

Nimby



Con i Patrocini di:
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministero dello Sviluppo Economico

PUBBLICAZIONE A CURA DI
Emilia Blanchetti, Aris
Emilio Conti, Aris

NIMBY FORUM® **INFRASTRUTTURE, ENERGIA, RIFIUTI.** **L'ITALIA DEI SÌ E L'ITALIA DEI NO.**

*Comunicazione, dialogo e partecipazione
per la modernizzazione e lo sviluppo sostenibile del Paese*

II edizione

HANNO COLLABORATO ALLA PUBBLICAZIONE:

Valentina Minetti, Allea
Diego Gavagnin, Quotidiano Energia
Carla Recchi, RFI
Chicco Testa, Roma Metropolitane
Jacopo Giliberto, Il Sole 24Ore
Rodolfo Lewanski, Università di Bologna
Stelio Munari, Università di Genova
Paolo Rognini, Università di Pisa
Patrizia Ravaoli, VeDrò
Melina Scalise, Waste Italia



Arise
Agenzia di Ricerche Informazione e Società

Indice

Premessa	6		
1. Introduzione	9		
1.1. Che cos'è il Nimby Forum® e quali sono i suoi obiettivi	9		
1.2. Attività e Strumenti Nimby Forum® 05/06	11		
1.3. I contenuti del volume	13		
2. Nimby, cosa c'è dietro un acronimo	15		
2.1. Significato del Nimby	15		
2.2. Diffusione e utilizzo del termine Nimby in Italia	16		
2.3. Ma è davvero Nimby?	18		
3. Osservatorio Nimby Forum®: l'evoluzione del problema	22		
3.1. L'analisi della percezione	23		
3.2. Carta stampata	24		
3.2.1. Selezione dei media	24		
3.2.2. Definizione delle aree tematiche e della tipologia di articoli da censire	24		
3.2.3. Determinazione degli indicatori	25		
3.2.4. Messa a punto della metodologia di rilevazione degli indicatori e successiva indicizzazione	25		
3.2.5. Elaborazione dei processi di estrazione delle informazioni in funzione di un'analisi quantitativa e qualitativa	26		
3.3. I risultati dell'Osservatorio sulla carta stampata	26		
3.3.1. Le ragioni del no	27		
3.3.2. L'oggetto delle contestazioni	31		
3.3.3. Gli argomenti del dibattito	34		
3.3.4. Modi, linguaggi, circostanze: tipologia di testate e di articoli	39		
3.4. I risultati dell'analisi web	43		
3.5. Sondaggio d'opinione sulle grandi opere	49		
3.6. Conclusioni	54		
4. I casi emblematici dell'edizione 05/06	56		
4.1. L'alta Capacità Ferroviaria in Val di Susa	56		
4.1.1. La parola ai protagonisti: doppia intervista ad Antonio Ferrentino, Presidente Comunità Montana Bassa Val di Susa e Val Cenischia e al Professor Bruno Bottiglieri.			
4.2. Il rigassificatore di Brindisi	64		
4.2.1. Intervista al Governatore della Regione Puglia, Nichi Vendola	65		
5. Riflessioni, approcci e metodologie per prevenire e gestire la conflittualità	69		
5.1. Introduzione	69		
5.2. Le 'giurie di cittadini': le prime sperimentazioni in Italia	70		
5.3. La regola delle tre C: chiarezza, comunicazione, compensazione	80		
5.4. Sperimentazione: sondaggio sulla popolazione di Casciana Alta, Comune di Lari (PI), per la valutazione del consenso sull'apertura di un impianto di smaltimento di rifiuti	83		
5.5. TAV: comunicare una grande infrastruttura a servizio del territorio	89		
5.6. Nimby non è una malattia: comunicazione ambientale ai giovanissimi. Il caso di Paternò	93		
5.7. Il partito 'beppegrillo'	96		
5.8. Incenerimento rifiuti e disinformazione	99		
5.9. Libero mercato dell'energia: il consenso non è un optional	103		
5.10. Scelte partecipate per le grandi opere	108		
6. Conclusioni: il ruolo della comunicazione	111		
6.1. Comunicazione come mezzo, non come fine	112		
6.2. Per un approccio innovativo	114		
Note biografiche	118		
Bibliografia selezionata	120		
Appendice 1			
Elenco impianti contestati rilevato dall'analisi dei media 05/06 di Nimby Forum®	123		
Appendice 2			
Questionario utilizzato per il sondaggio d'opinione realizzato online da Nimby Forum® nel periodo maggio/luglio 2006	130		

che contesta invece a Beppe Grillo i contenuti non-scientifici delle sue affermazioni, che, se sono accettabilissimi nel contesto dello spettacolo, diventano pericolosi quando il ruolo diventa quello di fare informazione.

