

EGIDIO DANSERO - MATTEO PUTTILLI - NADIA TECCO (*)

GEOPOLITICHE DEI RIFIUTI
ATTORI, SCALE E PROCESSI DECISIONALI
NELLA LOCALIZZAZIONE DI DUE INCENERITORI
IN PROVINCIA DI TORINO

Introduzione. – Come è noto, il problema della gestione dei rifiuti urbani rappresenta una criticità che ciclicamente si ripropone all’attenzione dei *media*, del dibattito politico e della società civile. In Italia in particolare, a seconda del momento e del periodo, le immagini di alcune città «invase» dai rifiuti a causa delle inefficienze nella raccolta e nello smaltimento e le conseguenti manifestazioni di protesta da parte della popolazione destano scalpore, preoccupazione, sdegno. La «questione rifiuti» è certamente imputabile a problemi politici e amministrativi locali, ma anche alla scarsa capacità dello Stato (nelle sue diverse accezioni, dal governo nazionale ai commissari incaricati di volta in volta di risolvere i problemi) di elaborare strategie d’intervento che si rivelino efficaci, nonché alla presenza (dalla scala locale a quella nazionale e internazionale) di una gestione parallela e sempre più pervasiva della malavita organizzata a sua volta collusa con la politica (D’Alisa e altri, 2010; Legambiente, 2014a).

Non è l’obiettivo di questo contributo ricostruire le complesse vicende che hanno condotto a tale condizione di crisi permanente, né è possibile generalizzare ed estendere situazioni locali a tutto il territorio nazionale. Accanto a casi di aperta crisi ambientale e sociale e spesso a poca distanza dalle situazioni oggetto di scandalo, si registrano in Italia esempi assai virtuosi di gestione dei rifiuti urbani, con elevate percentuali di raccolta differenziata e tassi di riciclo paragonabili agli standard internazionali (ISPRA, 2014) ⁽¹⁾. Nondimeno, anche nei casi più virtuosi, la

(*) Nonostante il presente articolo sia frutto di un lavoro in comune fra gli autori, i paragrafi primo e settimo sono da attribuirsi a Egidio Dansero, i paragrafi secondo, terzo e quarto a Nadia Tecco e i paragrafi quinto e sesto a Matteo Puttilli.

(1) In questa prospettiva è emblematico osservare come in Campania, regione che da ormai un ventennio è al centro di una crisi ambientale legata alla gestione dei rifiuti (Corona e Franzini, 2009), vi siano realtà (spesso rappresentate da piccoli comuni) con tassi molto elevati di raccolta differenziata e sistemi di raccolta e smaltimento tra i più efficienti nel panorama nazionale (Legambiente, 2014b).

gestione dei rifiuti e le decisioni a essa inerenti rappresentano una questione spinosa e altamente problematica, che spesso manifesta la tendenza a *radicalizzarsi* e a esprimersi all'interno di conflittualità (talvolta celate, talvolta più manifeste e accese) che travalicano il solo livello locale e che mobilitano attori pubblici e privati alle diverse scale territoriali (Faggi e Turco, 1999; Lesbirel e Shaw, 2005).

In questa prospettiva, il presente contributo ricostruisce e discute uno spaccato spazio-temporale della gestione dei rifiuti in provincia di Torino nel corso del periodo 1998-2011 (2). Si tratta di un periodo di grande interesse dal punto di vista dell'analisi socio-politico-territoriale in quanto vi si succedono due processi decisionali – dalla fisionomia assai differente – inerenti alla localizzazione di due impianti di incenerimento sul territorio provinciale (di cui il primo risulta attualmente realizzato e operativo, mentre il secondo attraversa una lunga fase di stallo decisionale). Attorno a tali processi, è possibile osservare il continuo succedersi e sovrapporsi di complesse strategie politiche e sociali messe in campo da attori istituzionali e non, le quali spaziano dal conflitto alla concertazione e che producono una «territorialità instabile», per impiegare una felice definizione di Bertocin e Pase (2006).

Per analizzare tali situazioni, non è sufficiente adottare scale di osservazione fisse, fondate sulla contrapposizione tra decisioni prese alla scala sovralocale e reazioni da parte degli attori locali, com'è abitudine di alcune letture stereotipate e semplicistiche dei conflitti socio-territoriali. Al contrario, la prospettiva qui assunta fa riferimento a un ampio dibattito interno alla geografia umana di revisione critica dell'utilizzo della «scala» come struttura epistemologica gerarchica e fissa (Marston, Jones e Woodward, 2005), e guarda alle complesse modalità con cui gli attori in gioco utilizzano il riferimento alla dimensione territoriale e alla scala spaziale come strumenti per il perseguimento di obiettivi di natura politica e, in via indiretta, per affermare le proprie posizioni e ottenere vantaggi in campo economico, ambientale e sociale. Si tratta, a tutti gli effetti, di ricostruire e osservare in opera strategie che ci sembra appropriato definire come geopolitiche, implicite o esplicite, che pongono il territorio (e la sua rappresentazione, orga-

(2) Il caso della provincia di Torino qui presentato s'inserisce in un più ampio progetto di ricerca internazionale denominato DESCRI – *Décider en situation de crise: gestion des déchets, conflits et concertations*, coordinato dal geografo francese Patrice Melé, a cui ha partecipato una rete di ricerca internazionale coinvolgente l'Università di Tours, l'Università degli Studi di Torino e l'Università Autonoma di Città del Messico. La ricerca ha avuto come obiettivo l'analisi di casi di studio internazionali sul tema dei conflitti sui rifiuti, attraverso l'impiego di chiavi interpretative comuni che fanno riferimento all'influenza delle dimensioni territoriale, temporale e giuridica nell'evoluzione dei processi decisionali (per approfondimenti si veda Bobbio, Melé e Ugalde, in corso di stampa). Dal punto di vista metodologico, la ricostruzione del caso di studio torinese si fonda su una campagna di interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati (funzionari pubblici ed esponenti politici della Provincia di Torino e dei Comuni coinvolti nei processi decisionali, dirigenti delle società di gestione dei rifiuti ed esponenti dei movimenti locali di opposizione e di Legambiente), oltre che sulla raccolta e l'analisi di materiale documentale edito e inedito (documenti di piano, studi di fattibilità, analisi di impatto ambientale e *life cycle analysis*, testi di vertenze e documenti pubblicati dai movimenti ambientalisti e comitati locali).

nizzazione e reificazione – per utilizzare una tripartizione *à la Turco*) al centro della contesa decisionale e che soprattutto producono nuove scale d'azione come esito della relazione socio-spaziale. Si tratta cioè di ricostruire, per i diversi attori coinvolti, la costruzione di politiche di scala fluide, partendo dalla definizione di scala geografica offerta da Smith (1992, p. 66; 2000) come: «il confine, l'identità, il limite intorno al quale il controllo viene esercitato e contestato» (traduzione degli autori dall'originale).

Il contributo è organizzato come segue. Dopo una prima analisi di come la gestione dei rifiuti possa essere interpretata come questione geopolitica (paragrafo 2), il testo entra nel merito del caso di studio della provincia di Torino, ricostruendo la cronologia dei due processi decisionali in esame (paragrafo 3) e proponendo una loro interpretazione attraverso una chiave di lettura geopolitica (paragrafo 4). Nelle conclusioni, infine, si tratteggiano alcuni spunti e aperture per futuri percorsi di ricerca nel campo dell'analisi dei conflitti socio-ambientali e territoriali.

La gestione dei rifiuti come questione geopolitica. – Scelte quali la realizzazione e la localizzazione di impianti per il trattamento, l'incenerimento o la messa in discarica dei rifiuti spesso sollevano accese dispute e scontri non solo tra cittadini e amministrazioni locali, ma anche tra diversi livelli di governo del territorio. È questa una delle ragioni per cui la gestione dei rifiuti si presenta come una *questione territoriale* di grande complessità, che trascende i soli (per quanto delicati) aspetti di natura ambientale e sanitaria: attorno a essa si ridefiniscono in modo profondo i rapporti tra politica, cittadinanza e territorio, dove quest'ultimo viene declinato e concepito in tutte le sue possibili accezioni, da quelle più materiali (come ambito spaziale al cui interno avviene la produzione, lo stoccaggio e lo smaltimento dei rifiuti, oppure come sito di localizzazione di un impianto), al territorio delle competenze amministrative e delle partizioni tecnico-funzionali (corrispondente, ad esempio, alle diverse possibili partizioni del territorio in bacini di raccolta e smaltimento dei rifiuti); dal territorio come luogo dell'abitare, vissuto e rivendicato (anche duramente) dalla popolazione residente, al territorio come espressione delle strategie e delle relazioni di potere tra attori politici posti a scale differenti (Faggi e Turco, 1999; Osti, 2002; Esu e Sistu, 2003).

