



**Convegno di EcoOne**  
*Castel Gandolfo, 17 – 19 aprile 2009*

## **Pratiche di partecipazione politica e gestione dei rifiuti**

Daniela Ropelato

### **Due scenari contraddittori**

Vorrei considerare separatamente, in un primo momento, partecipazione e questione rifiuti, per presentare poi, nell'ultima parte, l'analisi di un caso in cui tale problematica è stata affrontata attivando un'interessante procedura partecipativa.

Iniziamo dunque dalla partecipazione, descrivendo due scenari facilmente riconoscibili nell'attuale clima politico e culturale, soprattutto nel nostro Paese. Fa parte del primo scenario **la tendenza a svalutare e giudicare insignificante l'impegno dei cittadini a partecipare**, quasi si trattasse essenzialmente di un problema da tollerare, di un intralcio da controllare perché produca il minor numero di danni. Si sente affermare: certo, non è possibile opporsi al riconoscimento del diritto dei cittadini a partecipare, ma la decisione politica ha un'altra dignità... Alle istituzioni va assicurata piena autonomia, quell'autonomia tra il resto consacrata al momento del voto dalla delega ricevuta. Se poi la cittadinanza chiede informazioni e coinvolgimento, è sufficiente limitarsi ad aprire un sito web, fermarsi ad ascoltare le rimostranze di alcuni comitati, convocare qualche riunione. In Italia, questo ragionamento sembra permeare ancor più i processi amministrativi da quando l'elezione diretta del sindaco e le riforme in senso maggioritario hanno indirizzato verso uno stile di spiccato decisionismo l'amministrazione del territorio.

Il secondo scenario non è meno problematico: **le istituzioni rappresenterebbero il contenitore di ogni tipo di inefficienze, mentre la società civile sarebbe sempre e comunque un motore di sviluppo**. La lettura della partecipazione che ne deriva, semplicista e ingenua, sottovaluta - e di conseguenza approfondisce - le contraddizioni e i

conflitti che la indeboliscono. Sarebbe più saggio riconoscere che, per quanto la partecipazione rappresenti una dimensione costituiva di una sana democrazia, per implementarla adeguatamente non è sufficiente aprire per definizione a chiunque ogni processo decisionale e agire al di fuori di un processo regolato. E dobbiamo riconoscere che proprio questo atteggiamento, che va incontro a fallimenti e contestazioni, aggrava quella svalutazione della dimensione partecipativa di cui si è detto.

Si tratta, com'è evidente, di scenari fortemente contraddittori. Eppure **la direzione che attraversa un numero sempre maggiore di politiche pubbliche non muta**: nonostante un attore complesso come la società civile sottoponga le relazioni politiche e gli ordinamenti a tensioni, incognite, intoppi, rallentamenti, il fenomeno partecipativo continua a crescere e a rivendicare l'attenzione della politica. Al punto che analisti attenti parlano di una vera e propria trasformazione, di una modificazione vasta e permanente dei processi decisionali, dove il crescente coinvolgimento dei cittadini viene paragonato al "passaggio da sistemi 'tolemaici' di gestione del territorio (decisionisti, centralizzati...) a sistemi 'copernicani' dove più mondi si osservano, interagiscono, costruiscono equilibri reticolari di intelligenze in dialogo."<sup>1</sup> Serve perciò uno sforzo di approfondimento.

## Partecipazione di qualità

Anzitutto cos'è partecipazione? Con questo termine, si intendono molte cose; qui consideriamo l'insieme delle possibilità riconosciute al cittadino - sia al singolo che alle diverse formazioni sociali in cui si esprime - di influire sui processi di azione politica e sui loro esiti. Non mancano altre analisi che distinguono maggiormente l'esercizio della partecipazione, costruendo vere e proprie scale<sup>2</sup> in grado di soppesare la sua effettività nella definizione e nell'attuazione delle politiche pubbliche. E parlano di partecipazione qualificata quando esistono concrete possibilità di intervento nei processi decisionali della politica: molto di più, quindi, di semplici operazioni, per quanto raffinate, di ascolto e consultazione della cittadinanza da parte di chi governa.