Completano il quadro tre relazioni che esaminano la tematica Nimby in un'ottica più ampia: Chicco Testa, Presidente di Roma Metropolitan, mette l'accento tra l'altro sulle ambiguità nell'interpretazione nel nostro Paese del termine "diritto"; Diego Gavagnin, direttore editoriale di *Quotidiano Energia*, ci offre un quadro analitico del mercato energetico, della sua liberalizzazione e dei nuovi obblighi in termini di creazione del consenso e radicamento sul territorio; mentre Patrizia Ravaioli, del Gruppo Ericsson e tra i coordinatori degli incontri dell'Associazione VeDrò, contrappone all'acronimo Nimby quello Pimby – please in my back yard, ovvero come trasformare la contestazione in dialogo e creare opportunità reali per i territori e le comunità coinvolte dall'insediamento di nuove opere. Chiude questo capitolo il "Decalogo Pimby" messo a punto dal pensatoio di VeDrò nel corso dell'ultimo Forum ad agosto 2006, a cui hanno partecipato esponenti del Nimby Forum®.

5.2 Le 'giurie di cittadini': le prime sperimentazioni in Italia

di Rodolfo Lewanski, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Bologna

I conflitti ambientali -connessi in particolare, ma non solo, alle decisioni di localizzazione- emergono come tema politicamente e socialmente rilevante negli Stati Uniti negli anni '60. A livello federale si cerca di affrontare il problema mediante l'introduzione nel 1969 di un'apposita procedura: la valutazione d'impatto. Ma già nei primi anni '70 è chiaro che la VIA spesso non è in grado di portare a scelte condivise dalle parti coinvolte; anzi: non di rado contribuisce ad esasperare la conflittualità. Non è dunque un caso che in questo periodo si ricerchino approcci innovativi mirati a gestire pro-attivamente la conflittualità ambientale (e non solo). Tali approcci, sia pure a costo di qualche semplificazione, sono essenzialmente riconducibili a due filoni (che peraltro presentano numerose 'contaminazioni' e convergenze crescenti¹): l'*Alternative Dispute Resolution* (ADR) e la democrazia deliberativa (DD). L'ADR presenta due tratti distintivi: 1) il processo coinvolge solo le parti (stakeholders) direttamente interessate alla specifica questione; 2) il processo mira al raggiungimento di un accordo accettabile -in quanto ne soddisfa gli interessi principali, ad esempio attraverso scambi di 'poste'- per le parti.

La democrazia deliberativa (DD) si basa invece sull'assunto che l'esposizione alla discussione e all'informazione possa indurre cambiamen-

Riflessioni, approcci e metodologie

ti nelle preferenze e nelle opinioni 'grezze' in relazione a questioni controverse, portando quindi all'individuazione di scelte che godano di un reale consenso. 'Deliberazione' qui non è sinonimo di 'decisione'; il termine, nell'accezione inglese, fa riferimento ai processi dialogici, in cui prevale la 'forza non-coercitiva dell'argomento migliore' (Habermas 1984, 25). L'interazione discorsiva costringe i partecipanti a giustificare le proprie posizioni ricorrendo ad argomentazioni socialmente legittime, nonché accettabili sotto i profili della logica e della coerenza, in una ricerca -almeno potenziale- di ragioni comuni (Mansbridge 2003, 179; Goodin 2005, 190). I soggetti coinvolti in processi di questo tipo possono superare, o quanto meno contemperare, i propri interessi 'egoistici' acquisendo una visione più ampia degli interessi altrui e del 'bene comune' (Melville 2005, 110). Rispetto all'ADR la differenza è dunque notevole: si tratta di processi che mirano non semplicemente ad aiutare le parti in conflitto a trovare un accordo soddisfacente, ma a produrre una trasformazione nel modo in cui una questione viene considerata per giungere a un 'consenso informato'.

In secondo luogo i processi deliberativi presuppongono il coinvolgimento diretto nel processo decisionale dei cittadini (e non, o almeno non solo, dei gruppi d'interesse). Ragioni di tempo, dimensioni e distanza rendono impensabili nelle società contemporanee processi dialogici faccia-a-faccia, sul modello dell'antica polis ateniese o dei *town meetings* del *New England* del '600 (Goodin 2000). La DD offre una risposta a questo fondamentale problema: apposite 'tecniche' o procedure consentono di coinvolgere gruppi più o meno numerosi, ma comunque limitati, di cittadini, che sono in qualche misura rappresentativi della comunità interessata alla questione sottoposta a deliberazione.

