

## C. Donolo

### **conflitti sul territorio**

#### 1. i conflitti cambiano

##### a. governo e conflitti

Il governo del territorio, e ancor più le prove di governance territoriale multilivello, hanno a che fare con il governo del conflitto sul e per il territorio. Questa dimensione appare trascurata per diverse ragioni (dopo i conflitti sociali per la casa degli anni '60 e '70): primazia del momento tecnico e procedurale nelle politiche, dell'imperativo della competitività, ed anche per l'abbandono del territorio in gran parte alla sua spontaneità (sprawling, abusivismo).

Tuttavia essa resta importante – anche seguendo le suggestioni di un geografo come Raffestin 1983 – proprio ai fini di una diversa e più incisiva governance territoriale. A tale scopo occorre però riconoscere il mutamento nella natura del conflitto (da conflitto sociale a conflitto territoriale cioè pertinente specificamente alla costituzione e al destino del territorio) e il suo diverso ruolo rispetto al governo del territorio.

##### b. sui tipi di conflitti

Vi sono conflitti nel e per il territorio:

Su usi alternativi del territorio e di suoi specifici commons. Il conflitto dalla difficoltà (al limite: impossibilità) di rendere compatibili e coesistenti usi alternativi: città/campagna, usi diversi delle risorse idriche, cave e paesaggio, infrastrutture e luoghi storici. In questo conflitto il territorio appare come risorsa (sempre più) scarsa e a rischio. Si confrontano progetti di territorio alternativi, che vengono progressivamente formulati nel corso del conflitto. Le compatibilità che vengono enunciate nei piani e nei programmi integrati spesso mascherano la scelta tragica tra alternative, o gli impatti effettivi delle esternalità delle scelte. Programmi complessi dai PRUSST ai PIT tentano la mediazione delle istanze alternative in un quadro compatibilistico e a volte troppo irenico. Il conflitto viene intercettato da eventuali momenti di partecipazione e deliberazione, se e in quanto essi siano inseriti non occasionalmente nel processo di planning. Questo conflitto viene espresso malamente dalle forme di democrazia rappresentativa (come in genere il conflitto su commons), in parte per forme immature di sussidiarietà sia verticale che orizzontale, in parte per la difficoltà di assumere il territorio nella sua "indivisibilità" come oggetto della politica nazionale.

Su regolazioni: qui il conflitto riguarda gli impatti territoriali di politiche regolative, a partire dalle regolazioni territoriali come il prg o i piani di coordinamento o i piani paesaggistici. E' un conflitto più astratto, che vede attivi solo attori specializzati sullo sfondo di una opinione pubblica locale spesso latente o latitante (anche per la difficoltà di afferrare tutte le implicazioni della regolazione). Lobby ben attrezzate premono sui decisori o anche per via giudiziaria. L'interesse pubblico viene visto qui solo come composizione di interessi privati. Dall'esito del conflitto sulle regolazioni (spesso ancor più: sulla loro implementazione) dipende la redistribuzione di importanti fonti di rendita. Naturalmente molto incide il carattere della regolazione tra il polo dei vincoli e quello degli incentivi e delle facilitazioni. Molto dipende dall'autorevolezza dell'autorità di governo. In casi estremi, ma frequenti, il condonismo (cioè la legittimazione della sregolazione) è la strategia preferita da tutti gli attori. Regolazioni rinunciarie, omissive o tardive sono a loro volta il prodotto di conflitti locali o anche portati a livello centrale.

Su rischi: sono noti i conflitti legati alla sindrome nimby, per lo più a carattere reattivo e difensivo (discariche, centrali, Tav). E' cresciuta però anche l'attivazione sociale sul governo dei commons, e la consapevolezza del ruolo dei rischi locali e globali nella vita sociale. Qui interessi a breve e a lungo collidono anche nello stesso soggetto. L'autorità pubblica ha difficoltà a legittimarsi in rapporto a beni di lungo periodo e agli interessi di future generazioni. Il conflitto è molto frammentato e per lo più privo di una rappresentazione politica. Viene "cavalcato", ma spesso senza costrutto. Il potere di interdizione è forte, spesso costringe al rinvio della decisione. La distribuzione sociale e territoriale dei rischi implica questioni di giustizia, di moral luck, di compensazioni e redistribuzione, che la politica istituita fa fatica ad elaborare. Qui democrazia partecipativa (che tende a diventare democrazia diretta) tende a divaricarsi rispetto a quella

