

Valerio Lastrico

CONFLITTI AMBIENTALI COME CONFLITTI DI VALORE: UN'ANALISI EMPIRICA SU STRUMENTI DI MEDIAZIONE INAPPROPRIATI

workingpaper

 Centro Einaudi

N7 2014 ISSN 2036-1246



Laboratorio di Politica Comparata
e Filosofia Pubblica

VALERIO LASTRICO

**CONFLITTI AMBIENTALI COME CONFLITTI DI VALORE:
UN'ANALISI EMPIRICA
SU STRUMENTI DI MEDIAZIONE INAPPROPRIATI**

Centro Einaudi • Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica
con il sostegno della Compagnia di San Paolo

Working Paper-LPF n. 7 • 2014

© 2014 Valerio Lastrico e LPF • Centro Einaudi

Valerio Lastrico ha conseguito il dottorato di ricerca in Sociologia presso la Graduate School in Social and Political Sciences dell'Università degli Studi di Milano. La sua attività di ricerca si concentra sui rapporti tra conflitto e produzione di politiche pubbliche, con una particolare attenzione al ruolo della conoscenza e al fattore cognitivo dei due versanti. Tra le sue pubblicazioni: «Il diritto ad un ambiente salubre tra standard di tutela e discrezionalità nell'utilizzo degli standard», in P. Bonetti *et al.* (a cura di), *Spazio del potere e spazio della tecnica nella tutela dei diritti sociali* (2014); «Rappresentazioni della rappresentanza: entro e contro il sindacato. Quadri cognitivi e schemi d'azione dei precari della ricerca», in E. Armano e A. Murgia (a cura di), *Generazione precaria, nuovi lavori e processi di soggettivazione* (2014); «Scontro fra popolazioni metropolitane e democrazia partecipativa», in M. Gausa e M. Ricci (a cura di), *MED.NET.REP.0.2* (2014); «Quando il forum sostituisce la fabbrica. Tentativi di costruzione identitaria nell'era della fine del lavoro», in *Sociologia della Comunicazione*, 46 (2013); *Partecipazione, capitale sociale e qualità democratica*, con Chiara De Micheli e Mauro Tebaldi (2010); «La rivendicazione del diritto dell'abitare: il caso della Spagna», in *Welfare ed Ergonomia*, 1 (2014).

valerio.lastrico@virgilio.it

Il **Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica (LPF)** del Centro Einaudi è diretto da Maurizio Ferrera e sostenuto dalla Compagnia di San Paolo; ne sono parte il Laboratorio Welfare (WeL) e il Laboratorio di Bioetica (La.B). Promuove attività di studio, documentazione e dibattito sulle principali trasformazioni della sfera politica nelle democrazie contemporanee, adottando sia una prospettiva descrittivo-esplicativa che una prospettiva normativa, e mirando in tal modo a creare collegamenti significativi fra le due.

L'attività di LPF si concentra in particolare sul rapporto fra le scelte di policy e le cornici valoriali all'interno delle quali tali decisioni sono, o dovrebbero essere, effettuate. L'idea alla base di questo approccio è che sia non solo desiderabile ma istituzionalmente possibile muovere verso forme di politica «civile», informate a quel «pluralismo ragionevole» che Rawls ha indicato come tratto caratterizzante del liberalismo politico. Identificare i contorni di questa nuova «politica civile» è particolarmente urgente e importante per il sistema politico italiano, che appare ancora scarsamente preparato ad affrontare le sfide emergenti in molti settori di policy, dalla riforma del welfare al governo dell'immigrazione, dai criteri di selezione nella scuola e nella pubblica amministrazione alla definizione di regole per le questioni eticamente sensibili.

LPF • Centro Einaudi
Via Ponza 4 • 10121 Torino
telefono +39 011 5591611 • fax +39 011 5591691
e-mail: segreteria@centroeinaudi.it
www.centroeinaudi.it

INDICE

CONFLITTI AMBIENTALI COME CONFLITTI DI VALORE: UN'ANALISI EMPIRICA SU STRUMENTI DI MEDIAZIONE INAPPROPRIATI	5
Introduzione	5
1. Conflitti ambientali fra tecnica oggettiva e interessi partigiani. E i valori?	6
2. La natura del conflitto e il tipo di strumento decisionale	9
3. Il Tav Torino-Lione. Analisi dei frame normativi degli attori	12
3.1. Il caso italiano: controversia intrattabile fra due differenti cornici valoriali	12
3.2. Il caso francese: competizione interna allo stesso metaframe normativo?	17
4. Il Tav Torino-Lione. Analisi delle arene	21
4.1. Gli strumenti decisionali dal lato italiano	21
4.2. Gli strumenti decisionali dal lato francese	25
5. Conclusioni: strumenti di mediazione inappropriati per dispute normative non riconosciute	28
Riferimenti bibliografici	34

PAROLE CHIAVE

Modello di sviluppo, Tav Torino-Lione, tecnocrazia,
frame normativo, conflitto valoriale

ABSTRACT

**CONFLITTI AMBIENTALI COME CONFLITTI DI VALORE:
UN'ANALISI EMPIRICA
SU STRUMENTI DI MEDIAZIONE INAPPROPRIATI**

Nonostante i conflitti ambientali vengano abitualmente descritti come scontro fra interessi (interesse nazionale/NIMBY), o basati sulla conoscenza scientifica, il paper tenta di mostrare come essi rappresentino piuttosto dispute tra framework normativi spesso incommensurabili. Dietro ad ogni problema presentato come meramente tecnico si nasconde sempre un quadro valoriale ben preciso, probabilmente in contrasto con altri quadri valoriali presenti nella società. I conflitti ambientali rappresenterebbero una delle più rilevanti policy issue attualmente interessate da dispute di carattere normativo, sulla direzione che debba prendere lo sviluppo economico. Prendendo come caso di studio il decision-making relativo alla linea Torino-Lione, il paper sostiene, attraverso la policy analysis diacronica e comparativa col caso francese e la frame analysis testuale dei claim prodotti dagli attori, che in esso si fronteggerebbero due visioni normative principali: quella ufficiale, tecnica e fondata sulla crescita economica, e quella oppositiva, ecologica e fondata su un'economia a misura d'uomo. Il lavoro si propone di far luce sulla vera natura dei conflitti ambientali, suggerendo che le arene negoziali sarebbero inadeguate (pur a fronte di forti interessi coinvolti), e che anche la discussione *evidence-based* non sarebbe sufficiente se usata trattando come mero problema tecnico ciò che in realtà è una scelta normativa. Facendo riferimento critico alla letteratura, le arene decisionali utilizzate nel caso di studio sono quindi classificate tentando di mostrare limiti e potenzialità rispetto alla risoluzione di ciò che è stato descritto come conflitto di valori.

CONFLITTI AMBIENTALI COME CONFLITTI DI VALORE: UN'ANALISI EMPIRICA SU STRUMENTI DI MEDIAZIONE INAPPROPRIATI

INTRODUZIONE

I conflitti ambientali attinenti alla localizzazione di industrie ed infrastrutture rappresentano uno dei campi principali per le controversie attorno a scelte di policy. Nonostante vengano abitualmente descritti quali conflitti riguardanti interessi (interesse nazionale/NIMBY...), o basati sulla conoscenza scientifica (e sua mancanza), l'ipotesi qui è che rappresentino piuttosto dispute tra framework normativi spesso incommensurabili (almeno nel contesto italiano).

Sebbene tali policy issue siano solitamente presentate quali questioni puramente tecniche (dunque neutrali ed oggettive), l'esatto opposto quindi rispetto a un policy-making ispirato da un esplicito framework valoriale, varie ricerche mostrano come in realtà, dietro ad ogni problema presentato come tecnico, si nasconda un quadro valoriale ben preciso, probabilmente in contrasto con altri quadri valoriali presenti nella società.

Accettare ciò significa non solo mettere da parte la presunta oggettività tecnica, ma anche il fatto che non si tratti (primariamente) di lotta di interessi, quanto di idee che si suppone diano forma agli interessi. Un modo per studiare le idee dei policy-maker può essere quello di guardare agli strumenti utilizzati, in grado di rivelare molto sui valori che spingono ad usare proprio quello strumento piuttosto che un altro. Ad esempio, lo strumento decisionale che permetta alla propria visione di sconfiggere quelle rivali imponendosi come vincente, in grado di rimodellare gli interessi spiegando agli attori qual è in realtà il loro «vero» interesse. Diventa dunque cruciale la scelta dell'arena, sotto due differenti aspetti. Il primo è il grado di inclusività e permeabilità verso visioni altre e discordanti, supponendo che quantità e tipo di frame ammessi alla discussione modifichino l'interazione e i risultati. Il secondo è il tipo di frame deliberativo entro cui gli attori sono chiamati a muoversi, il contesto di significati entro cui il dialogo è costruito (tecnico, politico...).

Quest'ultimo influenza il modo in cui gli attori interpretano la questione, suggerendone chiavi di lettura in accordo con una determinata prospettiva. Ciò non significa necessariamente che esista un promotore che in cattiva fede alteri il dibattito.

to. Quella manipolatoria è solo una delle spiegazioni. Altrettanto importante è l'influenza che una particolare *Weltanschauung* ha nell'indirizzare l'interpretazione del problema. Questo avviene in presenza di un master frame (Snow e Benford 1992), cornice cognitiva-normativa che non è riconosciuta come tale perché auto-evidente, naturalizzata, data per scontata e sottratta alla discussione (Schön e Rein 1994), in quanto il suo essere istituzionalizzata in pratiche culturali la rende invisibile ed esentata dalla riflessività che ne scalfirebbe l'intrattabilità. Sarebbe questo il caso del cosiddetto framework tecnocratico, coi suoi corollari di sviluppo tecnico-economico e delega decisionale, che i movimenti scaturiti da alcuni conflitti ambientali si incaricherebbero di rendere manifesto e criticare.

Prendendo come case study il decision-making relativo alla linea Torino-Lione, si giunge alla conclusione che in esso si fronteggerebbero due visioni normative principali: quella ufficiale, tecnica e fondata sulla crescita economica, e quella oppositiva, ecologica e fondata su un'economia a misura d'uomo.

Usando il caso di studio come esempio empirico, basato sulla policy analysis diacronica e comparativa col caso francese e sulla frame analysis testuale dei claim prodotti dagli attori, il lavoro si propone di far luce sulla vera natura dei conflitti ambientali, suggerendo che, se le arene negoziali paiono del tutto inadeguate (anche a fronte di forti interessi coinvolti), anche la discussione *evidence-based* non sarebbe sufficiente se usata nel tentativo di depoliticizzare la questione, trattando come mero problema tecnico ciò che in realtà è una scelta normativa.

I conflitti ambientali, questa ipotesi, rappresenterebbero una delle più rilevanti policy issue attualmente interessate da dispute di carattere normativo (sulla direzione che debba prendere lo sviluppo economico), quindi da valori e principi che nessuna evidenza empirica potrebbe di per sé invalidare¹, e nessun *log-rolling* influenzare.

Facendo riferimento critico alla letteratura, le arene messe in piedi sono quindi classificate tentando di mostrare limiti e potenzialità rispetto alla risoluzione di ciò che è stato descritto come conflitto di valori.

1. CONFLITTI AMBIENTALI FRA TECNICA OGGETTIVA E INTERESSI PARTIGIANI. E I VALORI?

Il fenomeno NIMBY (*Not In My Back Yard*) è spesso rappresentato come conflitto fra interessi avente le sue radici nel localismo egoistico, ma secondo alcuni studiosi (Bobbio 2011; Latour 1999) non sarebbe che la conseguenza del modello DAD (decisione-annuncio-difesa) di policy-making. In tale modello, il potere compie le

¹ Essendo diversa la fonte della forza di convinzione dei frame di carattere normativo.

scelte in isolamento, e solo poi le annuncia al pubblico, potendo soltanto difenderle senza possibilità di cambiamento o al limite con parziali aggiustamenti sul «come», lasciando in un'area di indiscutibilità la scelta in sé (della Porta e Piazza 2008). Nonostante l'insistenza sulla necessità di appropriati strumenti di mediazione, però, questi paiono ottenere scarsi risultati nei conflitti ambientali, data l'elevata percezione di rischio insita nelle dispute socio-tecniche.