Sebbene le prime riflessioni sulla deliberazione siano rintracciabili negli Stati Uniti già negli anni '20 (ad esempio nel pensiero di John Dewey -1927-), questo approccio affonda le sue radici nei movimenti sociali degli anni '60 e '70, originato dalla constatazione della distanza tra il modello ideale di democrazia e l'effettivo funzionamento dei sistemi politici (Mansbridge 2003, 177; Krantz 2003, 226). Negli anni '70 dunque fanno la loro comparsa le prime 'pratiche' deliberative in Germania e negli Stati Uniti, mentre le elaborazioni teoriche risalgono agli anni '80 (negli scritti di Mansbridge -1983-, Barber -1984-, Habermas -1984- e altri). A partire dagli anni '90 si registra un crescente interesse per la deliberazione non solo nella teoria politica², ma anche fra gli attori politici, alimentato dalla constatazione delle crescenti difficoltà che le istituzioni incontrano nel far fronte alle sfide rappresentate dai mutamenti in corso nelle società contemporanee: decisioni di notevole complessità sociale e tecnica (Fung 2004, 16), conflitti di natura valoriale, frammentazione sociale, apatia po-

litica dei cittadini, esaurirsi dello stock di capitale sociale (Putnam 1995), sovraccarico di domanda, perdita di efficacia dell'azione statale e conseguente crisi di legittimazione.

Secondo i suoi sostenitori la deliberazione ha notevoli potenzialità nel fronteggiare tali sfide; più specificamente:

- Accresce la cultura civica rendendo i partecipanti cittadini migliori, più consapevoli e attivi nella sfera collettiva; i processi deliberativi sono 'scuole di democrazia' che sviluppano le capacità e competenze (lasciate invece atrofizzare dai canali democratici tradizionali) di coloro che vi prendono parte (Fung e Wright 2003, 30-2)
- Produce decisioni migliori (Bobbio 2004), ovvero più 'sagge' e razionali rispetto ad altri tipi di processi: i soggetti interessati hanno spesso conoscenze approfondite dei problemi e proposte efficaci in merito alle soluzioni. Tali processi fanno aggio sulla capacità -suffragata da ricerche nel campo della psicologia sociale- dei gruppi di individuare soluzioni qualitativamente superiori rispetto agli individui singoli (Gastil 2000, 23)
- Consente di giungere a scelte reciprocamente accettabili rispetto a questioni che abbiano forti implicazioni valoriali, incorporando conoscenze e preferenze degli attori e/ delle comunità interessate
- Aumenta la legittimità delle decisioni: l'adozione attraverso procedure che coinvolgono le comunità, piuttosto che attraverso l'imposizione 'dall'alto' o dall'esterno', risultano più accettabili e sono percepite come più eque
- Aumenta la legittimità delle autorità che ricorrono a questo tipo di processi: coinvolgendo i cittadini e le comunità nei processi decisionali, si tempera quanto meno la percezione che l'agenda sia guidata solo da gruppi d'interesse e dalla distribuzione sociale del potere
- Grazie al coinvolgimento degli interessati e ad un conseguente senso di 'proprietà' delle decisioni assunte, aumenta le probabilità di successo nella fase di attuazione delle politiche
- Influisce positivamente sulla responsiveness e l'efficacia degli apparati amministrativi (Fung 2004, 4)

La teoria deliberativa è stata, naturalmente, oggetto di numerose critiche sotto il profilo teorico (ad esempio Sanders 1997), ma qui rilevano soprattutto le riserve espresse in merito alla sua reale praticabilità. Occorre dunque sviluppare approcci praticabili ed efficaci (Mansbridge 2003, 176-8; Bächtiger e Steiner 2005, 155), che rendano credibile la deliberazione agli occhi dei decision-makers e dell'opinione pubblica.

Riflessioni, approcci e metodologie

essere state condotte ad oggi al livello locale (Rosenberg 2005, 212) e, sia pure in misura minore, al livello nazionale. Solo in Australia, L. Carson (2006) ha recentemente censito oltre 40 esperienze deliberative. Una ricognizione della *International Association for Public Participation* (IAP2) elenca una vasta gamma di approcci innovativi ispirati all'ideale deliberativo: *Consensus conferences, 21st Century Town Meetings, Appreciative Inquiries, Conversation Café, Citizen Choicework, Sustained Dialogue, Web Lab's Small Group Dialogue, Wisdom Circle, World Café, Planungszelle, Citizen Juries*, solo per citarne alcuni. In Italia le esperienze di questo tipo sono state finora assai rare.