rappresentativa, segnalando un deficit democratico delle istituzioni ed insieme un terreno di ingovernabilità. Forme più intelligenti di regolazione del rischio e le pratiche integrate e strategiche tendono ad attenuare o prevenire il conflitto sui rischi territoriali. Dovrebbero però includerlo strutturalmente e strategicamente nei loro processi.

Su frame e visioni prospettiche: immagini del territorio (attuale e nelle sue proiezioni futuribili) sono latenti nel senso comune e nell'opinione, più o meno elaborate nel processo politico e negli apparati tecnici. Grande è la difficoltà di comunicare socialmente esiti e proposte a carattere analitico e scientifico. Solo nel caso di progetti urbani di scala locale o nei piani strategici la visione condivisa è oggetto di specifica cura e parte integrante del planning. Interessi di parte cercano di legittimarsi con il ricorso a visioni generali. Scienza e tecnica cercano di prefigurare gli spazi della scelta politica. L'opinione pubblica – nelle varie forme della voce: proteste, ma anche molto mugugno – in modo frammentario è consapevole della posta in gioco e perfino articola visioni alternative. Il frame più robusto e pesante è quello economico, in mezzo c'è quello territorialista (dei geografi e degli urbanisti), buon ultimo viene quello ecologico. A differenza che nel riformismo del passato, oggi sembra molto difficile a livello nazionale articolare politicamente una visione integrata del territorio (e questa è la sfida del Quadro Strategico Nazionale). Il livello più efficiente oggi è quello dei programmi complessi e degli approcci strategici in quanto cercano di valorizzare la pluralità endemica dei punti di vista (dei frames scientifici e di quelli usati a copertura di interessi) e di ricondurli dinamicamente ad unità. Ciò potrebbe implicare il rovesciamento di quella gerarchia di fatto tra economia-territorio-ambiente, data la centralità dei problemi della sostenibilità e dell'integrazione. Il conflitto su frame è politico e culturale, fatturale e normativo, generale e particolare, centrale e locale. Nella società della conoscenza il conflitto e il ruolo dei frames è destinato a crescere.

#### *c. conflitti d'interesse, conflitti interistituzionali*

La maggior parte dei conflitti territoriali hanno come oggetto e movente interessi particolari o anche il dilemma interesse generale/particolare. Ma abbiamo visto che le forme del conflitto sono varie. I conflitti interistituzionali (tra livelli verticali di governo e tra governi settoriali) non sono riducibili ad interessi, anche se certo non sono neutri rispetto agli interessi socioeconomici in gioco. Sono logiche di potere ed influenza mascherate dietro a questioni di competenza e di primazia. L'incompiutezza della sussidiarietà li rende più intensi e perniciosi. La salami-taktik usata nell'assegnare le competenze – aggravata dai regimi di "competenza concorrente" - esaspera il conflitto. Molto si stempera nelle pratiche e molto viene proceduralizzato specie nei programmi complessi. Il conflitto interistituzionale diventa spesso controversia giudiziaria, che non aiuta a fare chiarezza, salvo le decisioni di livello costituzionale. La sussidiarietà esige una cultura della cooperazione (eventualmente anche competitiva, ma qui occorre badare ai costi sociali generati da ridondanze e duplicazioni), che in Italia cresce soprattutto attraverso le buone pratiche del governo locale e tramite le procedure selettive ed incentivanti della "nuova programmazione". Rispetto al fabbisogno territoriale di scelte integrate, strategiche e lungimiranti, siamo ancora lontani. Pensando alle grandi opere e a progetti di interesse nazionale un certo ricentrimento dei poteri sembra auspicabile, tale da scavalcare almeno alcuni dei conflitti interistituzionali. Tuttavia, come mostra anche l'esperienza, non sembra praticabile un riduzionismo tecnocratico o decisionista, che non è più coerente con la complessità anche istituzionale della nostra società. Visioni condivise, approcci strategici, culture della cooperazione interistituzionale, e un'etica pubblica della responsiveness più marcata sembrano modalità più efficaci a medio termine. Allo stesso modo occorre legittimare e generalizzare le buone pratiche, che altro non sono che buoni giochi cooperativi e accettabili compromessi tra interessi particolari e interesse pubblico.

