esclusioni (dovute in larga misura a enunciazioni ambigue del piano provinciale) ha comunque favorito l'instaurarsi di un clima di fiducia. I rappresentanti delle comunità si sono resi conto che le loro richieste venivano prese nella massima considerazione.

Tab 3 – La rosa finale siti dopo le esclusioni

(tra parentesi la differenza rispetto alla rosa iniziale)

	Siti per discarica	Siti per inceneritore	Comuni direttamente coinvolti
Area città di Torino	-	3 (=)	1 (=)
Area Torino nord	-	4 (=)	4 (=)
Area Chivassese	5 (-1)	2 (-3)	4 (-1)
Area Chierese	6 (-11)	4 (-1)	6 (-2)
Totale	9 (-12)	13 (-4)	15 (-3)

Il cammino verso le graduatorie

Per procedere alle formazioni delle due graduatorie dei siti rimasti in lizza (9 per la discarica e 13 per l'inceneritore), il primo passo è stato la definizione dei criteri in base ai quali preferire un sito rispetto a un altro. La commissione ha proceduto attraverso una sorta di *brain storming*, formulando una lista di aspetti che dovevano essere presi in considerazione. Tale lista è stata discussa, integrata, perfezionata in successive riunioni. Alcuni aspetti (per esempio il pregio agricolo nelle aree attorno ai siti) hanno richiesto intere sedute. L'elenco definitivo dei criteri, con l'indicazione dei parametri (quantitativi o qualitativi) per misurarli, è stato formulato il 31 gennaio 2001 per la discarica (tab. 4) e il 16 maggio 2001 per l'inceneritore (tab. 5).

Il secondo passo è stato quello di predisporre per ciascun criterio una relazione tecnica che valutasse ogni sito alla luce di quel criterio. Tali relazioni sono state predisposte da esperti interni alla Provincia, dall'Arpa piemontese e dal Dipartimento di Scienze della Terra dell'Università. Per alcuni criteri le informazioni sono state fornite dagli stessi comuni interessati. Tutte le relazioni sono state presentate in commissione. I singoli partecipanti hanno potuto interloquire con i tecnici che le avevano redatte, formulare le loro obiezioni e ottenere, nel caso, che le valutazioni venissero corrette.

Il terzo passo è stata l'assegnazione dei pesi ai criteri da parte dei membri della commissione (come vedremo più avanti).

Il quarto passo è stato compiuto dal gruppo di lavoro Nrds ed è consistito nell'assegnare a ciascun sito una valutazione sintetica per ogni criterio, sulla base delle relazioni tecniche precedenti. Anche tali valutazioni sono state presentate in commissione, discusse e corrette. L'esito finale sono state due matrici, una per la discarica e una per l'inceneritore, in cui le righe sono formate dai siti e le colonne dai criteri; i dati sono espressi in grandezze cardinali o ordinali (vedi Appendice).

Il quinto passo è consistito nel trattare i dati attraverso il metodo di analisi multicriteri ELECTRE III (come vedremo meglio più avanti). Ne sono emerse due graduatorie: quattro siti per la discarica e due siti per l'inceneritore si sono rivelati particolarmente idonei e sono stati proposti per la fase successiva (progettazione e valutazione di impatto ambientale) (vedi Appendice).

Tali risultati sono stati presentati e illustrati il 13 dicembre 2001 alla riunione conclusiva della commissione, senza che si manifestasse alcuna contestazione.

Tab. 4 – Elenco dei criteri per la discarica

Viabilità locale

- C 1 Capacità di ripartizione del traffico
- C 2 Distanza dal casello autostradale più vicino
- C 3 Attraversamento dei centri abitati

Equità sociale

- C 4 Carichi ambientali preesistenti
- C 5 Livello di raccolta differenziata

Conseguenze ambientali

- C 6 Densità della popolazione
- C 7 Necessità di costruire strade nuove o di ampliare quelle già esistenti
- C 8 Rischi per la falda
- C 9 Impatto sul paesaggio
- C 10 Pregio agricolo
- C 11 Vocazione del territorio in relazione alle attività agricole in senso lato
- C 12 Pregio naturalistico
- C 13 Dimensione del sito
- C 14 Zona di ripopolamento e di cattura

Tab. 5 – Elenco dei criteri per l'inceneritore

Aspetti tecnici

- C1 Capacità di ripartizione del traffico,
- C2 Interferenza del traffico aggiuntivo con la viabilità locale.
- C3 Recupero energetico.
- C4 Adeguatezza e disponibilità dell'area
- C5 Esondabilità

Aspetti relativi allo sviluppo locale

- C6 Danni economici alle aree abitate provocati dalla possibile diminuzione dei valori immobiliari
- C7 Danni economici alle aree agricole
- C8 Danni a progetti di riqualificazione o di sviluppo.

Aspetti relativi all'ambiente

- C9 Carichi ambientali presenti nell'intorno del sito
- C10 Carichi ambientali di grande portata
- C11 Impatto visivo dell'inceneritore

Aspetti di autosufficienza ed equità sociale

- C12 Baricentricità rispetto alla produzione di rifiuti
- C13 Posizione rispetto ai confini dell'area di pianificazione sud-est

**Il cammino
verso il contratto**

Il secondo obiettivo della commissione era quello di fissare le garanzie e le compensazioni per le comunità che sarebbero state scelte. A questo scopo sono state dedicate varie sedute a audizioni di tecnici sulle caratteristiche degli impianti e sulle misure di sicurezza. È stata effettuata una visita all'inceneritore di Brescia dove si è anche svolto un incontro con l'osservatorio ambientale predisposto dal comune, con rappresentanti ambientalisti e di quartiere.

Sulla base di questi elementi, la commissione ha predisposto, attraverso cinque sedute e vari negoziati collaterali, le "Linee guida per l'accordo tra il soggetto gestore e le comunità locali", che sono state sottoscritte dall'amministrazione provinciale e dal "soggetto gestore" nella riunione conclusiva subito prima della comunicazione dei risultati.

Il perno del "contratto" consiste nel definire i poteri di controllo delle comunità locali sugli impianti (attraverso l'istituzione di un comitato locale di controllo) e la misura delle compensazioni a loro favore¹⁷. La stipulazione di regole trasparenti, preventive e concordate tra tutti i soggetti interessati rappresenta un avvenimento inusuale, dal momento che tradizionalmente questi aspetti sono rimessi in Italia (si veda il caso della TAV) a negoziati bilaterali e occulti tra il proponente e i comuni coinvolti, in cui possono agire fattori di ricatto (da parte dei comuni) e di corruzione (da parte del proponente).

**Strumenti
di comunicazione**

Durante i lavori della commissione, i rapporti con il "mondo esterno" sono stati tenuti attraverso diversi strumenti. I membri della commissione hanno costantemente discusso con i loro gruppi di riferimento e hanno organizzato assemblee pubbliche o consigli comunali aperti. L'andamento dei lavori è stato reso pubblico attraverso un apposito notiziario (di cui sono usciti sei numeri) che è stato diffuso in circa 20.000 copie dagli stessi membri della commissione. Il gruppo di lavoro Nrds ha inoltre attuato un progetto di educazione ambientale nelle scuole elementari situate nei pressi dei siti. Mentre la stampa cittadina ha seguito distrattamente la vicenda, i numerosi periodici d'informazione della provincia hanno offerto un canale di comunicazione attento ed efficace. Infine il sito web¹⁸ del

¹⁷ Sono state stabilite due tipi di compensazioni: una compensazione una tantum pari al 12% dell'investimento complessivo e una compensazione commisurata al volume dell'attività pari a 10 lire per Kg di rifiuto conferito a favore del comune sede di sito e di 3 o 6 lire a favore dei comuni limitrofi.

¹⁸ www.provincia.torino/ambiente/nrds/

progetto Nrds ha svolto una funzione più limitata (con una media di 400 accessi mensili all'home page) ma molto importante per gli addetti ai lavori e per i membri della commissione.

III. NODI TEORICI E SOLUZIONI PRATICHE

Il lettore che avesse avuto la pazienza di seguire fin qui, potrebbe legittimamente domandarsi che cosa c'entra tutto questo con la democrazia e, a maggior ragione, con la democrazia deliberativa.

Il percorso descritto assomiglia più un esercizio di programmazione o di scelta razionale, con le sue fasi precostituite e le sue tappe ben scandite, le sue quantificazioni, i suoi algoritmi nascosti nei software, che a un processo accidentato quale di solito si manifesta nelle scelte democratiche, di qualsiasi genere esse siano. Il fatto è che nel mio racconto ho scelto di portare in primo piano l'ossatura tecnica del processo e di occultare tutti i sussulti che lo hanno accompagnato: le incertezze, le sorprese, i conflitti, i processi di apprendimento e quelli di sconforto, le interferenze del mondo esterno e le rotture interne. Ho insomma fornito un resoconto asettico, tanto per offrire le coordinate essenziali. Ma ora è proprio a questi altri aspetti che propongo di rivolgere l'attenzione. Ossia ai dilemmi che si sono presentati e alle soluzioni che sono state tentate per rispondere a quei dilemmi.

Un gioco pericoloso

Per cominciare, possiamo domandarci: a che gioco si è giocato? Sicuramente si è trattato di un gioco molto comune e molto difficile. Sono infatti assai frequenti i casi in cui a un gruppo sociale (o a una comunità territoriale) tocca offrire un servizio o sobbarcarsi un peso a favore di una collettività più ampia. La difficoltà di concludere il gioco in modo vantaggioso per tutti risiede nel fatto che esso assume la configurazione tipica del "dilemma del prigioniero", come mostra la fig. 2 (con riferimento a due soli giocatori). In questa situazione lo status quo (casella DD) è la soluzione "naturale": il servizio non viene fornito e tutti ne pagano le conseguenze. D'altronde la frequenza delle impasses nelle scelte di localizzazione di impianti sgradevoli (non solo relativi al trattamento di rifiuti) è sotto gli occhi di tutti.

Fig. 2 - La natura del gioco

		Comunità B	
		Coopera	Defeziona
Comunità A	Coopera	<p>CC</p> <p>Soluzione non disponibile a meno che sia possibile distribuire i pesi o stabilire risarcimenti accettabili.</p>	<p>CD</p> <p>La comunità A ospita l'impianto. La comunità B risolve il problema senza alcun costo.</p>
	Defeziona	<p>DC</p> <p>La comunità B ospita l'impianto. La comunità A risolve il problema senza alcun costo.</p>	<p>DD</p> <p>Nessuna comunità ospita l'impianto. Il problema non è risolto.</p>

A differenza che nelle formulazioni standard del dilemma del prigioniero, nel caso delle localizzazioni indesiderate la situazione è aggravata dal fatto che la soluzione CC (che è un *second best* per i singoli giocatori, ma è la più vantaggiosa per l'insieme) non è facilmente disponibile. Per raggiungere questa posizione i giocatori dovrebbero poter ripartire i costi tra di loro (dal momento che i benefici sono già un bene comune). Astrattamente tale risultato potrebbe essere raggiunto in due modi. Il primo consiste nel suddividere l'onere in modo che ciascuno faccia la propria parte. Ma normalmente vi sono ostacoli di natura tecnica ed economica che impediscono o sconsigliano il frazionamento del servizio da offrire o dell'impianto da installare. Nel caso delle strutture per il trattamento dei rifiuti è possibile che gli ingegneri e le aziende esagerino tale indivisibilità per ragioni di costi e di controllo sulla sicurezza, ma è difficile immaginare di poter costellare il territorio di una miriade di mini-discariche e mini-inceneritori. E anche quando fosse possibile suddividere gli impianti, rimarrebbe il problema di come valutare i carichi già esistenti: una comunità che è già gravata dalla presenza di un aeroporto o di un'industria inquinante dovrebbe essere esentata da ulteriori oneri?

La seconda possibilità per raggiungere la configurazione CC è data dalle compensazioni, ossia dal fatto che i gruppi beneficiari risarciscano il gruppo che si sacrifica. Le compensazioni possono essere viste come il

prezzo per il servizio che viene offerto e alcuni studiosi hanno immaginato di poter risolvere il dilemma attraverso un'asta in cui l'impianto viene aggiudicato alla comunità che si accontenta delle compensazioni più basse, ossia che vende il proprio servizio a prezzi inferiori (Kunreuther, 1996). Questa soluzione di mercato va però incontro a una serie di ostacoli. Il nodo centrale è che i sacrifici arrecati da un impianto indesiderato sono normalmente considerati dalle comunità che li subiscono come "mali fuori mercato" e quindi incommensurabili rispetto a qualsiasi proposta di scambio¹⁹. Essi non sono solo percepiti come rischi per la salute o per la qualità della vita, ma appaiono come la fonte di un più generale degrado simbolico. Nell'immaginario collettivo il quartiere che riceve l'inceneritore diventa automaticamente il "quartiere-spazzatura" della città, viene umiliato e riceve un marchio indelebile di inferiorità. D'altra parte le compensazioni vengono in genere offerte ai comuni, ma per questi ultimi è molto difficile ritrasferirle ai propri cittadini in modo da tener conto del diverso livello di rischio a cui sono esposti. È significativo come (anche nel nostro caso) i sindaci si siano rivelati più interessati dei loro cittadini all'offerta di compensazioni. Esse infatti permetterebbero di sistemare il bilancio comunale (specialmente nel caso di piccoli comuni), mentre è più difficile che i singoli cittadini riescano a immaginare che dalle compensazioni possano scaturire benefici tangibili che li riguardano direttamente.

Le compensazioni sono indubbiamente necessarie: è del tutto ovvio che chi offre un servizio alla collettività debba essere risarcito. E le comunità sono sicuramente pronte ad accettarle. Ma il risarcimento non può costituire il fattore di legittimazione del sacrificio. Può e deve intervenire in un secondo tempo, una volta che la scelta della localizzazione sia stata compiuta sulla base di *altre* ragioni.

Quattro possibili vie per rendere il gioco meno pericoloso

Se la soluzione CC non è disponibile, il problema non può essere risolto che attraverso una distribuzione squilibrata (DC o CD) in cui qualcuno paga per tutti. Benché sia possibile temperare lo squilibrio mediante una (limitata) suddivisione degli oneri o l'offerta di compensazioni, rimane la necessità di legittimare tale scelta, ossia di rispon-

¹⁹ L'atteggiamento di fondo delle popolazioni verso gli impianti di smaltimento dei rifiuti è ben rappresentato dal titolo: "Lontano da noi quel mostro" con cui la cronaca torinese di Repubblica, del 5 settembre 2001, riporta le proteste di una borgata torinese contro la proposta di localizzare un inceneritore in un'area adiacente. Ed è chiaro che se di mostro si tratta non c'è compenso che tenga.

dere in modo plausibile all'inevitabile domanda della comunità che risulterà prescelta: "Perché proprio qui?" (Bobbio e Zeppetella 1999).

Se si esclude la possibilità del puro e semplice ricorso all'autorità, in nome di un interesse superiore²⁰, la legittimazione di una scelta localizzativa che impone un sacrificio a una parte a vantaggio di tutti può essere realizzata attraverso uno dei quattro metodi indicati nella fig. 3. Essi derivano dall'incrocio di due dimensioni che riguardano il processo decisionale: il suo carattere deliberativo o non deliberativo (ossia se la scelta è fondata su argomenti relativi al bene comune o su interessi) e il suo carattere più o meno inclusivo (o democratico).

I sistemi politici contemporanei hanno una spiccata preferenza per i due metodi della prima riga (caselle 1 e 2) dal momento che l'estensione della platea dei decisori è vista comprensibilmente come una minaccia alla stabilità e alla prevedibilità del processo. E tuttavia entrambe le vie appaiono molto vulnerabili.

La legge predilige il metodo 2. I politici il metodo 1. Nel caso degli impianti per lo smaltimenti dei rifiuti, la legge italiana²¹ rimette la scelta del sito all'azienda promotrice, ma la sottopone a due vincoli di tipo tecnico: a monte, il piano provinciale²² deve stabilire le aree inidonee; a valle, il progetto localizzativo deve essere sottoposto alla valutazione di impatto ambientale che, in caso di rifiuti urbani, è di competenza della regione²³. Se la scelta finale dev'essere, secondo la legge, giustificata da forti ragioni tecniche, le risposte degli esperti alla domanda "Perché proprio qui?" sono in realtà facilmente attaccabili da parte delle comunità locali, dal momento i loro giudizi si basano su informazioni cartografiche o su banche dati spesso imprecise o male aggiornate e contengono errori su cui possono giocare le opposizioni locali che hanno una conoscenza diretta del proprio territorio.

²⁰ Il ricorso all'autorità può probabilmente svolgere una funzione legittimante soltanto in casi di gravi emergenze, come è avvenuto a Milano nel 1995 dopo il blocco della discarica di Cerro Maggiore. Ma non bisogna farsi troppe illusioni. Il commissario straordinario per i rifiuti nominato dal governo nell'area napoletana in seguito a un'emergenza non è riuscito a impedire che essa si aggravasse fino a raggiungere proporzioni catastrofiche.