La *citizen jury*, sviluppata sin dagli anni '70 da N. Crosby (Crosby e Nethercut 2005, 112; Smith e Wales 2000), è una delle pratiche deliberative più diffuse. Si tratta in essenza di un processo che consente ai decisori di conoscere l'opinione informata dei cittadini su una questione controversa. A questo scopo viene selezionato casualmente mediante un campione stratificato tale da costituire un microcosmo rappresentativo della popolazione di riferimento quanto a una serie di caratteristiche (ad es. età, genere, istruzione) rilevanti in connessione alla specifica questione dibattuta. I giurati sono esposti a informazioni attraverso vari canali (documentazione fornita dagli organizzatori, testimonianze delle parti interessate e/o di esperti), nonché a interazioni discorsive (analogamente a quanto avviene prima in aula e poi in camera di consiglio in un vero procedimento giudiziario statunitense). In quanto 'tecnica' deliberativa, il valore della giuria di cittadini sta nella sua capacità di produrre un 'verdetto', ovvero una risoluzione condivisa, relativamente al quesito cui è chiamata a dare risposta (*charge*³). Il quesito è formulato dagli organizzatori della giuria.

Ad oggi oltre 200 *citizen juries* sono state condotte negli Stati Uniti e in altri paesi (Gran Bretagna, Spagna, Olanda, Svizzera, Australia, India) in merito a una varietà di questioni (non solo ambientali). I due esperimenti di giuria di cittadini -oggetto di questa sintetica presentazione- svoltisi a Bologna e Torino nel marzo 2006 rappresentano i primi casi di impiego di questa tecnica in Italia.

Nelle esperienze già effettuate in altri paesi vi è un soggetto committente, tipicamente un'amministrazione pubblica, che mira a coinvolgere i cittadini in una decisione relativa a una questione conflittuale. In questo caso invece la genesi della giuria va ricercata in un progetto di ricerca⁴, mirato a verificare la praticabilità e gli esiti di questa specifica tecnica deliberativa. Gli organizzatori intendevano inoltre contribuire alla diffusione dell'idea, presso stakeholders e autorità, che siano disponibili - e praticati con successo in altri paesi - innova-

La questione (*charge*) su cui i giurati sono stati chiamati a pronunciarsi nei due esperimenti di Bologna e Torino è la circolazione veicolare nei centri cittadini. Come noto, si tratta di una questione 'calda', all'attenzione di amministrazioni, soggetti economici e cittadini ormai da anni (a Bologna ad esempio la chiusura del centro storico è stato oggetto di un referendum già nel 1984) a causa della congestione del traffico, ma soprattutto dei livelli di inquinamento atmosferico che superano periodicamente i limiti consentiti dalle norme europee e nazionali. Il tema presenta dunque le caratteristiche di rilevanza, conflittualità e complessità tecnica e sociale richiesti per mettere alla prova la capacità di questa specifica pratica deliberativa di produrre scelte consensuali.

La formulazione della *charge* è, comprensibilmente, un'operazione rilevante e delicata; quesiti che siano, sia pure implicitamente, intrisi di valori potrebbero influenzare i giurati con effetti distorsivi sull'esito della giuria. Nel caso di Bologna l'esigenza di neutralità è stata temperata con quella di formulare volutamente la 'imputazione' in termini che enfatizzassero la dicotomia tra le due parti (quella economica e quella ambientale). In questo riferimento va notato come si sia cercato in vari modi di 'mimare' le caratteristiche e le dinamiche tipiche del procedimento penale con l'intento di portare all'interno del processo la conflittualità che contraddistingue la questione nella realtà. Alla giuria, dunque, è stata posta in primo luogo una domanda di carattere generale: L'accesso dei veicoli privati al centro storico dovrebbe essere libero o limitato? La Giuria è stata inoltre chiamata a deliberare in merito alle seguenti sotto-domande riguardanti gli approcci di *policy* (che potremmo per comodità definire rispettivamente regolativo, economico e tecnologico, sebbene questi termini non siano stati proposti ai giurati) attraverso cui perseguire eventualmente tale limitazione:

- a) La regolamentazione in vigore, prevalentemente basata su un sistema di autorizzazioni, dovrebbe essere mantenuta?
- b) Si dovrebbe permettere la circolazione a qualunque tipo di veicolo dietro pagamento di un biglietto di accesso giornaliero?
- c) Si dovrebbe consentire l'accesso solo ai veicoli meno inquinanti?