Tali legami legittimano una lettura in termini *geopolitici* della «questione rifiuti», dove l'impiego del termine «geopolitica» non viene chiamato in causa in modo acritico, in funzione di un suo indiscutibile potere evocativo (che ne ha, tuttavia, fortemente compromesso l'utilizzo) ⁽³⁾. Piuttosto, tale impiego deve consapevolmente

(3) Secondo John Agnew (2002) un certo rifiuto della geopolitica deriverebbe da un suo utilizzo a-critico, come concetto auto-evidente, innocente e ingenuo. Ma il fatto di non utilizzare il termine geopolitica non significa che comportamenti e atti *geopolitici* non continuino a essere messi in pratica sia nelle relazioni internazionali sia in quelle interne ai diversi Stati nazionali. Per un approfondimento rispetto all'impiego attuale del concetto e alle sue implicazioni politiche e ideologiche, si veda anche Murphy e altri (2004).

ispirarsi a quelle riflessioni teoriche che ne hanno rilevato l'utilità come chiave di lettura *critica* della realtà e dei fenomeni politici, attraverso la sottolineatura del loro legame con il territorio (Reuber, 2000) ⁽⁴⁾. Che si intenda la geopolitica come l'espressione di un rapporto di forza tra diversi poteri che agiscono su un territorio (per riprendere la definizione *à la* Lacoste di geopolitica interna) ⁽⁵⁾, oppure come il confronto tra diversi immaginari, rappresentazioni retoriche e identitarie del mondo, o ancora come l'insorgere di nuovi movimenti politici e sociali mobilitatisi in conflitti territoriali alle diverse scale (Routledge, 1992, 1996; O'Tuathail, 1998; Dodds, 2001), l'attenzione è pur sempre incentrata su come i rapporti politici e le relazioni di potere *producano* continuamente territorio, in un continuo processo di ridefinizione delle scale di azione, di confronto e di relazione tra gli attori sociali e politici (MacKinnon, 2010). Seguendo Reuber (2000, p. 38), «the focal point of political geography changes to the examination of those geographies that are produced and reproduced by actors from varying positions of power».

Un'ampia letteratura ha ragionato, negli ultimi anni, attorno al tema delle scale spaziali come costruzioni sociali attraverso le quali gli attori producono territorio e contesti di relazione (Cox, 1997) ⁽⁶⁾. Se si abbandona l'idea della scala come proprietà intrinseca dello spazio, fissa ed esterna ai processi sociali, essa è allora l'esito di un processo «that is always deeply heterogeneous, conflictual and contested. Moreover, spatial scales are never fixed, but are perpetually redefined, contested and restructured in terms of their extent, content, relative importance and interrelation» (Swyngedouw, 1997, p. 140). La produzione di territorio è pertanto il risultato di rapporti geopolitici dal momento in cui gli attori esercitano una propria *politica di scala*, che può riprodurre scale già consolidate nell'organizzazione sociale (ad esempio, la maglia amministrativa) oppure abbandonarle per la produzione di nuove scale di relazione, più funzionali agli interessi dei diversi attori politici in gioco ⁽⁷⁾. Sebbene discusso ed elaborato da

(4) Ci sembra importante sottolineare come quest'accezione di «geopolitica» fosse già alla base della proposta di sistematizzazione di Gaetano Ferro, nella sua distinzione tra geografia politica e geopolitica (quest'ultima vista come politica dell'ambiente, del territorio e delle relazioni internazionali: Ferro, 1994).

(5) Secondo il pensiero di Lacoste (2003), si può definire con il concetto di geopolitica lo studio dei rapporti di forza tra diversi attori su un territorio più o meno definito, dove per attori si intendono figure variabili dallo Stato ai movimenti politici, ai gruppi sociali e così via.

(6) Alcuni autori sono giunti, provocatoriamente, a proporre l'abolizione stessa della scala come categoria interpretativa dell'organizzazione del territorio in quanto favorirebbe una lettura delle relazioni politiche e sociali fondata su contrapposizioni aprioristiche (ad esempio tra locale e sovralocale), trascurando la reale natura dei rapporti di potere tra gli attori (si veda, a riguardo, Marston, Jones e Woodward, 2005).

(7) Seguendo MacKinnon (2010), vale la pena distinguere tra *politics of scale* e *scalar politics*: mentre le prime esprimono la dimensione scalare delle politiche (vale a dire il fatto che determinate politiche o rapporti politici privilegino e si esercitino a una o più scale); attraverso le seconde si intendono, invece, le scale per come vengono continuamente create e prodotte dall'azione e dalle relazioni politiche, senza fare riferimento a livelli o arene già preesistenti. È a questa seconda definizione del concetto di «politiche di scala» che si fa riferimento in questo scritto.

un punto di vista teorico, il riferimento a tali politiche spaziali risulta ancora scarsamente impiegato e sottoutilizzato per analizzare casi empirici concreti. Nondimeno, il ricorso alla scala come strumento geopolitico appare evidente nel caso che si discute in questo contributo, in cui la localizzazione del primo (e quella ipotetica di un secondo) inceneritore è soggetta a un processo continuo di rielaborazione delle scale territoriali di riferimento: sia attraverso la ridefinizione delle partizioni territoriali, sia mediante il continuo sovrapporsi di piani relazionali e decisionali tra diverse tipologie di attori.

Momento privilegiato per vedere all'opera tali relazioni tra politica e territorio è certamente il *conflitto*. Infatti, l'insorgere di conflitti con la popolazione in merito alla localizzazione di un'infrastruttura «scomoda», quale un inceneritore o una discarica ⁽⁸⁾, può essere solo in parte motivato assegnando alla protesta una matrice localistica e rivendicativa, solitamente etichettata con il noto acronimo NIMBY, per il quale «people have positive attitudes towards something until they are actually confronted with it, at which point they oppose it for selfish reasons» (Wustenhagen, Wolsink e Burer, 2007, p. 2685). Un'ampia casistica internazionale e nazionale; Murdoch e Marsden, 1995; Emani e altri, 1997; Bobbio e Zeppetella, 2003; Mengozzi, 2011) ha ormai dimostrato quanto eterogenee possano essere, in realtà, le letture e le interpretazioni alle quali i conflitti si prestano. Certamente, la dimensione locale mantiene un ruolo fondante per spiegare l'insorgere di movimenti sociali di protesta (Reuber, 2000) ⁽⁹⁾, ma allo stesso tempo altre scale, attori e chiavi di lettura hanno assunto rilevanza nel comporre il dibattito sui conflitti, in particolare sul tema dei rifiuti (Davies, 2005). Ne sono un esempio gli studi concentratisi sull'analisi delle retoriche messe in campo sia dagli oppositori sia dai sostenitori di un'opera, segnalando ad esempio la capacità dei soggetti coinvolti nella contestazione di mettere in gioco alleanze e sinergie con attori posti a scale diverse da quella locale, il cui scopo non è tanto la protesta contro un singolo caso, ma contestare una certa visione più generale del problema all'origine del conflitto (Bobbio e Dansero, 2008).

(8) I conflitti sorti per contestare la localizzazione di un'opera infrastrutturale non riguardano certo il solo campo della gestione dei rifiuti, ma rientrano in generale in quei conflitti a base territoriale che riguardano usi del territorio di vario tipo (dalla realizzazione di grandi infrastrutture trasportistiche, alla localizzazione di impianti per la produzione di energia, o di ricovero di residui e scorie nucleari e altri ancora), accomunati dal fatto di essere oggetto di forme differenti di protesta e contestazione.

(9) Si pensi, per esempio, al contributo della «Political Ecology» nell'analisi dei movimenti di protesta e dei conflitti con una matrice ambientale (pur collocandosi ben distanti da una prospettiva NIMBY). Negli ultimi anni, la Political Ecology ha registrato un crescente interesse in particolare tra i geografi, legittimato dal fatto che «key theoretical concepts in human geography – such as place, region and scale – have long been integral to political ecologists analyses of human-environment relations» (Neumann, 2009). In particolare, attraverso il concetto di «terrain of resistance» (Routledge, 1996), viene ben espressa la matrice locale di conflitti che sorgono sulla base di contrasti tra attori sovralocali e gruppi di resistenza di varia natura e composizione in merito all'accesso alle risorse locali e all'utilizzo del suolo (filone di studio diffusosi in particolare, ma non solo, nei paesi del Sud globale).

Nel caso dei rifiuti, ciò che viene contestato non è quasi mai la singola opera, quanto l'utilità stessa degli impianti di incenerimento o delle discariche, affermando la necessità di transitare verso scenari maggiormente efficienti fondati su quote elevate di raccolta differenziata, sul recupero e sul riciclo/riutilizzo dei materiali sino a giungere a soglie minime di rifiuti indifferenziati da destinare alla discarica/incenerimento (Viale, 1995 e 2008; Angelini, 2009). Il problema dei rifiuti è presentato, dunque e innanzitutto, come una questione culturale, legata alla critica verso modelli di consumo e di smaltimento considerati «usa e getta» e a visioni eccessivamente tecnicistiche, fondate sulla convinzione che la questione rifiuti possa essere risolta attraverso impianti sempre più efficienti e avanzati. Anzi, una delle critiche mosse nasce proprio dalla possibile interferenza tra queste opere infrastrutturali e l'interesse, da parte delle amministrazioni pubbliche, a insistere nelle pratiche di raccolta differenziata e riciclo, nel caso vi sia la disponibilità in loco di altre modalità di smaltimento più economiche (Seltenrich, 2013).