Se è così, partecipare può significare andare a votare, ma anche promuovere un incontro

---

<sup>1</sup> Allegretti G., Herzberg C. (2004), "Tra efficienza e sviluppo della democrazia locale: la sfida del bilancio partecipativo si rivolge al contesto europeo", Transnational Institute - New Politics Project, *working paper*, p. 35.

<sup>2</sup> Cfr. S.R. Arnstein (1969), "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners*,

di condominio per avviare la raccolta differenziata dei rifiuti. Si concorre alla vita politica non solo con una serie di attività ordinate direttamente al funzionamento delle istituzioni politiche, ma anche con la formazione dell'opinione pubblica, la promozione di valori rilevanti per la convivenza, la difesa dei diritti: attività che è possibile qualificare come partecipazione politica, senza che chi partecipa intenda raggiungere una posizione di governo.

Potrebbe sembrare che per questa via il concetto di partecipazione si indebolisca, mentre, al contrario, il significato si fa più denso. La partecipazione politica diventa espressione di una più universale e incompressibile propensione a coinvolgersi, a dare del proprio, ad accettare la corresponsabilità che proviene dall'appartenere al medesimo gruppo, una sorta di relazione di appartenenza reciproca, che porta con sé una competenza ad agire nella comunità politica per il bene comune. Mi fermo qui, dal momento che questi concetti iniziali mi servono solo per definire il quadro di riferimento, prima di procedere. Ma ciò giustifica che si possa parlare della partecipazione come di una vera e propria scelta di campo, sulla base di un preciso fondamento antropologico.

Questo orizzonte appare confermato anche dalle scelte normative degli ultimi decenni che collegano sempre di più la capacità di produrre politiche efficienti ed efficaci alla valorizzazione delle competenze e delle conoscenze che sono custodite all'interno delle reti sociali e si esprimono nella partecipazione.

E' quanto accade quando una esperienza corretta di partecipazione politica interviene su alcuni punti di frattura sociale e dà vita a un "di più" in termini di rafforzamento del legame sociale, di integrazione tra persone che provengono da ambienti diversi, di sviluppo di linguaggi e codici comuni, insieme a una maggiore abitudine a confrontarsi e a condividere, se non le decisioni, almeno le difficoltà e le prospettive di crescita della propria comunità. Si potrebbe dire che, per lo stesso motivo per cui il divario tra società e politica oggi coglie il cuore delle difficoltà della democrazia, lo sviluppo di una cultura della partecipazione rappresenta un cardine centrale dei suoi processi di riforma<sup>3</sup>.

Ma - torno a sottolinearlo - il concetto di partecipazione dev'essere fortemente connotato

---

Vol. 35, No. 4.

<sup>3</sup> Cfr. J. Habermas (1998), *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag; trad.it. 1999, *La costellazione postnazionale. Mercato globale, nazioni e democrazia*, Milano, Feltrinelli.

da un punto di vista qualitativo. La scelta della partecipazione chiede anzitutto di “sentirsi parte”, prima di “prendere parte”<sup>4</sup>, assumendo il rischio dell’accoglienza, dell’ascolto, della condivisione, nella convinzione che il vero se stesso sia custodito nell’altro e che libertà, pace, sviluppo siano essenzialmente beni collettivi.

Fino a pochi anni fa, l’unico metodo noto alle amministrazioni pubbliche per fare partecipazione era quello di convocare assemblee pubbliche, aperte di solito dal sindaco o da un assessore, a cui faceva seguito un dibattito burrascoso, in cui solo una parte degli intervenuti poteva prendere la parola, che terminava a tarda notte. Anche oggi i processi decisionali partecipati spesso sono troppo complicati o troppo lenti; si arenano davanti a ostacoli non previsti, a equivoci, a conflitti, col risultato di frustrare e disperdere energie e risorse. E poi, potremmo chiederci, ha senso partecipare quando, alla fin fine, a decidere restano gli specialisti, chi ha più competenze e risorse, chi è portavoce di interessi organizzati? Quando il processo di inclusione, anziché favorire la trasparenza, nasconde accordi presi dietro le quinte?