Nel caso di Torino sono stati proposti invece ai giurati sei diversi 'scenari' che fanno riferimento a possibili politiche di contenimento del traffico veicolare: 1) attuale (targhe alterne 2 giorni/settimana, ZTL, domeniche a piedi); 2) targhe alterne (tutta la settimana); 3) basso impatto (trasformazione dei veicoli a metano e GPL); 4) ripartizione equa del suolo pubblico tra trasporto pubblico, veicoli privati, e pedoni e bici; 5) introduzione di un pedaggio; 6) *car sharing*⁵.

Riflessioni, approcci e metodologie

Per assicurare la massima neutralità ed equità (Coote e Lenaghan 1997, 79) possibile, gli organizzatori hanno proceduto, sull'esempio di analoghe esperienze in altri paesi, a costituire un Comitato formato da rappresentanti di gruppi d'interesse economico-automobilistici (commercianti, artigianato, ACI) e di associazioni ambientali, nonché di istituzioni pubbliche (Comune, Provincia, Regione, ARPA). A Bologna sono stati inclusi anche due esperti (uno con competenze giuridiche e uno con competenze scientifiche⁶).

Quattro distinti aspetti sono particolarmente rilevanti nel ricorso a questa pratica deliberativa.

1) *Inclusione*: una caratteristica distintiva dei processi deliberativi è la selezione casuale dei partecipanti in modo da ottenere, come accennato, un microcosmo rappresentativo della popolazione di riferimento. La selezione casuale, se accurata, permette anche garantire la diversità delle opinioni in merito a una data questione (Fishkin e Farrar 2005). Il requisito dell'inclusione comporta dunque che tutti gli argomenti e dei punti di vista rilevanti abbiano 'voce' (Nanz e Steffek 2005, 377). A questo fine possono essere inseriti anche soggetti rimasti esclusi dal processo di selezione casuale (nel caso di Bologna ad esempio si è scelto di includere quattro commercianti del centro storico, la cui 'voce' sarebbe stata altrimenti assente).

Le giurie sono tipicamente formate da 12-24 persone (numero ritenuto compatibile con un'elevata qualità della deliberazione). A Torino a far parte della giuria è stato invitato un campione stratificato (per genere, età, istruzione e area di residenza) di 24 persone (di cui 21 hanno effettivamente partecipato), individuati da una società di sondaggi all'interno di un campione di 1400 cittadini rappresentativi della popolazione. Nel caso di Bologna invece si è mirato a coinvolgere un numero superiore di cittadini (50) rispetto al modello di Crosby per aumentare il grado di rappresentatività della giuria e la significatività dell'analisi statistica. A tale scopo, si è dapprima selezionato un campione casuale di 1000 cittadini, a cui è stata somministrata un'intervista telefonica da parte della SWG. 239 tra questi si sono dichiarati disponibili a partecipare all'esperimento; la giuria è risultata infine composta da 42 cittadini.

Nei due esperimenti in oggetto è stato corrisposto ai giurati un piccolo compenso (100-150 euro). La corresponsione di un 'gettone' (e la sua entità) solleva aspetti delicati: è facilmente intuibile come persone con minor reddito e maggiore disponibilità di tempo (studenti, pensionati) siano maggiormente sensibili a un incentivo del genere rispetto a persone in posizione lavorativa per le quali il tempo ha maggiore valore economi-

co; all'opposto l'assenza di un incentivo potrebbe escludere individui in condizioni economiche svantaggiate. Anche sotto questo profilo occorre trovare un punto di equilibrio che non produca distorsioni nella composizione della giuria.

Rilevante ai fini dell'inclusione è anche la durata della giuria. Le *citizen juries* durano tipicamente 3-5 giorni in modo da avere tempo sufficiente per affrontare in modo approfondito le questioni loro sottoposte (Jefferson Center 2004). D'altra parte, una durata così lunga rischia di 'scoraggiare' molti potenziali partecipanti, contribuendo a produrre effetti distorsivi nella composizione della giuria. Per questo motivo la giuria di Bologna si è svolta in una sola giornata (una domenica), quella di Torino in due (due sabati consecutivi).

2) *La qualità della deliberazione* deve essere assicurata da un processo strutturato nel suo svolgimento e da un clima favorevole al dialogo e all'ascolto reciproco (Goodin 2005). Per garantire tali condizioni la gestione del processo è stata affidata a figure 'neutre' (a Bologna un moderatore in plenaria e tre facilitatori nei lavori per sottogruppi, a Torino un facilitatore⁷).

In secondo luogo le informazioni debbono essere presentate in modo chiaro, completo e bilanciato. I giurati hanno ricevuto una documentazione di base relativa al problema in discussione; inoltre hanno potuto ascoltare le posizioni dei gruppi d'interesse e delle amministrazioni ed acquisire elementi informativi presentati da esperti.