Tali policy issue sono fondate su basi scientifiche formulate in maniera che si suppone oggettiva da saperi esperti, sulla base del precetto che la qualità delle politiche dipenderebbe dal loro essere *evidence-based*. Il sapere tecnico si ritiene autolegittimato dall'essere fondato su solide basi scientifiche, e ritiene non necessario, addirittura dannoso, l'ascolto di ragionamenti altri, specie se esposti come questioni di valore. Dire che un progetto è tecnico sarebbe però, spesso, solo un modo per metterlo al riparo dalla discussione. Al contrario, riconoscere la sua dimensione valoriale comporta ammettere la possibilità che esso venga discusso entro arene politiche. Secondo Beck (2000), nella prima modernità si assumeva che la scienza fosse monopolizzabile e delimitabile all'interno del sistema scientifico, delegato ai soli scienziati e considerato non-politico. Sotto la copertura del progresso, scienza ed economia sarebbero state sottratte alla legittimazione politica e rese immuni alla critica. L'avvento della modernizzazione riflessiva condurrebbe però all'abbattimento dei confini del sistema e alla richiesta di «democrazia tecnologica» (Callon, Lascoumes e Barthe 2009), che metterebbe in crisi il carattere naturalizzato delle basi informative, a sua volta rappresentazione solo di un frame valoriale particolare, quello economicistico. Scienza e progresso perderebbero così il loro carattere di naturalità per essere riconosciuti come posizione valoriale/normativa, cui è pertanto lecito opporre visioni normative concorrenti.

Con la profanazione del campo d'azione da parte dei saperi non specialistici, scienza e tecnica vengono pertanto trascinate nella disputa, invece di contribuire a risolvere i conflitti. Diventa oggetto di contestazione il tradizionale rapporto fra politica ed esperti, o meglio fra «politica dei valori» e «politica dei fatti», capace di compiere scelte efficienti in base a dati non controversi (Pellizzoni 2011). Viene decostruita l'idea che esista un sapere neutrale, grazie al quale la scienza dovrebbe dire al potere «come stanno le cose». Attraverso il coinvolgimento dei saperi non specialistici sarebbe allora possibile rendere manifesta la tendenza a depoliticizzare le basi informative delle scelte pubbliche, intese come meri dati tecnici che tanto più valgono quanto più pretendono di fondarsi su evidenze al riparo dal conflitto valoriale. In questo modo si lasciano in una *black box* i processi di creazione delle convenzioni che stanno dietro tali dati, che a loro volta rispondono a preferenze normative. Gli indicatori costruiscono quindi la propria realtà nel momento in cui si tenta di nascondere il loro essere frutto di accordi convenzionali dietro la scientificità dei dati, presentati come oggettivi e non più riconoscibili per le scelte politiche che in realtà sono (Desrosieres 2002). Ciò avverrebbe in particolare attraverso l'enfasi su quantificazione e misurabilità, che da un lato fornirebbe ai policy-maker gli argomenti legittimanti dell'oggettività scientifica, nascondendo dall'altro la sele-

zione dei dati considerati rilevanti e dei criteri normativi che guidano tali scelte. Insomma diffondendo una visione data per scontata e sottraendola in questo modo al discorso pubblico. La politica viene ridotta così a problem-solving delegato ad esperti, e ogni altra *voce* percepita come ostacolo al dispiegamento della razionalità. Il discorso tecnocratico, deviando l'attenzione dal suo essere discorso, e dunque politico, depoliticizza il dibattito nascondendo la realtà valoriale che lo permea, delegittimando ogni altra possibile pratica discorsiva che potrebbe aiutare ad identificare e risolvere problemi pubblici (Torgerson 2003).

Un secondo problema degli strumenti di mediazione sta poi nel fatto che questi, anche quando dicono di ispirarsi a modelli di deliberazione fra posizioni normative, in realtà riproducono un classico modello di negoziazione fra interessi. La differenza consiste nell'inquadrare i conflitti come scontro non solo e non tanto fra interessi, ma fra idee, interpretazioni, rappresentazioni (Majone 1989). Il che comporta l'abbandono del pregiudizio economicistico secondo cui dietro ad ogni disputa sarebbe all'opera unicamente la razionalità strumentale. Le comunità locali è proprio questo che contesterebbero: la visione del territorio come merce, ridotto a questione tecnico-economica. Bobbio (2011) considera sei diversi modi di concettualizzare i conflitti territoriali, di cui almeno due fanno riferimento ad uno scontro non fra interessi, ma fra visioni normative relative al modello di sviluppo da seguire.

Sarebbero quindi all'opera mobilitazioni soprattutto normative, che decostruiscono il quadro di riferimento entro cui si muovono sia le istituzioni sia la scienza ufficiali, portando sfide ad entrambe e nel tentativo di invalidare il «modello lineare di tecnocrazia» (Beck 2000). I nuovi conflitti metterebbero così in discussione il modello tecnocratico destabilizzandolo su entrambi i suoi nodi focali: scientifico e politico (Lastrico 2012). Nel modello tecnocratico autorità scientifica e politica andrebbero infatti di pari passo, così che la rimessa in discussione di una trascinerrebbe con sé anche la problematizzazione dell'altra. Secondo le argomentazioni dei movimenti nati da questi conflitti la politica si sarebbe adeguata acriticamente alla presunta oggettività della scienza economica che si baserebbe viceversa sui presupposti ideologici di sviluppo e progresso. L'appello alla sopportazione di rischi in vista dell'indiscutibile obiettivo del progresso economico non sarebbe più indiscutibile, e molti di questi conflitti andrebbero letti come mobilitazioni in vista del superamento dell'attuale sistema politico-economico-scientifico ormai denaturalizzato, allo scopo di contrapporgli un modello normativo alternativo. Che recuperi fra l'altro la razionalità comunicativa basata su critica aperta e pubblico dibattito tra framework valoriali che dovrebbe essere il fondamento della politica, contrapposta alla razionalità strumentale degli interessi e a quella ideologicamente tecnica della scienza (Habermas 1975).

2. LA NATURA DEL CONFLITTO E IL TIPO DI STRUMENTO DECISIONALE

La natura delle preferenze che le arene si trovano a trattare dipende in larga parte dalla natura del problema oggetto di discussione, che determina, nella terminologia di Fung (2003), la «temperatura» del processo e i modelli decisionali utilizzabili. Su questo versante una tipologia per incasellare i tipi di problema da affrontare può essere ricavata dall'incrocio fra il grado di conoscenza scientifica che i decisori hanno dell'oggetto di policy e il grado di consenso riscontrabile nell'opinione pubblica sullo stesso oggetto. Su questo tipo di classificazione (tabella 1)² sembrano convergere prospettive distanti come quelle di Douglas e Wildavsky (1983, 5), Koppenjan e Klijn (2004, 29) e Matland (1995, 160).

Tabella 1 • Tipologia di problemi e risposte decisionali

	Conoscenza approfondita	Conoscenza ambigua
Consenso	<p>PROBLEMA TECNICO</p> <p><i>Risposta: expertise</i></p>	<p>PROBLEMA INFORMATIVO</p> <p><i>Risposta: ricerca</i></p>
Conflitto	<p>PROBLEMA POLITICO</p> <p><i>Risposta: coercizione/confronto</i></p>	<p>PROBLEMA SIMBOLICO</p> <p><i>Risposta: scontro fra coalizioni</i></p>

Ad un estremo si trovano problemi di natura puramente tecnica, in cui l'obiettivo è chiaro e condiviso e la soluzione è ritenuta altrettanto tecnica e oggettiva, demandata per questo agli esperti. Un problema ugualmente tecnico ma più complesso si ha quando si registra un consenso generalizzato su un oggetto di policy di cui però si conosce ancora poco: la soluzione in questo caso prevede un approfondimento tecnico della questione in vista della decisione.

Se entrambi i precedenti tipi di problema prevedono il consenso, e dunque una discussione «fredda», la situazione si complica col passaggio a problemi sui quali i valori degli attori divergono più o meno profondamente. Un primo tipo è quello dei problemi politici, sui quali si possiede una conoscenza approfondita ma i cui obiettivi sono contestati. A partire da una situazione di questo tipo le risposte decisionali possono andare in direzioni opposte: verso la coercizione se un soggetto decisore ha la forza di imporre l'obiettivo, verso il confronto se si sceglie la strada del dialogo. L'ultimo tipo prevede problemi simbolici, per i quali si registra sia una conoscenza ambigua, sia un elevato grado di conflitto sugli obiettivi da perseguire. In questo caso, secondo Douglas e Wildavsky (1983), non esisterebbe una vera e propria soluzione, e la risposta decisionale si risolverebbe spesso in semplice contrapposizione fra coalizioni nel tentativo di far risultare vincente tanto il proprio obiettivo preferito, quanto la propria base conoscitiva ritenuta pertinente a scapito

² La tipologia presentata è un'elaborazione personale, che trae solo spunto dalle tre sotto elencate.

di quella degli avversari. L'ipotesi che si segue qui è che nel campo dei conflitti ambientali i policy-maker immaginino, o auspichino, di trovarsi di fronte ad un problema tecnico, quando invece si troverebbero nel campo di una delle altre fattispecie. In particolare, dopo la rimessa in discussione dell'indiscutibilità tecnica, si suppone che la maggior parte delle questioni si configurino come problemi simbolici, con parti contrapposte su base valoriale che si fronteggiano sentendosi tecnicamente legittimate.

È chiaro come, non venendo riconosciuta la reale natura del problema, si rischi di adottare strumenti decisionali inadatti allo scopo, basati su un tipo di legittimità che non corrisponde a quella richiesta, e che quindi possono venire disconosciuti quali strumenti neutrali e rifiutati dagli attori (Lascoumes e Le Galès 2009). Esisterebbero infatti, seguendo Bobbio (2001), quattro tipi di legittimazione per le scelte localizzative. Essi si ottengono incrociando la dimensione relativa all'inclusività delle arene con quella che le distingue sulla base dell'aggregazione di interessi piuttosto che della trasformazione delle idee. Dal lato dei metodi basati sull'aggregazione degli interessi si possono distinguere quello del voto (inclusiva) e quello della negoziazione (esclusiva), mentre dal lato dei metodi basati su argomenti si distingue il metodo della pianificazione, basato su argomenti tecnici ed esclusivo in quanto affidato ad esperti, e quello dialogico, inclusivo, dove gli argomenti sono intesi come argomentazioni.

Anche gli strumenti che adottino un metodo di deliberazione, poi, dovrebbero adattarsi alla natura del problema, dal momento che questo può vertere su un tema «caldo» o «freddo», a seconda che vada a toccare o meno preferenze di tipo valoriale/normativo, determinando una situazione più o meno conflittuale. Nel caso in cui il problema di policy verta su questioni socio-tecniche come quelle ambientali, caratterizzate da visioni valoriali contrapposte, gli strumenti di mediazione dovrebbero adattarsi alla natura degli attori in gioco, che portano in dote preferenze partigiane forti e consapevoli, invece di presupporre partecipanti disponibili come nella situazione discorsiva ideale habermasiana. In una situazione simile, nota Bobbio (2006), più che in una condizione deliberativa ci si troverebbe infatti di fronte ad una condizione di *advocacy*, in cui coalizioni militanti contrapposte si fronteggiano in un confronto posizionale «tra sordi».

La consapevolezza della difficoltà a trattare con valori piuttosto che con interessi, tuttavia, non può essere una scusa per l'adozione di strumenti per la ricomposizione degli interessi piuttosto che delle idee, se la natura del conflitto impone diversamente. La prospettiva delle *advocacy coalitions* prevede peraltro che il mutamento processuale delle preferenze resti possibile, e dipenda dai sistemi di credenze presenti all'interno di un'arena (Sabatier e Weible 2007). Il livello più culturale e difficile da mutare è quello dei *deep-core beliefs*, che investono assunti normativi degli attori coinvolti, che questi utilizzano come quadro generale per le proprie preferenze indipendentemente dallo specifico sottosistema di policy. Nel caso in questione, la fede nel modello di sviluppo attuale, nei suoi strumenti di tipo tecnocratico, o vi-

ceversa la fiducia in un modello alternativo. Si presuppone che le coalizioni non possano giungere ad una mediazione, se in un'arena si rifanno a incommensurabili sistemi di valori che non possono essere scalfiti da evidenze empiriche o dati «oggettivi», configurando la situazione come una controversia intrattabile (Schön e Rein 1994).

Ad un secondo livello si trovano *policy-core beliefs*, applicazioni dei *deep-core beliefs* che coprono un intero sottosistema di policy. Nel caso il questione, la credenza che la costruzione di grandi infrastrutture di trasporto a lunga distanza sia un valore di per sé e rappresenti l'interesse generale, oppure la credenza del contrario. Gli attori saranno sicuramente propensi ad applicare al contestuale ambito di policy le proprie posizioni normative più generali, e tuttavia queste non restano che applicazioni locali, sulle quali una qualche forma di mediazione processuale potrebbe intervenire. Resta tuttavia improbabile che informazioni tecniche o scientifiche possano facilitare l'apprendimento anche a questo livello (Sabatier e Weible 2007). L'ultimo livello riguarda i *secondary beliefs*, che si rifanno a preferenze su singoli aspetti di un sottosistema di policy, i quali possono mutare con maggiore facilità nel corso del processo a seguito di evidenze a supporto. Nel caso in questione, qualche specifica tecnica secondaria del progetto o una particolare caratteristica del tracciato.