Per esprimere plasticamente questa serie di dilemmi, Luigi Bobbio, uno dei più qualificati studiosi italiani di processi partecipativi, ha fatto riferimento all’immagine del nodo di Gordio, che Alessandro Magno tagliò con la spada invece di fermarsi a scioglierlo. Quante volte, di fronte ai passaggi più intricati e faticosi della deliberazione politica, si invoca una decisione rapida e netta; ma una concezione autenticamente pluralista e policentrica della democrazia smentisce quest’immagine: la democrazia non abita a Gordio<sup>5</sup>. Quando dobbiamo scegliere tra un’azione di forza che tagli di netto il nodo delle incognite o una accurata operazione che sciolga mano a mano l’intreccio, vale la pena ricordare che la democrazia non frequenta facili e spettacolari scorciatoie, la solitudine dei decisionisti, le *elites* tecnocratiche, ma i percorsi lunghi della ricerca e dell’apprendimento, della creatività e della responsabilità che nascono all’interno delle reti sociali.

## Rifiuti e decisione politica

La gestione del ciclo dei rifiuti rappresenta un caso emblematico delle dinamiche conflittuali che attraversano le decisioni pubbliche.

---

<sup>4</sup> Cfr. anche M. Cotta (1979), “Il concetto di partecipazione politica: linee di un inquadramento teorico”, in *Rivista Italiana di Scienza politica* (2), pp. 193-227.

Uno dei profili più evidenti è la tensione tra scienza e società, una tensione che conferma, tra il resto, la frequente inadeguatezza delle categorie politiche tradizionali a mediare tra le istanze che queste due realtà esprimono. Nonostante gli ampi progressi che sono stati fatti nel settore del trattamento e dello smaltimento dei rifiuti, come sappiamo, cercare le soluzioni più coerenti in una dimensione matura di sostenibilità dello sviluppo e di “custodia” dell’ambiente è tuttora una sfida temibile. Non va sottovalutato che si tratta di difficoltà che attraversano la stessa comunità scientifica, che si presenta divisa sia in riferimento all’interpretazione dei dati disponibili, sia per quanto riguarda le indicazioni da dare alla politica.

Ma non è di questo che devo trattare, quanto della *governance* del ciclo dei rifiuti. Parlo di *governance* e non di governo: il tema rifiuti rappresenta, infatti, un tipico oggetto di produzione politica che richiede necessariamente, per così dire, l’impegno convergente di Stato e amministrazioni locali, imprese, sistema formativo e cittadini, organizzati e non<sup>6</sup>. L’accento, quindi, si sposta dai contenuti specifici della decisione politica in un settore problematico, alla forma, alle condizioni in cui vengono assunte le decisioni, ai meccanismi cognitivi e ai processi attraverso cui prendono corpo.

Il concetto di *governance* è stato introdotto da poco più di un decennio; ciò che lo caratterizza è anzitutto il ruolo collaborativo - non più strettamente gerarchico - che viene assegnato allo Stato o agli enti locali coinvolti tra i diversi portatori di interesse. Eppure, attorno ai tavoli deliberativi, accade di vedere riprodotte le stesse difficoltà che indeboliscono le altre forme più note e consolidate di partecipazione: finiscono per essere rappresentati solo gli interessi forti; mentre si enfatizzano le competenze professionali, l’efficienza e un certo pragmatismo, è facile che a rafforzarsi sia la logica del gruppo chiuso piuttosto che le dinamiche aperte della partecipazione. Attenzione poi al rischio di trasformare la negoziazione tra i portatori di interesse in una forma vuota; accade, infatti, che più gli interessi in questione sono forti, più i soggetti diventano poco affidabili, perché esercitano la loro influenza a margine del processo, mentre la stessa amministrazione pubblica, divenuta un attore accanto agli altri, non è più in grado di esercitare il ruolo che gli è proprio nella mediazione, a garanzia del bene comune.

---

<sup>5</sup> Cfr. L. Bobbio (2003), *La democrazia non abita a Gordio*, Milano, Angeli.

<sup>6</sup> Cfr. A. Mengozzi (2008), *La governance dei rifiuti in Europa*, tesi di dottorato, Università di Bologna, Storia

## Partecipazione e ambiente

Nonostante ciò, oggi si parla di *governance* come di una nuova ortodossia, al centro delle normative più recenti e aggiornate anche in relazione ai temi ambientali e più in particolare al trattamento dei rifiuti. E' un percorso che si è andato chiarendo col tempo, oggi nitidamente riconoscibile.