Per altro verso, la localizzazione di un'opera quale un inceneritore non necessariamente e non ovunque è vista come un fenomeno negativo, da evitare in ogni caso e a ogni costo. Da un lato, vi sono esempi in cui gli inceneritori rappresentano una politica di smaltimento da tempo preferita rispetto alle discariche e che non trovano particolare opposizione da parte della popolazione. È il caso dei paesi nordeuropei (quali Austria, Belgio, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia) dove il tasso di incenerimento dei rifiuti supera o sfiora il 50% del totale smaltito e il ricorso alle discariche è pressoché inesistente (ISPRA, 2014). Dall'altro lato, la gestione delle infrastrutture per la gestione dei rifiuti può rappresentare un'interessante occasione di investimento e di introito per gli enti pubblici locali e attivare di conseguenza un certo grado di competizione territoriale per ospitarle. Questo è ancora più vero in un momento di particolare contrazione delle risorse a disposizione degli enti pubblici, in Italia come altrove. I motivi di interesse che possono derivare dalla gestione di un'opera come un inceneritore sono infatti molteplici: esso comporta la produzione di energia che può essere venduta; al conferimento di rifiuti corrisponde il pagamento di una tariffa da parte delle aziende di raccolta che li conferiscono; la presenza di un inceneritore comporta un abbassamento importante dei costi di gestione dei propri rifiuti per il comune ospitante, che in più può usufruire di significative compensazioni economiche; infine, la presenza di incentivi pubblici può ulteriormente accrescere le rendite derivate dalla gestione dell'opera ⁽¹⁰⁾.

(10) In Italia dal 1992 esiste un incentivo (definito CIP6: Comitato Interministeriale dei Prezzi, provvedimento 6/92) che assimila la produzione di energia da inceneritori a quella derivata da fonti rinnovabili, istituendo un vero e proprio mercato artificiale. Ciò ha consentito per un lungo periodo, per chi gestisce un inceneritore, di vendere l'energia ricavata da processo di combustione a un prezzo circa triplo rispetto a chi produce energia utilizzando fonti convenzionali. I CIP6 hanno destato numerose polemiche e sono stati duramente criticati dall'associazionismo ambientalista e non solo in quanto, sebbene fossero concepiti per finanziare lo sviluppo delle fonti rinnovabili, hanno in realtà favorito la realizzazione di inceneritori.

Anche per queste ragioni, appare riduttiva e semplicistica una lettura dei processi decisionali connessi alle politiche dei rifiuti come semplice contrapposizione tra scale fisse (ad esempio, tra scala locale e scala sovralocale). La letteratura sulla *governance* ambientale ha del resto mostrato la fragilità dei processi decisionali sul fronte della relazione e interdipendenza tra le diverse scale di governo del territorio (Bulkeley e altri, 2003; Termeer, Dewulf e van Lieshout, 2010): anche in presenza di più o meno sofisticati dispositivi di partecipazione (entro quella che nel contesto europeo viene definita come *governance* multilivello, sorta proprio in risposta all'esigenza di un più ampio coinvolgimento di interessi nell'assunzione delle scelte pubbliche), rimane comunque difficile conseguire risultati concreti e, soprattutto, realmente condivisi (Davies, 2005). Riteniamo dunque utile proporre un approccio al tema dei processi decisionali e dei conflitti sui rifiuti, non tanto basato sulla semplice ricostruzione dei conflitti, delle sue cause e degli attori che vi partecipano, ricorrendo alla contrapposizione tra potere pubblico e cittadinanza e tra locale e sovra-locale; piuttosto, ci interessa verificare come, attorno al tema dei rifiuti e nel caso specifico della provincia di Torino, sia possibile adottare un approccio di analisi attento alle geopolitiche dei diversi attori sociali in campo, con il risultato di una moltiplicazione, una sovrapposizione e una ridefinizione continua delle diverse scale di relazione. Il risultato è che il territorio di riferimento del processo decisionale non è mai uno solo, ma diverse territorialità sono in opera e si contrappongono nello stesso momento e a scale geografiche diverse, costruite più o meno consapevolmente attraverso strategie e azioni di tipo geopolitico.

Gli inceneritori nella politica dei rifiuti in provincia di Torino ⁽¹¹⁾. – Nel corso degli ultimi dieci anni, la questione dello smaltimento dei rifiuti urbani in provincia di Torino è stata al centro di due successivi processi decisionali, dalle caratteristiche molto differenti, inerenti alla localizzazione di due impianti di incenerimento dei rifiuti. Il dibattito parte alla fine degli anni Novanta, in vista della saturazione e successiva chiusura della più importante discarica della regione, Basse di Stura ⁽¹²⁾, sita all'interno del comune di Torino. Nel 1998, attraverso la redazione di un Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti (PPGR), la Provincia pianifica una progressiva riduzione della produzione dei rifiuti (-5%), un contemporaneo incremento della raccolta differenziata (sino al 50%) e la localizzazione, sul proprio territorio, di tre inceneritori atti a raggiungere una progressiva

(11) I fatti qui ricostruiti sono antecedenti all'entrata in vigore della legge 56 del 7 aprile 2014, che ha portato alla sostituzione della Provincia di Torino con la Città Metropolitana di Torino (il cui territorio è coincidente con quello della precedente Provincia). Pertanto, gli effetti di tale riorganizzazione territoriale non sono trattati in questo scritto.

(12) La discarica di Basse di Stura è dotata di una capacità di oltre 23 milioni di m³ su una superficie di 890.000 m²; ha cessato di operare nel 2010. È gestita da AMIAT SpA, una società partecipata al 99% dal Comune di Torino che si occupa anche della fase di raccolta dei rifiuti.

autonomia nella gestione dei rifiuti (localizzati in posizione baricentrica rispetto alle tre aree di gestione in cui viene suddiviso il territorio provinciale) (fig. 1). È a partire da tale piano che si avvia un complesso iter decisionale finalizzato alla localizzazione del primo inceneritore.

1998-2005: il primo inceneritore. – Il processo decisionale attorno alla localizzazione del primo inceneritore si caratterizza per la scelta, da parte della Provincia di Torino, di dare avvio a un percorso partecipato, definito *Non rifiutarti di scegliere* (NRDS), aperto agli enti locali (tutti i Comuni potenzialmente interessati dall'opera) e a un ampio consesso di attori istituzionali e tecnici (quali l'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente) ⁽¹³⁾, al fine di definire nel modo più possibile condiviso un sito idoneo (Bobbio, 2002 e 2003; Bonjean e Pillon, 2003; Lippi, 2009). La preferenza per un percorso decisionale aperto si fonda sulla volontà di evitare una scelta esclusivamente tecnica, con il rischio che venga ostacolata o impedita dalle opposizioni locali. Obiettivo del processo è individuare collettivamente i criteri decisionali sulla base dei quali selezionare, tra un'ampia rosa di possibili siti proposti dalla Provincia, i due maggiormente idonei a ospitare l'inceneritore e una discarica di servizio ⁽¹⁴⁾. Il processo decisionale, durato diciassette mesi, conduce, nel dicembre del 2001 e dopo varie scremature, alla selezione di due siti (Volpiano e Chivasso, posti a nord del comune di Torino).

Nonostante la presenza di forme di protesta a bassa intensità e la nascita di alcuni comitati locali, gli esiti non sono messi in discussione dai partecipanti al tavolo di confronto e la Provincia prevede di realizzare una Valutazione di Impatto Ambientale per stabilire in modo definitivo il sito per l'inceneritore tra i comuni emersi dalla concertazione. Tuttavia, una volta concluso il processo partecipativo, l'esito positivo della consultazione viene invalidato dal punto di vista politico: da un lato, il Comune di Chivasso decide di rendere indisponibile il sito individuato sul proprio territorio (provocando il conseguente smarcamento anche del Comune di Volpiano, a quel punto divenuto unica possibile sede dell'opera); dall'altro lato, il Comune di Torino, considerando eccessivo il volume

(13) La prima composizione del tavolo vede la partecipazione di 45 membri: il presidente (l'assessore all'Ambiente della Provincia di Torino); 23 sindaci; 17 rappresentanti delle comunità locali (associazioni e comitati); 4 rappresentanti dei consorzi/aziende per il trattamento dei rifiuti.

(14) La Provincia fornisce inizialmente agli attori partecipanti una rosa di diciassette siti, volutamente molto ampia e priva di particolari indicazioni di campo e di natura tecnica. Il confronto sui siti avviene sulla base di una serie di criteri condivisi, appartenenti a tre categorie: accessibilità; ricadute ambientali sulla popolazione; carichi sul sistema naturale, ambientale e culturale locale. Sulla base di tali criteri sono costruite e messe a confronto diverse cartografie delle possibili localizzazioni, contemplando e valutando diverse ipotesi e procedendo per esclusione a individuare i siti più idonei. Accanto a tale obiettivo principale, gli attori condividono anche le regole inerenti ai controlli, la sicurezza e le compensazioni economiche e territoriali connesse alla realizzazione delle opere (Bobbio, 2002).