In ogni contesto di policy si aggredirebbero dunque coalizioni di sostegno a determinate opzioni sulla base di alleanze fra network di attori che condividono gli stessi *policy-core beliefs*, facilitati nell'azione collettiva dall'opposizione verso le preferenze ritenute irricevibili che provengono dalle coalizioni avverse. In particolare la coalizione che si rifà al sistema valoriale dominante non avrebbe incentivi a concedere alcunché, compresa la stessa partecipazione, alle coalizioni minoritarie, a meno che esse non riescano a imporre le proprie credenze come maggioritarie. Esisterebbero infatti alcune condizioni eccezionali che favorirebbero la creazione di arene in grado di superare tale situazione, attraverso l'apertura a nuovi soggetti portatori di valori minoritari o «antisistemici» (ivi, 2006). Esse includono shock esterni al sottosistema di policy, così come shock interni in grado di insinuare dubbi nella coalizione dominante e viceversa di confermare e galvanizzare i *policy-core beliefs* delle coalizioni minoritarie. In questo modo verrebbe a crearsi una situazione di stallo decisionale, nella quale però tutte le parti della disputa troverebbero un incentivo a ritenere inaccettabile lo status quo.

3. IL TAV TORINO-LIONE. ANALISI DEI FRAME NORMATIVI DEGLI ATTORI³

3.1. Il caso italiano: controversia intrattabile fra due differenti cornici valoriali

Il movimento No-Tav italiano sembra avere pochi dubbi sul fatto che la materia del contendere sia radicata in considerazioni di valore: che il Tav non sia «solo un treno» (Revelli e Pepino 2012), ma l'emblema di una precisa posizione normativa da parte dei promotori. Ciò, oltre che dal movimento, viene sostenuto anche dagli esperti incaricati dalla Comunità montana all'interno delle arene che si vorrebbero di tipo strettamente specialistico: Commissione tecnica del 2005 e Osservatorio dal 2006 in avanti. Questi, richiedendo un processo decisionale maggiormente scientifico, lamentano come tali arene, invece di affrontare le questioni per le quali sono state costituite, prendano decisioni politiche facendole passare per dettagli tecnici, aggirando così il controllo democratico per facilitare un veloce via libera ai lavori. Il processo si sarebbe svolto, nell'opinione degli esperti della Val Susa, secondo direttive di tipo meramente politico-normativo, quindi sorde alle evidenze tecniche faticosamente raccolte dalla Valle prima, e condivise dagli stessi esperti incaricati dai promotori all'interno dell'Osservatorio poi.

Tale interpretazione dei fatti pare almeno in parte confermata da alcune analisi, che rilevano come esisterebbe una forte e diffusa convergenza valoriale fra i promotori (politici, imprenditoriali ed esperti), che condividerebbero non solo la soluzione di policy prospettata (costruzione della linea), ma anche un ampio modello di riferimento, un «sistema Grandi Opere» (Leonardi 2006), spingendo per un decision-making il più possibile depolitizzato e chiuso a coloro che sviluppano altre diagnosi frutto di frame normativi differenti. Il modello valoriale sostenuto coinvolgerebbe quindi tanto una dimensione economico-tecnica, quanto una politico-decisionale.

È allora interessante tentare di categorizzare i soggetti non promotori, alla luce dei claim prodotti, sulla base dell'accordo manifestato nei confronti di tale framework valoriale. Le due dimensioni prese in considerazione per la costruzione della tipologia (tabella 2)⁴ sono l'accettazione dell'attuale modello, e la percezione di potervi intervenire, fosse anche per cambiarlo. Nella posizione di chi accetta il modello e percepisce di poterne modificare gli esiti (schema inclusivo) si trovano i sindacati

³ I testi assunti come fonte comprendono documenti prodotti nell'ambito dei processi formali adottati. A questi si affiancano comunicati e dichiarazioni ufficiali degli attori, allo scopo di coprire attori, argomentazioni e periodi non rientranti in queste arene ma parte del processo decisionale allargato. L'intervallo temporale va dall'inizio del processo (febbraio 1990) sino al dicembre 2011.

N. totale arene: 4.653, di cui		
	Italia	Francia
N. arene formali	239	429
N. arene informali	2.663	1.322
N. totale arene	2.902	1.751

⁴ Tale categorizzazione prende spunto da della Porta e Diani (1997, 96-97), che tuttavia utilizzano dimensioni differenti.

confederali, che approvano il processo fintantoché esso porta a scelte sviluppiste con possibili risvolti occupazionali e sanno di poter dire la loro nei patti corporativi. Nella posizione opposta (critica antisistema) si trovano tanto i centri sociali quanto i comitati No-Tav valsusini, che non accettano il modello né pensano di potervi intervenire. Fra chi adotta uno schema orientato al «riallineamento» (chi pensa, non accettandolo, di poter modificare attivamente il modello attuale) si possono inserire associazioni ambientaliste nazionali e partiti della sinistra. Infine i sindacati, non percependo alcuna possibilità di poter intervenire nel sistema attuale, accetterebbero di entrare a far parte delle arene previste, in modo da tentare di modificarne almeno in parte gli obiettivi, e soprattutto la struttura, dall'interno, secondo uno schema interpretativo orientato alla «rivitalizzazione».

Tabella 2 • Categorizzazione delle posizioni degli attori (italiani) rispetto al modello attuale

		Percezione di poter intervenire	
		Sì	No
Accettazione modello attuale	Sì	Sindacati confederali (Inclusione)	Sindacati (Rivitalizzazione)
	No	Associazioni ambientaliste (Comitati No-Tav zona di Torino) (Riallineamento)	Comitati No-Tav della Val Susa Centri sociali (Critica antisistema)

Il modello di sviluppo, mai presente nei discorsi prodotti all'interno delle arene ufficiali, rappresenta invece l'oggetto del 9,7 per cento dei claim all'interno delle arene informali, a rimarcare l'importanza di tale questione normativa non tenuta in conto dagli strumenti di mediazione adottati, i cui discorsi sono nella quasi totalità dei casi orientati o alla scelta di policy (52,5 per cento) o al processo decisionale (45,8 per cento).

Si riscontra quindi un diverso tipo di argomentazione per promotori ed oppositori: i primi concentrati ad enucleare i vantaggi dell'opera senza allargare il campo visuale, essendo il quadro valoriale soggiacente ampiamente condiviso, i secondi attenti ad inserire la propria contrarietà in un quadro più ampio di critica allo sfruttamento ambientale, al modello di sviluppo.

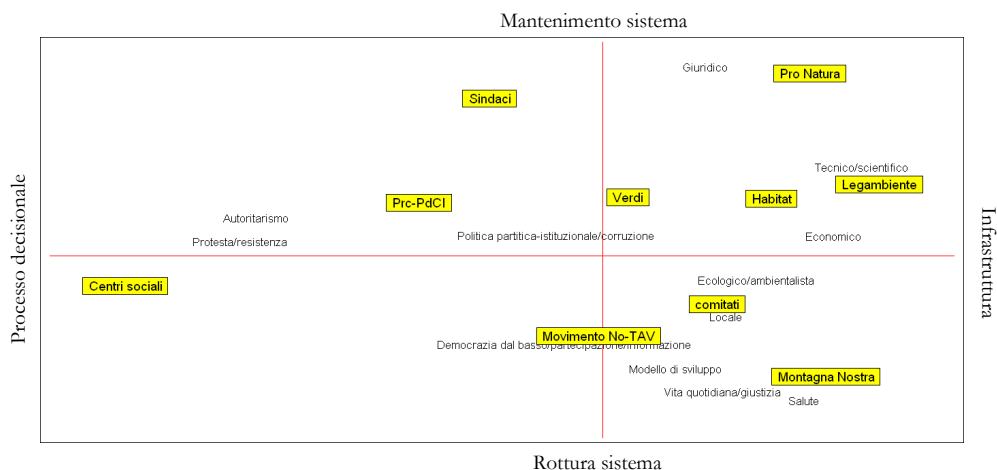
Il fatto che non ci si trovi di fronte a un conflitto NIMBY, basato su interessi, ma ad un conflitto valoriale, sembra confermato se si verificano i frame entro cui sono inquadrati i claim degli attori. I riferimenti di ordine sociale figurano in un numero di casi piuttosto basso, nel loro insieme inferiore a quello dei riferimenti al modello di sviluppo, che da soli raggiungono il 12 per cento al di fuori delle arene ufficiali, mentre all'interno di queste ultime si fermano al 2,5 per cento, non rappresentando una cornice adatta rispetto alle questioni trattate, siano esse tecniche o relative a compensazioni economiche. Vi è inoltre ampio riferimento a cornici di ordine generale relative a democrazia e ambiente, contrapposte alla percentuale esigua che caratterizza i riferimenti alla scala locale.

L'ipotesi NIMBY descrive popolazioni locali arroccate sulla difesa dei propri interessi contrapposti a valori superiori che caratterizzano i promotori (progresso, prestigio nazionale). Gli oppositori sostengono al contrario di porsi come difensori dei valori immateriali (ambiente, biodiversità, salute, qualità della vita), accusando i promotori di sacrificarli per propri interessi personali, trincerandosi però dietro un'ideologia sviluppatista e tecnocratica che intenderebbe trasformare in merce tali beni intangibili considerandoli solo per il proprio valore di scambio⁵.

Procedendo ad un'analisi delle corrispondenze che tenga conto dei soli oppositori, vengono estratti due fattori latenti (figura 1):

- asse 1* critica (politica) al processo decisionale → + critica (tecnica e sociale) all'opera
asse 2 rottura (sociale) → + mantenimento (tecnico) dell'attuale sistema.

Figura 1 • Analisi delle corrispondenze (oppositori principali)



Lungo il polo negativo dell'asse 1 (orizzontale), sulla sinistra della figura, si trovano frame di tipo politico, col solo riferimento alla democrazia partecipativa nel quadrante in basso legato alla rottura col sistema vigente. Sulla destra si trovano invece frame di tipo tecnico nel quadrante in alto, di tipo sociale in basso (più quello relativo al modello di sviluppo).

I soggetti posizionati in altro a destra (Verdi, associazioni ambientaliste) paiono criticare l'opera dal punto di vista tecnico nelle sue tre accezioni, una critica che dunque utilizza e rimane pienamente all'interno dell'attuale sistema economico, tecnico-scientifico e istituzionale. La critica di quelli nel quadrante in basso a destra, fra cui spiccano i comitati, opera invece ad un livello sociale e più profondo,

⁵ Fra i soggetti coinvolti nel policy-making la percentuale di argomentazioni postmaterialiste si ferma al 7,4 per cento, mentre fra coloro che non vengono coinvolti essa sale al 38,5 per cento.

arrivando a chiedere una revisione del modello di sviluppo che sottende l'infrastruttura e spingendosi a proporre uno alternativo dal punto di vista economico, più rispettoso dell'ambiente (ecologico/ambientalista) e della salute degli abitanti (salute), ma anche dal punto di vista del funzionamento, che dovrebbe nella loro ipotesi essere più vicino alla scala locale (frame omonimo) e basato su un nuovo modo di intendere la democrazia in direzione partecipativa. Il frame politico della democrazia dal basso, pur situato nel quadrante a sinistra, è infatti piuttosto vicino all'asse 2, e assai fortemente associato soprattutto col movimento nel suo complesso, ossia col cosiddetto «laboratorio partecipativo valsusino» che riunisce le varie anime dell'opposizione.

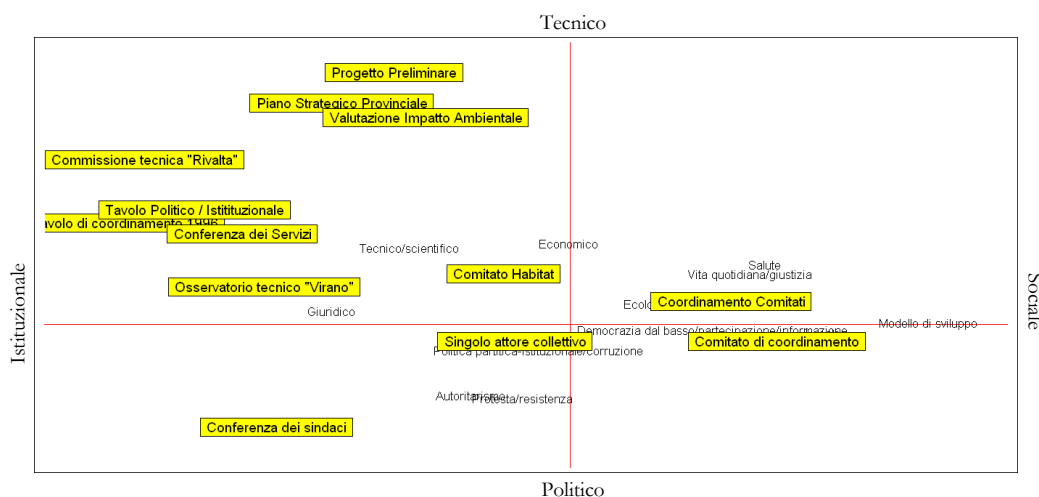
Diverso il caso dei centri sociali, che puntano anch'essi ad una critica all'opera come critica all'attuale sistema (quadrante in basso), ma da un punto di vista più strettamente politico e legato al processo decisionale sotteso (quadrante a sinistra), essendo interessati maggiormente, a giudicare dai quadri cognitivi cui sono più strettamente legati, ad una revisione dal basso dell'attuale sistema politico, da ottenere tramite la protesta.