3) *Efficacia della deliberazione*: il processo deliberativo mira a produrre mutamenti delle preferenze e degli orientamenti cognitivi dei partecipanti, per effetto dell'esposizione a nuove informazioni e alle interazioni dialogiche.

Ai giurati sono stati somministrati questionari sia all'inizio e alla fine dell'esperimento. Il raffronto tra le risposte fornite dai giurati consente, tra l'altro, di rilevare come la partecipazione alla giuria abbia effettivamente indotto cambiamenti nelle opinioni dei partecipanti (o, per dirla in gergo, si è prodotto lo 'effetto trattamento' postulato dalla teoria deliberativa). Ad esempio: se -a Bologna- il pagamento di un ticket di accesso è un'opzione accettata dall'8% dei giurati al momento dell'intervista telefonica e dal 3% all'inizio della giuria, questa opzione non viene più presa in considerazione dopo la discussione, principalmente sulla base di motivazioni di equità sociale e di efficacia. Analogamente, il gradimento per l'approccio 'tecnologico' (favorire i veicoli meno inquinanti) passa dal 33% all'11%, mentre la percentuale dei favorevoli all'attuale approccio regolativo basato su per-

Riflessioni, approcci e metodologie

I due esperimenti confermano anche la capacità di processi di questo tipo di conseguire un consenso ampio (anche se non necessariamente unanime); nel caso di Bologna, ad esempio, il 97% dei giurati si è dichiarato d'accordo con il verdetto finale.

Inoltre, appare confermato il contributo che i processi deliberativi possono dare alla formazione di capitale sociale e cultura civica: le risposte ai questionari mostrano come la partecipazione alla giuria abbia provocato, fra i giurati, una crescita del senso della competenza politica e della fiducia nell'efficacia politica dei cittadini comuni: I giurati inoltre hanno valutato positivamente la partecipazione all'esperienza: il 92% si è dichiarato soddisfatto o molto soddisfatto, l'87% accetterebbe di fare un'esperienza analoga in un'altra occasione; inoltre, il 95% ritiene che sia un modo appropriato di coinvolgere i cittadini nelle decisioni.

Un'ulteriore indicazione -niente affatto scontata- che emerge dalla giuria di Bologna è che i cittadini comuni, per quanto privi di particolari competenze specifiche in relazione al tema oggetto della giuria, sono in grado di affrontare questioni anche tecnicamente complesse, purché le relative informazioni vengano presentate con modalità appropriate.

4) *I processi deliberativi* debbono esercitare una qualche influenza sulle decisioni pubbliche, comportando quindi un certo grado, anche minimo, di empowerment dei cittadini (le autorità non debbono necessariamente delegare l'assunzione delle decisioni a questi processi, ma debbono quanto meno impegnarsi a prendere le raccomandazioni della giuria in seria considerazione, motivando le ragioni di un eventuale rigetto). Va inoltre evidenziato come la prospettiva di esercitare influenza risulti un fattore rilevante nel motivare i cittadini a dare il loro tempo ed le loro energie in processi partecipativi (Fung e Wright 2003, 27). Peraltro le giurie di Bologna e Torino non hanno potuto analizzare questo aspetto: dato il loro carattere sperimentale, non avevano alcuna ambizione di influenzare le politiche locali.

NOTE

¹ Indicativo in tal senso il Convegno 'Deliberative Democracy. New Directions in Public Policy Dispute Resolution' promosso dalla Association for Conflict Resolution presso il MIT, Boston, 28-30 giugno 2006.

² Un recente esempio è l'uso del *deliberative poll* per designare il candidato sindaco di una cittadina greca su iniziativa di G. Papandreu, presidente dell'Internazionale socialista; cfr. la Repubblica del 10 giugno 2006, p. 17.

³ Il termine si potrebbe tradurre con 'imputazione', termine che peraltro nella lingua italiana ha un'accezione troppo forte: in realtà nessuno è sotto accusa in una *citizen jury*.

⁴ Il progetto di ricerca dal titolo 'Nuovi attori e istituzioni nel policy-making: un'analisi comparata delle politiche ambientali e sanitarie' è stato finanziato dal MIUR e coordinato dal prof. G. Freddi; alla parte del progetto riguardante le giurie di cittadini hanno partecipato le Università di Bologna (D. Giannetti, R. Lewanski, D. Natali), Torino (L. Bobbio, S. Belligni, S. Ravazzi, A. Chiari, N. Podestà) e Trieste (L. Pellizzoni, G. Delli Zotti, C. Corvino). Un analogo esperimento è stato condotto nel 2005 a Dublino (French e Laver, 2005) in merito alla localizzazione di un inceneritore di rifiuti urbani; giurie di cittadini concernenti la limitazione del traffico veicolare verranno condotte in due città olandesi nell'autunno 2006, nell'ambito di un progetto finanziato dal governo dei Paesi Bassi sotto il coordinamento della prof. M. Lejenaar dell'Università di Nijmegen.