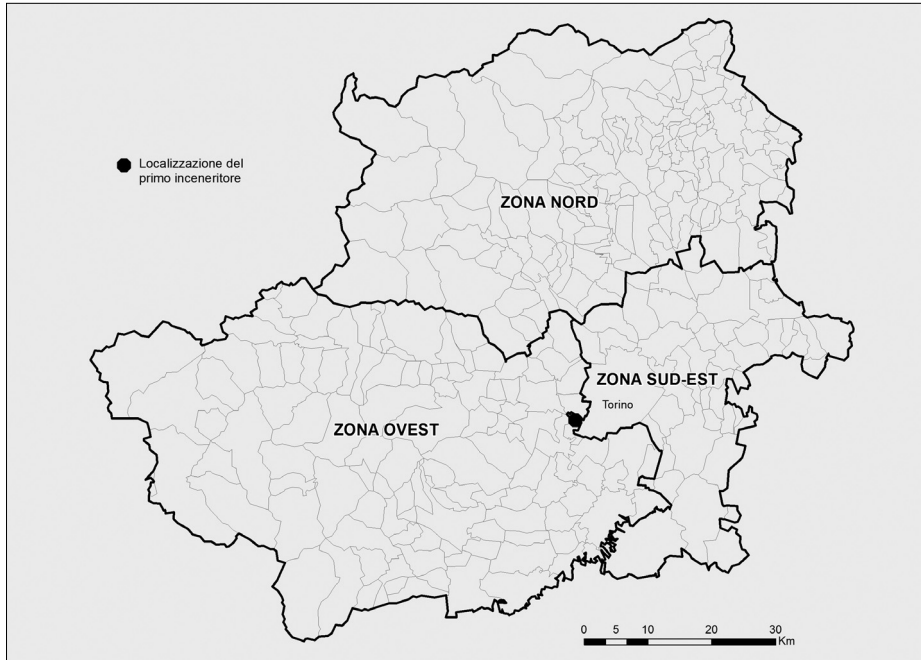


Fig. 1 – *Suddivisione del territorio provinciale in tre aree di gestione (PPGR 1998) e localizzazione del primo inceneritore «del Gerbido»*

Fonte: LARTU (www.lartu.polito.it) da Puttilli e Tecco (in corso di stampa)

di compensazioni eventualmente da versare ad altri comuni, si auto-candida per ospitare l'inceneritore ⁽¹⁵⁾ (fig. 1).

È peraltro da segnalare come il Comune di Torino divenga, nello stesso periodo, l'ente detentore del 95% delle azioni di TRM SpA, il consorzio d'impres pubbliche nato nel dicembre del 2002 per la progettazione e la gestione del futuro inceneritore e abbia così un interesse diretto a mantenere l'impianto sul proprio territorio di competenza. Agli interessi generali sanciti attraverso il percorso NRDS si contrappongono così gli interessi particolari delle parti in causa (legati alla presenza di incentivi e di possibili ricavi nonché alle prospettive occupazionali all'interno dell'azienda municipalizzata), sulla base dei quali Torino decide di far valere il proprio maggiore peso negoziale (Crivello, 2015). Tale capovolgimento di fronte è reso possibile anche da una situazione di eccezionalità creatasi attorno alla gestione provinciale dei rifiuti: secondo la legge regionale

(15) Proponendo un sito nella frazione Gerbido, posta all'estremo confine sud-occidentale della Città e proprietà della GTT (Gruppo Trasporti Torinesi), un'azienda partecipata dal Comune di Torino.

24/2002, infatti, le competenze organizzative e gestionali sarebbero dovute passare dalla Provincia all'Ambito Territoriale Ottimale (ATO), un organo indipendente nominato dai Comuni del territorio e al cui interno tutti i componenti hanno un eguale peso decisionale⁽¹⁶⁾. In deroga alla normativa regionale, nel caso torinese non si riesce a costituire l'ATO sino al 2005, in quanto il Comune di Torino a lungo si rifiuta di deliberare per la sua costituzione. Questo fa sì che sia la Provincia (decisamente più influenzabile da fattori politici e dal peso relativo dei diversi Comuni) a mantenere la guida dei processi decisionali in merito alla localizzazione degli inceneritori.

La localizzazione individuata per via politica nell'area a sud di Torino, all'intersezione tra le aree di gestione ovest e sud-est indicate nel PPGR 1998 (fig. 1), impone una ridefinizione di fatto dell'assetto territoriale del sistema provinciale dei rifiuti, facendo decadere l'ipotesi originaria di tre inceneritori (uno per area) e riducendoli a due (uno a sud del capoluogo e uno a nord). Si stima, infatti, che il raggio d'azione dell'inceneritore del Gerbido possa coprire una porzione di territorio corrispondente alla città di Torino e alla porzione centro-meridionale della provincia, mentre un ulteriore impianto servirebbe a soddisfare la domanda di smaltimento dei popolosi comuni della cintura a nord di Torino, del Chierese e dell'Eporediese. Se il primo sito è ormai identificato, rimane da identificare il secondo.

2005-2011: il secondo inceneritore. – Di tutt'altra specie sono le vicende connesse alla scelta del sito atto a ospitare il secondo inceneritore, che partono contestualmente alla pubblicazione del nuovo Piano Provinciale dei Rifiuti (2005), in cui si prende atto della situazione territoriale venutasi a determinare. In questo caso, significativa è la scelta della Provincia di non ripetere l'esperienza partecipativa precedente, sostituendo un tavolo aperto a un ampio consesso di attori con una serie di incontri chiusi e ristretti con le singole amministrazioni locali il cui territorio potrebbe essere interessato dall'opera. Sebbene, apparentemente, tale scelta possa apparire come una completa rottura rispetto al periodo precedente, in realtà alcune scelte operate in questa seconda fase (come l'elen-

(16) In Italia, l'organizzazione dei sistemi di gestione dei rifiuti ha previsto, sino al 2010, la suddivisione del territorio in ATO coincidenti con i territori delle province, all'interno dei quali vengono organizzate le fasi di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti. Gli ATO, che rispondono a un principio di autonomia funzionale, sono a loro volta suddivisi in ulteriori partizioni territoriali, i bacini di gestione dei rifiuti, corrispondenti ad aree omogenee accomunate da specifiche caratteristiche territoriali e socioeconomiche. La legge 42 del 26 marzo 2010 ha attribuito alle Regioni le competenze in materia di pianificazione dei rifiuti e di definizione/delimitazione degli ATO. Secondo la nuova normativa, la gestione dei rifiuti in ciascun ATO è assegnata all'autorità d'ambito territoriale ottimale, che affida il servizio a un soggetto esterno tramite gara pubblica. Tale soluzione ha suscitato critiche in quanto avrebbe facilitato una progressiva privatizzazione della gestione dei rifiuti. Nel caso della provincia di Torino, successivamente al 2010, una parziale privatizzazione ha interessato sia TRM SpA sia AMIAT SpA.

co di criteri per valutare i siti, la rosa delle diverse possibili localizzazioni così come una certa flessibilità ad accogliere le istanze provenienti dal territorio) si collocano in continuità con il precedente processo partecipativo, riconoscendone la validità e mostrando un processo di apprendimento da parte della Provincia. Tuttavia, se la Provincia si era precedentemente disimpegnata dalla responsabilità diretta di scegliere il sito del primo inceneritore lasciando l'incarico agli attori del territorio, in questa seconda fase rivendica e assume un ruolo di assoluto protagonismo. Nondimeno, il processo decisionale si presenta come altamente complesso e lungo, in ragione di molteplici fattori e avvenimenti.

In primis, per l'insorgere di una più accesa conflittualità con la popolazione e con le associazioni ambientaliste nei diversi luoghi in cui, di volta in volta, appare più probabile la localizzazione dell'inceneritore. Soprattutto nei comuni di Ivrea e Settimo Torinese, la nascita di comitati locali di contestazione trova immediatamente una sponda nell'associazione Legambiente, che si impone (attraverso vertenze e richieste di apertura di tavoli di confronto) alla Provincia come interlocutore privilegiato e, soprattutto, portando argomentazioni di carattere generale contro la scelta di realizzare un secondo inceneritore, impedisce di connotare i movimenti di protesta sotto l'etichetta NIMBY.