#### *d. sregolazioni come conflitto latente*

Molti conflitti sul territorio non sono visibili. Si deve tener presente che una domanda esplicita di governo del territorio raramente si manifesta, già a causa del fatto che il territorio è un bene astratto che si presenta con evidenza solo sotto profili molto specifici (e in genere declinati in modo particolaristico da parte degli attori). D'altra parte, anche l'offerta di governo del territorio è molto debole, nel caso italiano, e specificamente nelle regioni Ob. 1. Anche sotto il profilo del

governo il territorio è trattato per lo più sotto profili discreti, non comunicanti, seguendo le logiche della divisione delle competenze e anche degli specialismi professionali. Il territorio – come materia di policy – è frammento, non sistema. Ciò rafforza presso gli attori sociali l'idea che il territorio come bene indivisibile sia intrattabile, al limite inesistente. Proprio su questo punto impatta maggiormente la proposta di sviluppare (come avviene nei piani strategici o in teoria almeno anche nei PIT) una visione condivisa. Impatta nel senso di incontrare le maggiori resistenze (lo si è visto nella formulazione dei patti territoriali), ma anche nel senso di costituire la maggiore discontinuità ed innovazione.

In questa situazione, nei territori dominati da sregolazioni, il conflitto resta latente, viene reso latente, si presenta solo come serie di conflitti tra interessi parziali, che nella sregolazione trovano la loro camera di compensazione. La sregolazione stessa è il sintomo di conflitti che non riescono ad articolarsi sulle arene locali o anche traslocali. Un conflitto deviato e deformato implica elevati costi sociali, processi insostenibili, pesanti esternalità scaricate sulla collettività, al limite tragedie dei commons irreversibili. Tutto questo insegna che il governo del territorio via programmi complessi ha bisogno che il conflitto sia articolato, reso evidente, strutturato, regolato e trattato con tutti i mezzi della politics e delle policies.

#### *e. conflitto come rivelatore di preferenze*

In assenza di conflitti territoriali strutturati la domanda di governo del territorio resta inarticolata e prevalgono interessi forti e tendenze sregolative di fatto, poi anche de jure. In tal caso gli attori che si affermano sull'arena territoriale non saranno i migliori, piuttosto i peggiori. Per contro tutte le forme della nuova programmazione e i programmi complessi richiedono attori "capaci". E responsabili. Una delle funzioni latenti del planning è proprio la modificazione delle preferenze degli attori coinvolti, e alla fine un mutamento della loro natura (si ricordi l'impatto di reti lunghe e aperte sulla costituzione dei singoli nodi). All'inizio del processo quasi nessun attore è all'altezza del compito, lo diventa facendo. Nel caso di conflitti (antecedenti o viceversa attivati proprio dall'avvio del programma) è molto importante la natura del gioco, che viene proposto nel planning. Diventa importante, la conoscenza condivisa, la trasparenza, il saper seguire regole (e adeguarsi a standard, vedi più avanti). Il programma aiuta il conflitto a rivelarsi, ad uscire allo scoperto, a chiarirsi. Nello stesso tempo lo incanala in procedure, interazioni, riflessioni, deliberazioni (si rinvia alle analisi di L. Bobbio). La principale informazione licitata è la struttura delle preferenze degli attori, la sua compatibilità con l'interesse pubblico, lo spazio delle transazioni possibili. Il planning è la verifica sul campo della possibile convergenza delle preferenze (da tarare sulle risorse proprie degli attori) rivelate nel conflitto (da non confondere con quelle dichiarate in qualche accordo o patto di valore simbolico) con i beni pubblici che devono alla fine essere disponibili. In parte diversa è l'evoluzione dei conflitti interistituzionali, che derivano da interpretazioni divergenti dell'interesse pubblico. Come nel caso delle politiche integrate, anche qui si faranno passi avanti solo con l'elaborazione di culture e visioni condivise e di strategie cooperative (se ben impostati si tratta di giochi a somma positiva).