A livello comunitario e internazionale, il primo evento che ha messo a fuoco i temi ambientali, su scala mondiale, è stata Conferenza di Stoccolma nel 1972<sup>7</sup>: la coscienza dei limiti dello sviluppo prende sempre più spazio non solo nella comunità scientifica ma anche nella società civile.

In seguito, fu il Rapporto della Commissione Bruntland del 1987<sup>8</sup> a consegnarci quella che sarà la prima definizione del concetto di “sviluppo sostenibile”, che “garantisce i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità che le generazioni future riescano a soddisfare i propri”.

Altro caposaldo: la Conferenza ONU di Rio de Janeiro del 1992<sup>9</sup>. Lo sviluppo sostenibile diventa un concetto integrato che deve coniugare le tre dimensioni fondamentali e inscindibili di ambiente, economia e società. Dal 1992 si chiama “Agenda 21” lo specifico programma di azioni locali per lo sviluppo sostenibile del XXI secolo, affidato agli Enti locali, che devono operare insieme ai soggetti del territorio. Il testo della Dichiarazione afferma al capitolo 23: “L’impegno degli Enti locali deve consentire un sincero e attivo coinvolgimento di tutti gli attori sociali, secondo forme innovative di informazione, di comunicazione, di partecipazione e di azione”; e al capitolo 28: “Ogni Ente locale deve dialogare con i propri cittadini, le organizzazioni e le imprese per la realizzazione di un’Agenda 21 Locale.”

In sintesi, un processo di Agenda 21 locale (di seguito A21L) rappresenta un processo per la definizione e l’attuazione di un piano d’azione per la sostenibilità locale, condiviso

---

e Geografia d’Europa.

<sup>7</sup> Cfr. testo in inglese: *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*, [www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503](http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503)

<sup>8</sup> Cfr. testo in inglese: *Report of the World Commission on Environment and Development*, United Nations, [www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm](http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm)

<sup>9</sup> Cfr. testo in inglese: *Report of the United Nations Conference on Environment and Development*, [www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm](http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm)



dall'intera comunità del territorio. Le modalità e gli strumenti mediante i quali giungere all'elaborazione di tale piano dipendono dalle specificità del territorio, ma alcune tappe sono comuni: l'individuazione delle problematiche ambientali mediante indagine (Rapporto sullo Stato dell'Ambiente), la convocazione del Forum locale, che riunisce i rappresentanti di tutta la comunità locale (cittadini, gruppi di interessi, imprenditori locali e industriali, agenzie a base territoriale), fino alla definizione consensuale degli obiettivi generali e delle priorità che vengono raccolte nel Piano d'Azione Locale. L'A21L è soprattutto un processo continuo, durante il quale gli obiettivi e le azioni da attuare vengono ciclicamente aggiornati e rivisti.

Qualche dato sulla diffusione: nel 2004, erano 900 gli enti territoriali impegnati nei processi di A21L e il numero ha continuato a crescere. Solo un esempio, nella provincia di Firenze vi sono 44 comuni, di cui 29 hanno attivato il processo di A21L. Un ruolo di primo piano svolge dal 1999 il Coordinamento nazionale Agende 21 locali<sup>10</sup>.

Dopo Rio de Janeiro, nel 1994 in Europa si tiene la Conferenza di Aalborg nel cui ambito nasce la Campagna europea delle città sostenibili<sup>11</sup>. Gli *Aalborg Commitments*, a cui aderisce in primo luogo l'Unione Europea, enunciano in particolare al punto 1 (Governance): "Ci impegniamo a rafforzare i nostri processi decisionali tramite una migliore democrazia partecipatoria (...) per incrementare la partecipazione e la capacità di sviluppo sostenibile nelle comunità locali e nelle amministrazioni comunali; invitare tutti i settori della società locale a partecipare attivamente ai processi decisionali; cooperare concretamente con i confinanti, le altre città e le altre sfere di governo."

Altra tappa: la Convenzione ONU di Aarhus del 1998<sup>12</sup> sui diritti all'informazione, sulla partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, uno strumento internazionale estremamente rilevante, i cui tre pilastri sono già stati recepiti dall'ordinamento delle istituzioni europee.