⁵ Per un'analisi dell'esperimento torinese si veda il resoconto di S. Ravazzi, N. Podestà e A. Chiari nel sito <http://www.dsp.unito.it/download/wpn7.pdf>. Per un'analisi più approfondita dei due esperimenti si vedano i papers presentati da D. Giannetti e R. Lewanski, A. Chiari e N. Podestà, S. Ravazzi, e L. Pellizzoni et al. al Convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica tenutosi a Bologna nel 2006 (www.sisp.it).

⁶ Si tratta rispettivamente di G. Endrici, Facoltà di Scienze Politiche di Bologna, e di A. Navarro dell'Istituto Nazionale di Geologia e Vulcanologia.

⁷ A Bologna il moderatore era il prof. C. Guarnieri della locale Università di Bologna; i facilitatori, che hanno prestato la loro opera a titolo gratuito, erano V. Baruzzi e M. Guarino di Caminara e W. Sancassiani di FocusLab. A Torino la facilitatrice era I. Romano di Avventure Urbane.

Riferimenti bibliografici

Bächtiger A. - Steiner J. (2005), "Introduction", in *Acta Politica*, n.40, pp. 153-168.

Barber B. (1984), *Strong Democracy*, Berkeley, University of California Press.

Bobbio, L. (2004), *A più voci*, Roma-Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

Carson L. (2006), "Community Engagement: The Australian Experience", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n.2, in corso di pubblicazione.

Coote A. - Lenhaglan, J. (1997), *Citizens' Juries: From Theory to Practice*, IPPR, London.

Crosby N. - Nethercut D. (2005), "Creating a Trustworthy Voice of the People", in Gastil, J. and Levine, P. (a cura di), *The Deliberative Democracy*

Riflessioni, approcci e metodologie

Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century, San Francisco, Jossey Bass, pp. 111-119.

Dewey J. (1954), *The Public and its Problems*, Athens, Ohio University Press.

Fishkin J. - Farrar C. (2005), "Deliberative Polling: From Experiment to Community Resource", in Gastil J. and Levine P. (a cura di), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, San Francisco, Jossey Bass, pp. 68-79.

French D. e Laver M. (2005), "Participation bias and framing effects in citizens' juries", paper delivered at the *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Settembre 1-4.

Fung A. (2004), *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*, Princeton, Princeton University Press.

Fung A. - Wright E.O. (2003), "Thinking about Empowered Participatory Governance", in Fung, A. e Wright, E.O. (a cura di), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso, pp. 3-42.

Gastil J. (2000), *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Elections*, Berkeley, University of California Press.

Goodin R. (2000), "Democratic Deliberation Within", in *Philosophy & Public Affairs*, 29, n. 1, pp. 81-109.

Goodin R. (2005), "Sequencing Deliberative Moments", in *Acta Politica*, n.40, pp. 182-196.

Habermas, J. (1984), *Theory of Communicative Action*, Beacon Press, Boston.

Jefferson Center (2004), *Citizens Jury Handbook*, www.jefferson-center.org.

Krantz R. (2003), "Cycles of Reform in Porto Alegre and Madison", in Fung, A. - Wright, E.O. (a cura di), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso, pp. 225-236.

Mansbridge J. (1983), *Beyond Adversary Democracy*, Chicago, University of Chicago Press.

Mansbridge J. (2003), "Practice-Thought-Practice", in Fung, A. - Wright, E.O. (a cura di), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, London, Verso, pp. 175-199.

Melville K. (2005), "Putting Deliberative Democracy to the Test", in

Kingston, R., (a cura di), *Public Thought and Foreign Policy: Essays on Public Deliberations about America's Role in the World*, Kettering Foundation Press, Dayton, Ohio, pp. 107-130.

Nanz P. – Steffek J. (2005), "Assessing the Democratic Quality of Deliberation in International Governance: criteria and Research Strategies", in *Acta Politica*, n. 40, pp. 368-383.

Putnam R. (1995), "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", in *Journal of Democracy*, vol. 6, no.1, January, pp. 65-79.

Rosenberg S. (2005), "The Empirical Study of Deliberative Democracy: Setting a Research Agenda", in *Acta Politica*, n.40, pp. 212-224.