²¹ Decreto Ronchi 1997/22.

²² Nel caso della Provincia di Torino il piano è stato approvato, come abbiamo già visto, nel 1998.

²³ La Regione Piemonte ha delegato tale competenza alle Province. La Provincia di Torino entra quindi nel processo di localizzazione con un duplice compito tecnico e programmatico: dapprima fissa i criteri per l'individuazione delle aree inidonee, poi, dopo la scelta del sito da parte del proponente, ne valuta l'impatto sull'ambiente.

Fig. 3 - Metodi per legittimare una scelta localizzativa che impone un sacrificio a una parte a vantaggio di tutti

	METODO NON DELIBERATIVO Scelta fondata su interessi	METODO DELIBERATIVO Scelta fondata su argomenti che riguardano il bene comune
METODO NON DEMOCRATICO O ESCLUSIVO Processo con accesso limitato e bassa trasparenza	1 CONTRATTAZIONE E SCAMBIO POLITICO <i>Attori chiave:</i> i politici	2 PIANIFICAZIONE <i>Attori chiave:</i> gli esperti
METODO DEMOCRATICO O INCLUSIVO Processo con accesso esteso e alta trasparenza	3 AGGREGAZIONE DEGLI INTERESSI p.es. referendum <i>Attori chiave:</i> gli elettori	4 METODO DIALOGICO <i>Attori chiave:</i> gli stakeholders

Proprio per fronteggiare questa intrinseca debolezza (a anche per una generale diffidenza verso l'automatismo delle scelte tecnocratiche), i politici tendono ad attivare, in parallelo ai processi pianificatori, tutta una serie di sondaggi volti a affrontare la questione attraverso qualche forma di scambio tra gli esponenti del ceto politico dislocati in diverse istituzioni (metodo 1). Le interazioni si svolgono prevalentemente in forma bilaterale e occulta e coinvolgono una ristretta cerchia di persone appartenenti a reti già esistenti. Il processo, a differenza di quello condotto dai pianificatori, non è di tipo deliberativo, ma riguarda piuttosto l'accomodamento negoziale dei vari interessi (attraverso compensazioni laterali). Il successo di tale approccio, sul piano della legittimazione delle scelte, dipende dall'estensione e dalla solidità dei vincoli di lealtà (sia di tipo clientelare, sia di tipo ideologico) che legano i leader politici alle loro *constituencies*. Benché nel contesto territoriale torinese tali lealtà siano entrambe assai fragili, i tentativi di aggirare l'ostacolo attraverso lo scambio politico sono stati continui. Nel 1999 negli ambienti politici torinesi la localizzazione dell'inceneritore era data per risolta, dal momento che il sindaco di un piccolo comune della cintura nord aveva offerto un sito nel

proprio territorio, in cambio di cospicui vantaggi economici nello smaltimento dei rifiuti. Ma alla fine, posto di fronte alla protesta di agguerriti comitati e in vista delle elezioni comunali del 2000, il sindaco decise di desistere (e fu rieleto). Se quello scambio fosse andato in porto, non sarebbe stato necessario ricorrere al progetto Nrds.

Il continuo andirivieni tra le due logiche, di per sé contraddittorie, della pianificazione tecnocratica e dello scambio politico, ha l'effetto di delegittimare le scelte degli esperti. La diffusa credenza che esse non siano altro che giustificazioni a posteriori di decisioni già prese (occultamente) per altra via, ha un effetto dirompente sulla credibilità dei processi pianificatori, anche quando tale credenza non ha alcun fondamento²⁴.

E veniamo alle chances dei due metodi democratici o inclusivi (caselle 3 e 4). Il metodo aggregativo è potenzialmente molto forte soprattutto quando sia esercitato attraverso un referendum, dal momento che esso si basa sulla doppia credenza (ormai egemone nell'Italia contemporanea) sull'indiscutibilità della regola della maggioranza e sulla potenza del voto del popolo sovrano. Ma nel caso in questione, esso funziona male ed è raramente applicato²⁵. La ragione consiste nel fatto che l'esito del referendum è il prodotto scontato e meccanico dell'ampiezza della *constituency*. Se vengono chiamati a votare i cittadini che risiedono nel raggio di due chilometri dal sito prescelto il risultato sarà no. Se il raggio è di cento chilometri il risultato sarà sì. Il referendum può essere usato da una singola comunità per difendersi e per legarsi le mani nella contrattazione²⁶, ma è chiaramente un'arma impropria e i suoi risultati possono difficilmente ottenere un riconoscimento da parte della collettività più vasta.

Le fragilità dei tre metodi può essere superata dal quarto, ossia da un metodo che combina la deliberazione con la democrazia o l'inclusività.

²⁴ La maggior parte dei membri della commissione Nrds aveva accettato di farne parte con un elevato grado di diffidenza, perché riteneva che lì si dovessero confermare scelte maturate altrove. Soltanto dopo molti mesi di lavoro si resero conto, con loro grande meraviglia, che le cose non stavano così.

²⁵ Un'eccezione è costituita dal referendum indetto nel 1996 a Monfalcone sull'impianto per la gassificazione del metano proposto dalla Snam che aveva provocato aspre polemiche sul piano locale. I proponenti del referendum (tra cui il sindaco) erano convinti che il sì avrebbe vinto e si sarebbe così tagliata la testa al toro. Invece il no prevalsero e la Snam fu costretta a ritirare il progetto, dopo ingenti investimenti effettuati anche sul piano della comunicazione e della concertazione sul piano locale. Per una ricostruzione della vicenda, cfr. Gallimbeni *et al.*, 1999.

²⁶ È il caso del referendum tenuto nell'agosto 2001 a Chamonix contro la ripresa del transito dei Tir attraverso il traforo del Monte Bianco e che è stato poi replicato, sul versante italiano, a Courmayeur.

Esso consiste in un confronto dialogico con tutti i soggetti (*stakeholders*) che hanno un interesse nella posta in gioco. Ha in comune con la pianificazione l'attenzione per il merito delle scelte alla luce del bene comune, ma è in grado di superarne il carattere elitario e la lontananza dai problemi concreti. Condivide con il metodo aggregativo l'apertura alla partecipazione dei cittadini, ma non si limita a registrare le loro preferenze in modo meccanico e le sottopone viceversa a un confronto trasformativo. È infine distante dal metodo dello scambio politico, sia per la trasparenza del processo e l'ampiezza dell'accesso, sia per l'importanza attribuita al ragionamento pubblico. Anche il metodo dialogico fondato sulla democrazia deliberativa ha i suoi difetti: richiede tempo e pazienza, non può essere realizzato se non in modo imperfetto (la deliberazione non può essere mai del tutto esauriente, l'accesso non può essere mai totale), va incontro a dilemmi difficili da sciogliere. L'esperienza torinese di Nrds può costituire un piccolo banco di prova per saggiare questi aspetti.

**Vizi e virtù di un
approccio sinottico**

Ci sono molti modi per dare vita a un processo democratico e deliberativo. La scelta compiuta nel caso torinese è stata quella di coinvolgere i diretti interessati in un esame completo delle alternative e delle loro conseguenze. È stato cioè adottato un approccio tipicamente sinottico o onnicomprensivo:

- a) la rosa iniziale dei siti è stata presentata come l'insieme di *tutte* le alternative possibili nell'ambito territoriale considerato (alla luce dei criteri stabiliti nel piano provinciale) ed è stato dichiarato fin dall'inizio che chiunque avrebbe potuto proporre nuovi siti, per non correre il rischio di trascurare qualche alternativa;
- b) la commissione è stata invitata a prendere in esame *tutte* le conseguenze di ciascuna alternativa, ossia tutti i possibili impatti dell'inseppimento della discarica o dell'inceneritore in ciascun sito: ciò si è tradotto nell'elaborazione di una lunga lista di criteri;
- c) ogni alternativa è stata valutata, alla luce di ogni criterio, prendendo in considerazione *tutti* gli aspetti pertinenti, senza trascurarne nessuno;
- d) l'obiettivo finale è stato quello di individuare *le alternative migliori*.

Malgrado le (fondatissime) critiche alla razionalità olimpica e alle pretese sinottiche²⁷, il processo torinese si è mosso proprio su quella strada. Perché? La ragione è, in fondo, molto semplice: in un contesto deliberati-

²⁷ A partire da Simon (1967) e Lindblom (1959).

vo in cui ciascuno vuole evitare una scelta che lo danneggia, una soluzione può essere accettata da tutti (compreso da chi la subisce) soltanto se si può dimostrare che è *migliore* rispetto a tutte le altre e che nel corso della ricerca non è stato trascurato nulla. L'approccio sinottico che può apparire come frutto di arroganza tecnocratica, se condotto da una un'unica mente che pretende di sapere e controllare tutto, diventa segno di apertura se giocato in un contesto dialogico, in cui a tutti i partecipanti viene data la possibilità di portare i più svariati argomenti senza alcuna limitazione. Secondo numerosi studiosi, infatti, la deliberazione può sussistere soltanto se la discussione è *unconstrained* (Cohen 1998). E proprio questo aspetto (assolutamente fondamentale) tende a spingere i partecipanti ad una ricerca a tutto campo. La deliberazione porta con sé un'aspirazione onnicomprensiva.

Questa è la virtù dell'approccio sinottico adottato nel caso torinese. Ma c'è anche l'altra faccia della medaglia. L'aver impostato la ricerca di soluzioni attraverso un processo onnicomprensivo ha appesantito enormemente i lavori della commissione. Sono state redatte decine di studi tecnici molto (forse troppo) analitici. Si sono accumulate le carte. Si sono moltiplicate le possibilità di contestazione o di obiezione. Chiunque sospettasse che un particolare, anche minimo, fosse stato trascurato, aveva pieno diritto a prospettare le sue ragioni e a ottenere un confronto su quello specifico punto. Il lavoro è stato complesso e faticoso e in alcuni momenti è parso che rischiasse di perdersi nella giungla che lo stesso metodo aveva creato. E se questo non è avvenuto – la via d'uscita alla fine è stata trovata – resta l'impressione di aver compiuto uno sforzo analitico eccessivo rispetto alla reale posta in gioco.

Esistevano altre vie? Indubbiamente sì. Le esperienze internazionali mostrano che esisteva almeno un'altra possibile strada per scegliere, in modo dialogico, il sito per un impianto sgradevole (Bobbio 1999). Si tratta del *metodo volontario*, sperimentato nel Nord America e sostenuto da alcuni studiosi d'oltre oceano (Rabe 1994, Muton 1996). Con il metodo volontario l'autorità competente si impegna a insediare l'impianto soltanto presso le comunità che dichiarano di accettarlo e garantisce che nessuna comunità sarà costretta a ospitare un impianto che non desidera. Il processo di scelta avviene solo tra le comunità che si fanno spontaneamente avanti. L'autorità politica assicura a tutte le comunità la massima trasparenza nelle informazioni e lo sviluppo di approfonditi studi tecnici; nel corso del processo ciascuna comunità candidata può ritirarsi in qualsiasi momento. Qui non si cerca più – sinotticamente – l'alternativa migliore rispetto a tutte le altre, ma piuttosto si cerca – à la Lindblom – l'alter-

nativa che risulti più accettabile (in questo caso: da parte di chi la subirà).

Al momento di avviare il processo Nrds le due strade alternative – quella del confronto sinottico e quella del metodo volontario – erano ben presenti. Fu scelta la prima (che d'altra parte era già stata sperimentata con successo in Europa²⁸), perché si temeva che in un contesto di diffusa sfiducia verso le istituzioni, il metodo volontario sarebbe risultato impraticabile: le comunità non si sarebbero fatte avanti per il timore di rimanere "incastrate" e non aver più la possibilità di recedere. Il metodo volontario presuppone infatti che la promessa delle istituzioni non insediare l'impianto presso chi non lo vuole sia credibile agli occhi di tutti i partecipanti.

È stata così scelta la strada più impervia del confronto sinottico. Essa ha comportato, oltre a un enorme dispendio di energie, anche alcune ambiguità. Tutti i lavori sono stati condotti sul presupposto che nessuna comunità volesse ospitare gli impianti, ma a un certo punto si è capito che alcuni sindaci erano di opposto avviso (per via delle ingenti compensazioni che si stavano prospettando). E tuttavia essi non potevano dirlo esplicitamente, per non esporsi rispetto ai propri cittadini. Da questo punto di vista, l'adozione del metodo volontario avrebbe presentato alcuni vantaggi: avrebbe favorito l'emergere delle preferenze a favore e avrebbe spinto la scelta del sito verso le comunità consenzienti. Il metodo sinottico ha invece puntato sulla "migliore alternativa", indipendentemente dalla disponibilità delle comunità (che peraltro è rimasta nascosta). Il paradosso potrebbe essere il seguente (ma ci vorrà ancora del tempo per capirlo): che l'impianto venga localizzato presso una comunità ostile e che alcune comunità favorevoli all'insediamento rimangano a bocca asciutta solo perché il loro sito, pur essendo idoneo, non è "tra i migliori". Sarebbe auspicabile che nel futuro la possibilità di ricorrere al metodo volontario venisse attentamente riconsiderata.

**Su che cosa
deliberare: e se
il problema fosse
un altro?**

Un processo deliberativo può riguardare la definizione di un problema non strutturato oppure l'individuazione di una soluzione per un problema già compiutamente definito. Il primo caso è più complesso sul piano analitico. Il secondo può

²⁸ Il precedente più importante a cui il progetto Nrds si è ispirato è il processo per la localizzazione di una discarica per rifiuti svolto nella Svizzera Romanda nei primi anni '90, con la partecipazione di tutti i soggetti interessati (Rey 1994).

creare difficoltà sul piano politico perché implica che quella definizione del problema sia condivisa e si espone alle obiezioni di quanti sostengono che “il problema è un altro”. Il progetto Nrds appartiene chiaramente al secondo tipo. La commissione aveva un mandato assai circoscritto e definito: indicare dove collocare gli impianti previsti dal piano provinciale.

Questa definizione del problema ha ovviamente costituito una potente barriera. Gran parte del mondo ambientalista torinese non aveva condiviso la scelta dell’inceneritore e non era quindi d’accordo che il problema fosse dove localizzarlo. Le loro obiezioni riguardavano sia i rischi per la salute, sia lo spreco di risorse che la termodistruzione avrebbe determinato (per giunta, con produzione di CO₂) e soprattutto il pericolo che l’incenerimento costituisse un modo troppo facile per sbarazzarsi dei rifiuti e finisse per precludere il perseguimento di altre strade ben più sostenibili (la diminuzione della produzione di rifiuti e il loro riciclaggio). Mentre il piano provinciale aveva adottato una strategia del tipo “e...e” (diminuzione, riciclaggio e incenerimento andavano perseguiti congiuntamente), gli ambientalisti propugnavano una strategia del tipo “o...o” (diminuzione e riciclaggio come alternativi all’incenerimento). Essi apprezzarono l’innovazione costituita dal progetto Nrds, ma ritennero che esso costituisse il modo giusto per affrontare il problema sbagliato. E decisero quindi di star fuori dalla commissione (come vedremo meglio nel prossimo paragrafo) e di aversarla, costituendo, in diretta polemica con il progetto Nrds, il comitato 4R (Riduzione, Raccolta differenziata, Riciclaggio, Riuso).

Il discorso dei gruppi ambientalisti avrebbe potuto essere colto al balzo dai comitati locali di protesta, perché avrebbe consentito loro di uscire da una posizione localistica e egoistica (“non a casa mia”) per approdare a una posizione universalistica (“a casa di nessuno”). Ma, significativamente, questa saldatura non si è realizzata se non in piccola parte. I comitati hanno istintivamente diffidato di un’impostazione che pareva loro troppo drastica e ideologica (“d’accordo per potenziare al massimo la raccolta differenziata, ma che cosa facciamo del resto che comunque esisterà sempre?”) ed hanno preferito agire per la difesa del “loro” territorio, piuttosto che abbracciare un punto di vista troppo generale e astratto. D’altra parte, i gruppi ambientalisti, a causa della loro intrinseca debolezza, hanno sempre mantenuto il loro discorso su un piano polemico, più che propositivo: non hanno mai risposto a chi li sfidava a proporre progetti innovativi di raccolta differenziata capaci di tendere, anche se su scala limitata, al mitico risultato del 90% di Camberra.

La strategia del rifiuto non è quindi riuscita a far breccia sui comitati

(e tantomeno sui sindaci che sentivano molto fortemente la loro responsabilità di amministratori in una materia così delicata ed esplosiva) e pertanto la commissione Nrds è stata costituita. Nella riunione di insediamento è stato chiarito in modo esplicito quali erano i limiti del suo mandato: la discussione “inceneritore sì – inceneritore no” in quella sede non sarebbe stata ammessa²⁹.