I riferimenti di tipo politico al modello decisionale sono associati anche agli attori del quadrante in alto a sinistra, vale a dire sindaci e partiti della sinistra radicale, ma da un'ottica più istituzionale, soprattutto per i primi, che li posiziona fra gli attori che non hanno fra i loro obiettivi un mutamento radicale dal sistema in cui si muovono a pieno titolo. Sempre in questo novero si trova pure il partito dei Verdi, ma in una zona intermedia fra chi critica politicamente il processo decisionale e chi l'opera di per sé attraverso argomentazioni scientifiche, leggermente a favore della seconda opzione. Ciò che più allontana i comitati dai soggetti associativi (in alto a destra), istituzionali e politici (in alto a sinistra) che aspirerebbero ad agire in loro rappresentanza sembra essere proprio la diversa e più ristretta diagnosi che questi danno al problema, identificato nell'opera in sé piuttosto che in un più generale contesto del sistema vigente di cui essi stessi fanno parte.

Operiamo la stessa analisi rispetto alle arene (figura 2):

- asse 1* inquadramento istituzionale → + inquadramento sociale
- asse 2* inquadramento politico → + inquadramento tecnico.

Figura 2 • Analisi delle corrispondenze (arene)



Lungo l'asse 1 (orizzontale) si trovano i riferimenti tecnici e politici (tranne quello della democrazia dal basso) al polo negativo, mentre spostandosi verso il polo positivo si incontrano i riferimenti alla partecipazione, al modello di sviluppo e quelli di ordine sociale. In particolare nel quadrante in alto a sinistra si trovano i riferimenti di tipo tecnico, cui sono associate primariamente tutte le arene ufficiali. Nel quadrante in basso a sinistra si ritrovano invece i frame di tipo politico ed in particolare quelli fortemente correlati fra loro di autoritarismo decisionale e protesta, in cui si trova associata la Conferenza dei Sindaci. Nel settore in basso a destra si trova l'altro riferimento di tipo politico, vale a dire quello relativo alla democrazia partecipativa correlato al Comitato di coordinamento del movimento, mentre in quello in alto a destra si situano le coordinate fattoriali delle cornici cognitive di ordine sociale, correlate al Coordinamento dei Comitati. Si conferma così la distanza fra arene ufficiali e informali, con le seconde a prendere in considerazione i riferimenti di tipo normativo di cui le prime non si fanno carico, come risulta dai frame che si situano agli estremi dello spazio fattoriale: Giuridico (assenso al modello attuale); Modello di sviluppo (modello alternativo).

La risalita in generalità nei riferimenti cognitivi (Lolive 1997) operata dagli amministratori, in sostanza, non sarebbe ancora abbastanza generale per una parte del movimento. Il vero problema viene diagnosticato nella logica neoliberista e nel paradigma tecnocratico ad essa funzionale. La prognosi passa dunque attraverso ciò che Schön e Rein (1994, 26) chiamano *normative leap*, per il superamento di tale logica più che attraverso il blocco della singola opera, che in termini motivazionali ha ripercussioni sulle reti di attori con cui relazionarsi, e non deve concentrarsi sugli attori locali interessati dall'opera ma allargarsi ai soggetti che a livello internazionale intendono sfidare «i tentacoli del disumano modello di sviluppo liberista e la violenza del mostro calato dall'alto dagli interessi forti del capitale» (comitati, comunicato dell'8/6/02).

Nel fare ciò i contestatori, che pure hanno maturato una visione fortemente critica dell'attuale modello economico-politico-scientifico, si appoggiano anche alle analisi di esperti lontani dal loro modo di sentire, interessati a fornire una «critica liberale all'alta velocità» (Boitani, Ponti e Ramella 2007), per dimostrare che non ci sarebbe neppure bisogno di uscire dal piano valoriale dei promotori invocando modelli alternativi per dimostrare l'inconsistenza delle argomentazioni proposte dai propugnatori dell'opera. I No-Tav, sostenuti in questo dai rappresentanti esperti nelle arene tecniche, arrivano dunque alla conclusione che in realtà non vi sarebbe alcuna giustificazione di tipo scientifico a supporto della soluzione, ma che la scienza venga utilizzata solo quale armamentario retorico legittimante a favore della difesa, tutta politica, di un particolare modello di sviluppo: quello attuale.

Da sottolineare come alcuni settori del movimento si mobilitino nonostante ritengano che la decisione in realtà potrebbe non venire mai implementata, ma rappresentare una «politica simbolica». Gustafsson (1983) indica così policy che non si è in grado di attuare, e che tuttavia si fanno circolare fra l'opinione pubblica in quanto il vero obiettivo è comunicare valori, definire virtù e verità, affermare la sintonia con determinate idee egemoniche, dare giustificazioni in armonia coi modelli culturali prevalenti (March e Olsen 1988), come può essere il master frame tecnocratico associato alle scelte infrastrutturali. Alcuni settori del movimento ritengono infatti che i promotori abbiano piena disponibilità di conoscenze tecniche per l'implementazione, e che queste vadano nella direzione di sconsigliare la realizzazione, ma che tuttavia essi decidano di insistere nella propaganda dell'ideologia tecnocratica che si vuole veicolare assieme alla politica. Una volta veicolati tali valori, politiche di questo tipo si risolvono in una mancata attuazione, la colpa della quale viene solitamente attribuita a ostacoli di percorso quali possono essere le proteste locali, che coi loro veti irrazionali hanno bloccato il progresso tecnico-economico: cioè il valore che si voleva veicolare con la politica, e suo vero obiettivo.

3.2. Il caso francese: competizione interna allo stesso metaframe normativo?

Anche il caso francese pare interessato da un'attenzione di tutto rilievo verso considerazioni valoriali. Il riferimento al modello di sviluppo propugnato ha una centralità ancora maggiore che nel caso italiano all'interno dei discorsi degli attori, rappresentando il bersaglio dell'10,6 per cento dei claim, il terzo dopo «Tav» (59,6 per cento) e «Processo decisionale» (25,5 per cento). Anche in questo caso, inoltre, tale riferimento normativo sembra non trovare spazio all'interno dei momenti di coinvolgimento, dove non compare mai, mentre è di una certa importanza al di fuori delle arene decisionali ufficiali, dove rappresenta l'oggetto di addirittura il 15,9 per cento dei claim.

Nel caso francese pare tuttavia che gli attori si muovano in linea di massima all'interno di un quadro cognitivo-normativo piuttosto omogeneo. A parte il sostanziale favore che buona parte degli attori accorda all'opera, dai proponenti sino ai comitati civici, pare di ritrovare riferimenti ed argomentazioni simili persino in quei gruppi minoritari critici nei confronti del progetto. La visione che per como-

dità si può definire tecnocratica, unita a motivazioni di stampo economico, qui sembra farla davvero da padrone, anche per attori, come le associazioni ambientaliste, da cui ci si aspetterebbe riferimenti differenti. La fiducia nel processo, e nelle istituzioni di controllo detentrici del sapere esperto, pare profondamente radicata, creando un contesto comune in cui si muovono tutti i soggetti della vicenda.

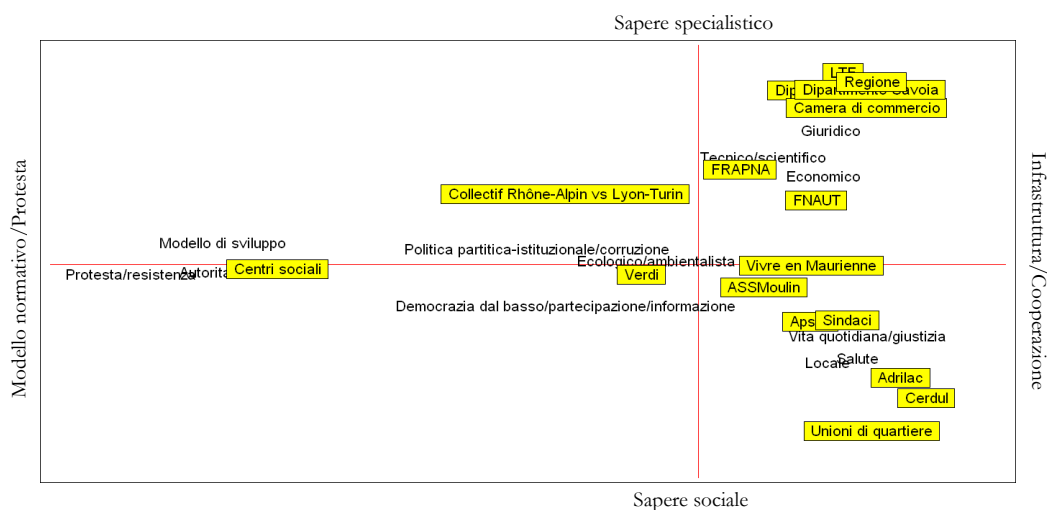
Effettivamente nel caso in questione sembra perdurare una diffusa percezione di legittimità delle politiche, che riposa da un lato sull'aspettativa di procedure formalmente corrette, e dall'altro sul generale affidamento nella qualità delle informazioni e nell'autorevolezza del sapere tecnico. Si tratta di un'aspettativa molto forte, che perdura nei discorsi di coloro che continuano a ritenerla soddisfatta per tutta la vicenda, e che solo se gravemente frustrata (casi di Lanslebourg e Site du Mulin destinati a discarica) pare generare una conseguente reazione nei confronti delle pratiche decisionali, considerate tuttavia poco attinenti al modello formale che pure si continua a riconoscere come valido (se rispettato).

Contrariamente al caso italiano, dove pur fra miriadi di interpretazioni e posizioni nettamente distanti tutti gli attori favorevoli e contrari si muovono primariamente utilizzando argomentazioni e grammatiche giustificative di tipo universalistico o comunque allargato (crescita economica della nazione, salute pubblica, salvaguardia dell'ambiente, democraticità delle scelte, crisi del modello di sviluppo e così via), nel caso francese il mancato utilizzo di giustificazioni universali da parte delle associazioni (così come anche dei partiti della sinistra e Verdi) pare indicare che esse non hanno alcuna intenzione di contestare l'attuale modello di sviluppo che sta dietro la cosiddetta «ideologia delle grandi opere» (Zeppetella 2009).

Attraverso l'analisi delle corrispondenze vengono estratti due fattori latenti significativi, indicati come segue (figura 3):

- asse 1* attenzione oppositiva al modello normativo attraverso argomentazioni generali → + attenzione cooperativa all'infrastruttura attraverso argomentazioni particolaristiche
- asse 2* sapere locale/sociale → + sapere specialistico.

Figura 3 • Analisi delle corrispondenze per frame ed attori principali



All'estremo negativo dell'asse 1 si trova la forte correlazione fra autoritarismo e protesta, e il riferimento generale al modello di sviluppo. All'estremo opposto si trovano invece tutti quei quadri cognitivi utilizzati per sviscerare vantaggi e svantaggi dell'opera in sé, siano essi di tipo tecnico oppure di tipo sociale. Su queste basi è possibile ricavare la seguente relazione:

- chi concentra la propria attenzione sul modello normativo, piuttosto che sull'opera in sé, tenderà a farlo in maniera oppositiva, utilizzando di preferenza argomentazioni di ordine generale (fino a ricomprendere lo stesso modello di sviluppo, secondo valore negativo massimo dopo quello relativo alla protesta);
- chi viceversa orienta il proprio orizzonte cognitivo più su aspetti riguardanti l'opera in sé tenderà a farlo, indipendentemente dal proprio favore o contrarietà all'opera, in termini cooperativi e senza problematizzare il modello (riferimento giuridico alla normativa esistente, secondo valore positivo massimo), utilizzando di preferenza argomentazioni di ordine particolare.