Ultimo, ma non ultimo, il Libro Bianco sulla Governance del 2001 della Commissione Europea<sup>13</sup>, che ha posto la partecipazione in stretta relazione con la qualità dell'esercizio

<sup>10</sup> Cfr. Coordinamento Agenda 21 locale: cfr. [www.a21italy.it/a21italy/index.php](http://www.a21italy.it/a21italy/index.php)

<sup>11</sup> Cfr. testo in inglese: *Charter of European Cities & Towns Towards Sustainability*, [www.aalborgplus10.dk/media/charter\\_english.pdf](http://www.aalborgplus10.dk/media/charter_english.pdf)

<sup>12</sup> Cfr. in inglese: *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, [www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf](http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf)

<sup>13</sup> Cfr. Libro Bianco della Commissione Europea (2001), *European Governance. A White Paper*, Bruxelles,

del potere. E il Vertice mondiale per lo sviluppo sostenibile di Johannesburg<sup>14</sup> (Summit della Terra 2002) che ha attribuito ancora una volta al compimento dei processi di Agenda 21 un ruolo fondamentale.

Per quanto riguarda l'Italia, la scelta di valorizzare la dimensione partecipativa anche in tema di gestione dei rifiuti si è andato affermando con il decreto Ronchi del '97:

“Attuazione delle direttive CEE sui rifiuti, rifiuti pericolosi, imballaggi e rifiuti di imballaggio”<sup>15</sup>, che ha ribadito – seppure piuttosto genericamente - il principio di responsabilità condivisa tra enti locali, imprese e cittadini, chiedendo che nel momento in cui si approva il Piano regionale sul trattamento dei rifiuti, deve essere assicurata la più ampia pubblicità e la massima partecipazione dei cittadini (rinviando, per i metodi, alla legge regionale). I punti qualificanti sono noti: riduzione del rifiuto, raccolta differenziata, riciclaggio e riuso. Le amministrazioni hanno l'obbligo di organizzare sistemi di raccolta differenziata in tutti i comuni secondo uno scadenziario rigoroso, che deve raggiungere il 35% del volume complessivo entro il 2003<sup>16</sup>.

### **La questione NIMBY**

Un paragrafo importante va ancora riservato, soprattutto da qualche anno, ai numerosi fenomeni di opposizione popolare suscitati dalla progettazione e costruzione di impianti di smaltimento a elevato impatto ambientale, fenomeni etichettati come una vera e propria sindrome: NIMBY. L'acronimo inglese significa: “*Not In My Back Yard*” (“non nel mio giardino”). Le forme che la partecipazione assume in questi casi pongono domande importanti: come si misura la rappresentatività di un comitato rispetto alla collettività? A che titolo un gruppo, un movimento di protesta può rivendicare il diritto di veto e bloccare decisioni di rilevanza generale?

Vorrei premettere, anzitutto, che il fatto stesso che se ne tratti come di una sindrome è delegittimante e quindi scorretto. La prima parola che si sente il bisogno di impiegare quando i cittadini si attivano, costringe la loro azione dentro coordinate che la

---

[http://europa.eu.int/comm/governance/white\\_paper/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm).

<sup>14</sup> Cfr. testo in inglese: *Johannesburg Declaration on Sustainable Development*, [www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD\\_POI\\_PD/English/POI\\_PD.htm](http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm)

<sup>15</sup> Cfr. [www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/97022dl.htm](http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/97022dl.htm)

<sup>16</sup> Dati dell'ISPRA, Istituto per la protezione e la ricerca ambientale. Cfr. “Rapporto Rifiuti 2008”: [www.apat.gov.it/site/it-IT/APAT/Pubblicazioni/Rapporto\\_rifiuti/Documento/rapporto\\_rfi08.html#Sommaro](http://www.apat.gov.it/site/it-IT/APAT/Pubblicazioni/Rapporto_rifiuti/Documento/rapporto_rfi08.html#Sommaro)



dequalificano... Per misurare (e in qualche modo normalizzare) la forza d'urto di questi conflitti, si è costituito da qualche anno anche un osservatorio nazionale dei media sui conflitti territoriali ambientali, il Nimby Forum<sup>17</sup>.