Ma le cose non sono così semplici. I membri della commissione, pur avendo accettato di farne parte, non erano affatto convinti che l’incenerimento fosse una buona soluzione e anzi molti di loro erano decisamente prevenuti. D’altra parte nelle frequenti occasioni di incontri esterni (assemblee pubbliche) i rappresentanti ambientalisti non mancavano mai di riproporre il loro discorso e quindi di tenere aperta la tensione. La discussione su *dove* localizzare gli impianti si è inevitabilmente intrecciata, anche dentro alla commissione, sull’opportunità di realizzarli effettivamente e sulla possibilità di imboccare vie alternative. E se il primo tema (il “dove”) è risultato nettamente dominante, il secondo (il “se”) ha costituito una sorta di rumore critico di fondo.

Questo punto va sottolineato. Un contesto deliberativo non può, per sua natura, essere troppo irregimentato. La ricerca della soluzione a un problema dato non può essere del tutto separata dalla riflessione sulla natura del problema, quando questa sia oggettivamente in discussione. La pressione per ridefinire il problema può essere vista come un fattore di disturbo. Ma può anche rappresentare un’opportunità. La discussione in seno alla commissione Nrds ha anche avuto l’effetto di riportare in primo piano l’esigenza di strategie alternative allo smaltimento. È presto per dire se questa pressione sortirà effetti significativi. Ma potrebbe essere un risultato (non del tutto indiretto) di un’arena istituita per un altro scopo.

**Con chi deliberare:
la questione
dell’accesso**

Un processo deliberativo può essere considerato democratico se vi partecipano, in condizioni di eguaglianza, tutti coloro su cui ricadono le conseguenze di quella decisione. In apparenza si tratta

²⁹ “Il quadro di riferimento della commissione è costituito dal *piano provinciale dei rifiuti* approvato nel 1998. La commissione non ha il potere di mettere in discussione le soluzioni in esso previste per quanto riguarda la gestione integrata dei rifiuti, la tipologia degli impianti e la suddivisione della provincia in aree di pianificazione. La contestazione di tali aspetti è ovviamente del tutto legittima sul piano politico, ma non potrà essere consentita in seno alla commissione”, dal documento *Il funzionamento della commissione per la selezione dei siti*, 17 luglio 2000, www.provincia.torino.it/ambiente/nrds/regola.htm

di un precetto tanto limpido quanto irrealistico. Come si fa a coinvolgere “tutti”? come si fa a eliminare le diseguaglianze sul piano dell’informazione, dello status sociale, della cultura, delle dotazioni individuali?

In realtà, se il precetto è effettivamente proibitivo, qualche ragionevole approssimazione può essere tentata. La formazione di un’assemblea deliberativa (come la nostra) in cui non si prevede di ricorrere alla votazione, ha un enorme vantaggio rispetto alla formazione di un’assemblea in cui si decide a maggioranza. Nella prima quello che conta è la presenza di tutti i punti di vista rilevanti, ma non la loro rappresentanza quantitativa: non importa quanti sono i rappresentanti di un certo punto di vista, importa solo che ci siano e che abbiano il pieno diritto di esprimersi (Elster 1998b, p. 13). Questo comporta una drastica semplificazione nella composizione dell’assemblea, rispetto alle situazioni in cui si decide con il voto. Nelle assemblee di quest’ultimo tipo, infatti, è indispensabile che le diverse opzioni siano rappresentate con qualche criterio di proporzionalità³⁰. Ma questo implica che le posizioni debbano preconstituirsi rispetto alla formazione della assemblea e ciò finisce per ostacolare il processo deliberativo dal momento che le preferenze dei partecipanti tendono ad essere congelate in schieramenti predefiniti. La stessa esistenza della votazione, come metodo decisionale di un’assemblea, ha perciò l’effetto di affievolire il momento deliberativo³¹ (anche se comporta l’effetto – benefico – di incoraggiare le competizione tra gli schieramenti e il controllo reciproco³²).

Nel caso della commissione Nrds il problema era comunque quello di identificare i punti di vista rilevanti che dovevano essere inclusi nel processo deliberativo, stabilendo un difficile equilibrio tra le ragioni della funzionalità (la commissione non poteva essere troppo numerosa) e quelle della rappresentanza (la gamma dei punti di vista presenti doveva essere la più ampia possibile). La prima ipotesi fu quella di formare la commissione in modo da mettere direttamente a confronto le singole comunità locali con le associazioni (ambientaliste e sindacali) di livello provinciale

³⁰ Ciò non è ovviamente necessario nel caso di assemblee che riuniscono tutti gli individui interessati (ossia che non hanno carattere rappresentativo), come avviene per le assemblee di condominio o per i consigli di facoltà.

³¹ Si tratta di un tema antico. Bessette (1994) mostra che l’avversione di Madison per le fazioni (ossia per gli schieramenti precostituiti) era strettamente legato all’obiettivo di rafforzare il momento della *deliberation* all’interno dell’assemblea legislativa.

³² Come osserva Fritz Scharpf (1997, pp. 165-168), che infatti contrappone la “democrazia competitiva” alla “democrazia deliberativa”. Nella stessa direzione, ma sulla base di un ragionamento diverso, Chantal Mouffe (1999) contrappone alla “democrazia deliberativa” il “pluralismo agonistico”.

allo scopo da bilanciare punti di vista più particolaristici e posizioni (difformi tra di loro) di portata più generale. Ma gli incontri con le associazioni non diedero buoni risultati. Gli ambientalisti³³, pur con accenti diversi, si mostrarono indisponibili a partecipare a un processo di cui non condividevano le premesse. L'Unione Industriale, apertamente favorevole all'inceneritore, escluse di poter prendervi parte perché riteneva che la sua sola presenza avrebbe finito per avvelenare il clima della discussione. I sindacati, la cui partecipazione poteva essere utile dal momento che i siti per l'inceneritore si trovavano in aree industriali dove erano presenti aziende attive, si mostrarono poco interessati a un loro coinvolgimento diretto e aggiunsero (con nostra grande preoccupazione) che i loro rappresentanti in commissione per ogni sito avrebbero comunque dovuto essere multipli di tre.

La scelta cadde quindi sull'esclusiva rappresentanza delle comunità locali esistenti nei pressi dei 38 siti³⁴. Ma chi poteva rappresentare le comunità? Sicuramente i sindaci³⁵ che infatti accettarono tutti (tranne uno³⁶) di partecipare. Ma occorreva bilanciare la presenza istituzionale del sindaco, con la voce dei cittadini più direttamente coinvolti. Se decise perciò che per ogni comune dovesse essere presente anche un rappresentante dei cittadini. Ma, nuovamente, chi?

Una delle difficoltà ricorrenti che emergono nei conflitti ambientali è che gli attori della protesta tendono a essere giudicati dalla controparte come "non rappresentativi" delle rispettive popolazioni che invece avrebbero atteggiamenti più ragionevoli e pragmatici. A una minoranza agente e irragionevole si contrapporrebbe una maggioranza silenziosa e raziocinante. E proprio per questo il dialogo tra le parti fatica ad instaurarsi o è ostruito da reticenze e sospetti. Ma l'individuazione dei cittadini portatori di preferenze mediane, oltre che difficilmente praticabile, non è di particolare utilità (un accordo con loro potrebbe essere sempre sconfessato dai gruppi più radicali). Appare assai più ragionevole aprire il dialogo con i protagonisti radicali della protesta. L'impresa è ovviamente

³³ Le associazioni contattate sono state: Legambiente, Pro Natura, WWF, Italia Nostra, Centro Studi Sereno Regis.

³⁴ Abbiamo considerato sia i comuni nel cui territorio era presente un sito, sia i comuni limitrofi quando i siti erano posti nei pressi dei loro confini.

³⁵ E, per la città di Torino, anche i presidenti dei consigli di circoscrizione.

³⁶ Si tratta del sindaco di un piccolo comune al confine nord della provincia: il suo rifiuto non derivò da un dissenso sul progetto Nrds, ma da antichi dissapori con il proprio consorzio intercomunale. Il suo territorio è stato comunque rappresentato in commissione da un comitato che aveva una lunga storia di battaglie ambientaliste alle spalle.

più ardua, ma se si riesce a costruire qualcosa con loro, i risultati varranno a maggior ragione anche per le componenti più moderate. È questa la strada che è stata intrapresa dal progetto Nrds fin dall'iniziale campagna iniziale destinata a "creare allarme". Partendo da queste premesse la formazione della commissione è stata laboriosa, ma non ha incontrato ostacoli insuperabili. In alcune comunità era emersa una leadership indiscutibile della protesta, in altre esistevano comitati che avevano una lunga storia alle spalle e un'evidente capacità di mobilitazione. In qualche zona è stato necessario convincere più comitati a esprimere un solo rappresentante.

Ciò malgrado, la rappresentanza dei cittadini in commissione è risultata monca. In un due comuni non è si realizzata alcuna forma di protesta e non è emersa alcuna leadership, con la conseguenza che in commissione essi sono stati rappresentati esclusivamente dai loro sindaci. In altri quattro comuni, confinanti tra di loro, numerosi comitati esistenti, che erano stati molto attivi in passato in battaglie analoghe, hanno deciso, dopo una discussione interna, di rimanere fuori, in parte perché condividevano gli argomenti degli ambientalisti contro l'inceneritore, in parte perché ritenevano che il progetto Nrds fosse un'operazione manipolatoria. È anche probabile che in questo modo abbiano voluto riservarsi maggiori libertà d'azione una volta che la decisione finale fosse arrivata. È interessante notare come motivazioni simili serpeggiassero anche tra i comitati che hanno scelto di partecipare. Il crinale tra l'entrare e il restare fuori non dev'essere stato molto netto. È soprattutto attraverso i lavori della commissione che il divario si è accentuato: gli uni sempre più distanti, gli altri sempre più coinvolti³⁷.

È difficile dire se con tali presenze e tali assenze la commissione abbia raggiunto un livello sufficiente di rappresentatività. Un punto da sottolineare con forza è che *nessun gruppo può lamentarsi di essere stato escluso*³⁸. Si tratta sicuramente della condizione necessaria per definire il carattere inclusivo di un processo decisionale. E infatti il principale argomento che viene normalmente usato per delegittimare una decisione è: "non ci hanno coinvolto". Ma soltanto gli sviluppi futuri ci diranno se è stata sufficiente.

³⁷ Con l'eccezione del comitato di una zona industriale di Torino che, entrato in commissione con molte riserve, ha deciso di abbandonarla nel febbraio 2001. Tornerò su questo episodio per l'importanza che ha avuto per la commissione.

³⁸ Anche dopo l'insediamento della commissione alcuni comitati hanno chiesto di entrare. La commissione ha vagliato le loro richieste e se si trattava di aree non ancora rappresentate le ha accolte.

**Come costruire un
contesto deliberativo:
la questione
delle regole**

La deliberazione richiede un *deliberative setting* (Elster 1998c), ossia un assetto istituzionale che induca i partecipanti a usare argomenti imparziali fondati sul bene comune. Nel caso Nrds il principale fattore che ha spinto in questa direzione è stato il semplice fatto di mettere i rappresentanti delle comunità gli uni di fronte agli altri per un lungo periodo di tempo. In questo contesto essi non potevano riproporre tali e quali le dichiarazioni di rifiuto ("qui no!") che erano uscite dalla loro assemblee; dovevano viceversa tradurle in argomenti di carattere universale ("per la discarica si devono evitare le aree di maggior pregio agricolo", "per l'inceneritore si devono evitare le aree più densamente abitate", ecc.) che potevano essere oggetto di discussione da parte di tutti.

La deliberazione è stata favorita anche da una serie di regole più specifiche. Si è stabilito che ogni sessione dovesse avere una durata prefissata di due ore (e tale termine è stato sempre puntualmente rispettato): può sembrare un aspetto banale³⁹, ma ha consentito che l'attenzione non si disperdesse e che nessuno se ne andasse prima della fine delle riunioni. Si è stabilito che gli interventi dovessero essere brevissimi e che ciascun partecipante potesse prendere la parola più volte nel corso della stessa sessione. È stato difeso con ogni mezzo il principio che le riunioni non fossero aperte al pubblico (Elster 1998c) per togliere ai partecipanti ogni incentivo a tenere comizi. E nello stesso tempo si è cercato di dare la massima pubblicità alle conclusioni raggiunte dalla discussione⁴⁰.

Un aspetto molto importante per lo sviluppo di un clima deliberativo è stata la conduzione dei lavori della commissione da parte gruppo di lavoro Nrds in funzione di mediatore e facilitatore. È questo un aspetto comune a tutte le esperienze di risoluzione di conflitti ambientali o di urbanistica partecipata e ampiamente sottolineato dalla rispettiva letteratura (anche se, curiosamente, viene del tutto ignorato studi di carattere filosofico sulla democrazia deliberativa). Ed è infatti un punto decisivo: la presenza di un attore interessato al buon andamento del processo, ma indifferente ai suoi esiti è infatti la chiave di volta per il positivo sviluppo delle interazioni e per il loro mantenimento nel tempo. Spesso infatti i processi

³⁹ All'inizio alcuni membri della commissione, abituati alle sedute fiume dei consigli comunali, hanno chiesto che anche le riunioni della commissione potessero essere prolungate fino all'esaurimento dell'argomento trattato, per evitare di troncane la discussione di punto in bianco. Ma dopo i primi mesi, non hanno più insistito.

⁴⁰ Le sintesi della discussione di ogni sessione sono state tempestivamente pubblicate sul sito web: www.provincia.torino.it/ambiente/nrds/commiss.htm

decisionali complessi finiscono per sfrangiarsi o arenarsi, proprio perché non esiste alcun attore che sia in grado di presidiarli, dando a tutti la garanzia di non essere interessato al merito della posta in gioco. Nel nostro caso il ruolo del mediatore-facilitatore è stato rafforzato e legittimato dal fatto di avere alle spalle il sostegno incondizionato da parte della provincia: il suo vicepresidente ha presenziato a quasi tutte le riunioni della commissione e ha avuto un ruolo fondamentale nel dirimere i conflitti e sbloccare i momenti di impasse (ma su questo punto tornerò).

L'ultimo principio fondamentale è stato quello della trasparenza. Esso si è tradotto soprattutto nell'impegno a rispondere tempestivamente a tutte le domande, i quesiti tecnici, la richieste di chiarimento e le obiezioni che i partecipanti alla commissione via via formulavano. All'inizio non è stato facile convincere gli uffici della provincia che dovevano rispondere a tutti e subito. Ma a poco a poco il meccanismo si è innestato, in modo ovviamente imperfetto (dato l'altissimo numero di osservazioni prevenute), ma accettabile. Questo passo è stato molto importante. I membri della commissione, abituati al fatto che le amministrazioni non rispondono quasi mai, sono rimasti molto colpiti dal fatto che in questo caso le risposte arrivavano quasi sempre.

Il valore aggiunto della deliberazione

L'insieme di questi elementi del *deliberative setting* hanno reso possibile un confronto, che altrimenti sarebbe stato difficilmente realizzabile, visti gli interessi contrapposti dei partecipanti (ognuno era lì per difendere il proprio territorio e per scaricare gli oneri degli impianti su gli altri). Sia pure con molta lentezza e con tempi più che doppi rispetto alle previsioni iniziali, il processo è riuscito a transitare attraverso le tappe previste. C'era da temere che con l'approssimarsi del "momento della verità" alcuni gruppi avrebbero cercato di sganciarsi e di rovesciare il tavolo, ma questo non è successo e, come vedremo più avanti, i momenti di crisi sono stati superati. Non si sono create fazioni o coalizioni che avrebbero irrigidito il confronto. Né hanno avuto alcun peso le diverse appartenenze politiche, che pure avrebbero potuto pesare dal momento che in commissione erano presenti (data la composizione delle giunte comunali) esponenti di tutti partiti della destra e della sinistra (ma ciò dipende soprattutto dal fatto che in quel contesto gli interessi territoriali erano oggettivamente molto più importanti delle lealtà politiche).

Questo quadro complessivo ha evitato che si radicalizzasse il conflitto di fondo tra città e campagna che pure ha costituito il principale elemento di tensione lungo tutti i lavori della commissione. Tale conflitto, come ho

già ricordato, aveva le caratteristiche di una contrapposizione frontale: il maggior momento di crisi è avvenuto quando si è discusso di come tener conto dei carichi ambientali (industrie inquinanti, aeroporti, traffico ecc.) presenti nei diversi territori. Per i rappresentanti delle periferie urbane tali elementi dovevano costituire un fattore penalizzante per la localizzazione (più una zona è degradata, minori devono essere le probabilità di ricevere l'inceneritore). Per i rappresentanti dei territori rurali valeva la relazione opposta (meno una zona è degradata, minori devono essere le probabilità di ricevere l'inceneritore). Entrambi facevano riferimento (se vogliamo, ipocritamente) a valori generali: all'equità sociale gli uni, all'interesse di preservare aree non contaminate gli altri. Il clima deliberativo ha evitato lo scontro frontale che sarebbe stato ovviamente possibile. I rappresentanti della campagna non hanno insistito nella loro posizione (che avrebbe fatto saltare i lavori della commissione), anche perché i rappresentanti della città avevano dovuto accettare che altri criteri, favorevoli alla campagna ma difficilmente contestabili sul piano dell'argomentazione (pregio naturalistico, pregio agricolo, pregio ambientale), fossero inclusi nella lista.