In secondo luogo, per un certo livello di competitività che si riscontra tra le diverse amministrazioni comunali le quali, talvolta timidamente, talvolta in modo più esplicito, si candidano per ospitare l'opera (fig. 2). È il caso di almeno tre comuni: Ivrea, Settimo Torinese e Rivarolo. Così come era già avvenuto per il comune di Torino nel caso del primo inceneritore, nell'auto-candidatura dei comuni di Ivrea e Settimo Torinese è difficile non riconoscere gli interessi che potrebbero derivare dalla gestione dell'inceneritore da parte dei rispettivi consorzi di gestione dei rifiuti nelle due aree, SCS SpA e SETA SpA, delle quali i due comuni detengono la larga maggioranza delle quote. Una competizione che rende ulteriormente problematico il processo decisionale in quanto moltiplica le scale territoriali alle quali sono necessari interventi di mediazione: tra scala provinciale e comunale, tra provincia, comuni e associazioni ambientaliste, tra le varie amministrazioni comunali e tra amministratori e popolazione residente.

Nel dicembre del 2007, i tre comuni auto-candidatisi per ospitare l'opera sono sottoposti a uno studio comparativo da parte della Provincia che individua nel comune di Settimo il sito più idoneo (un'area industriale ormai dismessa ma particolarmente idonea sotto il profilo logistico). È a questo punto che il conflitto con il comitato locale (denominato non a caso «Settimo non incenerire») e le associazioni ambientaliste diviene particolarmente acceso: elemento di interesse di tale fase è che l'oggetto del contendere riguarda soltanto in misura modesta i presunti timori per la qualità dell'ambiente locale, per contestare, in termini generali e trasversali, l'intera politica dei rifiuti concepita dalla Provincia (e, quindi, la necessità effettiva di un secondo inceneritore). Secondo le associazioni, la concomitanza di una significativa riduzione nella produzione dei rifiuti (motivata dall'insorgere della crisi economica globale più che da una trasformazione nei

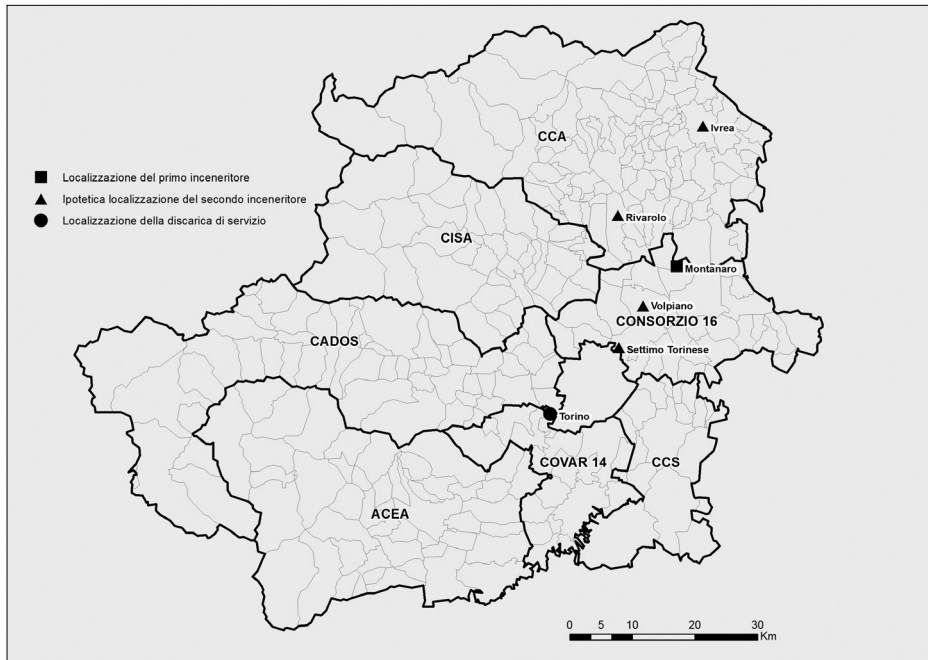


Fig. 2 – *Suddivisione del territorio provinciale in otto bacini di gestione dei rifiuti (PPGR 2005) e principali comuni potenzialmente interessati dalla localizzazione del secondo inceneritore*

Fonte: LARTU (www.lartu.polito.it) da Putilli e Tecco (in corso di stampa)

modelli di consumo) ⁽¹⁷⁾ e l'incremento della raccolta differenziata sino a raggiungere quota 46,2% nel 2008 rendono discutibile la necessità di un secondo impianto per la provincia. Legambiente propone, invece, uno scenario alternativo incentrato su un incremento della raccolta differenziata e su contestuali misure per un'ulteriore riduzione della produzione dei rifiuti.

Di fronte alle contestazioni, la Provincia si dimostra disponibile al dialogo e istituisce un tavolo tecnico di confronto aperto a esponenti della società civile oltre che della Provincia e del Comune ⁽¹⁸⁾. Il tavolo esamina alcuni scenari tec-

(17) Infatti, la produzione di rifiuti sul territorio della provincia cala da 1.200 t/anno nel 2006 a circa 1.000 t nel 2010 (dati Provincia di Torino).

(18) Il Tavolo viene istituito come luogo di confronto tra enti pubblici che si occupano di rifiuti e i soggetti associati portatori di interessi sul territorio, in numero di 6 componenti per ciascuna delle due parti. La durata dei lavori è fissata in un quadrimestre (da metà febbraio 2008 alla metà aprile 2008), con l'obiettivo di verificare attentamente le stime sulle quantità dei rifiuti prodotti e dei costi economici e ambientali per diversi sistemi di smaltimento.

Tab. 1 – Scenari alternativi comparati nell'ambito dello studio LCA

Scenario 1a	Raccolta differenziata al 52,1%, rifiuto residuo direttamente all'inceneritore e scorie da incenerimento a discarica
Scenario 2a	Raccolta differenziata al 65,7%, rifiuto residuo direttamente all'inceneritore e scorie da incenerimento a discarica
Scenario 1b	Raccolta differenziata al 52,1%, rifiuto residuo pre-trattato, frazione organica stabilizzata a discarica, frazione secco-leggera all'incenerimento e scorie a discarica
Scenario 2b	Raccolta differenziata al 65,7%, rifiuto residuo pre-trattato, frazione organica stabilizzata a discarica, frazione secco-leggera all'incenerimento e scorie a discarica

Fonte: elaborazione da Blengini e Genon (2008)

nologici alternativi (comprensivi dell'opzione che non prevede la realizzazione di un secondo inceneritore) prodotti dal Politecnico di Torino attraverso la metodologia Life Cycle Assessment ⁽¹⁹⁾ (tab. 1).

La coppia 1a e 2a compara due scenari in cui si verifica il diretto conferimento all'inceneritore del rifiuto residuo della raccolta differenziata, che nel primo caso è del 52,1% (la quota prevista dal PPGR) e nel secondo del 65,7% (obiettivo proposto da Legambiente). La coppia 1b e 2b identifica due scenari in cui vi è un pre-trattamento del residuo della raccolta differenziata, fissata nuovamente al 52,1% e al 65,7% ⁽²⁰⁾.

Di grande interesse, dal punto di vista strategico, sono le modalità con le quali gli attori in gioco (*in primis* Provincia e Legambiente) si servono dello studio redatto dal Politecnico: su indicazione dei committenti, infatti, lo studio rinuncia a trarre conclusioni definitive, lasciando ai soggetti del Tavolo il compito di dedurre indicazioni in termini di politica dei rifiuti.

(19) La Life Cycle Assessment (LCA) è una metodologia di analisi che valuta in modo quantitativo l'insieme di relazioni di un prodotto con l'ambiente (ad es., sotto la forma di consumo di energia e materia e di emissioni), considerando il suo intero ciclo di vita: pre-produzione, produzione, distribuzione, uso, eventuale riciclaggio e dismissione finale.

(20) È significativo rilevare come l'atteggiamento e la posizione di Legambiente non sia di tipo radicale. Sebbene l'associazione ambientalista sia portatrice di una cultura del riciclo e della raccolta differenziata orientate a un obiettivo «rifiuti zero», nel caso in questione gli scenari proposti si spingono soltanto sino al 65% di raccolta differenziata, il limite prescritto dalla legge. In questo modo l'associazione intende mostrare come anche l'assunzione di obiettivi di raccolta differenziata certamente non utopistici consentano di invalidare il PPGR.

Legambiente considera i diversi scenari a partire dal livello di raccolta differenziata. In questo modo, mette in evidenza in modo inequivocabile che «il 65% di raccolta differenziata con conseguente recupero di materiale è da preferire rispetto al 52% per tutti i parametri ambientali analizzati (energia, emissioni di gas a effetto serra, salute umana, qualità dell'ecosistema, preservazione delle risorse e costi economici)», giungendo alla conclusione che un secondo impianto non sia giustificabile da un punto di vista quantitativo, ambientale ed economico. Legambiente rimanda invece a ulteriori approfondimenti la comparazione tra gli scenari con e senza pre-trattamento, in quanto da questo punto di vista il rapporto sarebbe meno chiaro e definitivo. È proprio questa ambiguità a essere invece affrontata nelle conclusioni della Provincia, la quale mette a confronto tra loro esclusivamente le coppie di scenari con e senza pre-trattamento, escludendo dalla propria valutazione la questione del livello di raccolta differenziata. Sostengono le conclusioni della Provincia: «per quanto concerne l'indicatore della qualità dell'ecosistema è sostanzialmente indifferente optare o meno per il pre-trattamento; per quel che riguarda invece l'uso razionale delle risorse naturali l'ago della bilancia pende a favore dell'esclusione del trattamento meccanico biologico». Di fatto, la Provincia non commenta il dato della raccolta differenziata, limitandosi a mettere in discussione l'assunto teorico per cui livelli più alti siano preferibili a livelli più bassi, oltre una certa soglia, in termini di costo economico e ambientale.

