



I conflitti territoriali: dall'*impasse* alla durabilità

Cristiana Mattioli

DIAP- Politecnico di Milano,

Email: cristiana.mattioli@mail.polimi.it

Abstract

Il presente paper si occupa di conflitti territoriali legati alla progettazione di grandi infrastrutture. Le opere incontrano spesso l'opposizione delle comunità locali, in grado di mobilitarsi per la difesa del proprio territorio, organizzandosi in comitati e reti sovra-locali e proponendo un diverso modello di sviluppo locale.

Da qualche decennio, in opposizione alle scelte legislative del governo centrale italiano, gli esperti propongono approcci partecipativi in grado di coinvolgere stakeholders e comunità locali nelle scelte decisionali; alcune leggi regionali confermano poi la necessità di raggiungere obiettivi di efficienza, equità e trasparenza, inserendo i processi concertativi all'interno delle ordinarie procedure di governo.

Assumendo l'infrastruttura come "progetto di territorio", il paper propone la creazione di arene deliberative capaci di comporre conoscenza tecnica e contestuale e promuovere la cittadinanza attiva quale condizione necessaria sia per la durabilità e l'efficacia dei processi partecipativi che per l'aumento del capitale sociale.

Introduzione

La realizzazione di un grande progetto infrastrutturale incontra sempre più spesso l'opposizione delle comunità locali, organizzate ed inserite in reti sovra-locali, capaci di portare a situazioni di *impasse* decisionale prolungate nel tempo.

Se i conflitti territoriali sono legati a caratteristiche intrinseche alle opere¹, essi sono anche espressione di politiche e scelte transcalari che coinvolgono un numero crescente di attori eterogenei, per obiettivi ed interessi.

Una riflessione centrale e preliminare del presente contributo è la necessità di un importante cambiamento di paradigma, capace di dare senso alle pratiche partecipative inserendole all'interno di un processo di lettura del territorio. Questo cambiamento è il passaggio dal progetto di infrastruttura all'infrastruttura come "progetto di territorio".

L'imposizione di un bene comune e il ricorso all'autorità, secondo una logica di semplificazione tesa a velocizzare le procedure², non sono più in grado di superare i conflitti, aggravati anzi dalla diffidenza verso le istituzioni preposte alle scelte decisionali in materia di infrastrutture (Bartolomeo, 2008).

In questo contesto problematico, sono state sperimentate, anche in Italia, alternative processuali consensuali e interattive in grado di rappresentare la complessità delle situazioni attraverso i punti di vista dei diversi attori, secondo un approccio inclusivo e plurale.

Poiché:

"gli strumenti deliberativi cercano il proprio spazio di efficacia in un dialogo e confronto serrato con la riorganizzazione delle modalità di governo (governance, negoziazione, concertazione), con la conflittualità e l'antagonismo sociale (che si carica anche di contenuti positivi e progettuali), con le forme di auto-organizzazione collettiva (che praticano l'auto-produzione di beni pubblici)" (Perrone, 2011),

¹ Alcune delle caratteristiche intrinseche dei grandi progetti infrastrutturali sono: l'elevato valore posizionale del bene; l'irreversibilità dell'opera; l'incertezza riguardo agli esiti e agli impatti; la diseguaglianza nella distribuzione di costi e benefici; i grandi investimenti, soprattutto pubblici; l'incertezza nella definizione di bene di pubblica utilità.

² Si fa riferimento alla Legge Obiettivo (L. n. 431/2001) e al suo Decreto Attuativo (Ddlg. 190/2002).

si cercherà di mettere in relazione le pratiche sperimentate con queste dimensioni per esplicitarne le potenzialità in termini di strumenti che facilitano l'emersione di un "progetto di territorio" condiviso.

Il progetto infrastrutturale come "progetto di territorio"

"Il progetto territoriale mette insieme punti di vista diversi, perciò non esclude contraddizioni e conflitti, ma li pone al centro. Il suo punto di forza è la conservazione della complessità."
(Dematteis, 1995)

La nozione di *governance* multi-livello in campo infrastrutturale³ si lega al passaggio necessario da progetto di infrastruttura a infrastruttura come "progetto di territorio", un'interpretazione che guarda al territorio non come ad una "macchina banale" sulla quale si cala in modo indifferente l'infrastruttura, ma come una stratificazione di risorse materiali e immateriali in relazione fra loro, e che consente quindi di uscire dalle tradizionali logiche settoriali della progettazione.