È importante notare che i risultati raggiunti dalla deliberazione "democratica" sono stati molto diversi da quelli cui sarebbe approdata una deliberazione puramente "tecnica". In altre parole la partecipazione diretta degli *stakeholders* ha avuto notevoli conseguenze sui contenuti delle scelte. Nell'elenco finale dei criteri compaiono aspetti relativi all'*efficienza* (tecnica, economica e ambientale) della localizzazione⁴¹, che anche in un processo di pianificazione sarebbero stati sicuramente considerati, ma compaiono anche criteri "sociali" che si riferiscono a *merito* e al *bisogno*, che difficilmente sarebbero emersi dal lavoro degli esperti. La commissione ha per esempio deciso che andavano premiati i comuni che avevano realizzato i maggiori livelli di raccolta differenziata, ha considerato vari profili di equità sociale (ossia di equa ripartizione dei pesi) ed ha posto l'accento sulle conseguenze che l'inserimento dei due impianti avrebbero potuto avere sulle prospettive di sviluppo economico delle comunità o sui programmi di riqualificazione urbana in corso⁴². La commissione non si è

⁴¹ Si tratta di criteri relativi alla viabilità (in funzione dell'accessibilità dei siti), alla possibilità di realizzare il recupero energetico (per l'inceneritore), alla profondità della falda, all'impatto sul paesaggio e sull'ecosistema (per la discarica)

⁴² Per la discarica è stato inserito, dopo lunghissime discussioni, il criterio "Vocazione del territorio in relazione alle attività agricole in senso lato" che prende in considerazione i progetti di sviluppo che potrebbero essere danneggiati dall'insediamento dell'impianto. Per l'inceneritore è stato inserito il criterio analogo "danni a progetti di riqualificazione e di sviluppo".

limitata a una diagnosi “standard” dell’impatto di una discarica o di un inceneritore sul territorio, ma ha valutato tutte le conseguenze che i partecipanti percepivano come importanti per loro.

**L’analisi multicriteri
come aiuto
alla deliberazione**

Il processo deliberativo della commissione Nrds è stato enormemente facilitato dal fatto di muoversi all’interno delle coordinate di una specifica tecnica di aiuto alla decisione, l’analisi multicriteri.

Essa ha infatti fornito il canovaccio, le strutture logiche, i punti di passaggio, insomma l’intelaiatura entro cui si è snodato il processo. Questa cornice è stata utile ai partecipanti che in ogni momento avevano ben chiaro quello che stavano facendo e quali armi potevano legittimamente usare per difendere i loro territori ed è stata utile al processo nel suo insieme che ha evitato il rischio di disperdersi in mille rivoli e di risolversi in una generale frustrazione. Le deviazioni dalla via principale sono state frequenti, ma, grazie all’esistenza di un percorso di riferimento, è stato sempre possibile riprendere il filo.

La possibilità di strutturare la deliberazione attraverso metodi o tecniche è del tutto ignorato dalla letteratura sulla democrazia deliberativa, ma, alla luce dell’esperienza Nrds, appare della massima importanza. Diversi metodi possono essere usati per accompagnare la deliberazione a seconda della natura del problema sul tappeto. L’analisi multicriteri è risultata particolarmente adatta nel nostro caso, dal momento che si trattava di ordinare alternative date (ossia, i siti) in relazione a un problema altrettanto definito (ossia, la localizzazione degli impianti).

L’analisi multicriteri, nata come “strumento di aiuto alla decisione”, si è rivelata – grazie alla sua flessibilità – un potente “strumento di aiuto alla deliberazione”; ha contribuito a strutturare le interazioni tra attori che avevano preferenze diverse (e anche opposte), ha favorito il confronto degli argomenti e ha permesso di formulare una sintesi finale non di tipo aggregativo (come avviene nelle votazioni), ma rispettosa delle preferenze di ciascun partecipante.

Il punto di forza dell’analisi multicriteri risiede nell’essere un metodo non compensativo per la selezione di alternative (Schärliq 1985). Le alternative in gioco sono infatti valutate sulla base di aspetti o criteri diversi, che non vengono forzatamente ricondotti a un’unica unità di misura: ciascuno di essi può essere valutato con un metro suo proprio (il metodo ammette sia misure cardinali sia ordinali); il loro ordinamento non avviene pertanto attuato mediante una somma delle valutazioni, che avrebbe l’effetto distorto di compensare le differenze e di schiacciarle: un’alter-

nativa che fosse forte rispetto a un criterio e debole rispetto a un altro risulterebbe uguale a un'alternativa che presentasse valori medi per entrambi. Il metodo dell'analisi multicriteri si distacca quindi dall'analisi costi-benefici in cui tutte le conseguenze positive o negative di un intervento vengono espresse in termini monetari e poi sommate, oppure dalle comunissime graduatorie a punteggio dove la collocazione di ogni alternativa deriva dalla somma dei punti ottenuti per ciascun criterio. Nell'analisi multicriteri l'ordinamento delle alternative viene viceversa realizzato attraverso confronti a coppie di tutte le alternative tra di loro, dai quali risulta se un'alternativa è superiore all'altra o è da considerare equivalente, relativamente a tutti i criteri, tenendo conto dei pesi che a ciascun criterio viene attribuito.

In che cosa la cornice dell'analisi multicriteri ha favorito il processo deliberativo? Innanzi tutto nel fissare una prima meta (la definizione dei criteri) e nel suggerire il cammino per raggiungerla. La prima fase del lavoro della commissione è consistita in un lungo percorso di avvicinamento. Si è partiti dagli aspetti che i partecipanti ritenevano rilevanti per decidere se un territorio poteva essere più o meno adatto a ospitare l'uno o l'altro impianto. Tali aspetti sono stati ripresi più volte nella discussione; sono stati precisati, riformulati, integrati e gradatamente si è arrivati a trasformarli in criteri con l'indicazione dei parametri sui cui valutarli. Tale lavoro ha richiesto cinque mesi per la discarica e nove mesi per l'inceneritore.

Il secondo momento nel quale il metodo ha fornito un contributo prezioso è stato quello relativo all'assegnazione dei pesi ai criteri. È stato il passaggio più delicato. È evidente che un processo argomentativo fondato su ragioni può permettere di raggiungere un accordo sui criteri da adottare (come in effetti è avvenuto nella commissione Nrd), ma non può pretendere di mettere d'accordo i partecipanti su quali criteri considerare più o meno importanti. Qui entriamo in una sfera in cui si scontrano valori diversi (sia pure ispirati da interessi egoistici) che è assai improbabile ricomporre in un'unica interpretazione del bene comune.

La scelta che è stata compiuta è stata quella di consentire a ciascun partecipante di esprimere i propri pesi ai criteri. È stata necessaria una discussione preliminare in commissione sul modo di attribuire i pesi, allo scopo di evitare comportamenti strategici volti ad assegnare, poniamo, un peso del 90% a un unico criterio e dell'1% a tutti gli altri. E si è facilmente concordato che ogni criterio dovesse ricevere un peso (anche minimo), che il criterio considerato più importante non dovesse essere valutato più

di venti volte rispetto al criterio considerato meno importante e che a nessun criterio potesse essere attribuito un peso superiore al 50%.

Che fare a questo punto? Qualsiasi soluzione aggregativa (per esempio quella di calcolare la media dei pesi espressi per ciascun criterio) avrebbe avuto l'effetto di schiacciare le preferenze più intense e quindi di forzare indebitamente i reali punti di vista dei partecipanti. Allo scopo di garantire il massimo rispetto per le preferenze espresse, si è deciso di tenere separate le valutazioni di ogni partecipante e di sottoporre ciascuna di esse all'analisi multicriteri, che è stata realizzata attraverso il metodo ELECTRE III. Il risultato è stata la formazione di tante graduatorie quanti erano i partecipanti che avevano espresso i pesi (14 per la discarica e 27 per l'inceneritore) (vedi Appendice). Alla riunione conclusiva della commissione ogni partecipante ha ricevuto la "propria" graduatoria ed ha potuto quindi vedere quale ordinamento dei siti discendeva dalla propria distribuzione dei pesi.

Il passo successivo è stato quello di confrontare le graduatorie individuali così ottenute. I risultati sono stati molto chiari. Alcuni siti (4 per la discarica e 2 per l'inceneritore) si sono collocati in testa a tutte le graduatorie individuali (indipendentemente dai pesi) e sono stati quindi scelti per la fase successiva (vedi Appendice). La commissione ha potuto seguire l'illustrazione di tutti questi passaggi e constatare che esisteva un consenso implicito su quelle scelte. È interessante notare come la contrapposizione tra città e campagna abbia spinto la scelta dell'inceneritore verso siti, per così dire, intermedi: notevolmente distanti dai centri abitati e nello stesso tempo già parzialmente compromessi e poco pregiati sul piano agricolo e naturalistico.

In sintesi, l'analisi multicriteri, ha aiutato il processo deliberativo in due aspetti fondamentali. In primo luogo ha permesso di stemperare il conflitto attraverso l'ampliamento della gamma dei criteri. Lo scontro città-campagna che all'inizio appariva irresolubile, si è diluito man mano che nuovi aspetti venivano presi in considerazione. Mentre alcuni criteri spingevano decisamente l'insediamento dell'inceneritore verso le aree urbane oppure al di fuori di esse, altri si sono rivelati più neutrali rispetto alla contesa principale e hanno permesso l'emergere di interessi trasversali o di nuove linee di frattura. La complessità ha favorito la depolarizzazione.

Il secondo luogo l'analisi multicriteri ha permesso di trovare una soluzione condivisa senza ricorrere al voto. La votazione in seno alla commissione sarebbe stato un metodo improprio perché avrebbe risolto il pro-

blema attraverso rapporti di forza puramente numerici (e casuali) e attraverso la capacità di una maggioranza di coalizzarsi contro una minoranza. Il metodo adottato ha viceversa evitato qualsiasi indebita aggregazione delle preferenze. Il risultato finale non dipende infatti dalla numerosità delle opzioni a favore di una certa distribuzione dei pesi. Sia per la discarica, che per l'inceneritore, i siti che si sono classificati in testa e in fondo alla graduatoria sono apparsi nettamente migliori o nettamente peggiori con qualsiasi distribuzione dei pesi. Il risultato è stato meno chiaro per i siti che si sono classificati nel mezzo e che presentavano diverse posizioni a seconda delle preferenze espresse dai partecipanti. L'importante è comunque che si sia riusciti a mostrare che esisteva un consenso implicito e nettissimo per identificare i siti più idonei (e anche, ma questo era oggettivamente meno importante, i siti meno idonei). I numeri non hanno contato.

**La deliberazione
come fattore di
sviluppo del capitale
sociale**

Al di là delle conclusioni che riesce a raggiungere, il processo argomentativo possiede, secondo un'antica tradizione di pensiero, un valore in sé: contribuisce a formare cittadini migliori, a sviluppare le virtù civiche dell'ascolto, del dialogo e della tolleranza, rafforza la fiducia reciproca, diminuisce i pregiudizi. Potremmo dire che lo sviluppo di processi deliberativi democratici è uno dei fattori che è in grado di accrescere il capitale sociale a disposizione dei soggetti che vi sono coinvolti. Nel progetto Nrds è stato possibile osservare due fenomeni (che andranno approfonditi) che sembrano muoversi proprio in questa direzione.

Il primo riguarda la crescita della coesione all'interno delle singole comunità territoriali. È abbastanza ovvio che una minaccia esterna (come quella costituita da un impianto di smaltimento dei rifiuti) può di per sé indurre una comunità a serrare i ranghi. Ma qui voglio sottolineare qualcosa di più e di diverso. Il fatto di dover fornire argomenti in un'arena pubblica per difendere la propria zona, ha spinto i rappresentanti delle diverse comunità a ricercare attivamente tutti gli elementi che potessero giocare a loro favore. Hanno dovuto imparare a conoscere meglio le risorse del loro territorio e a rafforzare i legami interni alla comunità, allo scopo di preparare nutriti dossier o di controbattere le valutazioni dei tecnici esterni (per esempio sullo stato del paesaggio, delle risorse naturalistiche, sui fattori inquinanti o sul pregio agricolo). I rappresentanti della campagna sono risultati oggettivamente avvantaggiati rispetto ai rappresentanti delle aree urbane. I primi infatti dovevano dimostrare che il loro territorio possedeva importanti risorse naturali o grandi potenzialità eco-

nomiche che potevano essere frustrate dall'insediamento dell'impianto. I secondi dovevano viceversa andare alla ricerca di tutte le fonti di inquinamento e di malessere presenti nei loro quartieri per dimostrare come l'aggiunta di un nuovo fattore di molestia sarebbe risultato intollerabile. I primi erano indotti a sviluppare una visione positiva e ottimistica del loro contesto territoriale; i secondi ad accentuare una visione pessimistica e depressiva. Si direbbe che almeno una delle comunità coinvolte (naturalmente rurale) abbia saputo sfruttare appieno questa opportunità. Si tratta di un territorio agricolo compreso tra due piccoli comuni nella parte sud della provincia, che in seguito alle ricerche compiute e alle energie attivate per i lavori della commissione Nrds, ha capito che poteva lanciarsi a formulare progetti di sviluppo per produzioni di pregio concorrendo anche all'assegnazione di fondi europei ed ha cominciato a lavorare su un piano per lo sviluppo sostenibile della zona.

Il secondo fenomeno riguarda le relazioni all'interno della commissione. Occorreranno indagini supplementari e un'osservazione prolungata nel tempo per valutare accuratamente questo aspetto. Ma è possibile fin d'ora accennare ad alcuni episodi significativi. Durante i 17 mesi di lavoro, si sono verificati tre momenti di crisi. I primi due sono capitati nei primi mesi del 2001: il sindaco di un piccolo comune ha abbandonato la commissione formulando gravi accuse di scorrettezza⁴³; circa un mese dopo la medesima scelta è stata compiuta dal comitato di un'importante area industriale di Torino, sede di un sito per inceneritore, che si è ritirato sostenendo che la discussione non era condotta in modo imparziale e che le ragioni delle aree urbane erano sistematicamente sottovalutate rispetto a quelle offerte dalle aree agricole⁴⁴. Questo doppio strappo avrebbe potuto provocare una reazione a catena e far naufragare la commissione. E un'intera seduta fu dedicata a fare il punto della situazione dopo quei due episodi. Ma le critiche dei due "oppositori" non trovarono alcuna eco, anzi furono accolte dagli altri partecipanti con certo fastidio. La commissione si impegnò a mandare avanti il confronto, così come era stato avviato fino ad allora, e, in effetti, così avvenne.

⁴³ Il *casus belli* è stato la scelta della provincia di modificare notevolmente i confini del sito per discarica di quel comune sulla base di dati sulla fertilità dei terreni emersi da nuovi rilievi cartografici. Va anche osservato che il sindaco si è trovato di fronte a una grossa mobilitazione anti-discarica che ha preferito assecondare anche in vista della sua candidatura alle elezioni politiche del 2001 (in cui effettivamente è stato eletto deputato). Quel territorio è rimasto comunque rappresentato in commissione da un comitato di cittadini in forte polemica con il sindaco.

⁴⁴ Il quartiere in questione è rimasto comunque rappresentato in commissione dal presidente della circoscrizione.

Il terzo momento di crisi fece la sua comparsa durante la campagna elettorale del 2001 per il comune di Torino. La questione dell'inceneritore divenne immediatamente un tema caldo e entrambi i candidati sindaci, sollecitati da comitati o da gruppi di cittadini, affermarono a più riprese che non avrebbero permesso la collocazione dell'inceneritore dentro i confini della città (dove erano previsti tre siti in altrettante aree industriali). Questa posizione fu ribadita dal nuovo sindaco subito dopo l'elezione e ricevette ampia eco sulla stampa⁴⁵. La dichiarazione di voler scaricare il problema sui comuni confinanti rappresentò un'aperta rottura rispetto al metodo del confronto avviato nella commissione. E anche in questo caso la commissione reagì, ribadendo il proprio impegno a concludere il proprio lavoro secondo le proprie modalità, rivendicando la superiorità dell'approccio dialogico rispetto alle mosse unilaterali⁴⁶.

Si tratta di semplici indizi. Ma essi mostrano come attorno a un metodo – la deliberazione democratica – si siano create solidarietà e reti di fiducia (pur se tra esponenti di interessi contrapposti). Se le cose stessero veramente così si tratterebbe di un risultato notevole⁴⁷. Esso mostrerebbe infatti che le condizioni per accrescere la fiducia e la cooperazione tra attori potenzialmente antagonisti non sono affatto proibitive. La comparsa di un *deliberative setting* con le sue regole di trasparenza e le sue offerte di mediazione ha un effetto molto potente sulle disposizioni degli attori, anche in un contesto caratterizzato da un modesto grado di fiducia reciproca tra cittadini e istituzioni.