Per quanto riguarda l'asse 2 (verticale), esso presenta al polo negativo i riferimenti propri del sapere locale/sociale, e al polo positivo quelli relativi al sapere specialistico. Da rilevare come il frame ecologico, venendo utilizzato quasi unanimemente come cornice valoriale legittimante da pressoché tutte le categorie di attori che si collocano su coordinate anche distanti all'interno dello spazio fattoriale, si presenti come poco esplicativo, occupando una posizione assai prossima all'intersezione degli assi.

Nei quadranti a sinistra, corrispondenti al polo negativo dell'asse 1, si trovano i collettivi Non-Tgy e soprattutto i centri sociali che presentano il valore estremo per questa dimensione. Si tratta di soggetti che indirizzano la propria rivendicazione al modello normativo che sottende l'infrastruttura, più che all'infrastruttura pre-

sa di per sé, e lo fanno in maniera conflittuale, denunciando quello che ritengono l'autoritarismo insito nella progettazione, correlandolo strettamente alla protesta che mettono in atto contro di esso prima ancora che contro l'opera, contrappo-
nendovi la spinta ad una partecipazione dal basso, e criticandolo attraverso giusti-
ficazioni di ordine generale, dal momento che sembrano intendere tale autoritari-
simo decisionale come uno strumento di perpetuazione dell'attuale modello di svi-
luppo che diagnosticano quale vero problema a monte dell'ideologia delle grandi
opere.

Nei due quadranti a destra si trovano invece tutti i soggetti che organizzano il pro-
prio discorso attorno al problema, legato principalmente ad interessi, identificato
nell'infrastruttura in sé (in maniera tecnica nel quadrante in alto, sociale in quello
in basso), e non paiono problematizzare, se non marginalmente, il modello che vi
sta dietro, adoperando di conseguenza uno stile cooperativo indipendentemente
dal fatto che essi guardino con favore o contrarietà la costruzione dell'infrac-
struttura stessa.

Anche per il caso francese è così possibile categorizzare gli attori sulla base non
della loro posizione nei confronti dell'opera, ma dell'accettazione dell'attuale mo-
dello incarnato dal «Sistema TGV» (Fourniau 1988), e della percezione di poter in-
tervenire al suo interno, magari per cambiarlo (tabella 3). Contrariamente a quanto
avviene in Italia, lo schema «inclusivo», proprio di chi accetta il modello e percepisce
di poterne modificare gli esiti, è qui quello largamente dominante, sia fra gli at-
tori favorevoli all'opera sia fra la gran parte di quelli ad essa contrari, che di conse-
guenza non paiono problematizzare il modello normativo in merito a nessuna delle
due dimensioni.

Tabella 3 • Categorizzazione delle posizioni degli attori (francesi) rispetto al modello attuale

		Percezione di poter intervenire	
		Sì	No
Accettazione modello attuale	Sì	Gran parte degli attori (Inclusione)	Reagir Vivre en Maurienne (Rivitalizzazione)
	No	Associazioni nazionali (FNAUT) (Riallineamento)	Collettivi Non-Tgv Centri sociali (Critica antisistema)

In Italia, a fronte di un policy-making aperto di fatto ai soli promotori, i quali di-
mostrano di utilizzare argomentazioni politiche/valoriali e usare quelle specialisti-
che più che altro come strumento di depoliticizzazione e inconfutabilità delle que-
stioni, fanno da contraltare attori sociali esclusi, che per questo stesso fatto adope-
rano strategie conflittuali e ricorrono da un lato ad una scientificizzazione del di-
scorso della protesta, dall'altro ad una sua risalita in generalità sino a ricomprende-

re questioni valoriali quali il modello di sviluppo che li legittimino quali interlocutori credibili.

In Francia invece, a fronte di promotori che, muovendosi entro un processo decisionale formalmente aperto, adoperano i classici riferimenti all'expertise, si ritrovano due diversi tipi di atteggiamento da parte dei soggetti della società civile. Da una parte ci sono coloro che, diagnosticando il problema più a monte rispetto alla singola opera pubblica, non sono soddisfatti del processo decisionale, che trovano aperto solo nella forma ma non nella sostanza. Questi tendono a ricorrere spesso a schemi conflittuali, utilizzando al contempo giustificazioni di ordine generale per contestare primariamente le modalità di scelta pubblica. Dall'altra parte stanno invece tutti quei soggetti che, indipendentemente dal fatto che siano favorevoli o contrari all'infrastruttura, proprio a quest'ultima rivolgono la loro attenzione, evitando di problematizzare un processo decisionale e un modello normativo nel quale hanno fiducia e sul quale sentono di poter influire.

Il quadro cognitivo-normativo «ecologico», costituendo una sorta di legittimazione valoriale da utilizzare quasi di necessità nei claim, indipendentemente dall'autore, risulta caratterizzato da una prossimità abbastanza spiccata con tutti gli altri frame⁶. Questo assume un po' il ruolo che in Valle Susa spetta alla cornice tecnico-scientifica, vale a dire di collante trasversale per le argomentazioni di favorevoli e contrari, rappresentanti istituzionali e soggetti della società civile, esperti e non esperti. Il riferimento ecologico balza così al primo posto per quanto riguarda l'indice di centralità all'interno del network concettuale.

4. IL TAV TORINO-LIONE. ANALISI DELLE ARENE

4.1. *Gli strumenti decisionali dal lato italiano*

Sutto (2007) ritiene che il policy-making della Torino-Lione incarni un esempio tipico di coalizione locale sviluppatista di interessi forti sul modello della *growth machine*, rete di accordi fra attori pubblici e privati interessati ad attirare investimenti economici sul territorio. Una simile interpretazione, che pure fotografa egregiamente l'effettiva struttura decisionale lungo tutto l'arco della vicenda, sembrerebbe però nascondere la discontinuità, formale ma non meno importante, tra la prima fase (1990-2005), in cui il consenso locale ed esterno alla *growth machine* non viene neppure cercato, e la seconda (dal 2006 almeno sino al sostanziale fallimento anche di questa via nel 2010), nella quale l'apertura del dialogo diventa parola chiave, pur nella continuità neppure tanto celata col modello precedente. Nasconderebbe in sostanza la natura processuale che avrebbe portato, attraverso la formale trasformazione di tale modello successiva all'inclusione degli enti locali a partire dal

⁶ Coefficienti di similarità di Ochiai derivante dalla loro co-occorrenza all'interno degli stessi claim. Valore massimo col modello di sviluppo, con cui forma parte dello stesso cluster.

2006, proprio alla salvaguardia della sua continuità sotto un'aura di maggiore legittimazione, basata sulla retorica del consenso che caratterizza la seconda fase della vicenda a partire dalla creazione di arene allargate agli enti locali.

Inizialmente, ammantato di legittimità tecnica, il fatto stesso che esistesse una coalizione decisionale elitaria, incaricata di portare avanti la scelta in nome del bene comune, era tutt'altro che nascosto, ed anzi considerato garanzia della necessaria responsabilità contro l'irrazionalismo della società civile. È solo col procedere degli eventi che la coalizione dominante avrebbe preso atto del conflitto e del rischio di perdita di legittimità che esso portava con sé, mutando la forma del modello decisionale con l'enfasi posta sulla nuova fase di confronto aperto e trasparente ma mantenendo sostanzialmente intatta la sostanza e le decisioni prese sino a quel momento.

Nella prima fase in effetti la struttura a *growth machine* resta alquanto evidente, con una coalizione di sviluppo pubblico-privata che si estrinseca in una policy community chiusa di pochi gruppi gerarchici in accordo fra loro nell'impostare una strategia di crescita infrastrutturale. Tale strategia avrebbe comportato la reazione di valore d'uso da parte di una contro-coalizione fondata su *policy-core beliefs* di natura differente e minoritaria.

Promotori pubblici e privati che condividono gli stessi *deep-core beliefs* e *policy-core beliefs*, divisi solamente su *secondary beliefs* (ad esempio il nodo di Orbassano), formano insieme una coalizione in disputa con quella degli enti locali, i quali sono portatori di *policy-core beliefs* di tipo differente, mentre i comitati e il resto del movimento paiono essere almeno da un certo momento in avanti portatori di *deep-core beliefs* radicalmente diversi, prefigurando la necessità di un mutamento radicale del modello di sviluppo e non solo l'abbandono dell'ipotesi infrastrutturale. Quello dei promotori resta tuttavia saldamente il sistema valoriale egemone nella società allargata al di fuori della disputa locale. E la coalizione che si rifa al sistema valoriale dominante ed è soddisfatta dallo status quo decisionale non avrebbe alcun incentivo a concedere alcunché, compresa la stessa partecipazione, alle coalizioni minoritarie, a meno che esse non riescano a imporre la propria visione normativa come maggioritaria.

Tuttavia la coalizione minoritaria riesce ad uscire dall'isolamento impostole ricorrendo all'arma della protesta. Il conflitto rappresenta uno shock interno al sottosistema di policy, che porta allo stallo decisionale. In conseguenza di ciò si sarebbe instaurata una diversa struttura delle opportunità, che avrebbe spinto la coalizione dominante dei promotori a concedere arene più aperte per uscire dall'impasse.

Si avrebbe così continuità sostanziale a fronte di una discontinuità formale tra prima e seconda fase, antecedente e successiva allo scoppio del conflitto più aspro nel 2005. In entrambi i periodi si registrerebbe infatti una dissonanza di fondo fra procedure realmente adottate e raffigurazione retorica che i promotori ne hanno

veicolato nell'opinione pubblica. Se le prime sarebbero rimaste sostanzialmente invariate, la seconda sarebbe invece mutata dal primo al secondo periodo, essendo stati messi in dubbio i criteri di legittimazione fondati sull'expertise tecnica dallo scoppio del conflitto, sostituiti da un nuovo tipo di legittimazione fondato sul richiamo al consenso coi territori. Le due retoriche di legittimazione, tuttavia, nasconderebbero in entrambi i periodi procedure concertative aderenti al modello della *growth machine*, semplicemente allargate, nella seconda fase, alla cooptazione degli enti locali.

Rifacendosi alla tipologia di Bobbio (2001; figura 4), si può dire che nel primo periodo l'enfasi era posta sulla pianificazione tecnica esclusiva, con accesso limitato e scarsa trasparenza giustificati dal carattere oggettivo e neutrale degli esperti incaricati di redigere il progetto. Il riferimento è agli indiscutibili progetti RFI (Rete Ferroviaria Italiana) per la sezione nazionale, e LTF (Lyon Turin Ferroviaire) per quella internazionale, stilati entro l'iter previsto dalla Legge Obiettivo. Nel secondo periodo, viceversa, l'enfasi sarebbe ricaduta sul processo dialogico instaurato con l'ammissione dei comuni interessati in centri decisionali appositamente creati per dare il via ad una nuova fase, caratterizzata da accesso esteso e trasparenza informativa, che rompesse coi riferimenti simbolici precedenti, ormai delegittimati come autoritari dal conflitto che aveva fatto presa su parte dell'opinione pubblica anche al di fuori del contesto locale. Dietro queste diverse interpretazioni legittimanti adottate nei due periodi, che si rifanno a scelte costruite sulla base di argomenti, starebbero tuttavia processi reali fondati su interessi, e caratterizzati da procedure sostanzialmente simili di scambio politico, ristretto alla coalizione dominante nella prima fase, formalmente allargato alla cooptazione subordinata degli enti locali nella seconda.

Figura 4 • Metodi richiamati retoricamente / metodi reali (Italia)

	Metodo non deliberativo Scelta fondata su interessi	Metodo deliberativo Scelta fondata su argomenti
Metodo esclusivo Accesso limitato Bassa trasparenza	Contrattazione e scambio politico Attori chiave: politici	Pianificazione Attori chiave: esperti
Metodo inclusivo Accesso esteso Alta trasparenza	Aggregazione degli interessi Attori chiave: votanti	Metodo dialogico Attori chiave: stakeholders

Il fatto che si tratti di rappresentazioni simboliche, tuttavia, non significa che esse non abbiano impatti reali sul processo. E non solo in termini di legittimazione, ma anche di commistione fra strumenti propri del modello realmente seguito e di quello presentato retoricamente. Ad esempio nel primo periodo sarebbero stati

all'opera strumenti che Lascoumes e Le Galès (2009) definirebbero norme e standard, caratterizzati da legittimità depoliticizzata e insieme espressione degli interessi forti, che si fonda sia sulla razionalità tecnico-scientifica che ne neutralizza la portata politica, sia sulla razionalità contrattata «basata sulla loro elaborazione negoziata e sulle procedure cooperative che essi instaurano. Essi possono anche consentire l'imposizione di obiettivi [...] ed esercitare un notevole potere coercitivo» (ivi, 26). Qualcosa di simile a ciò di cui parlano Innes e Booher (2003, 53) quando descrivono una combinazione fra lo stile di policy orientato all'influenza politica e quello guidato da criteri tecnocratici-burocratici: il primo avrebbe bisogno del secondo per ottenere legittimità, mentre il secondo otterrebbe dal primo quell'artificiale situazione di certezza al riparo dal conflitto, unica condizione nella quale può operare.