L'infrastruttura può essere allora una risorsa e generare esternalità positive, legate alla valorizzazione delle traiettorie di sviluppo e del capitale sociale locali (Pucci, 2008), e può contribuire a creare "valore aggiunto territoriale" (Governa, 2001), se inserita in un processo decisionale negoziato e multi-scalare.

Il "progetto di territorio", quale "forma di *governance* cooperativa che si avvale degli strumenti negoziali già presenti sul territorio" (Clementi in Belli et al., 2008), rappresenta "uno spazio di incontro e di elaborazione di azioni convergenti locali e sovralocali" (Clementi, 1999); esso è quindi una modalità innovativa che consente di costruire conoscenze condivise⁴ e passare a visioni complesse e integrate, in grado di dare senso alla partecipazione, intesa come "forma di governo che produce un arricchimento progettuale, facendo interagire le politiche infrastrutturali e quelle di valorizzazione dei singoli luoghi" (Magnaghi in Belli et al., 2008).

Emerge da queste riflessioni come la partecipazione non debba limitarsi alla ricerca di consenso intorno ad un'opera, né tantomeno a processi su singole opere, ma debba inserirsi all'interno della pianificazione strategica preliminare. In questo senso, le pratiche partecipative, quindi, dovrebbero rappresentare un'attitudine trasversale della PA, un fondamento della sua azione di governo⁵.

E' significativo l'esempio della Regione Toscana che, prima in Italia, con la legge n°69 del 2007, "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali", ha introdotto gli istituti della partecipazione (fra cui anche il dibattito pubblico per le grandi opere⁶) all'interno delle pratiche ordinarie di governo del territorio.

La democrazia deliberativa come "policy instrument" della governance istituzionale

"Si parla di democrazia deliberativa quando, in condizioni di uguaglianza, inclusività e trasparenza, un processo comunicativo basato sulla ragione (e l'argomentazione) trasforma le preferenze individuali, portando a decisioni orientate al bene pubblico"
(Della Porta, 2005)

Il "progetto di territorio" e la *governance* infrastrutturale coinvolgono una pluralità di attori eterogenei a più livelli, il cui confronto dovrebbe consentire di giungere ad una visione condivisa e complessa di sviluppo territoriale.

La teoria della democrazia deliberativa può fornire utili strumenti sia per il coinvolgimento strutturato e preliminare degli *stakeholders* e dei cittadini che per la creazione di tavoli interistituzionali per la progettazione

³ La *governance* infrastrutturale, intesa come "l'insieme delle istituzioni, istituti, regole e prassi che regolano un processo decisionale articolato", dovrebbe garantire "un bilanciamento tra forze e interessi e, allo stesso tempo, una rapida capacità di adattamento delle risposte ai problemi collettivi emergenti" (Bartolomeo, 2008).

⁴ "Il percorso di costruzione delle conoscenze è il risultato dell'integrazione tra conoscenza tecnica e conoscenza esperienziale. Il prodotto dell'incrocio fra queste due forme di conoscenza consente di definire gli elementi statutari e fondativi del territorio, ovvero l'insieme delle regole d'uso delle risorse riconosciute e pattuite fra abitanti e istituzioni" (Paba, Perrone, 2011).

⁵ Si veda, ad esempio, quanto dichiarato dal Presidente della Regione Puglia Niki Vendola in "Una Puglia migliore", 2005.

⁶ Purtroppo, nella pratica, nessun progetto infrastrutturale di interesse regionale è stato sottoposto a dibattito pubblico, nonostante alcuni casi fossero adeguati all'uso dello strumento (ad esempio, la nuova pista dell'aeroporto di Firenze).

integrata e transcalare. Di fronte a situazioni di *impasse* decisionale, sono stati elaborati una serie di metodi per ricomporre, gestire e prevenire i conflitti territoriali, coinvolgendo in modo più diretto i cittadini (Podestà, 2009). L'approccio deliberativo presuppone che il confronto dialogico fra interessi differenti possa consentire, grazie all'argomentazione, di individuare una soluzione creativa e condivisa dalle varie parti in causa. In questo caso il tecnico si fa "esperto di processo" e il suo ruolo si avvicina a quello di facilitatore (Forester, 1998).