Esperti e profani

Un aspetto che ha qualche relazione con lo sviluppo del capitale sociale consiste nel rapporto che si è instaurato tra esperti e profani. La commissione era esclusivamente composta da profani (amministratori locali e comuni cittadini), ma ha dovuto confrontarsi con temi altamente specialistici e con le analisi degli esperti (geologi, naturalisti, impiantisti, ecc.) che erano stati chiamati a offrire il loro contributo. Per fare solo alcuni esempi, i parteci-

⁴⁵ Il 1 luglio 2001 le dichiarazioni del sindaco sono presentate da *La Stampa* con il titolo: "L'inceneritore non si costruirà a Torino". E qualche giorno dopo: "Il sindaco: l'inceneritore nascerà fuori Torino. Chiamparino conferma al Consiglio la sua decisione" (10 luglio 2001).

⁴⁶ Alla fine il sindaco di Torino ha accettato di recedere dalla sua posizione e ha chiesto di inserire nella lista un quarto sito, che si trova entro i confini comunali, ma in posizione più marginale degli altri. La valutazione di tale sito è stata effettuata in un momento successivo.

⁴⁷ Soprattutto in un paese come l'Italia, dove secondo la caustica analisi di Diego Gambetta (1998) prospera la cultura del "machismo discorsivo", ossia di un atteggiamento aggressivo e perentorio che appare del tutto incompatibile con lo sviluppo di processi dialogici.

panti hanno dovuto interagire con i complicati modelli probabilistici proposti dai geologi per stimare la soggiacenza della falda, familiarizzarsi con i modelli naturalistici sugli ecosistemi o comprendere i problemi della dispersione dell'energia nel caso del teleriscaldamento. E hanno soprattutto dovuto imparare a padroneggiare e a utilizzare un metodo di scelta particolarmente sofisticato – l'analisi multicriteri – che è assai lontano dalle tecniche decisionali, molto più semplici, a cui erano abituati.

Il risultato che emerge con sorprendente regolarità dalle pratiche partecipative è che i profani riescono con notevole rapidità a interloquire con gli aspetti tecnici che li riguardano più da vicino, a scavalcare le potentissime barriere linguistiche e concettuali erette dai tecnici e a inserire propri contributi pertinenti. La commissione Nrds non ha fatto eccezione. I suoi lavori sono stati caratterizzati da una continua interferenza dei saperi comuni e locali, con i saperi tecnici e astratti. La maggior parte dei membri della commissione è stata perfettamente in grado di capire quali erano le implicazioni delle *expertises* tecniche sulla valutazione dei loro siti e, forti della conoscenza puntuale del territorio, sono stati in grado di pretendere aggiunte, correzioni e integrazioni (spesso con notevole vigore). Gli agricoltori avevano infatti qualche idea sulla profondità della falda e sulle specie protette che nidificano presso i loro campi. Gli abitanti delle zone industriali avevano molte concretissime idee su quali fossero le principali fonti di inquinamento nei loro quartieri. Lo stesso metodo multicriteri non ha costituito affatto una barriera. In breve tempo i partecipanti ne hanno compreso i meccanismi fondamentali e sono stati in grado di utilizzarli strategicamente a proprio vantaggio. L'essere coinvolti in un gioco ritenuto importante e l'avere specifici interessi da salvaguardare costituiscono la molla fondamentale per un rapidissimo processo di apprendimento⁴⁸.

La commissione Nrds ha costituito un micro-esempio di quei "forum ibridi" (Callon, Lascoumes, Barthe 2001) in cui i profani sono in grado di penetrare nei territori presidati dagli esperti e di modificarne alcune coordinate grazie all'inserimento delle acquisizioni dei saperi comuni. Il rapporto tra i modelli astratti elaborati nei laboratori da specialisti separati dalla società e i punti di vista concreti dei profani è attualmente un tema chiave di ricerca e di sperimentazione, in vista di una nuova "democrazia tecnica e dia-

⁴⁸ Nel corso di un seminario al dipartimento di matematica del Politecnico di Torino, in cui avevo presentato il caso Nrds insieme a Maria Franca Norese, un professore di matematica si mostrò molto meravigliato del fatto che avessimo inflitto dei "grafici di dispersione" a una commissione di profani. Qualche giorno dopo girammo la stessa osservazione a un membro della commissione che ci rispose sorridendo. Ovviamente li aveva capiti benissimo: quei punti sul grafico (v. Appendice) non rappresentavano infatti altro che le loro concretissime preferenze riguardo alle loro concretissime comunità.

logica" (*ibidem*). Le numerose esperienze finora realizzate (*consensus conferences, conferences citoyennes*) riguardano in genere grandi temi (biotecnologie, energia nucleare ecc.) su cui esistono diffuse preoccupazioni e notevoli incertezze. Il caso torinese non poteva avere quelle ambizioni. Ma ha confermato come quella strada sia effettivamente percorribile.

Diseguaglianze e deliberazione: i dilemmi del mediatore

La costruzione di relazioni di fiducia e l'interazione tra profani e specialisti costituiscono gli aspetti positivi del processo deliberativo. Bisogna però domandarsi se l'aver affidato la scelta al libero contraddittorio tra le parti interessate non abbia comportato qualche distorsione nel risultato finale. Il principale argomento sollevato dai critici della deliberazione, consiste infatti nel sottolineare come tale processo si svolga inevitabilmente in condizioni di diseguaglianza (Sanders 1997). Anche quando si assicuri la parità di accesso di tutti gli interessati, nel corso della discussione finiranno per prevalere i punti di vista rappresentati dalle persone più dotate sul piano delle capacità argomentative, che hanno più tempo a disposizione o maggiori mezzi per acquisire *expertises* specialistiche. Meglio allora – concludono i critici – ricorrere alla votazione, dove l'uguaglianza è veramente assicurata (grazie al principio "una persona, un voto") oppure affidarsi al giudizio di esperti, giudici o arbitri neutrali.

Tali disparità sono comparse anche nei lavori della commissione Nrds. Alcune comunità – lo abbiamo già visto – erano rappresentate soltanto dall'amministrazione comunale, per via del rifiuto opposto dai rispettivi comitati; altre erano rappresentate sia dal sindaco sia dai leader della protesta locale. I rappresentanti hanno poi tenuto comportamenti diversi. Hanno partecipato in modo più o meno assiduo, più o meno attivo. Alcuni prendevano la parola in continuazione, altri stavano quasi sempre zitti. Alcuni hanno riversato sulla commissione montagne di documenti, studi, osservazioni e rilievi, altri non hanno prodotto nulla.

Come hanno giocato tali differenze? Se ci limitassimo a guardare all'esito finale, potremmo concludere che la distorsione è stata enorme: i sei siti prescelti (quattro per la discarica e due per l'inceneritore) si trovano in comuni che hanno avuto una rappresentanza monca nella commissione e i cui rappresentanti hanno svolto un ruolo particolarmente debole⁴⁹.

⁴⁹ I sei siti risultati migliori si trovano nel territorio di 5 comuni. Quattro di essi erano rappresentati solo dal sindaco e il quinto solo da un comitato di cittadini (si tratta dell'unico comune in cui il sindaco aveva rifiutato di partecipare). Inoltre i due comuni prescelti per l'in-

Sembrirebbe che la scelta sia caduta sulle comunità che non hanno voluto, potuto o saputo difendersi adeguatamente. E che la commissione abbia finito per registrare passivamente il diverso grado di attivismo o di capacità dialettica dei singoli rappresentanti.

Questa conclusione è però sicuramente eccessiva. I meccanismi adottati non consentivano una facile predominio degli interessi particolaristici. Il contraddittorio tra i due punti di vista principali (quelli delle comunità urbane e quelle della comunità agricole) è sempre stato assai teso ed equilibrato. L'analisi dei siti è stata effettuata da esperti che non avevano alcun interesse a far pendere l'ago della bilancia da una parte o dall'altra. La capacità argomentativa dei partecipanti può aver pesato essenzialmente in due momenti: nella definizione dei criteri e nella discussione sulle analisi degli esperti. Occorre però dire, che il contesto deliberativo non consentiva a nessuno di fare passare criteri smaccatamente *pro domo sua*, senza dimostrare la loro portata universalistica. E d'altra parte, la contestazione puntuale delle analisi tecniche (pur essendo stata molto squilibrata: alcuni rappresentanti l'hanno condotta in modo assai pertinente, altri non l'hanno fatto) ha determinato solo alcuni aggiustamenti marginali delle valutazioni. Non dovrebbe, invece, aver influito la diversa distribuzione dei pesi. Abbiamo infatti iniziato a compiere una serie di analisi di sensibilità del risultato, facendo "girare" il modello con diverse distribuzioni dei pesi, e, per il momento, l'esito raggiunto pare sufficientemente robusto.

Va inoltre considerato il ruolo del gruppo di lavoro Nrds nella conduzione del processo. In siffatte circostanze, il mediatore non è semplicemente – come si afferma di solito – un'entità neutrale o equidistante dalle parti. La sua virtù non risiede nella distanza che riesce a frappone rispetto agli interessi di ciascuno, ma piuttosto nella capacità di essere ugualmente vicino a tutti. Come sostiene John Forester (1999) il mediatore è un amico (in senso aristotelico) delle parti in causa: si prende a cuore i loro problemi, le aiuta a vedere i possibili vantaggi di una certa soluzione o le trappole in cui potrebbero cadere. Il gruppo di lavoro Nrds ha finito per calarsi, quasi senza volerlo, in questo ruolo di assistenza a tutto campo: ha avvertito, stimolato, soccorso tutte le parti, e soprattutto quelle che apparivano più deboli o meno capaci di seguire il gioco. Non per spirito missionario, ma perché a questo spingeva il proprio ruolo di garante del

ceneritore sono stati rappresentati molto debolmente dal proprio sindaco, in un caso per scelta personale, in un altro perché a metà del periodo il sindaco è stato sostituito e il nuovo sindaco ha ovviamente faticato a entrare a pieno ritmo nel gioco.

processo. L'imparzialità del mediatore è infatti cosa assai diversa (e per certi versi opposta) da quella del giudice, del tecnico o del burocrate. È informale invece che formale, è calda invece che fredda, è simpatetica invece che essere condotta *sine ira ac studio*. L'uguaglianza delle parti è un obiettivo da raggiungere, piuttosto che una premessa a cui attenersi. È difficile dire che tale azione di mediazione sia riuscita effettivamente a ridurre le disparità presenti nella commissione. È possibile che abbia a sua volta introdotto alcune distorsioni, che un approccio freddo di tipo tecnico o giudiziario sarebbe stato in grado di evitare. Quando si attribuiscono le valutazioni ai diversi siti, un conto è lavorare soltanto su variabili oggettive tecnicamente configurate, un altro conto è avere anche presenti i volti delle persone interessate (le loro paure, le loro storie, il loro impegno a favore del proprio territorio). Il principale argine a una deriva di tipo collusivo è il contraddittorio: ossia la contemporanea presenza di altri volti, altre paure, altre storie. Ma che dire delle comunità, che per una ragione o per l'altra sono rimaste senza volto o hanno avuto una presenza debole o evanescente?

La mia conclusione è che le scelte scaturite dal processo deliberativo siano risultate notevolmente solide (agli occhi di tutti i partecipanti): è assai probabile che siano stati individuati i siti veramente migliori sotto tutti i punti di vista. E d'altra parte è anche probabile che la diversa capacità o la diversa volontà dei singoli partecipanti abbia influito in qualche misura sul risultato. Questa possibile distorsione non è però il peggiore dei mali. In una situazione decisionale in cui qualcuno dovrà alla fine "pagare per tutti" e in cui anche il giudizio più freddo dell'esperto non può non incorrere in *bias* di qualche tipo, può essere ragionevole accordare qualche vantaggio alle comunità che sono in grado di difendersi meglio (che sono disposte a investire nella tutela del loro territorio, a scegliere i rappresentanti più capaci e a proporre gli argomenti migliori). I processi tradizionali di localizzazione, condotti esclusivamente con le risorse fredde degli esperti, tendono in genere a scaricare gli impianti sgradevoli su comunità socialmente o economicamente marginali (come molte ricerche sulla "giustizia ambientale" hanno mostrato⁵⁰). Un processo dialogico e deliberativo permette di attenuare questo *bias* e di introdurre un altro a favore delle comunità più attive. Non vedo ragioni per considerare questo scambio come inaccettabile sul piano della giustizia sociale.

⁵⁰ Ho discusso questo aspetto in Bobbio 1999, a cui rinvio per la relativa bibliografia.

**Sostegno,
competizione
e interferenze:
gli attori politici e il
processo deliberativo**

L'esperienza della commissione Nrds ha occupato uno spazio che è tradizionalmente di esclusiva pertinenza della politica. Compete infatti agli attori politici (dislocati nelle istituzioni o nei partiti) assumersi la responsabilità diretta delle decisioni che riguardano la collettività (come è il caso delle scelte di localizzazione oggetto di questo lavoro) e interpretare le domande dei cittadini coinvolti. Il progetto Nrds ha costituito una doppia rottura rispetto a questa impostazione. Ha rimesso la decisione a un confronto diretto tra gli *stakeholders* estromettendo da esso gli attori politici e le logiche di cui sono portatori. Ha soprattutto assegnato il ruolo di mediazione a un gruppo di esperti (il gruppo di lavoro Nrds). Quest'ultima circostanza va sottolineata perché si tratta di una linea di tendenza diffusa che altera profondamente le tradizionali coordinate su cui si muove la politica, almeno in Italia. Sono infatti frequenti i casi in cui una mediazione di tipo professionale si sostituisce alla mediazione politica, con la conseguenza di modificare le logiche e i criteri della mediazione stessa.

Il comportamento degli attori politici di fronte a processi partecipativi di questo genere può assumere tre modalità diverse. La prima, che configura un atteggiamento di *sostegno e presidio*, comporta una radicale ridefinizione del ruolo dell'attore politico. Egli non si presenta più come decisore in forma diretta (o *policymaker*), ma piuttosto come regista, arbitro e promotore di processi che sono affidati all'interazione dei destinatari della decisione (o *policytakers*). L'attore politico attua una delega a favore degli *stakeholders*, ma non si spoglia integralmente delle sue prerogative, anzi le ricostituisce a livello più alto in quanto promotore, garante e difensore del processo. Il secondo possibile atteggiamento è invece di *competizione*: l'attore politico percepisce il processo partecipativo come una minaccia al proprio ruolo consolidato e tenta di attaccarlo assumendo un comportamento antagonista. Vi è infine la terza possibilità, quella dell'*interferenza*: l'attore politico tende a ignorare il processo partecipativo che considera come un esercizio accademico e sostanzialmente influente, e si adopera per trovare soluzioni secondo altre logiche che gli sono proprie e che considera assai più realistiche e efficaci ed in questo modo tende a creare continue interferenze al processo deliberativo.

Tutti e tre gli atteggiamenti (sia pure da parte di soggetti diversi) si sono manifestati nel caso in questione.

Sostegno e presidio. È questo il ruolo assunto dal vice-presidente della provincia (con il pieno appoggio della sua presidente). Egli ha promosso il progetto Nrds e l'ha continuamente presidiato difendendolo dagli attac-

chi che venivano da più parti e affrontando sistematicamente le tensioni che si aprivano su diversi fronti, avvertendo fin dalla prima riunione che era lì “per fischiare i falli, non per mettere la palla in porta”. Si tratta di un caso interessante e tipico: i processi di democrazia deliberativa tendono a essere promossi e gestiti dalle istituzioni anche se talvolta possono essere sollecitati dal basso. Sono “centrati sullo stato” (*state centered*) e non “volontaristici” (Fung e Wright 2001b)⁵¹. L’esistenza di una forte volontà politica (Bobbio 1999) è la condizione imprescindibile per il loro successo. E così è stato anche nel nostro caso: il progetto Nrds non avrebbe retto un giorno, senza la costante opera di sostegno dell’istituzione che lo aveva proposto. Potremmo dire, parafrasando Scharpf (1997), che si è trattato di “un processo deliberativo all’ombra della gerarchia”.

Competizione. Il progetto Nrds è stato, nello stesso tempo, frequente bersaglio di attacchi di attori politici che vedevano in esso un pericoloso concorrente, soprattutto nella fase in cui si è ripromesso di “creare allarme” fra le popolazioni coinvolte, agitando le acque nei collegi elettorali di alcuni eletti, senza ricorrere alla loro mediazione. Questi ultimi hanno percepito il progetto Nrds e la sua scelta di trasparenza, come un tentativo velleitario e presuntuoso che rischiava soltanto di generare tensioni. Essi avrebbero preferito mettere in piedi un processo meno esposto al pubblico e più controllabile da parte loro.