Se le conclusioni dello studio tratte da Legambiente sembrano essere più pertinenti rispetto ai contenuti tecnici dello studio, quelle redatte dalla Provincia mettono in luce un aspetto fondamentale relativo al processo decisionale: cioè che la scelta di realizzare un secondo inceneritore sul territorio è in parte svincolata da aspetti di natura quantitativa, legati alle quantità effettive di rifiuti prodotti e alle necessità reali di smaltimento, ma risponde, probabilmente, a obiettivi e interessi di natura politica e territoriale, più difficilmente definibili.

Sebbene non si giunga a una conclusione netta, i dati discussi al Tavolo rendono quanto meno dubbia la necessità di realizzare, nei tempi previsti dal piano della Provincia, un ulteriore impianto. D'altro canto, il perdurare della crisi economica internazionale e la contemporanea scadenza della giunta provinciale in carica (a cui si aggiungono una revisione dei sistemi di incentivazione che abolisce i CIP6 e, più di recente, il progressivo svuotamento delle competenze provinciali in seguito alla *spending review* e la complessa transizione verso la Città Metropolitana) sembrano ulteriormente rafforzare, anche su un piano di ragionamento prettamente politico, la convenienza a ritardare decisioni inerenti al secondo inceneritore, congelandole sino al momento in cui si scrive.

Altre ipotesi trovano allora spazio, tra le quali in un primo momento (agosto 2009) ⁽²¹⁾ quella di ampliare la capacità del primo inceneritore candidandolo a

(21) È interessante notare come questa proposta (avanzata in modo non chiaro da personaggi del mondo economico variamente legati alla politica) sia emersa in relazione a un cambiamento della normativa nazionale che abolisce gli ATO, facendo quindi venir meno la necessità di trovare una

smaltire l'intera produzione regionale e, in seguito (settembre 2011), la sostituzione dell'inceneritore con un altro impianto alternativo. È proprio attorno alla recente ipotesi di localizzare a Settimo Torinese un impianto per lo smaltimento dei rifiuti speciali (e non urbani) che, recentemente, si è nuovamente destata una protesta che vede nuovamente coinvolta Legambiente.

Geopolitiche in atto. – Il quadro sopra descritto è certamente complesso e non si presta a letture semplicistiche. Come si è visto, attorno alla «questione rifiuti» si coagulano attori differenti così come considerazioni e argomentazioni di natura sanitaria e ambientale, sociale ed economica, politica e culturale che giustificano strategie contrapposte e mutevoli nel corso del tempo. Risulta quindi difficile assegnare un peso maggiore a un elemento piuttosto che a un altro, mentre la stessa temporalità gioca un ruolo cruciale nel determinare l'esito dei processi decisionali esaminati. Ad esempio, il verificarsi di eventi esterni di natura congiunturale (quali la crisi economica o il cambiamento della normativa nazionale/regionale) rappresentano veri e propri imprevisti/salvagente che intervengono nel percorso decisionale mutando gli equilibri negoziali e le posizioni degli attori in gioco e inficiando analisi orientate alla ricostruzione esaustiva dei fattori che influenzano i processi decisionali attorno alla localizzazione degli inceneritori.

Allo stesso modo, emerge l'inadeguatezza di letture fondate sulla contrapposizione tra scale fisse (ad esempio, il conflitto tra scala sovralocale e locale). Nel caso esaminato, locale e sovralocale si mescolano continuamente così come le scale spaziali di ragionamento e di relazione si ridefiniscono a mano a mano che nuovi attori emergono e cercano di imporre le proprie strategie, in una continua dinamica di frammentazione e ricomposizione del territorio e della sua struttura organizzativa e funzionale. Le scale spaziali diventano lo strumento per ridefinire problemi e soluzioni, talvolta cambiando radicalmente lo scenario decisionale. In altri termini, gli attori utilizzano la scala geografica e il territorio come *strumento* per legittimare e perseguire obiettivi di natura politica e, indirettamente, presunti vantaggi di natura sociale, economica e ambientale, configurando tali strategie come più o meno esplicite e consapevoli azioni di tipo geopolitico.

Un primo esempio di politiche scalari in atto nel caso torinese si ha osservando le strategie politico-istituzionali. Nel caso del primo inceneritore, la Provincia mette in pratica un'esplicita strategia di larga scala, finalizzata a riprodurre e mobilitare attorno a un tavolo negoziale le istanze presenti sul territorio. L'intento è politico: evitare l'insorgere di movimenti di protesta e di opposizione

soluzione a tale scala, ma rimandando il problema alla scala sovralocale competente, cioè la Regione. La proposta ha occupato per alcuni giorni le prime pagine della cronaca locale per venire poi liquidata come assolutamente non percorribile, soprattutto per non bloccare i lavori di costruzione e la messa in opera del nuovo inceneritore del Gerbido, che altrimenti avrebbe dovuto essere ridiscusso e in parte riprogettato.

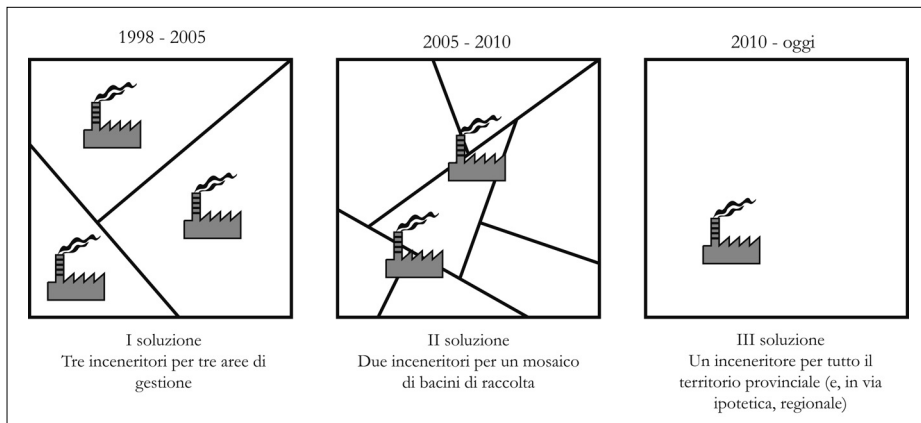


Fig. 3 – Schema evolutivo delle ipotesi di organizzazione funzionale del territorio provinciale rispetto alla gestione dei rifiuti e alla localizzazione degli impianti di incenerimento

Fonte: elaborazione degli autori

a valle del processo decisionale, invitando i soggetti locali a esprimersi *ex ante* e a confrontarsi in un'arena decisionale formalizzata e istituzionalizzata, con obiettivi e criteri di scelta definiti nel modo più possibile condiviso e trasparente. Di riflesso, anche la scelta di non aprire un nuovo tavolo decisionale nel caso del secondo inceneritore, ma di frammentare il processo decisionale in una moltitudine di relazioni bilaterali rappresenta una politica di scala ben riconoscibile: nel rapportarsi con i singoli Comuni la Provincia è in grado di far meglio valere il proprio peso negoziale e, allo stesso tempo, di costruire consenso politico e controllare direttamente l'evolversi del processo di decisione. La scelta della scala territoriale costituisce pertanto uno strumento importante nella strutturazione del processo decisionale.

Tuttavia, i Comuni sono ben lungi dal rappresentare soggetti passivi di fronte alle iniziative provinciali e, anzi, gli esiti dei processi decisionali risultano spesso imprevedibili proprio in quanto altre strategie geopolitiche entrano in gioco, cambiando di volta in volta le scale di relazione e incidendo in modo decisivo sull'organizzazione funzionale del territorio (fig. 3).

La prima soluzione in figura 3 riproduce quanto previsto dal PPGR 1998 e propone una ripartizione delle aree di gestione dei rifiuti su un piano squisitamente tecnico, che prescinde completamente dalle geografie sottostanti. Essa accomuna infatti territori che non hanno alcuna tradizione a lavorare insieme su problemi comuni, rispondendo a una regionalizzazione di tipo funzionale volta a individuare soluzioni omogenee e baricentriche. Addirittura, la cartografia alla

base del processo NRDS divide il territorio di Torino in due facendo dialogare la parte est della città con i comuni al di là della collina (il Chierese e l'Eporediese), con cui tradizionalmente non vi sono relazioni di forte cooperazione. Si tenta così di imporre per via normativo-funzionale una zonizzazione e una scala che non esistono né sul piano istituzionale né tantomeno sul piano storico-culturale-progettuale, presupponendo che le dinamiche di interazione tra gli attori possano avvenire semplicemente costituendo un contesto di interazione sociale, prescindendo dai territori di riferimento degli attori stessi.