Nel primo periodo la progettazione dipenderebbe insomma dai rapporti di forza interni alla coalizione sviluppatista dominante, potendo al contempo fare affidamento su una legittimità universale basata sulla razionalità tecnico-scientifica, proveniente dalla rappresentazione simbolica che del processo decisionale la coalizione stessa vorrebbe dare. Questo modello «è tanto più legittimo, in apparenza, poiché si accompagna a riferimenti alla natura democratica del processo di elaborazione delle norme, e ai dati scientifici e tecnici sui quali le norme stesse si fondano» (Borraz 2009, 39). La negoziazione fonda la sua pretesa di legittimità sulla base del fatto che lo scambio poggia sul ricorso all'expertise, e che dunque l'accordo stabilisca oggettivamente cosa è giusto, tacendo il fatto che sono gli stessi promotori a fornire i dati scientifici a supporto della soluzione da loro proposta (e ad avere un interesse diretto nella normalizzazione). Pur essendo il prodotto di un compromesso basato su criteri politici ed asimmetrie di potere, l'accordo vincolante si manifesterebbe sotto una forma che rende visibile unicamente il presunto consenso basato su elementi tecnici oggettivi (ivi, 42-59), delegittimando al contempo le prime forme di dissenso pacifico che si sviluppano nel primo periodo contro tale schema dominante.

Quando la coalizione No-Tav riesce ad imporsi all'attenzione, sia con la protesta che con la scientificizzazione di rimando delle giustificazioni adottate, si determina una situazione in cui entrambe le coalizioni paiono accusarsi vicendevolmente di pregiudizio irrazionale, ossia, nei termini di Bobbio (2006), di farsi portatrici di preferenze normative forti ma per nulla consapevoli della questione. In verità pare più probabile che il processo decisionale allargato assuma in questo momento i caratteri dell'*advocacy* simmetrica, ossia dello scontro fra due visioni normative (forti e consapevoli) radicalmente contrapposte, venutesi a creare nel corso del processo. Il fatto che anche la coalizione promotrice di cui fanno parte i policy-maker legittimi assuma tale visione, che comporta la difesa strenua di una soluzione specifica più che la ricerca processuale di una soluzione basata sulla sospensione del giudizio, determinerebbe, per dirla con Innes e Booher (2003), uno stile di progettazione più militante che tecnocratico, più improntato al *converting* (convertire gli avversari alla propria ideologia) che al *convincing* (convincere gli avversari della bontà del-

la propria posizione facendo appello a dati «oggettivi») e dunque sordo alle argomentazioni altrui, anche scientifiche, con un processo decisionale in cui si scontrano due stili militanti contrapposti: uno legittimato a decidere, l'altro escluso dalla decisione.

È a questo punto che la coalizione oppositiva, dal momento che la scientificizzazione delle argomentazioni non dà i risultati sperati, adotta pienamente una tattica di tipo conflittuale. A seguito delle proteste e della loro repressione diventa chiaro alla coalizione dominante, e soprattutto al nuovo esecutivo nazionale di centrosinistra che ha sostituito quello di centrodestra quale decisore di ultima istanza all'interno di tale coalizione, che la rappresentazione retorica del periodo precedente non basta più a fornire legittimazione sociale al processo decisionale, e corre ai ripari con una nuova strategia che pone l'enfasi sul consenso, attraverso il coinvolgimento degli enti locali nei centri decisionali. Che anche nella seconda fase sembrerebbe rispecchiare un modello concertativo, come quello sviluppato nella prima con la negoziazione fra interessi pubblici e privati sotto la mediazione del Governo nazionale.

4.2. *Gli strumenti decisionali dal lato francese*

Il processo decisionale dal lato italiano si è visto essere piuttosto chiuso, lungo tutto il suo percorso e dunque anche prima dell'entrata in vigore della Legge Obiettivo, sia al coinvolgimento degli enti locali sia a maggior ragione a quello della società civile. Ci si aspetterebbe dunque di trovare tanto più un processo di questo tipo sul versante relativo alla Francia, nazione solitamente pensata come tecnocratica e centralistica per eccellenza. Almeno al primo sguardo e ponendo attenzione alle sole procedure formalmente previste, tuttavia, si trova che nel complesso oltre confine il processo decisionale si caratterizza per un grado di coinvolgimento maggiore di quanto non accada in Italia in molte delle fasi del ciclo di policy.

La descrizione di Sutto (2007) del processo decisionale sulla Torino-Lione come *growth machine* si riferisce alla progettazione dell'intera opera internazionale, e sarebbe dunque applicabile secondo l'autrice anche al caso francese. Al di là del continuo appello ai rappresentanti locali e, dopo l'entrata in vigore della riforma urbanistica del 2000, anche alla cittadinanza, in realtà queste apparenti concessioni non sarebbero che funzionali al mantenimento del potere decisionale entro una coalizione di attori importanti, entro una più o meno ristretta «sala dei comandi». Può sembrare anomalo parlare di concertazione fra interessi per un paese dove tradizionalmente questo concetto viene rifiutato persino nell'ambito di applicazione classica delle relazioni industriali, dove è respinta la concessione ad organi intermedi fra Stato e cittadino, basata sulla negoziazione fra interessi particolari piuttosto che sull'interesse generale incarnato dalla nazione e fondato tecnicamente. Tuttavia sono molti i riscontri che vedono, proprio nell'ambito dei trasporti ferroviari, un abbandono dei tradizionali criteri tecnocratici in favore della concertazione di tipo politico (Klein 1998).

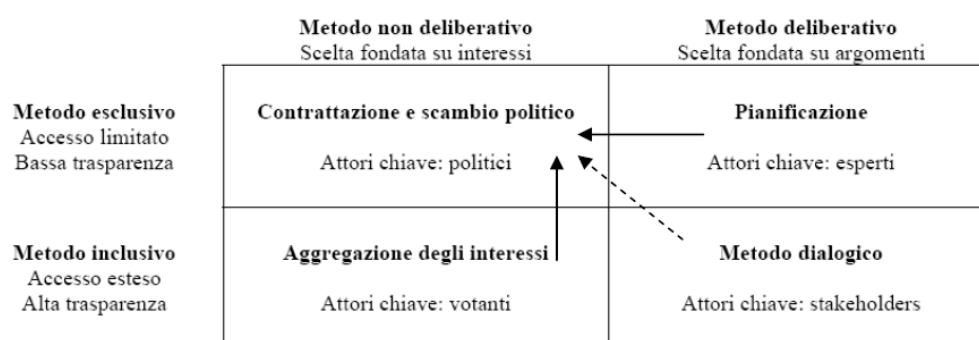
Questo sarebbe possibile grazie a due fattori. Da un lato, la policy community che rappresenta la «sala dei comandi» condivide non solo gli stessi *deep-core beliefs* e *policy-core beliefs*, ma persino gli stessi *secondary beliefs*, cioè le preferenze su singoli aspetti del sottosistema di policy. Dall'altro, i soggetti al di fuori della sala dei comandi, anche un buon numero di quelli che assumono un atteggiamento critico, condividono comunque con essa gli stessi *deep-core beliefs* (fiducia nel modello di sviluppo economico attuale, nei suoi strumenti di tipo tecnocratico e nelle sue procedure decisionali consolidate) e *policy-core beliefs* (costruzione di grandi infrastrutture di trasporto a lunga distanza come valore di per sé), differendone eventualmente, nel caso dei soggetti parzialmente contrari, solo per *secondary beliefs* riguardanti aspetti minuti. Tra questi, spesso il fatto che i valori sottostanti alla policy, pure sostenuti, siano però applicati a livello locale nel loro territorio specifico, andando a toccare i loro interessi. Ciò comporterebbe che il ruolo degli strumenti di tipo regolativo mantenga principalmente il suo carattere simbolico, mentre le funzioni pedagogiche ed assiologiche sarebbero meglio espletate non dall'applicazione di procedure ferree (Lascoumes e Le Galès 2009), quanto dalla condivisione piuttosto generalizzata dello stesso sistema valoriale, da una sorta di master frame normativo dato per scontato.

E comporterebbe anche che non si verrebbe a creare nessuna forte coalizione concorrente che rimetta in discussione gli stessi assunti che stanno alla base o addirittura a monte della scelta pubblica, come invece accaduto in Italia, ma solo una miriade di issue network di carattere transitorio e aperto, ciascuno su specifici aspetti di una questione più generale sulla quale, altrimenti, i singoli network concordano.

L'ipotesi qui è che tale situazione di dispersione delle potenziali coalizioni concorrenti rispetto a quella che sostiene il quadro dominante, che impedisce loro di fare fronte comune e di raggiungere la massa critica per poter realmente influenzare il processo, sia almeno in parte condizionata dallo stesso processo decisionale, che pur contraddistinto da una forte istituzionalizzazione, si incaricherebbe spesso di obiettivi focalizzati su questioni minute, con la sua frantumazione in sottoarene locali caratterizzate da scarso peso attribuito alle esternalità che ricadono al di fuori dell'ambito ristretto. In sostanza, l'utilizzo di rigidi strumenti di natura legislativa-regolativa, per dirla con Lascoumes e Le Galès (*ibidem*), e di uno stile decisionale apparentemente orientato, usando la classificazione di Innes e Booher (2003), in maniera tecnocratica-burocratica, sarebbe in realtà funzionale, attraverso la sua codificata concentrazione sugli aspetti locali della progettazione più estesa, ad un modello più vicino a quello che gli autori definirebbero dell'influenza politica. Lo stile presentato nella forma dell'iter progettuale ufficiale è quello tecnocratico-burocratico, che si pone l'unico criterio del raggiungimento di obiettivi stabiliti una volta per tutte sulla base di parametri oggettivi ed universali, operando come se ci si trovasse in una situazione di certezza al riparo dal conflitto valoriale e come se esistesse un unico interesse, quello generale, raggiungibile attraverso analisi di stampo tecnico e procedure date di carattere burocratico (ivi, 51). In realtà però la

stessa rigida codificazione può nascondere interessi ben precisi, ed in particolare quello dei policy-maker a mantenere il consenso attorno alle scelte pubbliche e al quadro valoriale sottostante. Avvicinando quindi il processo decisionale, al di là della forma, alla sostanza di uno stile basato sull'influenza politica, che tiene invece in accurata considerazione la diversità degli interessi mentre è attivamente impegnato a non consentire la presa di coscienza della loro interdipendenza. Le relazioni si svolgono infatti unicamente in consultazioni uno-a-uno (o uno a pochi) fra il decisore e ciascun gruppo interessato, in questo caso ciascuna sottosezione locale del progetto, senza che questi abbiano la possibilità di interagire fra loro e scoprire eventualmente un obiettivo valoriale comune a tutte le zone interessate dalla nuova linea ferroviaria, situazione che minerebbe il quadro valoriale proposto e con ciò l'autorità indiscussa del decisore. Le arene pervase da tale stile mirano dunque a scongiurare lo scoppio di conflitti attraverso la cooptazione degli interessi in uno stesso corso d'azione, impedendo allo stesso tempo la creazione di una rete fra questi ultimi (*coopting*) (ivi, 52).

Figura 5 • Metodi richiamati retoricamente / metodi reali (Francia)



Anche da un punto di vista dei metodi richiamati retoricamente (figura 5), la presenza di una condivisione di fondo del sistema di valori determina una differenza rispetto al caso piemontese. Dal lato francese, non essendosi presentato alcuno shock interno al sottosistema di policy causato dall'opposizione di un'organizzata coalizione concorrente, non sarebbe possibile distinguere in maniera cronologica due diversi orientamenti simbolici sottostanti al processo decisionale. Resterebbe tuttavia possibile ritrovare due diversi orientamenti, basati sulla tipologia di Bobbio, che caratterizzano l'intero svolgersi della vicenda. Il primo, che rimane ed anzi viene enfatizzato rispetto al caso italiano, è quello della pianificazione tecnica, che costituisce il sottofondo di tutto il processo di progettazione. Rispetto a quanto accade al di qua del confine, tuttavia, raramente ed in via del tutto eccezionale viene fatto riferimento ad uno stile dialogico di trasformazione delle preferenze sulla base dell'argomentazione, che mal si concilia con l'idea di interesse generale incarnato dalle pubbliche autorità e non mediato nei confronti della cittadinanza. Il suo posto viene preso dall'appello ad un metodo inclusivo ma non deliberativo,

basato sulla mera aggregazione degli interessi preesistenti al processo di coinvolgimento.