Nel 2007, il numero di infrastrutture e impianti oggetto di contestazione è ancora superiore a 170, ma solo nel 3% dei casi sono state avviate iniziative di consultazione delle comunità locali. Molto prima di interrogarci se gli impianti in questione siano o meno la soluzione del problema, vorrei dire che questi dati restituiscono essenzialmente un problema di partecipazione: ai cittadini chiedono di riconoscere l'esistenza di un problema generale, che supera il singolo caso specifico, la cui ricaduta finirà per colpirli comunque; e agli amministratori chiedono, in modo ancora più pressante, di abbandonare il tradizionale modello di azione (*il cosiddetto DAD: decisione-annuncio-difesa*) che rende nota una decisione solo nel momento in cui è già definita nei suoi aspetti principali, per difenderla a quel punto come la migliore possibile<sup>18</sup>. Meglio avviare fin dall'inizio un puntuale percorso inclusivo, che renda possibile l'integrazione dei diversi punti di vista e dia spazio al bene vero di ogni comunità nel suo territorio.

### **Il caso “non rifiutarti di scegliere”**

Vorrei richiamare ora sinteticamente un caso specifico, in cui le comunità locali sono state coinvolte nella decisione sulla localizzazione di due siti per lo smaltimento dei rifiuti (un inceneritore e una discarica). Il processo si è svolto in Provincia di Torino, è durato 17 mesi e si è concluso con una scelta condivisa, sostenuta da una metodologia partecipativa di tipo deliberativo<sup>19</sup>.

Di fronte all'aggravarsi della situazione ambientale della discarica di Torino, a causa del progressivo esaurimento dell'impianto che veniva utilizzato anche da altri comuni extra provincia, e per le proteste endemiche dei cittadini residenti in quella zona, nei primi anni '90 il Comune assunse l'impegno di chiudere la discarica entro il 31 dicembre 2003 (in realtà, la discarica è rimasta attiva fino al 2009). La ricerca di soluzioni alternative offriva

---

<sup>17</sup> Cfr. [www.arisweb.org](http://www.arisweb.org)

<sup>18</sup> Cfr. L. Bobbio (2004), *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

<sup>19</sup> Luigi Bobbio ha sintetizzato l'intero percorso in un dettagliato *working paper*: "Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa", che approfondisce i principali nodi teorici; è disponibile *on line*: <http://aperto.unito.it/handle/2318/644>.

l'opportunità di ridisegnare complessivamente il sistema di smaltimento dei rifiuti. Nel 1998 il piano provinciale dei rifiuti riuscì ad uscire dal dilemma "inceneritore sì / inceneritore no" proponendo un sistema integrato per la gestione dei rifiuti urbani, in cui l'incenerimento doveva riguardare solo un terzo dei rifiuti prodotti, accanto alla raccolta differenziata e alla selezione del rifiuto, integrando perciò *inceneritore, impianto di selezione e discarica*.

A questo punto la Provincia viene distinta in 3 aree. L'area sud-est è di gran lunga la più importante: comprende la città di Torino e altri 49 comuni per un totale di 1.300.000 abitanti. Per questo viene scelta per un progetto innovativo di scelta partecipata che dovrà coinvolgere tutta la popolazione del territorio: il progetto "Non rifiutarti di scegliere" (di seguito "Nrds") per giungere alla localizzazione degli impianti in quell'area: l'inceneritore e la discarica. I 50 comuni dell'area Sud-est accettano la sfida del processo decisionale inclusivo e nel febbraio 2000 ne affidano il coordinamento a Luigi Bobbio, dell'Università di Torino. 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. Le conclusioni del progetto non avranno valore giuridico: le loro forze deriverà esclusivamente dal grado di consenso raggiunto tra i partecipanti e dall'impegno politico delle istituzioni (la Provincia e i Comuni) che l'hanno promosso.

Tocca al servizio di pianificazione territoriale della Provincia individuare le (poche) aree disponibili, in quanto non soggette a vincoli: al termine dell'operazione i siti dichiarati "non idonei" sono 21. Contro l'opinione di molti che vorrebbero evitare la comunicazione al pubblico dei siti prima di ulteriori approfondimenti (per timore delle reazioni), il 10 marzo 2000 i rappresentanti delle istituzioni locali presentano al pubblico la rosa dei siti e annunciano che la selezione si svolgerà attraverso un processo democratico.

