

Conflitto, partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale

Il caso delle grandi opere in Italia,
Francia e Belgio

a cura di Renato Fontana, Enrico Sacco

Prefazione di Mario Morcellini



Sociologia

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Conflitto, partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale

Il caso delle grandi opere in Italia,
Francia e Belgio

a cura di Renato Fontana, Enrico Sacco

Prefazione di Mario Morcellini



Sociologia

FrancoAngeli

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Prefazione. Territori, saperi e comunicazione. Un ponte possibile per la governance , di <i>Mario Morcellini</i>	pag.	11
---	------	----

Parte prima. Concertazione e infrastrutture in Italia

1. Le grandi opere nelle società complesse. Conflitto, percezione del rischio e ricadute occupazionali , di <i>Renato Fontana e Francesca Colella</i>	»	19
1. Introduzione	»	19
2. La percezione del rischio	»	20
3. Dibattito pubblico, conflitto e retorica	»	23
4. <i>Not In My Back Yard</i> : opposizioni locali e opinione pubblica	»	25
5. Grandi opere e occupazione: precarietà e ricadute sociali	»	29
2. La scelta democratica nella società tecnologica: il caso del nucleare , di <i>Gianni Mattioli</i>	»	35
1. Il problema	»	35
2. Cambiamenti climatici e questione dell'energia	»	37
3. Italia: la scelta nucleare del Governo	»	39
4. Un'altra strategia: quella dell'Unione Europea. Efficienza energetica e fonti rinnovabili	»	40
5. La scelta europea e l'Italia: una prospettiva industriale di qualità	»	42
6. Ma si tratta solo di scegliere quale fiamma sotto la pentola o anche quel che si cuoce dentro la pentola? Sostenibilità e stili di vita	»	43
7. <i>Appendice</i> . Quello che le autorità non dicono sui rischi nucleari. Il caso della centrale di Fukushima, di <i>Patrizio Di Nicola</i>	»	44

3. L'Italia tra conflitti e mobilitazioni dal basso.		
Il caso del Ponte sullo Stretto , di <i>Enrico Sacco</i>	pag.	49
1. Perché una nuova ricerca sul ponte?	»	49
2. Breve storia dell'opera che non c'è	»	51
3. La geografia degli interessi e dei conflitti	»	54
4. La scelta obbligata. Crescita del consenso e bisogni primari	»	62
5. Il ponte delle ambiguità e dell'incertezza	»	67

Parte seconda
Concertazione e infrastrutture in Europa

4. Orientamenti, principi e policy di concertazione nell'Unione Europea , di <i>Chiara De Iaco</i>	»	75
1. Introduzione	»	75
2. Riformare la Governance Europea	»	77
2.1. Le reazioni al Libro Bianco e le Comunicazioni della Commissione	»	78
2.2. Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo	»	80
2.3. Il dialogo con le associazioni degli enti territoriali	»	82
3. Sviluppo locale e principio del partenariato	»	84
3.1. Esperienze e metodi di partenariato nei paesi europei	»	85
4. Dialogo sociale europeo e concertazione	»	86
5. Partecipazione e accesso all'informazione ambientale	»	88
5.1. Risolvere i conflitti ambientali. Una ricerca dell'Impel	»	90
Conclusioni	»	92
5. Il dibattito pubblico: analisi del modello francese di partecipazione , di <i>Ivano Scotti</i>	»	93
1. Introduzione	»	93
2. Conflitto, territorio e agire comunicativo	»	94
3. La partecipazione in Francia	»	98
4. Opere pubbliche, contestazioni e consultazione: tre casi di studio	»	102
5. Brevi conclusioni	»	109