Al contrario, il caso torinese mostra come l'emergere e il collidere di strategie di scala differenti possano capovolgere radicalmente gli equilibri territoriali. Così, la scelta del Comune di Torino di ritardare la costituzione dell'ATO, e di lasciare che sia la Provincia a gestire il processo decisionale sul primo inceneritore, attribuisce al capoluogo un potere negoziale che non tarda a utilizzare, invalidando i risultati emersi dal percorso partecipato e auto-candidandosi per la localizzazione del primo inceneritore. Prima ancora che una soluzione del problema (come smaltire i rifiuti), questo risultato rappresenta la riaffermazione di un ruolo e di un potere geopolitico della città di Torino nei confronti del suo territorio, con importanti ripercussioni sull'organizzazione funzionale del territorio.

La seconda soluzione recepisce lo stato dell'arte ridefinendo i confini delle aree di gestione dei rifiuti. Tale risultato inaugura una nuova stagione di competizione territoriale tra i Comuni della periferia settentrionale della città, che si trovano davanti alla prospettiva di poter ospitare e gestire un inceneritore che bilanci quello localizzato a sud. Anche in questo caso, il cambiamento della scala di azione determina l'insorgere di nuove strategie territoriali, esclude alcuni Comuni dal processo decisionale e consente ad altri di entrare a farne parte. La possibilità di ospitare un inceneritore significa, per i comuni dell'area a nord di Torino, poter rivendicare una propria autonomia territoriale e funzionale nei confronti del capoluogo. La terza soluzione riproduce, infine, la condizione di stallo attuale, in cui un solo inceneritore è in funzione, nonostante che prosegua una contrapposizione «a bassa intensità» tra alcuni Comuni che rimarcano l'utilità di un secondo impianto (anche diverso da un inceneritore tradizionale) e chi considera già il primo come sovradimensionato.

Nel determinare la sospensione delle decisioni in merito al secondo inceneritore, gli attori espressione della società civile hanno svolto un ruolo di primo piano, rivelando complesse strategie scalari. Molto più che la semplice sommatoria di movimenti localistici, le iniziative del comitato «Settimo non incenerire» e dell'associazione Legambiente mostrano una spiccata capacità di muoversi tra scale territoriali differenti, ampliando la scala del proprio «terrain of resistance» (Routledge, 1996) sino a considerare l'intero territorio provinciale e più in generale la «questione rifiuti» nella sua complessità. Certo, l'attività di denuncia e di difesa della salute pubblica attuata dal comitato «Settimo non incenerire» si mostra talvolta vicina a (comunque legittime) posizioni NIMBY, soprattutto nel momento in cui l'inadeguatezza dell'area ipotizzata per l'inceneritore viene motiva-

ta con il fatto che già in precedenza avesse ospitato attività industriali «inquinanti» e dannose. Tuttavia, le questioni sanitarie o strettamente locali rimangono ampiamente sottotraccia, in favore di proposte più generali di revisione della politica provinciale dei rifiuti, fondata su una differente organizzazione logistica e su criteri di maggiore sostenibilità. La capacità di legarsi alla sezione regionale di Legambiente (sino a volerne diventare una sezione locale) rappresenta per il comitato un'occasione per generalizzare i propri interessi e la propria denuncia, portandola a una scala geografica di ragionamento più ampia. Contestualmente, anche Legambiente trova nel comitato una sponda locale che le consente di divenire un interlocutore credibile e riconoscibile anche su questioni puntuali e specifiche che le permettono, all'interno del Tavolo di concertazione aperto con la Provincia, di portare il dibattito su questioni di natura tecnica, ritardando significativamente l'assunzione di una decisione che, visto l'andamento reale della produzione dei rifiuti negli ultimi anni, si sarebbe dimostrata affrettata.

Conclusioni e aperture. – I processi decisionali e gli eventuali conflitti legati alla localizzazione di infrastrutture «scomode», quali sono gli impianti per lo smaltimento dei rifiuti, presentano certamente elementi di generalità che consentono di individuare alcune ricorrenze comuni ai diversi casi, ma allo stesso tempo caratteri peculiari strettamente legati a situazioni contestuali e che fanno riferimento a un eterogeneo universo di attori, risorse, politiche e retoriche inserite a loro volta in un più vasto contesto generale (normativo, politico, economico e culturale). Ci sembra dunque interessante sottolineare alcune considerazioni che possono contribuire al dibattito in seno alla geografia, alla *political ecology*, alle scienze sociali e anche ai saperi socio-tecnici che si occupano di gestione dei rifiuti, soprattutto in prospettiva.

La maggior parte dei conflitti viene etichettata come NIMBY, e come tale sembra giustificare un atteggiamento volto ad assumere un punto di vista esterno ai contesti locali. Se il conflitto è di tipo NIMBY, allora è facilmente riconducibile a un modello generale stereotipato, studiabile e «trattabile» dall'esterno. Le ragioni locali appaiono come variazioni su un tema scontato e prevedibile, che possono essere anticipate o affrontate tramite diversi espedienti istituzionali (è il caso del primo inceneritore torinese, per il quale la Provincia tenta di anticipare le reazioni NIMBY strutturando un processo partecipato prima dell'assunzione delle decisioni).

In opposizione a questo atteggiamento, da tempo gli studiosi dei conflitti rifiutano una simile lettura stereotipata, convergendo nella costruzione di casi di studio locali e valorizzando le specificità dei discorsi, delle razionalità e delle territorialità degli attori sociali in gioco, altrimenti non visibili a uno sguardo esterno. In questo modo, entrando nel locale e nel conflitto, appare evidente il riduzionismo delle spiegazioni NIMBY. Il rischio è però di rimanere «intrappolati nel locale» e in interpretazioni idiografiche non riconducibili a spiegazioni più generali, se non ricorrendo a una generica opposizione a grandi infrastrutture «calate dall'alto».

Risolvere una simile *impasse* è una sfida di grande difficoltà per la ricerca sociale e questo contributo non offre soluzioni pronte. Tuttavia, ci sembra che il ricorso a un'analisi geopolitica in senso critico del conflitto, rispetto a un'analisi geografica tradizionale di contrapposizione fra scale fisse o rispetto a una lettura secondo un approccio di *governance* multilivello di interdipendenza fra scale, consenta di operazionalizzare alcune chiavi interpretative dei conflitti territoriali, centrando l'attenzione sui modi in cui gli attori utilizzano il riferimento alla dimensione territoriale e alla scala geografica come risorsa strategica nella dinamica conflittuale. Nel caso torinese, l'osservazione dei modi in cui i diversi attori mettono in pratica esplicite politiche di scala per cambiare gli equilibri all'interno dei processi decisionali consente innanzitutto di uscire dalla «prigione» delle scale fisse, che spinge a interpretare le decisioni e i conflitti come una semplice contrapposizione tra scale. Appare invece evidente come locale e sovralocale non siano altro che convenzioni interpretative, mentre la pratica del conflitto mostra la capacità degli attori di muoversi tra scale diverse e produrre continuamente nuove scale e contesti di relazione. Di conseguenza, anche l'analisi delle dinamiche sociali deve considerare molteplici scale di osservazione, almeno tante quanto sono le scale di azione praticate dagli attori sociali in campo.

In senso più ampio, le geopolitiche dei rifiuti appaiono dunque un caso di osservazione privilegiata delle logiche e delle strategie dell'interazione sociale e dell'azione spaziale per meglio comprendere la complessità di compenetrazione tra gli interessi in gioco e la capacità delle parti in causa di agire e modificare il terreno su cui si esprime il conflitto.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AGNEW J., *Global Political Geography beyond Geopolitics*, in «International Studies Review», 2002, 2, pp. 91-99.
- ANGELINI A., *Nulla si butta, tutto si ricicla. Rifiuti: le criticità, la governance e la partecipazione*, Milano, Franco Angeli, 2009.
- BERTONCIN M. e A. PASE, *Progetti, attori, territorio, territorialità: una chiave di lettura*, in E. DANSERO e M. SANTANGELO (a cura di), *Progetti, attori, territorio e territorialità. Sviluppo locale tra Nord e Sud del mondo*, Torino, Working Papers del Dipartimento Interateneo Territorio del Politecnico e dell'Università degli Studi di Torino, 28, 2006.
- BLENGINI G.A. e G. GENON, *LCA del sistema integrato dei RSU nella Provincia di Torino. Analisi energetico-ambientale con metodologia LCA ed analisi economica dell'attuazione del Piano provinciale di gestione dei rifiuti alla luce dei nuovi obiettivi di raccolta differenziata introdotti dal D.lgs. 152/06*, Rapporto di Ricerca, Torino, Politecnico di Torino, 2008.
- BOBBIO L., *Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*, in «Stato e Mercato», 2002, 64, pp.101-141.
- BOBBIO L., *Approches dialogiques de la localisation d'équipements indésirables*, in V. HOFFMANN-MARTINOT e C. SORBETS (a cura di), *Démocraties locales en changement*, Parigi, Pedone, 2003, pp. 193-224.