Come nel caso italiano, comunque, dietro i modelli secondo cui sarebbe presentato il processo decisionale – quello della pianificazione tecnica e quello dell'aggregazione degli interessi – si nasconderebbe in realtà una sostanza di mantenimento della condizione privilegiata di scambio politico all'interno della coalizione sviluppatista pubblico-privata nelle cui mani si mantiene saldo il potere decisionale effettivo, anche e soprattutto attraverso le stesse garanzie burocratiche e di consultazione previste dalle procedure.

Dal lato francese si troverebbe dunque una visione conservatrice del coinvolgimento, sostanzialmente *top-down* e consistente nella consultazione riguardo a politiche già formulate in precedenza, attraverso l'utilizzo di strumenti che, per le loro caratteristiche, sono scarsamente interattivi e non consentono alcuna modifica, se non marginale, all'oggetto dell'indagine. In linea con questa visione, essa verrebbe adottata non per giungere ad una soluzione condivisa, ma per mantenere lo status quo decisionale in favore della coalizione che incarna e riproduce il sistema valoriale egemonico, giustificando nel contempo le scelte del soggetto pubblico e accrescendo la legittimazione del sistema politico attraverso l'enfasi posta sulla consultazione dei cittadini.

5. CONCLUSIONI: STRUMENTI DI MEDIAZIONE INAPPROPRIATI PER DISPUTE NORMATIVE NON RICONOSCIUTE

Sembra quindi che la differente reazione alla Torino-Lione dai due lati del confine non sia ascrivibile semplicisticamente alla maggiore partecipazione concessa in Francia, ma nemmeno all'opposto al maggiore palese decisionismo francese, quanto piuttosto a una sorta di partecipazione volta alla pacificazione, ossia un modo di zittire le possibili proteste attraverso una partecipazione fittizia, depoliticizzata, rigidamente strutturata e incanalata, che verte su temi strettamente tecnici e fortemente legati ad interessi microlocali, impedendo una visione d'insieme che assuma caratteri valoriali. La vera questione potrebbe allora essere: in Italia c'è protesta perché non c'è coinvolgimento, in Francia non c'è per via di una forma di pacificazione attraverso l'*enquête publique*.

Nella situazione valsusina, infatti, ad innescare la protesta, come si evince da svariati riferimenti nei claim degli attori, è proprio la mancanza di considerazione nel processo decisionale nei confronti dei soggetti del territorio. Processo decisionale percepito come funzionale ad un framework normativo che persegue attraverso un'opera faraonica il vantaggio economico di pochi interessi forti a scapito dei valori profondi che si sentono incarnati dalle popolazioni locali, dalle considerazioni ambientali. E in questo senso pare confermata la supposizione che un modello de-

cisionale rigidamente *top-down* abbia portato a repertori d'azione di tipo contestativo, per quanto non attraverso reazioni di tipo localistico fondate su interessi, bensì con l'attivazione di giustificazioni e riferimenti normativi di ordine generale.

La questione normativa interviene anche ad un livello ancora diverso, come si è visto riguardo ai metodi richiamati retoricamente come contrapposti ai metodi decisionali reali. Nel senso che sostenere che la risoluzione dei conflitti sia attribuibile di per sé ad un dialogo migliore e disinteressato col territorio, potrebbe nascondere il fatto che la pacificazione possa essere più che altro un effetto perverso della stessa inclusione democratica, degli stessi strumenti di mediazione del conflitto. La «funzione di normalizzazione del conflitto» operata dalle arene allargate, implicita nella parcellizzazione del coinvolgimento francese, diventerebbe esplicita nel caso italiano, dove i comitati hanno avuto come uno dei cardini delle loro strategie la critica alla manipolazione degli enti locali nel passaggio dall'autoritarismo della Legge Obiettivo alla falsa partecipazione dei tavoli di coinvolgimento, nei quali i promotori avrebbero, secondo l'ipotesi del movimento, tentato di spostare la questione politico-valoriale verso discussioni strategicamente presentate come tecniche, e tentato di risolvere la controversia solleticando gli interessi degli enti locali con promesse di compensazione. Se l'interpretazione del movimento No-Tav fosse vera, si profilerebbe una situazione in cui l'accordo finisce per spianare la strada al suo principale antagonista, vale a dire la decisione unilaterale, e la «scelta attraverso il dialogo» cede il passo al «centralismo attraverso il dialogo». La manipolazione troverebbe dunque un alleato in dispositivi di coinvolgimento ridotti a semplice strumento di legittimazione.

Tale meccanismo potrebbe tuttavia non venire usato unicamente in una simile ottica meramente strategica e funzionale al master frame valoriale di stampo tecnocratico-liberista (Thévenot 1996), bensì anche in buona fede e trasformando il coinvolgimento stesso in un altro master frame altrettanto normativo, entro cui si articolano i discorsi indipendentemente poi dai reali effetti che sono spesso comunque escludenti. La stessa enfasi sul coinvolgimento, quella sorta di «imperativo deliberativo» (Blondiaux e Sintomer 2002) che compare così spesso nei discorsi politici, «talvolta prende i tratti di un'ideologia, che vede nell'accordo, nel consenso costruito nel corso di un processo dialogico, la garanzia della validità e legittimità delle decisioni, della loro accettabilità, [...] ma lo fa, il più delle volte, al prezzo di un'elusione dei conflitti [...] In tal modo, ricorrendo allo strumento progetto, le élite cedono senza dubbio maggiormente a un'ideologia della regolazione consensuale piuttosto che all'ideologia neoliberale» (Pinson 2009, 143).

Ancora una volta, piuttosto che considerazioni meramente tecniche, sarebbe dunque all'opera un duplice fondamento di tipo strettamente valoriale: uno di tipo retorico (il coinvolgimento, il metodo deliberativo fra idee piuttosto che il confronto aperto su dati tecnici), spesso funzionale a uno più profondamente culturale (l'appoggio verso l'attuale modello politico-economico-tecnico che soggiace alla realizzazione dell'infrastruttura). Questo è evidente nel caso italiano dell'Osserva-

torio tecnico. Una seria comparazione sullo stesso piano delle varie ipotesi si sarebbe forse potuta verificare se veramente si fossero rispettati i dettami del paradigma tecnocratico di cui, pure, i promotori si fanno bandiera. Ma il fatto che ciò non sia accaduto, che i continui appelli alla razionalità di tipo tecnico rappresentassero più che altro una giustificazione legittimante per considerazioni di carattere eminentemente politico-valoriale che sono tuttavia sempre rimaste sconosciute, sembra rendere impossibile che strumentazioni di questo tipo potessero essere realmente fruttuose ai tempi dei lavori dell'Osservatorio, non solo per ragioni che hanno a che fare con *sunk costs* di tipo prettamente politico (investimento simbolico ventennale nell'appoggio alla scelta).

Ammettere che i dati tecnici su cui si basa la scelta possano non essere oggettivi e neutrali, e che possano essere attaccati e smentiti da altri dati tecnici, insomma ammettere che le basi informative non sono univoche ed universali garanzia di legittimità, ma servono a supporto di visioni valoriali contrapposte e solo attraverso le lenti di queste ultime possono essere lette, chiama in causa i costi politici in un senso ancor più profondo, rischiando di mettere in pericolo l'intero sistema di depoliticizzazione e indiscutibilità delle scelte tecnologiche, vale a dire minando la stessa mistificazione del fatto che si tratti di questioni politiche ed intrinsecamente conflittuali nei valori (de Leonardis 2009; Salais 2006).

Completamente differente la situazione al di là del confine, dove le scarse critiche non sono dirette alla componente tecnica delle scelte (neppure utilizzando gli stessi criteri scientifici come avviene in Italia), dal momento che si registra in linea di massima un'estrema fiducia nel processo decisionale proprio in quanto percepito, sino a prova contraria, come tecnico ed universalista. Ed è appunto solo con la prova contraria, nel caso in cui, e solo in seguito, tali aspettative vengano frustrate in maniera pesante, che alcuni attori sviluppano una problematizzazione del processo decisionale, che tuttavia non si spinge quasi mai (salvo il caso marginale di alcuni gruppi più radicali) a rimettere in discussione il sistema normativo che ne sta alla base, limitandosi unicamente a denunciare contestuali vizi procedurali rispetto ad un modello considerato valido.

Anche dal lato francese i promotori sembrano utilizzare un filo conduttore legittimante per le proprie affermazioni, che le metta al riparo da una reale ed accurata discussione, ma diversamente da quanto ci si aspetterebbe in un paese universalmente descritto come tecnocratico, tale metacornice non è rappresentata da argomentazioni di tipo tecnico-scientifico o variamente specialistico, ma soprattutto attraverso continui riferimenti alle presunte motivazioni ambientali che starebbero dietro il progetto. Ambientali inteso in larghissima parte non come attinenti ad un qualche discorso scientifico attorno all'ambiente, ma come ambientalisti, ecologisti (Lafaye e Thévenot 1993), vale a dire come discorsi relativi ad una posizione normativa. In questa situazione i veri oppositori restano del tutto marginali nella vicenda, mentre gli altri soggetti negli enti locali e nella società civile paiono adottare di buon grado il frame ecologista sostenuto dai promotori, senza mai rimetterlo

seriamente in discussione. È chiaro come in una situazione di questo tipo i promotori non siano incentivati a mutare il proprio orizzonte normativo di riferimento, dal momento che questo viene percepito come patrimonio comune anche dalle altre categorie di attori coinvolti nella vicenda, e la cornice in cui si muove tutto il discorso attorno alla Torino-Lione pare mantenersi sostanzialmente inalterato durante l'arco temporale considerato.

Se i contestatori francesi continuano a muoversi in linea di massima entro il master frame normativo condiviso coi promotori, la critica di buona parte del movimento italiano si è spinta decisamente oltre. Non solo rimettendo in discussione l'aura di certezza data per scontata che avvolge il problem-solving tecnocratico, ma facendolo non con le proprie armi conoscitive di natura sociale, bensì decostruendola dall'interno giocando sullo stesso piano di verità del paradigma che si incarica di criticare, nel tentativo di dimostrarne la presunta scarsa aderenza ai suoi stessi dettami e quindi smascherare la sua retorica strumentalità rispetto ad obiettivi valoriali, e per ciò stesso discutibili e non oggettivi. In quest'ottica la soluzione, vale a dire la scelta di policy, sarebbe funzionale non tanto alla risoluzione di un problema, quanto all'obiettivo di diffusione del quadro valoriale di riferimento.

Il movimento No-Tav, adeguandosi alla strumentazione proposta e muovendosi come se ci si trovasse effettivamente di fronte ad un problema di natura eminentemente tecnica, ha indirizzato la sua azione alla dimostrazione della presunta inutilità della soluzione, vista l'assenza di problema alla sua base. Riassumendo, a fronte delle contestazioni sui dati forniti a supporto del primo problema presentato dai promotori come funzionale alla soluzione prospettata, ossia l'alta velocità passeggeri, il problema verrebbe meramente sostituito da questi ultimi allo scopo di salvaguardare la soluzione stessa, che cambia semplicemente *naming* e *framing* per diventare alta capacità merci, fornendo nuovi dati tecnici a supporto delle nuove motivazioni. Quando anche questi vengono tuttavia contestati, con le medesime armi scientifiche, da parte degli oppositori, non pare più possibile un nuovo slittamento del problema, dal momento che esso è ormai di fatto vincolato negli accordi inter-governativi e nei finanziamenti dell'Unione Europea. E forse nemmeno importa più tanto mutare così radicalmente l'impostazione tanto da cambiare il problema, dal momento che ormai la scelta di policy può anche godere, con l'avvio dell'Osservatorio, della formale adesione locale sulla base di un processo decisionale che si propaga come aperto al di là della sempre maggiore complessità delle resistenze territoriali. A questo punto i promotori sembrano quindi spostare definitivamente l'argomentazione verso una *black box* non più di tipo tecnico-scientifico, ma su argomenti strettamente legati alle preferenze di tipo valoriale scollegate da valutazioni di tipo tecnico: l'alta capacità si farà perché non si può dire di no al progresso. Gli oppositori sono quindi stati in grado di trasformare la natura del problema, ma questo non sarebbe stato sufficiente a scalfire la retorica dei promotori, dal momento che per questi non sarebbe centrale la natura del problema, sulla quale sembrano possibili concessioni se non stravolgimenti, ma piuttosto l'indiscutibilità della soluzione. Vale a dire una preferenza tutta politica, che il

movimento, avendo seguito i promotori sulla strada dell'expertise, non è riuscito ad attaccare a fondo, dal momento che contro una preferenza valoriale non c'è dato tecnico che tenga (Schön e Rein 1994, 3-8).