6. Complessità istituzionale e concertazione. Il caso del Belgio , di <i>Régis Dandoy e Giulia Sandri</i>	pag.	113
1. Il sistema federale belga	»	113
2. Il sistema di concertazione inter-istituzionale in Belgio	»	117
3. Il sistema di comunicazione e consultazione della società civile	»	120
4. Il caso della RER	»	122
5. Il caso delle Pale eoliche a Pont-à-Celles	»	126
6. Conclusioni	»	130
7. Appendice	»	132
7. Sviluppo locale e public governance , di <i>Carlo Lefebvre</i>	»	135
1. Premessa	»	135
2. Trasformazioni del sistema economico e produttivo e Pubbliche Amministrazioni	»	137
2.1. Dal paradigma fordista a quello post fordista	»	137
2.2. Terziarizzazione delle economie e frammentazione internazionale della produzione	»	139
3. Pubblica Amministrazione e trasformazioni del sistema economico e produttivo	»	141
4. Sviluppo locale e multilevel governance	»	146
5. Multilevel governance e change management	»	148
6. Dalla logica per risultati alla logica per processi	»	150
7. Il rafforzamento del rapporto collettività locali-pubblica amministrazione	»	152
8. Considerazioni conclusive. Partecipazione o decisionismo? Il dilemma italiano , di <i>Renato Fontana ed Enrico Sacco</i>	»	155
Bibliografia generale	»	161

Ringraziamenti

Innanzitutto gli autori desiderano ringraziare il Dipartimento per gli Affari Regionali. Le riflessioni presentate nel volume, infatti, valorizzano dei dati empirici raccolti nel corso del 2010 nell'ambito del progetto *“Azioni comunitarie per la promozione e la regolamentazione di policy di concertazione interistituzionale e analisi dei modelli adottati nei maggiori paesi dell’Unione Europea”*. Un progetto coordinato da Patrizio Di Nicola, finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari Regionali – e che rientra nel PON GAS 2007-2013, Obiettivo 1 (Convergenza Asse e Capacità Istituzionale, Obiettivo specifico 5.2). Detto ciò, è bene sottolineare naturalmente che le opinioni espresse nel volume sono attribuibili unicamente agli autori.

Un particolare riconoscimento va, inoltre, a tutti gli intervistati – appartenenti a organizzazioni pubbliche e private – che hanno facilitato il lavoro sul campo, ponendo a disposizione dei singoli ricercatori materiali e testimonianze di non facile reperimento. Gli autori intendono ringraziare, infine, il Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale dell’Università di Roma “La Sapienza”, per il puntuale sostegno amministrativo e il contributo finanziario concesso alla pubblicazione. Così come una buona dose di riconoscenza va a Mario Morcellini per la prefazione al volume e per i rilievi critici fatti ad una versione precedente del testo.

Prefazione
Territori, saperi e comunicazione.
Un ponte possibile per la governance

di Mario Morcellini

Come è possibile coniugare la capacità di decidere e realizzare grandi interventi infrastrutturali con meccanismi di concertazione territoriale che non minino la coesistenza civile? È una vera e propria “quadratura del cerchio”, questa, ma necessaria per il governo di società complesse come le nostre. Una complessità dovuta, per dirla con il sociologo Niklas Luhmann, al fatto che i sistemi sociali sono in grado di stabilizzarsi quanto più sono capaci di rispondere efficacemente alla sfide provenienti dall’ambiente esterno. Tanto più tali sfide sono complesse, tanto più deve essere complesso il sistema sociale se vuole resistere. Ne discende che solo una società complessa è in grado di tener testa alla modernità e ai suoi stimoli. Ciò ha avuto una fortissima incidenza sulle politiche pubbliche. Un tempo era possibile “governare” un territorio in un’ottica centralizzata. Attivando opportune politiche pubbliche, con un meccanismo di incentivi e disincentivi, si potevano determinare i modelli di sviluppo di qualsiasi area di una nazione, anche al di là delle “naturali” vocazioni di quel territorio, in forza di una logica di “programmazione” nazionale. Oggi questo meccanismo non funziona più. Lo testimoniano le crescenti difficoltà che i governi incontrano nei territori quando vogliono realizzare grandi opere pubbliche decise a livello nazionale o sovranazionale.