Si noti, infine, che gli attori si definiscono e in parte si costituiscono nel conflitto, come ha argomentato bene Crosta ; così anche le strutture del potere (costruite con rapporti di fatto e di diritto). Nel conflitto nascono nuovi attori, altri si trasformano, legittimazioni di fatto e di diritto si confrontano, si formano coalizioni. La politics (sia nella forma di politica del processo di planning, sia nelle forme istituite della democrazia rappresentativa) intermedia tutto questo. Ma tale intermediazione è efficace solo quando assume le elaborazioni tecniche e progettuali nella loro autonomia relativa, e sa interpretare il conflitto nel quadro di un planning strategico ed integrato (come del resto ormai è richiesto dai programmi e dai principi comunitari).

## 2. del buon uso del conflitto nel governo del territorio

### *a. conflitti tra patti e deliberazioni*

Fin qui sono tutti bei discorsi, difficili da praticare e perfino da cogliere dentro le pratiche correnti. Ma non sembra che esistano scorciatoie. Dobbiamo considerare gli attori in conflitto dentro progetti, programmi e piani complessi. Il conflitto per queste forme di planning è un rischio, ma

anche un'opportunità ed una risorsa, come abbiamo visto. Esse devono convivere con questa ambiguità. E con la molteplicità delle forme del conflitto, oltre che con la differenza tra conflitti di interesse e conflitti propriamente interistituzionali. Certamente c'è un sovraccarico, che può indurre a scegliere vie più semplici, tipicamente decisioniste o tecnocratiche. Resta fermo che lo spazio per simili riduzioni della complessità resta molto stretto, ed inoltre resta assai dubbia l'efficacia di questi percorsi alternativi.

Resta da fare un'analisi sistematica degli attori in conflitto in due situazioni emblematiche: politiche negoziali o a contratto (modello patti territoriali o anche pit) e politiche deliberative. Nel primo caso si tratta in primo luogo di conflitti tra interessi che possono trovare una mediazione razionale dentro le coordinate del progetto o patto. Hanno un ruolo importante l'autorevolezza, anche tecnica, delle autorità pubbliche, il sistema degli incentivi, gli eventuali standard più esigenti elaborati in corso d'opera. Gli interessi contrapposti subiscono una ridefinizione almeno parziale e vengono "piegati" a logiche cooperative. Gli attori si ritrovano (e contribuiscono a) una migliore dotazione di capitale sociale e relazionale (reti, visione condivisa, razionalizzazione delle aspettative reciproche). Un risultato importante si ha se il conflitto degli interessi, che può contenere anche aspetti non negoziabili, per esempio sul terreno della sostenibilità, si trasforma in competizione regolata strutturando anche arene, mercati e quasi-mercati, che spesso non c'erano. Di rimbalzo subisce una trasformazione anche la costituzione degli attori (per esempio: aumento della varietà delle forme di impresa).

Nel caso delle politiche deliberative (ma si tenga presente che nella prassi i due momenti possono intrecciarsi come momenti di un processo di planning) il conflitto si concentra molto di più su idee, principi regolativi, beni sostanziali da produrre, criteri di giustizia distributiva, lotta per il riconoscimento, aspetti simbolici, egemonie, e soprattutto sulla forza degli argomenti contrapposti. L'aspetto dirimente diventa la basa cognitiva delle scelte e le regole del gioco decisionale. Il principale bene pubblico o comune prodotto dal conflitto deliberativo è capitale umano e sociale, che potrà entrare come risorsa anche in altri programmi complessi, è la diffusione di un più qualificato saper fare tra tutti gli attori. Anche le tensioni tra partecipazione e politica rappresentativa alla fine sono positive, in quanto rinnovamento dei modi della rappresentanza. Il confronto tra saperi tecnici e sapere comune è – se ben condotto – spesso altamente creativo. C'è consonanza tra le complicazioni del conflitto nei processi deliberativi e complessità dei programmi, anche come verifica delle capacità della governance. Per questo nei programmi complessi sembra necessario prevedere momenti deliberativi, che spesso sono cruciali per il radicamento territoriale del programma o progetto.