Ancor più cocente sembra tuttavia la sconfitta dei promotori, dal momento che il conflitto resta tutt'altro che sopito. Anche una volta smesso il modello decisionale autoritativo e *top-down* a seguito degli scontri del 2005 e del seguente avvio di arene allargate nel 2006, l'adozione di strumenti di mediazione di natura mista, tecnica e fondata sulla negoziazione fra interessi, non avrebbe giovato ad un concreto tentativo di risoluzione del conflitto, che si è tentato di dimostrare essere anzitutto un conflitto valoriale.

Seguendo una visione diffusionista della scienza basata sul deficit model, gli strumenti di mediazione del conflitto di tipo tecnico sembrano ipotizzare che basti fornire a partecipanti irrazionali informazioni tecniche affinché questi si adeguino alla visione considerata oggettiva dei promotori, e abbandonino la scelta del conflitto. Secondo Gaus (1997), tuttavia, non necessariamente ragione e consenso andrebbero di pari passo, essendo il consenso basato più sulla condivisione degli stessi valori normativi partigiani che non sulla presunta oggettività del dato tecnico (Mutz 2006).

«Questa distorsione percettiva dipende probabilmente dal fatto che si ritiene che una serie di razionali argomenti rigorosamente esposti possa avere *un* effetto e non *più* effetti [...] Probabilmente l'esito più interessante è proprio la constatazione che, partendo dalle stesse informazioni, diversi giurati sono arrivati a conclusioni opposte» (Delli Zotti 2006).

Sunstein (2003) pone l'accento sulla «legge della polarizzazione del gruppo», secondo cui «i membri di un gruppo deliberativo muovono prevedibilmente verso un punto più estremo nella direzione indicata dalle tendenze pre-deliberative dei membri». Ciò sarebbe dovuto al processo di *devil shift*, la tendenza per gli attori a vedere le proprie controparti come meno affidabili, peggiori e più potenti di quanto probabilmente non siano in realtà. Il che rafforza la densità dei legami fra i membri della coalizione che condivide lo stesso sistema di valori, mentre esacerba i conflitti fra le coalizioni rivali portatrici di valori differenti (Sabatier e Weible 2007, 194). Tali filtri percettivi farebbero sì che vengano rifiutate le informazioni dissonanti rispetto alla propria credenza e riaffermate quelle coerenti con quest'ultima, rendendo difficoltosa la risoluzione del conflitto (Young 2003). Il problema è che questo tipo di deliberazione, facendo appello alla razionalità del migliore argomento, reintroduce in forma discorsiva la pretesa di oggettività avanzata dal modello tecnocratico, mentre chi costruisce la sua definizione di una determinata situazione può sempre ignorare o reinterpretare ciò che la controparte presenta quali «fatti» inoppugnabili e decisive contro evidenze, che poi altro non sono che interpretazioni alternative legate alla propria visione normativa (Schön e Rein 1994, 30).

Porre l'accento sullo scontro fra valori non significa tuttavia accettare che su questioni di questo tipo non sia possibile una soluzione variamente condivisa, sulla base dell'intrattabilità di issue su cui la posizione valoriale fissa in maniera deterministica l'azione degli attori. In fondo, come rilevano Schön e Rein (ivi, 176-178), persino frame contrapposti ad un livello metaculturale riescono ad evolvere pragmaticamente e a realizzare una sintesi fra loro nel caso in cui non si fronteggino in astratto, nel caso in cui la controversia sia cioè ancorata a situazioni di concreta interazione situata, in arene reali che coinvolgano i portatori dei metaframe in questione proprio in quanto portatori di cornici valoriali contrapposte, e non solamente in quanto stakeholder portatori di interessi. Tuttavia sia nel caso francese, sia ancor di più nel caso italiano, mai hanno avuto modo di confrontarsi seriamente metaframe contrapposti in arene reali concretamente costruite allo scopo e orientate a questo obiettivo. Né, se è per quello, orientate a permettere anche solo l'interazione fra visioni contrapposte che adottassero lo stesso master frame.

La natura di conflitto fra valori non venendo riconosciuta, infatti, anche gli strumenti e le procedure istituzionali solitamente messi in piedi allo scopo di risolvere i conflitti ambientali tendono ad adottare pattern legati o al *bargaining* fra interessi contrapposti, o ad arene tecniche basate sulla *evidence-based argumentation*. Il caso della linea Torino-Lione pare emblematico del fallimento di simili strumenti istituzionali nella risoluzione dei conflitti ambientali, dal momento che né il richiamo alla presunta oggettività dei dati tecnici, né la negoziazione fra gli interessi paiono dimostrarsi sufficienti, di fronte a controversie intrattabili che hanno le loro radici in un conflitto di valori sulla destinazione d'uso del territorio. Anche i dispositivi di mediazione dovrebbero pertanto adeguarsi alla natura di tali conflitti, fornendo processi di policy-making fondati su «buone ragioni», quindi sulla discussione tra idee piuttosto che (solo) tra dati empirici o tra interessi.

È pur vero che l'ipotesi di scontro fra valori normativi non offrirebbe spesso suggerimenti per la loro risoluzione (ivi, 10), mentre il mutuo aggiustamento fra interessi si è sempre dimostrato più confacente ad una risoluzione delle dispute. E tuttavia, il fatto di non riconoscere un conflitto per quello che è, vale a dire uno scontro fra valori, non fa certo mutare la sua natura né aggirare le sue difficoltà, rendendo *ipso facto* trattabile la controversia. Anzi. Tanto vale dunque accettare la natura del conflitto e prendere di petto le difficoltà di risoluzione che essa porta con sé, per tentare, quanto meno, di uscire dalla trappola della controversia intrattabile.

Non si tratta dunque di riproporre una contrapposizione, spesso tutta teorica, tra deliberazione fra idee e negoziazione fra interessi (Lastrico forthcoming), tra *market* e *forum* (Elster 1997), ma di attribuire il giusto peso a quello che sembra il vero fulcro del conflitto per adattarne gli strumenti di risoluzione, dato che la strada inversa, tentare di adattare il conflitto agli strumenti, non porta da nessuna parte.

Solo in questo modo tali tipi di conflitto, non direttamente attinenti alla sfera economica e politica, potrebbero diventare utili strumenti di *institution building*, e porta-

re al rinnovamento tanto della politica e dell'economia quanto della scienza. Tali controversie socio-tecniche, che gravitano solitamente attorno a questioni ambientali e su scala locale, porterebbero infatti all'interazione, per quanto conflittuale, fra detentori del potere politico, detentori del sapere scientifico e «profani», che avrebbe a sua volta ripercussioni sull'elaborazione cognitiva collettiva dei problemi di policy. Configurando conseguenze pienamente politiche, vale a dire normative.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Beck U. (2000), *La società del rischio*, Roma, Carocci
- Blondiaux L. e Sintomer Y. (2002), «L'impératif délibératif», *Politix*, 57, pp. 17-35
- Bobbio L. (2001), *Non rifiutarti di scegliere*, convegno SISP 2001
- (2006), *Tipi di preferenze, tipi di deliberazione*, convegno SISP 2006
- (2011), «Conflitti territoriali: sei interpretazioni», *TeMA*, 4, pp. 79-88
- Boitani A., Ponti M. e Ramella F. (2007), *TAV: le ragioni liberali del no*, IBL Paper, 41
- Borraz O. (2009), *Le norme: strumenti depolitizzati dell'azione pubblica*, in P. Lascoumes e P. Le Galès (a cura di), *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori, pp. 37-72
- Callon M., Lascoumes P. e Barthe Y. (2009), *Acting in an Uncertain World*, Cambridge, MIT Press
- de Leonardis O. (2009), «Conoscenza e democrazia nelle scelte di giustizia», *Rivista delle Politiche Sociali*, 3, pp. 73-84
- della Porta D. e Diani M. (1997), *I movimenti sociali*, Roma, NIS
- della Porta D. e Piazza G. (2008), *Le ragioni del no*, Milano, Feltrinelli
- Delli Zotti G. (2006), *Tabelle di mobilità e cambiamenti di opinione*, Quaderni DSU, 1, pp. 33-34
- Desrosieres A. (2002), *The Politics of Large Numbers*, Cambridge, Harvard University Press
- Douglas M. e Wildavsky A. (1983), *Risk and Culture*, Berkeley, California University Press
- Elster J. (1997), «The Market and the Forum», in J.F. Bohman e W. Rehg (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, MIT Press, pp. 3-34
- Fourniau J.M. (1988), *La genèse des grandes vitesses à la SNCF*, INRETS, 60
- Fung A. (2003), «Recipes for Public Spheres», *Journal of Political Philosophy*, 11, pp. 338-367
- Gaus G.F. (1997), «Reason, Justification, and Consensus», in J.F. Bohman e W. Rehg (a cura di), *Deliberative Democracy*, Cambridge, MIT Press, pp. 205-242
- Gustafsson G. (1983), «Symbolic and Pseudo Policies as Responses to Diffusion of Power», *Policy Sciences*, 3, pp. 269-287
- Habermas J. (1975), *La crisi di razionalità del capitalismo maturo*, Roma-Bari, Laterza
- Innes J. e Booher D. (2003), «Collaborative Policymaking», in M.A. Hajer e H. Wagenaar (a cura di), *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 33-59

- Klein O. (1998), «Les modifications de l'offre de transport», *Espaces et Sociétés*, 95, pp. 95-126
- Koppenjan J. e Klijn E. (2004), *Managing Uncertainties in Networks*, London, Routledge
- Lafaye C. e Thévenot L. (1993), «Une justification écologique?», *Revue de sociologie française*, 4, pp. 495-524
- Lascoumes P. e Le Galès P. (2009, a cura di), *Gli strumenti per governare*, Milano, Bruno Mondadori
- Lastrico V. (2012), «Trust in Representative Democracy between Technocracy and Claim for Direct Participation», project *Is Representative Democracy in Crisis?*
– (forthcoming), «Policy-making and Conflict of Ideas. For an Integration among Theoretical Perspectives of Multi-actor Decision-making», *Socheolas: Limerick Student Journal of Sociology*, 2014
- Latour B. (1999), «Grands projets et collectifs de consultation», in O. Klein (a cura di), *Temps, irréversibilités et grandes projets d'infrastructures*, Études et Recherches, 11, pp. 77-84
- Leonardi E. (2006), *Foucault in Valle di Susa*, <http://www.infoaut.org/>
- Lolive J. (1997), «La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée», *Politix*, 39, pp. 109-130
- Majone G. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press
- March J.G. e Olsen P. (1988), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget
- Matland R. (1995), «Synthesizing the Implementation Literature», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2, pp. 145-174
- Mutz D.C. (2006), *Hearing the Other Side*, Cambridge-New York, Cambridge University Press
- Pellizzoni L. (2011), *Conflitti ambientali*, Bologna, Il Mulino
- Pinson G. (2009), «Il progetto come strumento d'azione pubblica urbana», in Lascoumes e Le Galès (2009, a cura di), pp. 107-148
- Revelli M. e Pepino L. (2012), *Non solo un treno. La democrazia alla prova della Val Susa*, Roma, EGA
- Sabatier P.A. e Weible C.M. (2007), «The Advocacy Coalition Framework», in P.A. Sabatier (a cura di), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview, pp. 189-220
- Salais, R. (2006), «On the Correct (and Incorrect) Use of Indicators in Public Action», in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 27, pp. 237-256
- Schön D.A. e Rein M. (1994), *Frame Reflection*, New York, Basic Books
- Snow D.A. e Benford R.D. (1992), «Master Frames and Cycles of Protest», in A.D. Morris e C.M. Mueller, *Frontiers in Social Movement Theory*, New Haven, Yale University Press, pp. 133-155
- Sunstein C.R. (2003), «The Law of Group Polarization», in J. S. Fishkin e P. Laslett (a cura di), *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, Blackwell, pp. 80-101
- Sutto L. (2007), *Influence of Traffic Studies on Transport Policy Decisions: The Case of the Lyon-Turin Railway Link*, 11th World Transport Conference
- Thévenot L. (1996), «Stratégies, intérêts et justifications», in *Techniques, territoires et sociétés*, 31, pp. 127-149

- Torgerson D. (2003), «Democracy through Policy Discourse», in M.A. Hajer e H. Wagenaar (a cura di), *Deliberative Policy Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 113-138
- Young I.M. (2003), «Activist Challenges to Deliberative Democracy», in J.S. Fishkin e P. Laslett (a cura di), *Debating Deliberative Democracy*, Oxford, Blackwell, pp. 102-120
- Zeppetella P. (2009), «TAV – grande opera come catalizzatore di conflitti», in P.L. Crosta, *Casi di politiche urbane*, Milano, Franco Angeli, pp. 331-377