Si tratti di giganteschi ponti, di centrali nucleari o di treni veloci, la sostanza dei problemi che il legislatore si trova a dover superare non muta: coniugare virtuosamente sviluppo, consenso e partecipazione. La realizzazione di grandi infrastrutture, infatti, è una questione strategica, che va al di

là degli interessi delle comunità locali ma, ciononostante, non può fare a meno del consenso di queste ultime. Anche perché si tratta di scelte per le generazioni future. Com'è possibile, quindi, risolvere conflitti così impegnativi?

La ricerca interessante e documentata di cui si da conto nel presente volume ha visto la partecipazione di un nutrito gruppo di giovani ricercatori europei, e già questo è un indicatore di modernizzazione su cui la politica attacca sempre le Università, essenzialmente perché è distratta dal leggere, tanto più le ricerche. Un vero peccato, perché anche in questo caso gli studi mettono in evidenza l'eterogeneità nelle procedure e nelle pratiche di governance tutt'ora presenti all'interno degli ordinamenti politici e amministrativi delle diverse nazioni europee. Se, infatti, in termini di macro-obiettivi e filosofie generali, la maggioranza degli stati membri dell'Ue sembra indirizzata verso il raggiungimento di comuni obiettivi da porre alla base di grandi progetti di sviluppo territoriale, i risultati ottenuti indicano significative differenze di metodo.

Le grandi infrastrutture – non solo in Italia – sono state oggetto di feroci critiche e radicali opposizioni sociali da parte delle popolazioni coinvolte, e ciò per due aspetti: la scarsa capacità d'innescare una governance tra i differenti livelli di governo e la difficoltà di attivare momenti di confronto pubblico finalizzati ad accrescere la partecipazione della cittadinanza rispetto alla scelte dei governi nazionali e regionali. L'Italia, rispetto alla prima problematica, ha dimostrato nel corso dell'ultimo ventennio una spiccata capacità di adeguare il proprio ordinamento ai principi della sussidiarietà e della governance di matrice comunitaria: le Regioni hanno visto crescere quantitativamente e qualitativamente i momenti di confronto istituzionalizzato, mentre il sistema delle conferenze (Stato-Regioni-Autonomie locali, Stato-Città ed Unificata) è divenuto sede di raccordo strutturale tra interessi territoriali e strategie di sviluppo decise a livello europeo. È dunque un risultato significativo il fatto che, in numerosi progetti d'infrastrutturazione, il mondo politico e istituzionale italiano sia riuscito a trovare una linea d'azione comune.

L'epicentro di conflitti e ritardi durante l'ideazione e la realizzazione delle infrastrutture va invece ricondotto (almeno in via prioritaria) ai conflitti emersi tra parti consistenti della società civile e decisori pubblici. In questo senso la riforma del Titolo V della Costituzione rappresenta uno spartiacque tra il progressivo abbandono di un "metodo decisionista e accentratore" e un "metodo tendenzialmente cooperativo" che guarda a una *prospettiva di federalizzazione*. In linea, tra l'altro, con quanto avvenuto in altri paesi europei. Il punto dirimente della questione, però, è che tale spar-

tiacque normativo in Italia non riesce a tradursi in pratica istituzionalizzata e trasversalmente accettata.

L'emergere di importanti conflitti (ad esempio in materia di scelte energetiche) ribadisce la necessità di rafforzare le sedi del confronto e i meccanismi cooperativi utili a sostanziare un modello di governo federale in grado di legittimare scelte infrastrutturali e programmi di sviluppo di lungo periodo. Il fenomeno delle opposizioni, infatti, almeno nel nostro paese, non può essere spiegato né interpretato ricorrendo alle sole logiche del *nimbysmo* o del localismo *tout court*. È anche decisivo capire per tempo che questo sarà un aspetto distintivo del futuro prossimo delle società contemporanee.