- BOBBIO L. e E. DANSERO, *La TAV e la valle di Susa. Geografie in competizione*, Torino, Allemandi, 2008.
- BOBBIO L., P. MELÉ e V. UGALDE, *Entre conflit et concertation: gérer les déchets en France, en Italie et au Mexique*, Lyon, ENS Éditions, 2016 (in corso di stampa).
- BOBBIO L. e A. ZEPPELELLA, *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, Franco Angeli, 2003.
- BONJEAN M. e A. PILLON, *Non rifiutarti di scegliere: un'esperienza di valutazione partecipata*, in «Rivista Italiana di Valutazione», 2003, VII, 25.
- BULKELEY H. e altri, *Environmental Governance and Transnational Local Authority Networks in Europe*, in «Journal of Environmental Politics and Planning», 2003, 5, pp. 235-254.
- CORONA G. e M. FRANZINI, *Capire l'emergenza rifiuti a Napoli. Un'introduzione*, in «Meridiana», 2009, 64, pp. 9-25.
- COX K. *Spaces of Globalization*, New York, Guilford, 1997.
- CRIVELLO S., *Political Ecologies of a Waste Incinerator in Turin, Italy: Capital Circulation and the Production of Urban Natures*, in «Cities», 2015, 48, pp. 109-115.
- D'ALISA G. e altri, *Conflict in Campania: Waste Emergency or Crisis of Democracy*, in «Ecological Economics», 2010, 70, pp. 239-249.
- DAVIES A., *Incineration Politics and the Geographies of Waste Governance: A Burning Issue for Ireland?*, in «Environmental and Planning C: Government and Policy», 2005, 23, pp. 375-397.
- DODDS K.J., *Political Geography III: Critical Geopolitics after Ten Years*, in «Progress in Human Geography», 2001, 25, pp. 469-484.
- EMANI S. e altri, *Environmental Conflict Resolution*, Worcester (Mass.), Clark Labs for Cartographic Technology and Geographic Analysis (Clark Labs), Clark University, 1997.
- ESU A. e G. SISTU, *Isole, insularità e rifiuti. Tra innovazione e marginalità*, Milano, Franco Angeli, 2003.
- FAGGI P. e A. TURCO, *Conflitti ambientali, genesi, sviluppo, gestione*, Milano, UNICOPLI, 1999.
- FERRO G., *Fondamenti di Geografia politica e Geopolitica. Politica del territorio e dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 1994.
- ISPRA, *Rapporto rifiuti urbani*, Roma, ISPRA, 2014.
- LACOSTE Y., *Mondialisation et géopolitique*, in «Hérodote», 2003, 1, pp. 3-6.
- LEGAMBIENTE, *Ecomafia 2014. Le storie e i numeri della criminalità ambientale. Osservatorio Ambiente e Legalità di Legambiente*, Milano, Edizioni Ambiente, 2014 (a).
- LEGAMBIENTE, *Comuni ricicloni 2014*, Milano, Edizioni Ambiente, 2014 (b).
- LESBIREL S.H. e D. SHAW, *Managing Conflicts in Facility Siting. An International Comparison*, Northampton, Edward Elgar, 2005.
- LIPPI A., *La scelta di costruire un termovalorizzatore: strategie di mediazione e risorse decisionali nell'analisi comparata di sette studi di caso*, in M. MORISI e A. PACI (a cura di), *Il bisogno di decidere. Termovalorizzatori: dalla politica dei rifiuti al rifiuto della politica*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 109-132.
- MACKINNON D., *Reconstructing Scale: Towards a New Scalar Politics*, in «Progress in Human Geography», 2010, 35, pp. 21-36.

- MARSTON S., *The Social Construction of Scale*, in «Progress in Human Geography», 2000, 24, pp. 219-241.
- MARSTON S., J.P. III JONES e K. WOODWARD, *Human Geography without Scale*, in «Transactions of the Institute of British Geographers», 2005, 30, pp. 416-432.
- MENGOZZI A., *Il Gis del mio cortile. Storia e critica del termine Nimby con analisi spaziale ed ausilio del GIS*, in «Storicamente», 2011, 1 (http://storicamente.org/quadterr1/mengozzi_sidebar.pdf).
- MURDOCH J. e T. MARSDEN, *The Spatialization of Politics: Local and National Actor-Spaces in Environmental Conflict*, in «Transactions of the Institute of British Geographers», 1995, 20, 3, pp. 368-380.
- MURPHY A.B. e altri, *Is there a Politics to Geopolitics?*, in «Progress in Human Geography», 2004, 28, pp. 619-640.
- NEUMANN R.P., *Political Ecology II: Theorizing Region*, in «Progress in Human Geography», 2009, 34, pp. 368-374.
- OSTI G., *Il coinvolgimento dei cittadini nella gestione dei rifiuti*, Milano, Franco Angeli, 2002.
- O'TUATHAIL G., *Postmodern Geopolitics? The Modern Geopolitical Imagination and beyond*, in G. O'TUATHAIL e S. DALBY (a cura di), *Rethinking Geopolitics*, Londra, Routledge, 1998, pp. 16-38.
- PUTTILLI M. e N. TECCO, *Une décision jamais prise. Acteurs, échelles et processus décisionnels pour la localisation d'un second incinérateur dans la province de Turin*, in BOBBIO, MELÉ e UGALDE (in corso di stampa).
- REUBER P., *Conflict Studies and Critical Geopolitics. Theoretical Concepts and Recent Research in Political Geography*, in «GeoJournal», 2000, 1, pp. 37-43.
- ROUTLEDGE P., *Putting Politics in Its Place. Baliapal, India, as a Terrain of Resistance*, in «Political Geography», 1992, 11, pp. 588-611.
- ROUTLEDGE P., *Critical Geopolitics and Terrains of Resistance*, in «Political Geography», 1996, 15, p. 509-531.
- SAVARESE R., *Galli sulla monnezza. Silenzi, grida e bugie sui rifiuti in Campania*, Milano, Franco Angeli, 2009.
- SELTENRICH N., *Incineration versus Recycling: In Europe, a Debate over Trash*, in «Yale Environment 360», 2013 ([www. http://e360.yale.edu/](http://e360.yale.edu/)).
- SHMÜLI D.F., *Framing in Geographical Analysis of Environmental Conflicts: Theory, Methodology and Three Case Studies*, in «Geoforum», 2008, 39, pp. 2048-2061.
- SMITH N., *Contours of a Spatialized Politics: Homeless Vehicles and the Production of Geographical Space*, in «Social Text», 1992, 33, pp. 54-81.
- SMITH N., *Scale*, in R.J. JOHNSTON e altri (a cura di), *The Dictionary of Human Geography*, Oxford, Blackwell, 2000, pp. 724-727 (IV ediz.).
- SWYNGEDOUW E., *Neither Global nor Local: «Glocalisation» and the Politics of Scale*, in K. COX (a cura di), *Spaces of Globalization*, New York, Guilford, 1997, pp. 137-166.
- TERMEER C.J.A.M., A. DEWULF e M. VAN LIESHOUT, *Disentangling Scale Approaches in Governance Research: Comparing Monocentric, Multilevel, and Adaptive Governance*, in «Ecology and Society», 2010, 15 (<http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art29/>).
- VIALE G., *Un mondo usa e getta*, Milano, Feltrinelli, Milano, 1995.

VIALE G., *Azzerare i rifiuti*, Torino, Bollati e Boringhieri, 2008.

WUSTENHAGEN R., M. WOLSINK e M.J. BURER, *Social Acceptance of Renewable Energy Innovation: An Introduction to the Concept*, in «Energy Policy», 2007, 35, pp. 2683-2691.

GEOPOLITICS OF WASTE. ACTORS, SCALES AND DECISION-MAKING IN THE SITING OF TWO INCINERATORS IN THE PROVINCE OF TORINO. – Even in the most praiseworthy cases, waste management and related decisions are always a highly problematic issue, with a tendency towards *radicalisation* in the form of conflicts and disputes not only between citizens and local administrations but also between different levels of territorial governance. This is one of the reasons why waste management is a highly complex *territorial issue* that oversteps merely (albeit delicate) environmental and health-related aspects. An issue that generates far-reaching re-visioning of relationships between politics, citizens and territory. This nexus justifies a *geopolitical* reading of the issue of waste, in the sense that scales and territory are adopted by social actors as an *instrument* to pursue political objectives and strategies. The paper presents the case of the province of Torino, where in the last ten years two significant and very different decision-making processes regarding the siting of two incineration plants have been developed. The case-study can be considered an effective example of geopolitics of wastes, because of the continuous redefinition of territorial scales induced by geopolitical relations between the actors involved in the different decision-making arenas.

Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Culture, Politica e Società

egidio.dansero@unito.it

Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Storia, Archeologia, Geografia, Arte e Spettacolo

matteo.puttilli@unifi.it

Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Scienze Agrarie, Forestali e Alimentari

nadia.tecco@unito.it