Interferenza. Durante tutto lo svolgimento del processo, gli attori politici non hanno mai smesso di cercare una soluzione in proprio, ritenendo che Nrds fosse un’esperienza lodevole ma ingenua e che alla fine l’onere di sbrogliare la matassa sarebbe inevitabilmente toccato a loro (e si tratta di una posizione esattamente speculare alla precedente). Essi non hanno avversato il progetto, l’hanno sostanzialmente ignorato e hanno continuato a procedere per la loro strada, convinti che fosse l’unica realisticamente praticabile. Sono circolate varie ipotesi sul luogo che sarebbe stato prescelto per l’inceneritore e voci di possibili accordi in corso. La stampa non si è lasciata sfuggire l’occasione ed è uscita più di una volta annunciando che la soluzione era stata finalmente trovata. All’interno della commissione queste voci sono state accolte con irritazione di chi, impegnato in un processo aperto, ragionato e trasparente, si sente scavalcare da manovre occulte.

⁵¹ Secondo Fung e Wright (2001b, p. 25), “Questi esperimenti sono meno ‘radicali’ dei movimenti fondati sull’attivismo nel senso che la loro attività centrale non consiste nel ‘combattere il potere’. Ma sono più radicali nel senso che hanno prospettive di riforma più ampie, sono autorizzati dalle istituzioni a prendere decisioni, e, soprattutto, si propongono di cambiare i processi del potere piuttosto che limitarsi a tentare di spostare di tanto in tanto la direzione del loro esercizio”.

Alla fine il metodo deliberativo è comunque riuscito a prevalere. La commissione ha portato a termine i suoi lavori. E nessuno ha potuto contestare le sue conclusioni.

La questione delle contropartite

Mentre si svolgeva il processo per la selezione dei siti, si è aperta una seconda partita, sempre all'interno della commissione, sulla predeterminazione dei controlli e delle compensazioni cui avrebbero avuto diritto le comunità prescelte. Benché nessun membro della commissione fosse disposto (almeno apertamente) a considerare tali contropartite come la ragione per accettare l'impianto, era ovvio che esse dovessero essere stabilite e soprattutto che dovessero esserlo prima della scelta finale. I partecipanti si trovavano ancora sotto il "velo di ignoranza" (non sapevano quale sorte gli sarebbe toccata) ed erano quindi nelle condizioni di negoziare con il soggetto gestore (l'impresa pubblica che avrebbe costruito e gestito gli impianti) le misure compensative più eque.

Questa idea, pur teoricamente fondata, si è rivelata un po' ingenua. Sia i rappresentanti delle comunità, sia la loro controparte (le aziende) si sono mostrati restii a negoziare "a freddo": le persone in carne ed ossa non amano molto la "condizione originaria"; si rendono conto che sarebbe meglio decidere "prima", ma non hanno sufficienti stimoli concreti per impegnarsi. La discussione sulle contropartite, che ha occupato cinque riunioni della commissione, ha quindi fatto fatica a decollare, si è animata solo alla fine e soprattutto per iniziativa di coloro che ritenevano (a torto o a ragione) di essere tra i prescelti (ossia quando il velo di ignoranza ha cominciato a diradarsi). Anche le aziende dei rifiuti, che avrebbero dovuto sopportare i costi di tale contratto, hanno gestito la trattativa in modo distratto. Esse sono arrivate poco preparate all'appuntamento perché, a causa di profondi dissidi, avevano impiegato tutti e due gli anni per discutere la natura e la struttura societaria del soggetto gestore e soltanto negli ultimi giorni erano riuscite ad abbozzare un accordo tra di loro.

Alla fine comunque la commissione ha approvato il documento sulle contropartite⁵², che è stato sottoscritto dalle aziende. Esso appare un po' sbilanciato a favore delle comunità locali che ricevono compensazioni ingenti e notevoli poteri di controllo sulla gestione degli impianti, ma costi-

⁵² Il documento "Linee guida per l'accordo tra il soggetto gestore e le comunità locali per l'inceneritore e la discarica" può essere consultato all'indirizzo: <http://www.provincia.torino.it/ambiente/nrds/defiline.htm>

tuisse, in ogni caso, un precedente della massima importanza perché fissa in modo preventivo e trasparente le prerogative delle comunità ospitanti che solitamente sono invece negoziati successivamente e in modo occulto tra il proponente e il comune prescelto. L'innovazione più importante consiste nel distribuire sia le compensazioni che i poteri di controllo tra tutti i comuni che si trovano nell'"area di influenza" del sito, indipendentemente dai confini amministrativi (la soluzione abituale è invece quella di "dare tutto" al comune nel cui territorio si trova l'impianto).

**L'efficienza della
deliberazione:
i costi e i tempi**

L'esperienza torinese ha raggiunto i suoi obiettivi, ma a quale prezzo? Le energie impiegate non saranno state eccessive? E, a tali condizioni, un processo dialogico di scelta è realisticamente replicabile e raccomandabile?

I problemi sono due: i costi e i tempi. Sul primo aspetto non si è verificato nulla di abnorme. La Provincia di Torino, finanziatrice del progetto, ritiene di aver speso complessivamente circa 150.000 euro. Tale cifra, che comprende solo le spese vive (consulenze, materiale informativo, ecc.), potrebbe aumentare del 50% qualora si calcolasse anche l'impiego (assai esteso) di personale tecnico e amministrativo interno. Inoltre i membri della commissione hanno lavorato senza alcuna forma di compenso. All'inizio era stata presa in considerazione la possibilità di dare a ciascun partecipante un gettone di presenza (come viene fatto normalmente in analoghe esperienze di Germania o in Gran Bretagna), ma si era preferito rinunciare perché, data la delicatezza della questione, un compenso monetario avrebbe potuto apparire come uno sgradevole strumento di cooptazione (soprattutto per i rappresentanti dei comitati di cittadini). E nel corso dei lavori, nessun partecipante ha sollevato questo problema⁵³. Comunque la corresponsione di un gettone di presenza ai partecipanti avrebbe fatto lievitare il costo totale del 10-15%. Aggiungendo questa voce alle spese vive e alle spese implicite, l'intero costo del progetto potrebbe essere stimato attorno ai 250.000 euro, una cifra che non pare proibitiva.

La questione dei tempi è più delicata. Il progetto Nrds, secondo la previsione iniziale, doveva durare 11 mesi (marzo 2000 - gennaio 2001). È invece durato quasi il doppio, ossia 21 mesi (fino al dicembre 2001). Nel corso del processo si sono verificate continue pressioni da parte dei poli-

⁵³ La richiesta di un gettone di presenza è stata sollevata dal rappresentante di un comitato soltanto nella riunione conclusiva, quando ormai era troppo tardi.

tici e della stampa, perché si facesse presto. La stessa previsione iniziale di 11 mesi fu formulata in modo da rispondere a quelle preoccupazioni. In realtà un processo dialogico richiede inevitabilmente tempo (questo è, sicuramente, il suo tallone d'Achille). Quando si coinvolgono cittadini comuni o amministratori locali, bisogna dar loro il tempo di capire e assimilare questioni tecniche estremamente complesse e di farsi una propria idea. Per realizzare processi aperti e partecipati ci vuole pazienza e non sono consigliabili facili scorciatoie. Il problema centrale è però quello di capire quanto tempo sarebbe occorso per raggiungere il medesimo obiettivo con i metodi tradizionali. Sicuramente i tecnici avrebbero potuto giungere all'individuazione dei siti più idonei in un periodo molto più breve (alcuni mesi sarebbero comunque stati necessari), ma è probabile che le loro decisioni sarebbero state contestate dalle comunità prescelte e che molto tempo sarebbe stato necessario per farvi fronte o per trovare nuove soluzioni.

Bisogna inoltre considerare che un processo dialogico dura a lungo, ma non all'infinito. Poiché si svolge attraverso fasi pre-strutturate e in presenza di regole condivise, è possibile, se non prevedere esattamente la sua durata (gli imprevisti sono sempre in agguato), per lo meno tenerla ragionevolmente sotto controllo. Al termine di ogni fase si possono registrare i risultati acquisiti e procedere oltre. Nei processi ordinari di localizzazione, invece, quando subentra una battuta d'arresto si deve ricominciare ogni volta da capo e qualsiasi previsione diventa impossibile (Bobbio 1999). Vale qui l'aurea regola formulata da Michel Rey (1994): "bisogna perdere tempo prima, per perderne meno dopo".

Conclusioni

Il progetto NrdS ha realizzato un successo superiore alle più rosee aspettative. Malgrado le tensioni e i numerosi contrattempi è riuscito a mandare avanti la discussione per circa un anno e mezzo e a trovare una soluzione accettata da tutte le parti. Ma tale successo è ovviamente solo una tappa, che apre una fase ulteriore, ancora più delicata. Ora infatti la scelta è ristretta a poche alternative: quattro siti per la discarica e due per l'inceneritore. Su queste alternative si aprirà la procedura di impatto ambientale che porterà alla scelta definitiva del sito e alla formulazione del progetto. Ci saranno verosimilmente nuove proteste locali, rese più acute dalla riduzione del ventaglio di scelta, che si riverbereranno nell'arena politica e potranno tradursi in nuovi veti. Soltanto quando tutto sarà concluso, sarà possibile tracciare un vero bilancio.

Questo non significa che si riparta da zero. Il processo deliberativo ha

avuto l'effetto di privare le opposizioni locali dei due argomenti chiave: "non ci avete coinvolti", "perché proprio qui e non altrove?" che solitamente appaiono irresistibili. Nei processi ordinari di localizzazione infatti le scelte vengono compiute dagli esperti e l'esame delle localizzazioni alternative è spesso superficiale. Questo è il punto di forza del progetto Nrds. Naturalmente la sua ipotesi di fondo (ossia che la deliberazione democratica sia una buona fonte di legittimazione per le scelte sgradevoli) potrà essere clamorosamente falsificata. È possibile (ma, obiettivamente, non molto probabile) che le scelte indicate dalla commissione vengano ignorate dal mondo politico. È anche possibile, e questa sarebbe la falsificazione più scottante, che contro i siti così individuati insorga un'opposizione locale che sia in grado di bloccare quelle scelte, malgrado tutto il lavoro deliberativo e democratico che le hanno precedute. Staremo a vedere e ci ragioneremo su.

Qui mi preme fermare l'attenzione su due temi più generali. In primo luogo l'analisi di esperienze concrete, come quella torinese, è in grado di offrire un contributo significativo alla teoria della democrazia deliberativa, come credo di aver mostrato nelle pagine precedenti. E infatti "iniettare riflessioni sulle esperienze empiriche nell'attuale dibattito sulla democrazia deliberativa può paradossalmente ampliarne gli orizzonti immaginativi, oltre che immettervi un po' di realismo" (Fung e Wright 2001b, p. 6), dal momento che le sperimentazioni pratiche "estendono l'applicazione della deliberazione dalle questioni astratte sui conflitti di valore e sui principi di giustizia a questioni molto concrete come la pavimentazione delle strade, il miglioramento delle scuole o la gestione degli ambienti naturali" (ivi. p. 16).

In secondo luogo occorre notare che l'esperienza Nrds non è affatto una mosca bianca, neppure nel nostro paese. Le esperienze di *empowered deliberative democracy* (Fung e Wright 2001) si stanno diffondendo, sia pure con modalità e caratteristiche molto diverse tra di loro, in numerosi contesti locali, soprattutto nel campo delle scelte urbanistiche e ambientali (Balducci 2001, Scavi 2002). Le impasses cui vanno incontro i tradizionali metodi di decisione politica, quando sono posti di fronte a problemi intrattabili, sollecitano la ricerca di altre vie, che richiedono il trasferimento di poteri ai cittadini, la costruzione di arene deliberative e lo sviluppo di approcci discorsivi. Siamo solo ai primi passi, ma ciò comporta una ridefinizione radicale dello spazio della politica e la crescita di forme di mediazione professionalizzata. Mutano in sostanza gli attori del *policymaking* e le loro modalità di interazione. Tutto questo appare in controtendenza rispetto alle spinte dominanti verso una democrazia plebisci-

taria, personalistica e sintonizzata sui sondaggi. E tuttavia non per questo le esperienze di democrazia deliberativa sono condannate a soccombere. Esse costituiscono una risposta quasi obbligata ai nodi che le armi classiche della democrazia e della politica non riescono a sbrogliare. Se la “poliarchia direttamente deliberativa” immaginata da Joshua Cohen e Charles Sabel (1997) non è propriamente dietro l’angolo, le sperimentazioni di questo genere sono destinate a diffondersi e a creare, sia pure in modo puntiforme, scenari nuovi.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Balducci, Alessandro., 2001: "La partecipazione nel contesto delle nuove politiche urbane", in D. Bianchi e E. Zanchini, *Ambiente Italia 2001*, Milano, Edizioni Ambiente, pp.59-71.
- Bessette, Joseph M., 1994, *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*, Chicago & London, University of Chicago Press.
- Bohman, James, 1996, *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Bobbio, Luigi e Zeppetella, Alberico (a cura di), 1999, *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, Franco Angeli.
- Bobbio, Luigi, 1999, "Un processo equo per una localizzazione equa", in L. Bobbio e A. Zeppetella (a cura di), 1999, pp. 185-237.
- Callon, Michel, Lascoumes, Pierre, Barthe, Yannick, 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.
- Cohen, Joshua, 1998, "Democracy and Liberty", in J. Elster (a cura di), 1998a, pp. 185-231.
- Cohen, Joshua e Sabel, Charles, 1997, "Directly-Deliberative Polyarchy", in *European Law Journal*, 3, n. 4, pp. 313-342.
- Dryzek, John S., 1990, *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Elster, Jon, 1993, *Argomentare e negoziare*, Milano, Anabasi.
- Elster, Jon (a cura di), 1998a, *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Elster, Jon, 1998b, "Introduction", in Id. (a cura di), 1998a, pp.1-18.
- Elster, Jon, 1998c, "Deliberation and Constitution Making", in Id. (a cura di), 1998a, pp. 97-122.
- Fearon, James D., 1998, "Deliberation as Discussion", in J. Elster (a cura di), 1998a, pp. 44-68.
- Fishkin, James S., 1991, *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*, New Haven & London, Yale University Press.
- Font, Núria, 1998, *New Instruments of Citizen Participation*, Universitat Autònoma de Barcelona, Working Paper n.152, www.diba.es/icps/working_papers/docs/wp_i_152.pdf
- Forester, John, 1999, *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, Mass., MIT Press.

- Fung, Archon e Wright, Erik Olin (a cura di), 2001a, *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participation*, versione provvisoria e ancora incompleta:
www.scs.wisc.edu/~wright/DeepDem.pdf
- Fung, Archon e Wright, Erik Olin, 2001b, "Thinking About Empowered Participatory Governance", in Id. (a cura di), 2001a, pp. 3-45.
- Gallimbeni, Riccardo, Piani, Lucia e Zeppetella, Alberico, 1999, "La concertazione dimezzata. Il terminale di rigassificazione del metano liquido a Monfalcone", in L. Bobbio e A. Zeppetella (a cura di), 1999, pp. 53-108.
- Gambetta, Diego, 1998, " "Claro!": An Essay on Discursive Machismo", in J. Elster (a cura di), 1998a, pp. 19-43.
- Garbe, Detlef, 1986, "Planning Cell and Citizen Report: a report on German experiences with new participation instruments", in *European Journal of Political Research*, n. 14, p. 221-236.
- Gutmann, Amy, Thompson, Dennis, 1996, *Democracy and Disagreement*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Johnson, James, 1998, "Arguing for Deliberation: Some Skeptical Considerations", in J. Elster (a cura di), 1998a, pp. 161-184.
- Kunreuther, Howard, 1996, "Voluntary Procedures for Siting Noxious Facilities: Lotteries, Auctions, and Benefit Sharing", in D. Muton (a cura di), 1996, pp. 338-357.
- Lindblom, Charles E., 1959, "The Science of Muddling Through, in *Public Administration Review*, pp.78-88.
- Majone, Giandomenico, 1989, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven & London, Yale University Press,
- Manin, Bernard, 1987, "On Legitimacy and Political Deliberation", in *Political Theory*, 15, 3, pp. 338-368.
- Mouffe, Chantal, 1999, "Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?", in *Social Research*, pp. 745-758.
- Muton, Don (a cura di), 1996, *Hazardous Waste Siting and Democratic Choice*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- Nino, Carlos Santiago, 1996, *The Constitution of Deliberative Democracy*, New Haven & London, Yale University Press.
- Pellizzoni, Luigi, 1998, "Conoscenza, deliberazione e cooperazione", in *Rassegna italiana di sociologia*, 38, 4, pp. 377-419.
- Pellizzoni, Luigi, 2002, "Dilemmi della democrazia nel Participatory Technology Assessment", in *Sociologia e politiche sociali*, 5, 1, pp. 65-95.