Del resto, come dimostrano i casi recenti (Ponte sullo Stretto, Tav, rigassificatore di Brindisi, impianti nucleari, ecc.), il fattore scatenante dei conflitti inter-istituzionali e sociali *risiede nella carenza di una comunicazione adeguata* da parte dei soggetti che propongono gli impianti, dalla quale, a cascata, derivano prima legittime diffidenze e poi polarizzazioni che si radicano e divengono inconciliabili. È plausibile allora ipotizzare che, soprattutto nel caso delle grandi opere, venga messo in discussione non tanto l'utilità o inutilità dell'opera in sé, ma il metodo adottato per la localizzazione e la progettazione di un impianto.

Dal volume, curato da Renato Fontana e Enrico Sacco, emerge con chiarezza che un sistema di concertazione che sia efficiente nei risultati da raggiungere – cioè capace di facilitare il raggiungimento degli obiettivi stabiliti dalle diverse articolazioni dello Stato e rispettare esigenze e opinioni dei territori coinvolti – deve essere caratterizzato da alcuni elementi imprescindibili. Innanzitutto, occorre *stabilità politica delle scelte*; serve, cioè, una programmazione delle politiche infrastrutturali di lunga durata condivisa nella maggior parte delle sue indicazioni fondamentali dalle forze politico-istituzionali. Occorre, poi, costruire degli *spazi di discussione* dotati di un sistema di comunicazione trasparente, un sistema che permetta il confronto tra tutte le posizioni in campo in relazione alle diverse opportunità di politiche e tecniche di intervento nei territori. Emerge con chiarezza che niente è più urgente della comunicazione. Stessa le incrostazioni, fa emergere resistenze ideologiche e verbali, ma soprattutto evidenzia i nodi e i conflitti culturali che vanno affrontati come tali.

Ciò significa, dunque, che bisogna conferire legittimazione a un *soggetto mediatore*. In Italia manca un ente autonomo capace di convogliare le diverse istanze sul campo, da quelle di programmazione dello Stato a quelle dei movimenti di protesta, e di renderne conto nell'*iter* amministrativo al fine di migliorare le politiche di intervento nel rispetto non tanto del *genius*

loci, quanto di una razionalità politica dei luoghi. L'importante tesi sostenuta nel volume è che occorre valorizzare l'idea per cui anche l'opera più urgente e strategica non può rinunciare ad un percorso decisionale improntato sull'apertura e l'ascolto reciproco, nel rispetto delle pratiche democratiche e delle responsabilità politiche e amministrative di tutti i livelli di governo. Ciò significa che le decisioni strategiche per il futuro del paese devono essere supportate da procedure atte a predisporre un confronto preventivo – tra i diversi livelli di governo e tra questi ultimi e la cittadinanza – sulle grandi scelte infrastrutturali. Dove le “grandi scelte” rimandano all'assunzione di decisioni che travalicano la gestione politica e amministrativa ordinaria e l'alternarsi delle maggioranze di governo. Il ricorso a pratiche di negoziazione, di deliberazione comune o di cooperazione rifletterebbe, in altre parole, il tentativo di creare consenso e condivisione intorno alla realizzazione di una politica o di un particolare progetto di sviluppo di un'area.

Costruire un impianto o un'infrastruttura comporta sempre il rischio di una reazione negativa da parte degli attori economici e/o sociali che operano sul territorio. Le comunità locali tendono difatti a mobilitarsi contro progetti di interesse generale poiché li percepiscono come una minaccia per i loro interessi economici o legati alla salute.

Si tratta di indicazioni di assoluto rilievo, anche perché in merito alla capacità di regolare momenti di confronto pubblico finalizzati ad accrescere la partecipazione della cittadinanza rispetto alle scelte dei governi nazionali e regionali, l'Italia sconta nel contesto europeo un *gap* evidente. La filosofia dei nostri ordinamenti politici e amministrativi stenta a legittimare tutte quelle sedi e procedure espressamente finalizzate alla crescita della democrazia fondata sulla rappresentanza della volontà popolare. Da questo punto di vista – come ricorda Sacco – la costruzione negoziale del consenso attorno a specifici progetti ritorna a occupare la periferia del sistema istituzionale, mentre al centro riguadagna terreno il metodo dell'imposizione autoritativa delle scelte (sia esso di matrice nazionale o regionale). Un metodo che in Italia sembra ripresentarsi puntualmente in coincidenza con decisioni che riguardano l'ammodernamento o la costruzione *ex-novo* di grandi opere infrastrutturali. Di conseguenza servono regole più stringenti in materia di trasparenza amministrativa: sia nei rapporti tra differenti attori pubblici, sia nei rapporti che intercorrono tra attori pubblici e privati. Ma soprattutto è indispensabile una gestione capillare e democratica delle informazioni relative all'impatto (economico, sociale, ambientale) delle grandi opere. E, quindi, l'ideazione di piattaforme interattive funzionali al dialogo tra citta-