Si intravede un buon uso del conflitto, con tutte le varianti del caso, sia nella fase di definizione del programma, che nella sua implementazione. Si noti che il conflitto è politico (è la politics della policy), ma non può essere ridotto ai processi della politica rappresentativa, per quanto centrali e decisivi essi siano. Hanno un ruolo importante altri soggetti, altri saperi e competenze, mentre anche le arene di diversificano, si specializzano ed insieme si riunificano nell'"opinione pubblica territoriale", premessa ed esito di ogni buon programma complesso (si pensi al caso frequente di grandi opere che vengono "rigettate" dal territorio).

#### b. istituzioni per il conflitto

Dove c'è conflitto c'è rischio. Nel caso di programmi complessi il rischio maggiore è quello dello stallo decisionale, con la conseguenza di un rinvio delle scelte e alla fine di un governo omissivo del territorio. Di quest'ultimo abbiamo grande esperienza in Italia. Le nuove forme del planning complesso, compresi i piani strategici, hanno carattere remediale rispetto a uno stato di cose altamente insoddisfacente. Ma il rischio va governato, ridotto, eventualmente valorizzato. A tale scopo è necessario predisporre ex ante, per quanto possibile, una serie di reti di salvataggio, e comunque dedicare risorse all'institution building di salvaguardia in corso d'opera. Tra le cose che si possono ricordare a questo proposito:

- Il disegno di arene per istituzionalizzare il conflitto, e possibilmente proceduralizzarlo. Ci sarà sempre una parte di conflitto non formattabile (un aspetto sottovalutato da procedure tecnico-formali di stampo comunitario che vorrebbero essere risolutive ed esaustive), ma molto può essere

tenuto dentro al processo di planning;

- Ciò richiede a sua volta regole del gioco e standard; le prime in genere sono già molto elaborate ex ante (come politica dell'offerta) secondo la logica razionale della nuova programmazione; molte altre però derivano dall'interazione tra attori nelle diverse fasi del planning, né tutto può essere fissato ex ante (per non ricadere nei rischi sempre incombenti di una programmazione sinottica o magari tecnocratica). Parliamo di standard per la condotta degli attori (anche di quelli istituzionali, che sono i primi spesso a non rispettare il principio responsabilità), e di standard per il processo e il prodotto del planning stesso. L'esperienza insegna quanto della cultura d'impresa sia cambiato in seguito all'adozione di standard (organizzativi, comunicativi o di prodotto e tecnici), in connessione con l'assoggettarsi a certificazione. Gli standard di processo attengono direttamente alla razionalità dei processi attivati dal planning, con riguardo a tempi, agende, modalità di interazione e comunicazione, validazione della conoscenza comune, criteri di valutazione dei risultati. Quanto agli standard di prodotto qui essi tendono a coincidere con quelli che definiscono la qualità dell'opera o del bene pubblici, e sui quali oggi tanto si insiste giustamente. Si noti che qui si applicano tutte le indicazioni in tema di infrastrutture e territorio e di infrastrutture come motori del territorio. Dato il troppo frequente incontro con opere malriuscite o malfatte, o con investimenti incentivati fasulli o devianti (specie con riguardo all'uso corretto della risorsa territorio), malgrado l'aumento dello screening e dei controlli, questo è un punto dirimente, anche perché la qualità/non qualità dei risultati sarà a sua volta materia e motivo di un altro ciclo di conflitti.