Nei primi quattro mesi si procede ad un'intensa campagna di informazione e di coinvolgimento degli abitanti dei diversi Comuni, dei gruppi all'interno delle istituzioni e delle associazioni locali. Lo scopo fondamentale è quello di "allarmare" la popolazione allo scopo di provocare reazioni: una replica tardiva, infatti, potrebbe essere estremamente dannosa. Le reazioni sono molto diverse: in alcune zone si tengono assemblee affollate e combattive, in altre non prende forma alcun tipo di organizzazione o di protesta. Ma ascoltare e raccogliere le reazioni dei cittadini si dimostra cruciale per comprendere che esiste un conflitto di fondo: il conflitto città-campagna. Per i rappresentanti delle zone

agricole, infatti, gli impianti andavano localizzati in aree già compromesse per salvaguardare le altre; mentre i rappresentanti delle periferie urbane e industriali escludevano assolutamente aree già gravate dalla presenza di industrie o altre attività inquinanti. La campagna “allarmistica” servì anche ad individuare gli interlocutori per la fase successiva, facendo emergere una leadership ampiamente riconosciuta.

A guidare il processo è una Commissione appositamente costituita che tiene 35 riunioni (circa 2 al mese). E' interessante notare che, malgrado il protrarsi dell'impegno, non ci sia stato un rilevante calo di partecipazione.

Va segnalata, all'interno del percorso, una visita all'inceneritore di Brescia, un incontro con l'osservatorio ambientale del comune e con rappresentanti ambientalisti. La metodologia registra che i membri della Commissione ebbero modo di discutere costantemente con i loro gruppi di riferimento e di organizzare assemblee pubbliche o consigli comunali aperti. L'andamento dei lavori venne reso pubblico attraverso un apposito notiziario (sei numeri, circa 20.000 copie), i resoconti della stampa locale, un progetto di educazione ambientale nelle scuole elementari. Infine il sito web svolse una funzione più limitata, ma importante per gli addetti ai lavori e per i membri della Commissione. Non si è trattato certamente di un processo lineare e privo di asperità, al contrario: non vanno passate sotto silenzio le numerose incertezze, le sorprese, i conflitti, le interferenze del mondo esterno e le fratture interne. Ma al termine dei 17 mesi il lavoro ebbe termine. Ripercorriamone rapidamente le fasi.

- Anzitutto, per definire i criteri in base ai quali preferire un sito rispetto a un altro, la Commissione procede a identificare una lista di aspetti rilevanti e di parametri per costruire una graduatoria.
- Sulla base di tali criteri e parametri, ciascuno sito è stato sottoposto a valutazione, anche con il supporto di esperti interni alla Provincia, dall'Arpa piemontese e dal Dipartimento di Scienze della terra dell'università. Su ogni relazione i partecipanti hanno potuto interloquire con i tecnici, formulare le loro obiezioni e ottenere che le valutazioni venissero corrette.
- Dopo aver assegnato a ciascun sito una valutazione sintetica per ogni criterio, si è stato possibile costruire due matrici, una per la discarica e una per l'inceneritore, in cui le righe sono formate dai siti e le colonne dai criteri.

- Una volta ricavate le diverse graduatorie individuali, è stato possibile giungere alla definizione delle due graduatorie finali e a dichiarare idonei quattro siti per la discarica e due siti per l'inceneritore.

Poche righe riguardo al tema delle compensazioni, indubbiamente necessarie per risarcire in qualche misura chi avrebbe offerto un servizio alla collettività: si valutò che tale risarcimento non potesse costituire il fattore di legittimazione del sacrificio e dovesse intervenire solo una volta che la scelta fosse avvenuta sulla base di altre ragioni.

Il percorso richiedeva inoltre di definire i poteri di controllo delle comunità locali sugli impianti. Infatti, la stipulazione di regole trasparenti, preventive e concordate tra tutti i soggetti interessati rappresenta una condizione essenziale, perchè questi aspetti non vengano rimessi a negoziati bilaterali e occulti tra il proponente e le amministrazioni coinvolte, quando possono agire fattori di ricatto e di corruzione.