dini, ma anche tra movimenti di protesta e amministratori locali, tecnici e comunità territoriale, saperi esperti e senso comune.

Un esempio da seguire è senza dubbio quello della Commissione nazionale per il dibattito pubblico (Cndp) istituita in Francia allo scopo di valutare in maniera indipendente se le diverse opere che si intendono realizzare necessitino di un dibattito pubblico per l'impatto sociale, economico o ambientale che esse avranno. Questo ente non solo organizza consultazioni sui progetti, ma possiede anche una piattaforma internet da cui è possibile reperire tutte le informazioni e la documentazione "pro" e "contro" l'azione, messa a punto dai diversi soggetti collettivi che si sono accreditati per presentare i loro commenti sul caso.

In Italia manca – questo è il nostro principale problema – un momento pubblico di comunicazione e confronto preliminare alla realizzazione degli interventi programmati. Sarebbe invece auspicabile che si aprissero spazi di discussione e coinvolgimento della società civile rispetto alle opzioni infrastrutturali decise a livello centrale. In tal modo, probabilmente, il ritardo iniziale che tali procedure inducono nei processi decisionali verrebbe ampiamente compensato dalla rapidità con cui le decisioni concertate potrebbero venire effettivamente realizzate. Ovvero il contrario di quanto avviene oggi, con decisioni assunte con estrema rapidità, ma che poi sono quasi impossibili da realizzare. Occorre capire fino in fondo che il valore del capitale sociale nelle accelerazioni del cambiamento è l'unica strategia per un allargamento della condivisione del consenso. E resta lettera morta se non c'è un convincente piano regolatore della comunicazione a sostegno del cambiamento.

Parte prima
Concertazione e infrastrutture in Italia

1. Le grandi opere nelle società complesse. Conflitto, percezione del rischio e ricadute occupazionali

di Renato Fontana e Francesca Colella¹

1. Introduzione

La società contemporanea presenta caratteristiche di complessità legate principalmente a un grande numero di nuove problematiche sul piano economico, sociale e politico. Si tratta di una società caratterizzata da rapidi e profondi mutamenti, determinati in gran parte dal progresso scientifico e tecnologico e poi da una cultura estremamente specializzata e differenziata, la quale non può essere posseduta da una ristretta élite ma è diffusa all'interno di un'infinità di agenzie di socializzazione. In considerazione di ciò, l'alta frequenza di conflitti, che la dinamica di trasformazione comporta a tutti i livelli dell'equilibrio sistemico di una società complessa, è necessariamente molto ampia e articolata, soprattutto se si pensa al sistema di gestione dei rapporti tra individui, gruppi sociali e interessi diversi e contrastanti tra di loro².

¹ Renato Fontana è professore straordinario di Sistemi organizzativi complessi presso il Dipartimento di Comunicazione e Ricerca sociale, Facoltà di Scienze politiche, Sociologia, Comunicazione della Sapienza Università di Roma; Francesca Colella è dottore di ricerca presso lo stesso dipartimento. Francesca Colella ha scritto *Introduzione*, par. 1 e 4; Renato Fontana ha scritto il paragrafo 2 e 3.

² Per una trattazione approfondita delle teorie del conflitto in Sociologia si rimanda al testo Wallace R. A, Wolf A., *La teoria sociologica contemporanea*, il Mulino, Bologna 2000, pp. 81-169.