- Przeworki, Adam, 1998, "Deliberation and Ideological Domination", in J. Elster (a cura di), 1998a, pp. 140-160.
- Rabe, Barry G., 1994, *Beyond NIMBY. Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, Washington D.C., The Brooking Institution.
- Rey, Michel, 1994, *Pour une gestion stratégique du processus de décision en aménagement du territoire et en environnement*, Losanna, C.E.A.T.
- Sanders, Lynn M., 1997, "Against Deliberation", in *Political Theory*, 25, n. 3, pp. 347-376.
- Simon, Herbert A., 1967, *Il comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2. ed.
- Schärlig, Alain, 1985, *Décider sur plusieurs critères. Panorama de l'aide à la décision multicritère*, Lausanne, Presses Politechniques Romandes.
- Scharpf, Fritz W., 1997, *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press, 1997.
- Schön, Donald e Rein, Martin, 1994, *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York, Basic Books.
- Sclavi, Marianella, 2000, *Arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Milano, Le vespe.
- Sclavi, Marianella, 2002, *Avventure urbane. Fare urbanistica partecipata*, Milano, Eleuthera.

Appendice

L'ELABORAZIONE DELLE GRADUATORIE DEI SITI

a cura di Luigi Bobbio e Maria Franca Norese

61

L'elaborazione delle graduatorie dei siti è stata effettuata a partire da due serie di dati scaturite dal lavoro della commissione: a) le due tabelle di valutazione dei siti; b) le due tabelle di attribuzione dei pesi.

La tabelle di valutazione dei siti

Le valutazioni dei siti sono riprodotte nella tab. 1 (discarica) e nella tab. 2 (inceneritore). Esse sono il frutto di un anno e mezzo di lavoro della commissione che si è svolto secondo le seguenti fasi:

- a) *verifica dell'ammissibilità dei siti*: alla luce dei criteri di ammissibilità contenuti nel programma provinciale il numero dei siti in gara è stato progressivamente ridotto: da 21 a 9 per la discarica e da 17 a 13 per l'inceneritore;
- b) *definizione dei criteri* per la valutazione dei siti: per la discarica la commissione ha definito 14 criteri; per l'inceneritore ne ha definiti 13;
- c) *relazioni tecniche*: per ciascun criterio è stata presentata una relazione tecnica che ha analizzato la situazione di ogni sito in relazione a quel criterio; le relazioni sono state predisposte da diversi gruppi di esperti (della Provincia di Torino, dell'Arpa e del Dipartimento scienze della terra dell'università di Torino). Per alcuni criteri le informazioni sono state fornite direttamente dai comuni interessati. I componenti della commissione hanno presentato le loro osservazioni sulle relazioni; si sono svolti incontri diretti con i tecnici che le avevano elaborate e, in base agli argomenti prodotti, le relazioni sono state modificate o integrate;
- d) *valutazione dei siti*: sulla base delle relazioni tecniche di cui al punto precedente, il gruppo di lavoro Nrds ha assegnato una valutazione sintetica a ciascun sito in relazione a ciascun criterio. Tali valutazioni consistono, di volta in volta, in grandezze cardinali o ordinali. Le prime sono espresse da un numero che indica una misura (p.es. la distanza in Km del sito dal casello autostradale), le seconde rappresentano un ordinamento (p.es. prima, seconda ... ultima classe; ottimo, buono, medio ecc.) Anche le valutazioni sono state presentate in

commissione, discusse e, se del caso, corrette. Per alcuni criteri la commissione ha deciso di porre una soglia di indifferenza (q), ossia di fissare un intervallo entro cui le valutazioni di due siti sono considerate identiche, e una soglia di preferenza (p), ossia un intervallo al di là del quale le valutazioni di due siti sono considerate nettamente diverse. Nelle tabella 1 e 2 i segni + e - indicano il verso secondo cui devono essere lette le valutazioni. Il segno + indica che l'idoneità del sito cresce al crescere del valore assegnato. Il segno - indica, viceversa, che il sito è tanto più idoneo quanto più basso è il valore assegnato.

Le due tabelle di attribuzione dei pesi

Poiché i criteri, così individuati, potevano assumere una diversa importanza per i diversi componenti della commissione, si è chiesto a ciascuno di essi di esprimere il proprio giudizio sull'importanza relativa di ciascun criterio mediante l'assegnazione dei pesi. La commissione ha definito le seguenti regole per l'assegnazione dei pesi:

- a) la somma dei pesi assegnati ai criteri deve essere pari a 100;
- b) a nessun criterio può essere assegnato un peso nullo;
- c) il rapporto tra il peso più alto e il peso più basso non può essere superiore a 20
- d) a nessun criterio può essere attribuito un peso superiore a 50.

L'assegnazione dei pesi da parte dei membri della commissione è presentata nella tab. 3 (discarica) e nella tab. 4 (inceneritore). Per la discarica i pesi sono stati definiti da 14 membri della commissione, secondo 13 distribuzioni differenti. Per l'inceneritore la medesima operazione è stata compiuta da 27 persone, secondo 24 distribuzioni differenti.

Le graduatorie individuali

Si è quindi proceduto a elaborare tante graduatorie dei siti quante erano distribuzioni dei pesi: ossia 13 graduatorie per la discarica e 24 graduatorie per l'inceneritore.

Questa operazione è stata svolta attraverso l'applicazione del metodo di Analisi multicriteri ELECTRE III.

Il metodo prevede che, come primo passo, tutti i siti siano confrontati a coppie fra di loro, verificando criterio per criterio qual è il sito che presenta le condizioni migliori per l'insediamento, e che si aggregino i risultati dei confronti, tenendo conto dell'importanza attribuita a ciascuno dei criteri (ossia dei pesi espressi in relazione ai criteri). Ciò fornisce una prima visione complessiva delle caratteristiche di ogni sito (ed anche una

misura della *credibilità della relazione* analizzata), caratteristiche che, se sono diverse da quelle degli altri siti, permettono di superarli globalmente nel confronto a coppie o indicano che il sito è superato da altri.

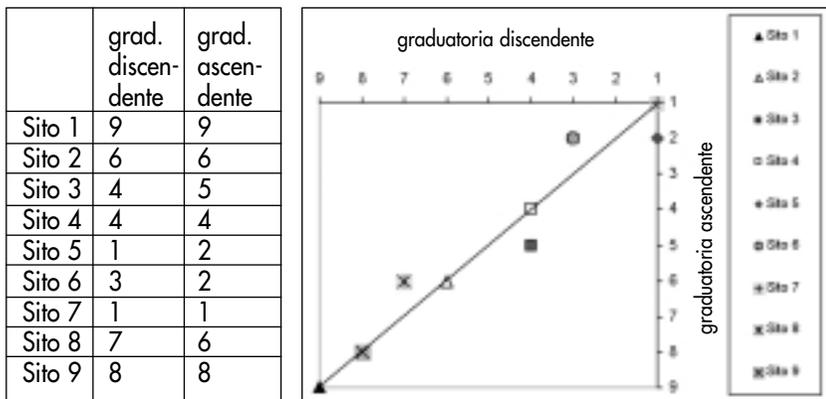
Il secondo passo consiste dapprima nella formulazione di due graduatorie:

- la prima graduatoria, detta *discendente o dall'alto*, identifica via via i siti migliori per l'insediamento (quelli cioè che ne superano molti altri, in termini di maggiore idoneità all'insediamento, e che contemporaneamente sono superati da pochi altri siti o da nessuno) e li ordina dal migliore al peggiore;
- la seconda graduatoria, detta *ascendente o dal basso*, ordina invece i siti partendo dai peggiori, cioè da quelli che ne superano pochi o nessuno e sono superati da molti o addirittura da tutti.

Le due diverse costruzioni di graduatoria, che possono fornire gli stessi risultati o risultati prossimi, servono a proporre un risultato complessivo più robusto e con maggiore capacità di distinguere i siti.

Ognuno dei membri della commissione che aveva espresso i pesi, ha così ricevuto i propri risultati, ossia l'ordinamento dei siti (espresso da una graduatoria discendente e da una graduatoria ascendente) che deriva dalle proprie preferenze circa l'importanza dei diversi criteri. Tali risultati sono stati comunicati utilizzando lo schema rappresentato nell'esempio della fig. 1. Nell'esempio, i siti sono nove e di ognuno è indicata la posizione nella graduatoria discendente ed in quella ascendente. Le posizioni sono poi riportate sul grafico a fianco: il sito 7 è in prima posizione in entrambe le graduatorie, mentre il sito 5 è in prima posizione dall'alto e solo in seconda dal basso. Sulla diagonale compaiono i siti che assumono la stessa posizione nelle due graduatorie, fuori dalla diagonale quelli che assumono posizioni diverse e che risultano più lontani dalla diagonale più le posizioni sono diverse. Nell'esempio non si evidenziano posizioni molto diverse ed è facile indicare la graduatoria finale (sito 7, poi 5, 6, 4, 3, 2, 8, 9 e 1). Risultati molto diversi nelle due graduatorie sono un segnale della difficoltà ad attribuire con certezza una posizione ad un sito nella graduatoria finale, difficoltà che può essere legata a più fattori ed in questo tipo di problema principalmente alla natura contraddittoria delle caratteristiche del sito, alcune decisamente a favore del suo utilizzo ed alcune contro.

Fig. 1 – Esempio di graduatoria individuale



Il confronto tra le graduatorie individuali

Questa prima fase del lavoro ha fornito quindi come risultato l'elaborazione e la presentazione delle graduatorie individuali (13 per la discarica e 24 per l'inceneritore). Naturalmente le graduatorie sono risultate diverse perché al variare dei pesi (ossia dell'importanza assegnata ai diversi criteri) muta anche l'ordinamento dei siti. Si è quindi passati al confronto tra le graduatorie individuali allo scopo di esaminare quali fossero le convergenze e le divergenze tra di esse.

Per realizzare questo confronto è stato costruito un grafico per ogni sito in cui sono riportate le posizioni ottenute da quel sito in tutte le graduatorie individuali (discendenti e ascendenti). Il risultato di questo confronto è riportato nella fig. 3 per la discarica, dove figurano nove grafici relativi ai nove siti; e nella fig. 4 per l'inceneritore dove figurano tredici grafici relativi ai tredici siti. I grafici relativi alla discarica sono formati ciascuno da 13 punti che corrispondono alle 13 graduatorie individuali. I grafici relativi all'inceneritore sono formati da 24 punti che corrispondono alle 24 graduatorie individuali.

Quando, al variare di alcuni pesi, la posizione del sito rimane la stessa, questa è indicata nei grafici con un grappolo di punti che nella realtà si sovrappongono totalmente.

I risultati del confronto per la discarica

I nove grafici corrispondenti ai siti per la discarica presentano situazioni differenti. In un caso tutte le distribuzioni di pesi si concentrano su due posi-

zioni, è il caso del sito di Torrazza che risulta o primo sia dall'alto che dal basso oppure terzo dall'alto e primo dal basso. Ciò significa che anche al variare dei pesi le valutazioni sui criteri portano ad indicazioni quasi univoche. Diversa è la situazione di altri siti, ed in particolare di Santena, dove si nota una forte dispersione delle posizioni al variare dei pesi.

Piuttosto netta è la distinzione tra i siti, al punto da poterli attribuire a due classi, quella delle alternative con le caratteristiche migliori per la localizzazione, da sottoporre a valutazione di impatto ambientale, e le altre. È facile identificare nella prima classe Torrazza e Montanaro aiD/3, i due siti migliori, a cui si aggiungono Montanaro aiD/4 e Foglizzo aiD/1 che presentano posizioni diverse in graduatoria, al variare dei pesi, ma tutte comprese tra le prime cinque.

Nella seconda classe compaiono Santena, sicuramente non tra i siti migliori per la posizione non univocamente definita dalla Commissione (variabile tra la terza e la nona in graduatoria), Poirino chD/10, non molto diverso da Santena anche se più spostato verso le posizioni di coda, Foglizzo aiD/2, Pralormo e Poirino chD/6, in posizioni più o meno concentrate ma sempre al di fuori delle prime cinque.

I risultati del confronto per l'inceneritore

Il confronto tra i grafici dei tredici siti per l'inceneritore, mostra una netta distinzione tra i due siti con le caratteristiche migliori per la localizzazione, da sottoporre a valutazione di impatto ambientale, e tutti gli altri. Infatti nel caso di Volpiano tutte le graduatorie individuali, ad eccezione di una, pongono il sito o nettamente in prima posizione o, solo in tre casi, tra la prima e la seconda posizione. Per il sito di Chivasso PIS ail/1 tutte le graduatorie individuali, ad eccezione di due, pongono il sito o nettamente in prima posizione o tra la prima e la terza posizione.

Tra gli altri siti, si distinguono nettamente Leini e soprattutto Caselle, per il concentrarsi dell'indicazione che li vede come i siti meno adatti all'insediamento, mentre più difficile diviene la distinzione tra gli altri siti. Riva presso Chieri, Chieri e Torino Gerbido aml/3 presentano posizioni molto diversificate ma nessuna di esse li vede nelle posizioni di testa. Torino Michelin aml/1 presenta la dispersione massima (da una posizione a cavallo tra la prima e la terza sino a due indicazioni che lo pongono a cavallo tra la tredicesima e la dodicesima) e quindi non esiste per il sito una posizione univocamente definita dalla commissione. Analoga situazione si ha per Carmagnola. Santena vede concentrare le diverse indicazioni su una posizione intermedia, a metà della graduatoria. Invece Chivasso Lancia ail/2, Torino Mirafiori aml/2 e San Benigno si caratte-

rizzano per una nutrita serie di indicazioni che li pongono nelle prime posizioni, ma contemporaneamente una dispersione delle altre indicazioni che li vede circa a metà della graduatoria. Questi ultimi tre siti costituiscono quindi una classe a sé, dopo i primi due proposti per una valutazione di impatto ambientale.

Conclusioni

Le graduatorie finali che scaturiscono dal confronto tra le graduatorie individuali sono presentate nella fig. 4 per la discarica e nella fig. 5 per l'inceneritore.

Da esse risulta che i siti con le caratteristiche migliori da avviare alla valutazione di impatto ambientale sono:

- *quattro* per la discarica: Torrazza aiD/5, Montanaro aiD/3, Montanaro aiD/4 e Foglizzo aiD/1
- *due* per l'inceneritore: Volpiano cal/4 e Chivasso PIS ail/1.

Tab. 1 - Valutazione dei siti per la discarica (q = soglia di indifferenza; p = soglia di preferenza)

	C ₁	C ₂	C ₃	C ₄	C ₅	C ₆	C ₇	C ₈	C ₉	C ₁₀	C ₁₁	C ₁₂	C ₁₃	C ₁₄
	Accesso	Casella	Centri ab.	Carichi	Racc.	Popolaz.	Strade	Falda	Paesaggio	Agricolo	Vocazi.	Natural.	Superficie	Zone
	+	-	+	-	-	-	-	-	-	+	-	+	+	-
verso				q=10		q=250	q=0,5						q= 21.000	
q, p				p= 100		p= 500							p= 180.000	
Foglizzo aiD/1	Buona 3	6	2- evitabile	1157	2	2466	1	2	4	8	2- media	3	1.178.454	2
Foglizzo aiD/2	Buona 3	6	2- evitabile	1127	2	2382	0,5	5	7	6	2- media	1	1.658.028	1
Montanaro aiD/3	Buona 3	6	3- non necessario	1016	2	3990	1	4	5	9	1- ridotta	2	1.426.782	1
Montanaro aiD/4	Ottimale 4	4	3- non necessario	1041	2	4467	1	5	6	6	1- ridotta	7	1.118.781	1
Torrazza aiD/5	Buona 3	1,5	3- non necessario	1425	1	4427	1	2	1	10	1- ridotta	9	484.832	3
Santena chD/3	Buona 3	4,8	3- non necessario	1138	1	9583	1,8	8	3	2	3- elevata	10	185.161	3
Poirino chD/6	Sufficiente 1	10	1- inevitabile	765	3	631	0,3	8	9	1	3- elevata	7	185.178	4
Poirino chD/10	Sufficiente 1	10	1- inevitabile	653	3	416	4,5	1	10	2	3- elevata	6	238.985	3
Pralormo chD/9	Discreta 2	11,5	3- non necessario	724	2	594	1,9	5	9	4	3- elevata	5	247.132	4

Tab. 2 - Valutazione dei siti per l'inceneritore (q = soglia di indifferenza; p = soglia di preferenza)