Come accade in situazioni "sensibili" come quella analizzata, anche nel contesto territoriale torinese i tentativi di aggirare gli ostacoli attraverso lo scambio politico sono stati continui. Nel 1999, ad esempio, negli ambienti politici la localizzazione dell'inceneritore era già 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 in effetti fu premiato dalla cittadinanza e rieletto). Se quello scambio fosse andato in porto, non sarebbe stato necessario ricorrere al progetto "Nrds".

A margine di questo caso di studio, è interessante notare come il metodo dialogico fondato sulla democrazia deliberativa presenti vari difetti: richiede tempo e pazienza e 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). La scelta compiuta nel caso torinese è stata quella di coinvolgere gli interessati in un esame completo delle alternative e delle loro conseguenze: a) la rosa iniziale dei siti comprendeva *tutte* le alternative possibili nell'ambito territoriale considerato 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'insediamento della discarica o dell'inceneritore

in ciascun sito: ciò si è tradotto nell'elaborazione di una lunga lista di criteri; c) l'obiettivo finale è stato quello di individuare *le alternative migliori*.

Ma vanno considerati anche i problemi che tutto ciò ha comportato: l'aver impostato la ricerca di soluzioni attraverso un processo onnicomprensivo ha appesantito molto i lavori della Commissione. Sono state redatte decine di studi tecnici, 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. Emerge l'impressione di aver compiuto uno sforzo analitico eccessivo rispetto alla reale posta in gioco.

Le esperienze internazionali mostrano che esisteva almeno un'altra strada per scegliere, in modo dialogico, il sito per un impianto connotato da un forte impatto sociale e ambientale. Si tratta del *metodo volontario*, sperimentato nel Nord America e sostenuto da studiosi d'oltre oceano, con cui 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 e ciascuna comunità candidata può ritirarsi in qualsiasi momento. Qui non si cerca più l'alternativa migliore rispetto a tutte le altre, ma l'alternativa che risulti più accettabile da parte di chi la subirà. Al momento di avviare il processo "Nrds" le due strade alternative erano ben presenti. I diversi attori politici e tecnici valutarono più idonea la prima temendo 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 non avere più la possibilità di recedere. Ma resta auspicabile che nel futuro la possibilità di ricorrere al metodo volontario venga attentamente riconsiderata.

Va notato ancora un aspetto: i risultati raggiunti sono stati molto diversi da quelli cui sarebbe approdata una scelta puramente tecnica. Nell'elenco finale dei criteri per la valutazione dei siti, compaiono aspetti relativi all'*efficienza* della localizzazione (l'accessibilità dei siti, il recupero energetico, la profondità della falda, l'impatto sull'ecosistema...), ma compaiono anche criteri sociali più ampi che difficilmente sarebbero emersi dal lavoro dei tecnici. La Commissione ha posto l'accento, per esempio, anche sulle conseguenze che l'inserimento dei due impianti avrebbe potuto avere sulle

prospettive di sviluppo economico delle comunità o sui programmi di riqualificazione urbana in corso<sup>20</sup>; non si è limitata a una diagnosi standard dell'impatto di una discarica o di un inceneritore, ma ha valutato tutte le conseguenze che i partecipanti percepivano come importanti per loro.

Inoltre, potremmo considerare una distorsione il fatto che i sei siti prescelti si trovino in alcuni territori che hanno avuto una rappresentanza parziale nella Commissione, i cui rappresentanti hanno svolto un ruolo particolarmente debole e tutti e sei nel territorio di cinque comuni. Sembrerebbe che la scelta sia caduta sulle comunità che non hanno voluto, potuto o saputo difendersi adeguatamente.

A riguardo, condivido il parere espresso da Bobbio: il fatto che la diversa capacità dei singoli partecipanti abbia influito sul risultato non è il peggiore dei mali, mentre è assai probabile che siano stati davvero individuati i siti migliori sotto tutti i punti di vista. In una situazione decisionale in cui qualcuno dovrà alla fine assumere un peso maggiore, può essere ragionevole accordare qualche vantaggio alle comunità che sono disposte a investire di più nella tutela del loro territorio, scegliendo i rappresentanti più capaci e proponendo gli argomenti migliori. Quante volte, 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. Un processo dialogico e deliberativo permette di attenuare questo condizionamento e di introdurre un altro a favore delle comunità più partecipanti.

---

<sup>20</sup> 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 futuri..