Sanders L. (1997), "Against Deliberation", in *Political Theory*, vol. 25, n. 3, June, pp. 347-376.

Smith G. – Wales C. (2000), "Citizens' Juries and Deliberative Democracy", in *Political Studies*, vol. 48, pp. 51-65.

5.3 La regola delle tre C: chiarezza, comunicazione, compensazione di Chicco Testa, Presidente Roma Metropolitan

Quando analizziamo l'incapacità del nostro paese di portare avanti concreti programmi di innovazione e ampliamento della propria dotazione di infrastrutture ed opere di pubblica utilità, a causa di diffuse e crescenti opposizioni al cambiamento, dobbiamo ricordarci che gli acronimi N.I.M.B.Y. (Not In My Backyard) e B.A.N.A.N.A. (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything) sono stati conati nel mondo anglosassone. Ciò segnala che ci troviamo nell'ambito di una problematica propria a tutto il mondo industrializzato, che sorge nel momento in cui entrano in crisi, nello stesso tempo, la legittimazione ideologica di una certa idea ottimistica di progresso e gli istituti della democrazia rappresentativa. A cui si aggiunge ciò che potremmo chiamare "egoismo conservatore". La difesa di un particolare status quo contro un cambiamento a favore dell'interesse generale.

In Italia esso determina infatti, più che altrove, una situazione ormai insostenibile. Alla base di ciò vi sono, a mio parere, due ragioni insite nel nostro "sistema paese". La prima è che viviamo in uno stato di cronica incertezza del diritto. Qualunque decisione può essere ribaltata o contraddetta in virtù della frantumazione delle competenze e di una tenuta coesiva dello Stato nazionale già scarsa e ulteriormente ridotta dalla deriva federa-

Riflessioni, approcci e metodologie

singoli quartieri delle città senza che siano stabilite gerarchie chiare. Le decisioni passano il vaglio di una serie lunghissima di istanze e, in casi estremi, possono bloccarsi in corrispondenza dell'ultimissimo anello di questa catena, tornare necessariamente indietro e ricominciare da capo. È ormai sempre più evidente che questa situazione, determinata da una concezione distorta della legittimazione democratica, in cui si pretende di garantire tutti, garantisce solo che non si faccia nulla.

Ma ciò avviene anche – e questo è il secondo elemento dello specifico italiano – a causa del ruolo perverso giocato da una serie infinita di centri di potere politico e di istanze della cosiddetta "società civile": associazioni, sindacati, parrocchie, oratori, comitati locali e chi più ne ha più ne metta. Per viltà (carattere precipuo della classe politica italiana), interessi di bottega, spesso per ignoranza e sempre per irresponsabilità, nel pieno disprezzo dell'interesse generale, tutti questi soggetti si rendono immediatamente disponibili a cavalcare ogni irrazionale opposizione che potrebbe, in altre condizioni, essere ricondotta alla ragione o trovare adeguate compensazioni. Essi possono esercitare con disastrosa efficacia la propria azione di sponda delle proteste, perché ben sanno come fare leva sulle incongruenze della catena politico-amministrativa di cui sopra e spesso chiamano in causa – qualora non si faccia vivo spontaneamente – un altro protagonista: la magistratura nelle sue articolazioni penale, civile, amministrativa e contabile. Posso testimoniare, in virtù delle mie precedenti esperienze manageriali, quanto spesso l'azione giudiziaria, certo doverosa, si esprima con inchieste di carattere cervelotico e si risolva in ultima analisi in nient'altro che un ulteriore contributo alla dilazione delle attività operative di chi deve portare avanti la realizzazione di un'opera.

Come superare questa storica impasse? Bisogna innanzitutto fare ordine nei procedimenti amministrativi, dando a questi certezza dei tempi, chiarezza delle responsabilità istituzionali, e meccanismi anch'essi certi e chiari di partecipazione delle amministrazioni decentrate e della cittadinanza nelle decisioni, per includere tutte le legittime istanze senza che queste portino alla paralisi. Lo strumento fondamentale di un'azione amministrativa, che sia finalmente in grado di portare a conclusione i processi, è la comunicazione corretta, esauriente e trasparente dei progetti: la pubblica amministrazione deve compiere in questo campo un decisivo passo in avanti, per superare un clima di sospetto che grava sul dibattito fino a mettere in discussione la legittimità dei dati elementari di partenza. D'altra parte, è necessario prevedere azioni di compensazione a favore delle zone e dei cittadini direttamente coinvolti dall'impatto di una grande opera. Le comunità interessate devono cedere sovranità in nome dell'interesse generale, ma anche ricevere vantaggi in ambito locale, non solo e non tanto sul piano della compensazione econo-