	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	
q, p $p=0$	Acessibilità $q=0$ $p=0$	Traffico $q=0$ $p=0$	Energia $q=0$ $p=0$	Area $q=0$	Esondab. $q=p=1$ $p=5000$	Aree abit. $q=1000$ $q=0$ $p=0$	Aree agric. $q=0$ $p=0$	Progetti $q=0$ $p=0$	Carichi 1 $q=0,5$ $p=2$	Carichi 2 $q=0$ $p=0$	Visibilità $q=1000$ $p=2000$	Baricentr. $q=0$ $p=0$	C12	C13
	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Caselle ca/1	Bassa 2	Media 4	3	6	3	9356	7	sì 1	4	16	8	10.100	1	
Leini ca/2	Bassa 2	Media 4	3	8	2	9.906	5	no 0	6	16	4	10.100	1	
S. Benigno ca/3	Bassa 2	Bassa 2	6	2	5	3.679	2	no 0	3	2,5	9	18.600	1	
Volpiano ca/4	Elevata 5	Bassa 2	3	6	1	5.160	0	no 0	4	4,5	1	14.400	1	
Chivasso ca/1	Elevata 5	Nessuna 1	3	1	3	9.022	0	no 0	4	5	7	22.300	1	
Chivasso Lancia ca/2	Elevata 5	Nessuna 1	3	3	1	18.479	4	sì 1	4	5	2	22.500	1	
Torino Michelin am/1	Elevata 5	Elevata 5	1	4	0	52.351	1	sì 1	9	24	6	5.700	1	
Torino Mirafiori am/2	Elevata 5	Medio bassa 3 Bassa 2	1	5	0	161.789	0	sì 1	5	8	1	6.700	2	
Torino Gerardo am/3	Media 4	Bassa 2	2	1	0	33.547	5	sì 1	6	18,5	6	8.500	3	
Chieri ch/2	Sufficiente 3	Medio bassa 3 Media 4	4	3	6	10.700	5	no 0	3	3,5	10	13.700	1	
Riva presso Chieri ch/3	Bassa 2	Media 4	6	3	0	1.430	4	sì 1	2	2,5	9	18.900	2	
Santena ch/5	Bassa 2	Bassa 2	5	8	1	6.345	4	no 0	2	3,5	8	16.000	1	
Carmagnola ch/10	Elevata 5	Nessuna 1	4	3	1	20.490	8	sì 1	2	2,5	6	24.000	1	

Tab. 3 – Discarica: i pesi

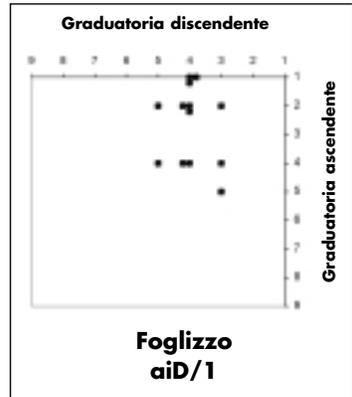
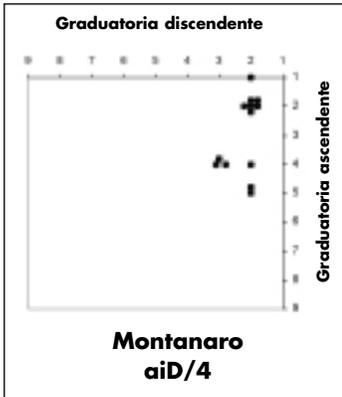
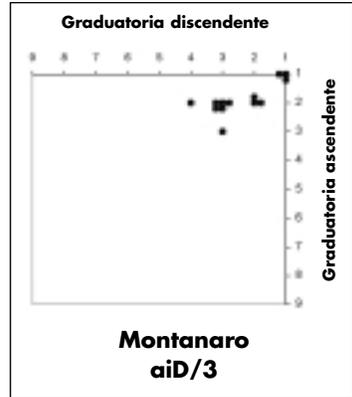
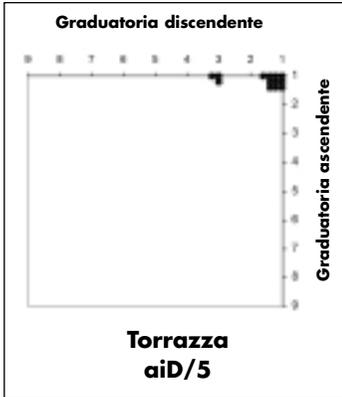
	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13	P14
C1	10,0	13,0	6,0	4,0	7,0	6,0	6,5	6,0	11,0	7,0	4,0	6,5	6,5	6,5
C2	10,5	13,0	6,0	4,0	2,0	6,0	6,5	8,0	8,5	7,0	1,0	6,5	4,0	4,0
C3	3,5	13,0	6,0	7,0	10,0	6,0	6,5	6,0	8,5	7,0	9,0	8,0	9,0	9,0
C4	6,0	1,5	6,0	13,0	12,5	6,0	6,5	3,5	6,0	1,5	11,0	8,0	9,0	9,0
C5	3,5	13,0	10,0	7,0	2,0	6,0	11,0	10,5	6,0	7,0	1,0	8,0	4,0	4,0
C6	1,0	10,0	6,0	7,0	10,0	6,0	6,5	2,5	4,0	7,0	12,0	8,0	6,5	6,5
C7	8,0	13,0	6,0	7,0	10,0	6,0	6,5	10,5	6,0	9,0	1,0	8,0	6,5	6,5
C8	6,0	4,0	6,0	13,0	12,5	10,0	11,0	6,0	8,5	7,0	12,0	8,0	11,5	11,5
C9	10,5	1,0	6,0	7,0	10,0	10,0	6,5	10,5	6,0	9,0	6,5	8,0	11,5	11,5
C10	8,0	7,0	10,0	7,0	7,0	10,0	6,5	6,0	8,5	9,0	9,0	8,0	11,5	11,5
C11	10,5	7,0	10,0	2,0	4,0	6,0	6,5	10,5	6,0	12,0	9,0	6,5	6,5	6,5
C12	10,5	1,5	10,0	10,0	4,0	10,0	6,5	10,5	8,5	9,0	12,0	8,0	6,5	6,5
C13	6,0	1,5	6,0	2,0	7,0	6,0	6,5	6,0	11,0	7,0	6,5	6,0	3,0	3,0
C14	6,0	1,5	6,0	10,0	2,0	6,0	6,5	3,5	1,5	1,5	6,0	2,5	4,0	4,0
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Segue Tab. 4 – Inceneritore: i pesi

	P15	P16	P17	P18	P19	P20	P21	P22	P23	P24	P25	P26	P27	
C1	Accessibilità	13,0	7,5	16,0	5,0	11,0	10,1	8,0	10,0	12,0	1,0	12,0	7,0	7,5
C2	Traffico	10,0	11,0	9,0	1,5	14,0	10,1	8,0	10,0	12,0	20,0	12,0	12,4	7,5
C3	Energia	4,5	11,0	12,0	15,0	4,5	10,1	11,5	12,5	6,5	1,0	2,0	4,0	4,5
C4	Disponibilità area	10,0	3,5	12,0	1,5	11,0	10,1	8,0	12,5	10,0	20,0	2,0	7,0	10,5
C5	Esondabilità	13,0	4,5	9,0	8,0	14,0	10,1	11,5	1,5	12,0	1,0	2,0	1,0	4,5
C6	Danni aree ab.	13,0	2,0	5,0	1,5	8,0	1,0	5,0	7,0	6,5	5,0	12,0	12,4	4,5
C7	Danni aree agric.	7,0	7,5	9,0	15,0	8,0	10,1	8,0	7,0	6,5	1,0	7,0	4,0	10,5
C8	Danni progetti	1,5	7,5	1,0	12,0	1,0	10,1	5,0	7,0	6,5	20,0	16,5	7,0	7,5
C9	Carichi amb.	7,0	7,5	5,0	8,0	4,5	10,1	15,0	10,0	12,0	20,0	16,5	12,4	13,5
C10	Grandi carichi	1,5	5,5	2,0	1,5	1,0	10,1	5,0	10,0	6,5	5,0	12,0	12,4	13,5
C11	Visibilità	10,0	7,5	2,0	8,0	11,0	6,1	5,0	1,5	6,5	4,0	2,0	4,0	10,5
C12	Baricentr.	5,0	14,0	16,0	15,0	1,0	1,0	5,0	7,0	1,5	1,0	2,0	4,0	4,5
C13	Distanza	4,5	11,0	2,0	8,0	11,0	1,0	5,0	4,0	1,5	1,0	2,0	12,4	1,0
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fig. 2 - Discarica:
confronto tra le graduatorie individuali sito per sito

72



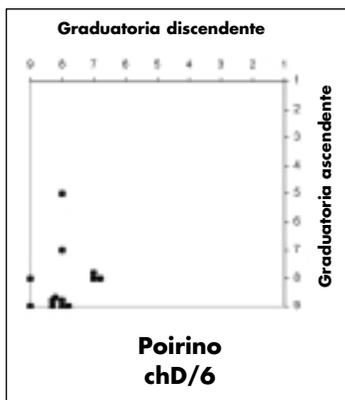
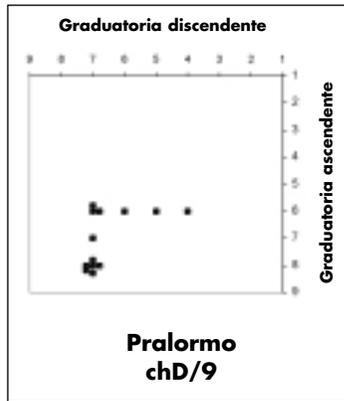
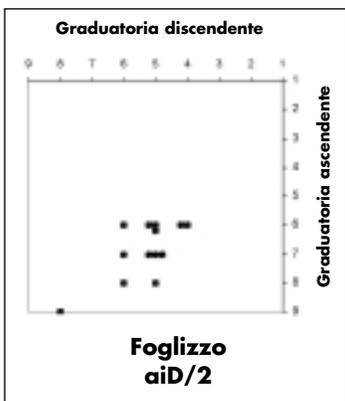
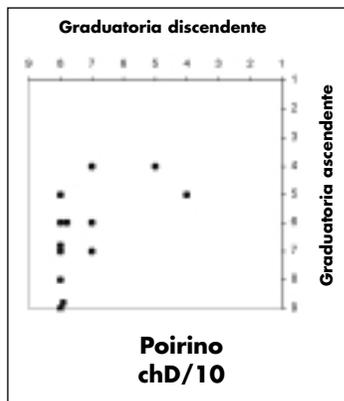
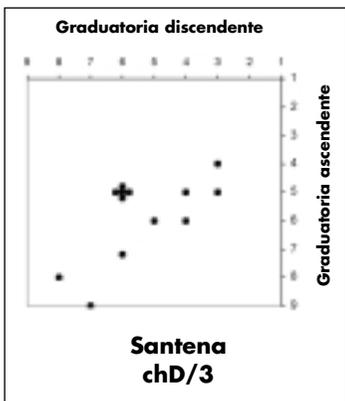
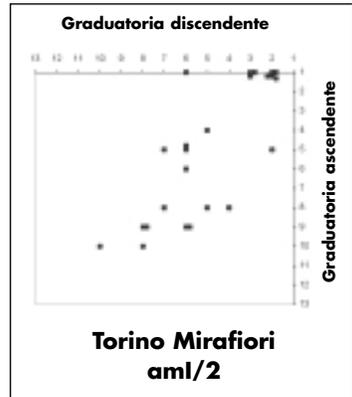
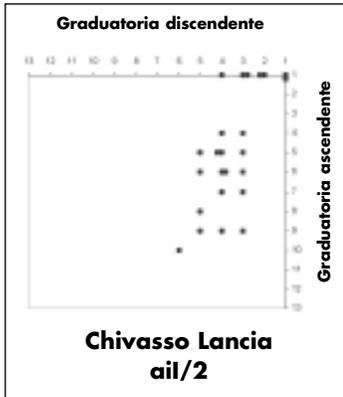
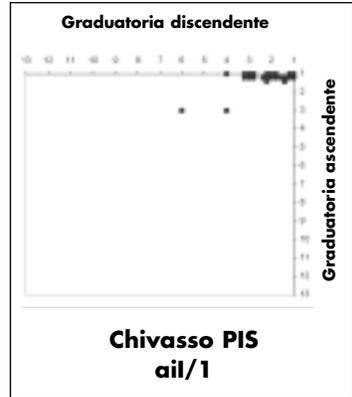
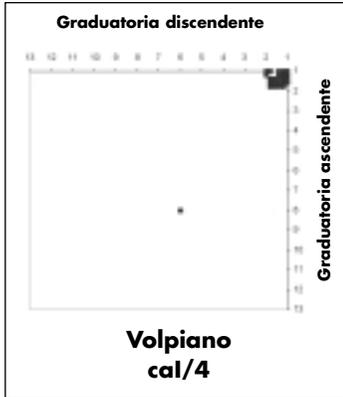
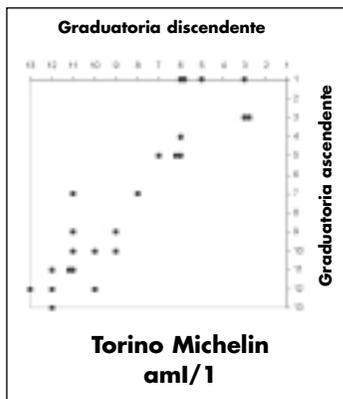
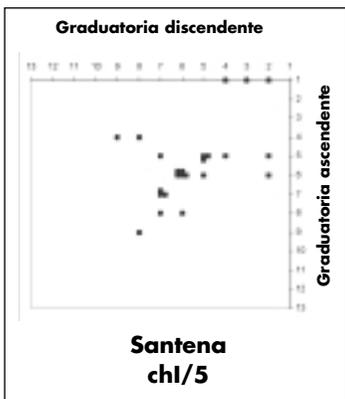
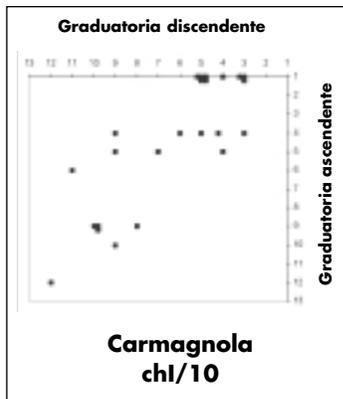
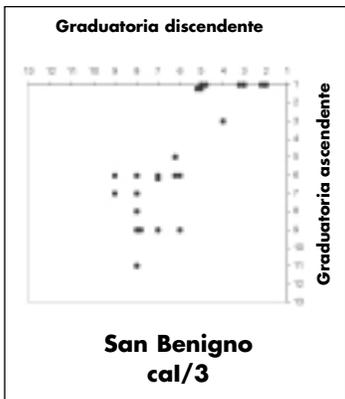


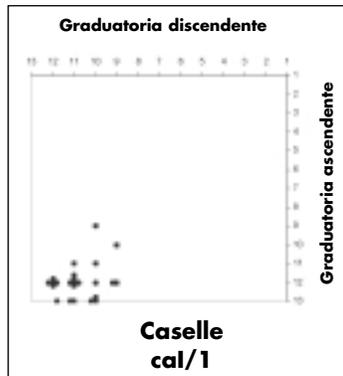
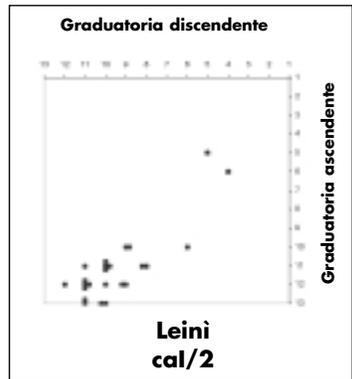
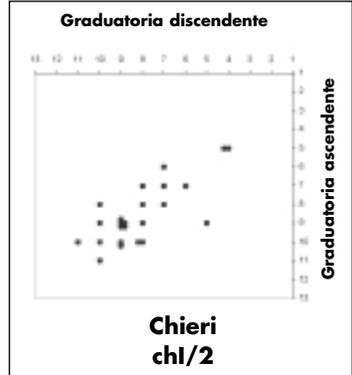
Fig. 3 - Inceneritore:
confronto tra le graduatorie individuali sito per sito

74





*Segue Fig. 3 - Inceneritore:
confronto tra le graduatorie individuali sito per sito*



*Fig. 4 - Discarica:
graduatoria finale*



**Torrazza aiD/5
Montanaro aiD/3
Montanaro aiD/4
Foglizzo aiD/1**

Alternative
migliori
da sottoporre
a valutazione
di impatto
ambientale

**Santena chD/3 Poirino chD/10 Foglizzo aiD/2
Pralormo chD/9 Poirino chD/6**

*Fig. 4 - Inceneritore:
graduatoria finale*



Volpiano cal/4
Chivasso PIS ail/1

Alternative
migliori
da sottoporre
a valutazione
di impatto
ambientale

Torino aml/2 Chivasso Lancia chl/5 San Benigno cal/3

Carmagnola chl/10
Santena chl/5
Torino Michelin aml/1
Torino Gerbido aml/3
Chieri chl/2
Riva presso Chieri chl/3
Leinì cal/2
Caselle cal/1

ELENCO WORKING PAPERS PUBBLICATI

2002 n.1 Luigi Bobbio, *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*

ISTRUZIONI AGLI AUTORI

- Il documento va fornito come file e non deve superare le 100 cartelle di 2.000 caratteri circa cadauna in carattere Times corpo 12, interlinea singola (vedi nel programma Microsoft Word: strumenti > conteggio parole > caratteri spazi inclusi);
 - due grafici – o tabelle – escludono una cartella di testo;
 - il testo e le tabelle devono essere forniti in Microsoft Word;
 - i grafici in Microsoft Excel.
- Deve includere un abstract di non più di 100 parole da redigere in italiano e in inglese.
- Le note devono essere ridotte al minimo.