- Molto importanti sono, e sempre più, la genesi o la riforma di istanze "neutre" capaci di intercettare, mediare, informare il conflitto. Neutro qui vale nel senso in cui lo sono autorità indipendenti, cioè indifferenti alle parti, ma vincolate al rispetto di principi costituzionali. Mediatori in questo senso possono essere attori autorevoli e capaci di leadership, corpi tecnici, istituti ad hoc di valutazione e informazione, camere di compensazione, istituzioni dell'alta cultura (deplorabile qui è la grande assenza dell'università). Questa funzione certamente è connessa a una più grande, quella della credibilità ed affidabilità delle istituzioni pubbliche, che sappiamo essere molto bassa. Tuttavia, un livello decente si può recuperare solo sul campo, cioè provandoci. Si tratta nell'insieme di una funzione che immette nel processo di planning un surplus di informazioni e saperi, di cui tener conto obbligatoriamente nel conflitto (come del resto avviene da tanti anni nel conflitto sindacale). Lo stesso vale per l'arte della valutazione (appoggiata a VIA, VAS o altro, quando diventeranno cose più serie). Oltre a ciò spesso è richiesto un ruolo di aggiudicazione, una specie di tribunale interno e volontario cui gli attori si sottomettono entrando nel gioco, esercitato anche in forme indirette tramite osservatori o con riferimento a standard internazionalmente affermati.

- Infine, ricordo – come abbiamo già visto – che il conflitto nasce per lo più da visioni distorte, frammentarie e disinformate. Per questo la ricerca di visioni condivise, integrate e prospettiche sostituisce la tradizionale quest for control burocratica (come avviene esplicitamente nei piani strategici, ed è almeno implicito nei pit). A tali visioni si arriva, alla fine, se va tutto bene. Esse sottendono ogni conflitto, almeno ogni volta che una scelta deve essere giustificata nella sfera pubblica. Esse rinviano anche a culture diverse (amministrative, d'impresa, di partecipazione civica, ormai altamente differenziate). Quasi sempre queste culture sono sotto stress quando vengono a contatto con la logica di programmi complessi. Ma questo stress è salutare, è il sale dell'innovazione, e senza di esso non è possibile pervenire a visioni strategiche, integrate, coerenti con principi costituzionali e condivise.

Possiamo giungere a una sintesi su territori e conflitti? L'elenco, non esaustivo, di ciò che serve ai fini di un rapporto produttivo tra conflitto e planning, è un catalogo aperto di istituti, risorse cognitive, reticoli comunicativi, criteri di giudizio che nell'insieme concorrono a dare istituzioni al conflitto e radicamento sociale e territoriale al piano. Ancora una volta sottolineo che questa componente del planning non può essere semplicemente delegata alla "politica", perché in grande parte è interna e necessaria al planning stesso. Si tratta in senso proprio di una politica delle istituzioni (di policy design, secondo la terminologia di Palermo 2004), di institution building in gran parte, di innovazione istituzionale nei casi migliori. È sul terreno e a contatto con programmi complessi che cambia la pubblica amministrazione e fa le sue esperienze adolescenziali la sussidiarietà. E allo stesso modo la democrazia rappresentativa solo appoggiandosi a questa

frontiera più avanzata di razionalità sociale ed istituzionale potrà ritrovare ragioni serie, non ideologiche, di legittimazione.

La governance di programmi componessi, così intrecciata al conflitto proteiforme, deve imparare, a sua volta, a navigare tra gli eccessi della politicizzazione e quelli della tecnocrazia, che poi – per la debolezza dei corpi tecnici, già non siamo in Francia – è spesso la maschera della burocrazia. In pratica, nelle buone pratiche troviamo ibridi di politica, amministrazione, tecnica e deliberazione. Un complesso difficile da decifrare, ancor più da digerire. Però anche qui non c'è scampo. Perché alla fine abbiamo a che fare con problemi di efficacia (del piano, del progetto, del processo di planning). Proprio su questo terreno le metodiche di valutazione consuete ci dicono poco. Eppure la produttività sociale del progetto consiste proprio in questo fattore elusivo. Ed anche chi sta nel conflitto vuole essere efficace, in qualche modo. Anche per la "semplice" competitività – con tutto quello che negli anni recenti è stato aggiunto in tema di capitale sociale, reti, economia della conoscenza – è richiesta efficacia, cioè incidenza sui fattori che rallentano o accelerano il mutamento (sociale, culturale, tecnologico, istituzionale e così via). E' stato affermato a Lisbona, ribadito a Göteborg, è semplice buon senso.

Riassumo provvisoriamente così quello che volevo dire: vogliamo efficacia tramite programmi complessi e conflitti territoriali trattati da istituzioni. Coesione e competitività dipendono da queste triangolazioni.