Il metodo dialogico, per la sua natura inclusiva e la sua trasparenza, è in grado di rispondere a due necessità: equità ed efficacia. Esso presenta, inoltre, due vantaggi: accresce il capitale sociale (Fung e Wright, 2003) e produce decisioni migliori (Bobbio, 2004)⁷.

La deliberazione può essere anche concepita come "forma d'azione", pratica condotta collettivamente e orientata all'indagine diagnostica, all'intervento e alla trasformazione di situazioni problematiche caratterizzate da dubbio e ambiguità (Dewey in Podestà, 2011). Questo tipo di indagine può portare alla condivisione di *frames* cognitivi di interpretazione, cioè all'individuazione di elementi condivisi circa la situazione in una fase preventiva (processo di *problem setting*). Questa impostazione, che ridefinisce la partecipazione come vero "*strumento per le politiche pubbliche*" (Fareri in Perrone, 2011) appare di grande interesse all'interno del "progetto di territorio" perché risponde alla necessità di individuare una visione futura condivisa sulla quale impostare gli interventi e le loro priorità.

I casi studio e la sperimentazione in Italia

In Italia, l'atteggiamento di risposta di fronte a situazioni conflittuali appare tardivo, si assiste a provvedimenti *ex post* poco efficaci e applicati perlopiù in situazioni di emergenza. Le pratiche concertative propongono un'alternativa praticabile alle amministrazioni, evidenziando come la prevenzione dei conflitti, e quindi un'attivazione dei processi *ex ante*, faciliti non solo il raggiungimento del consenso, ma anche la realizzabilità dell'opera

"incidendo sulla qualità stessa dell'infrastruttura e migliorando anche la capacità di coordinamento tra politiche e programmi di settore" (Pucci, 2010).

Le tecniche inclusive utilizzate per la gestione dei conflitti fanno riferimento a diverse matrici teoriche, ma vengono, nella pratica, combinate in modi alternativi (Podziba in Tegon, 2006) per aumentarne le potenzialità e limitarne i difetti. Si può parlare allora di "*partecipazione deliberativa*" quando le esperienze cercano di combinare logiche partecipative, inclusive e di *empowerment*, che consentano ai cittadini di partecipare in arene di comunicazione aperte, plurali e dotate di capacità decisionale⁸ per migliorare la legittimità e l'efficacia delle decisioni pubbliche (Tegon, 2006).

A livello di analisi dei processi decisionali di *policy* (Dente, 2011), queste pratiche hanno conseguenze sulle caratteristiche del *network* di attori (e sulle loro relazioni) e sulla posta in gioco⁹. Soprattutto, esse consentono di ridurre l'incertezza, aumentando le risorse conoscitive, e di incrementare la fiducia tra gli attori, condizione indispensabile per la loro collaborazione e per garantire, quindi, lo sviluppo socio-economico dei territori.

Nel presente contributo l'obiettivo dell'analisi dei casi studio del Dibattito Pubblico della Gronda di Ponente di Genova e dell'Osservatorio del collegamento ferroviario Torino-Lione¹⁰ è quello di valutare il potenziale dei processi deliberativi come attivatori di processi e "*laboratori di politiche urbane e territoriali*" (Pucci, 2004), ossia come sperimentazioni innovative per la progettazione integrata del territorio e l'emersione di sapere contestuale utile per elaborare una visione strategica condivisa, capace di creare le condizioni per una partecipazione continua e durevole.

⁷ A tal proposito, è bene qui sottolineare, come sostenuto da Dente (2011), che spesso "*gli autori non si limitano ad osservare come l'allargamento della partecipazione abbia o possa avere effetti positivi sul processo decisionale, ma tendono ad affermare che per questa strada si ottengono decisioni che hanno un maggior valore in quanto partecipative e quindi più democratiche*". Queste strategie sono quindi spesso presentate come "*dispositivi in grado di garantire la soluzione del problema di policy*" e non, più correttamente, come uno dei modi di superare gli ostacoli per il raggiungimento di una decisione.

⁸ Le tecniche inclusive non hanno valore giuridico o prescrittivo ma è importante che la partecipazione possa esprimersi su questioni aperte e non su decisioni già prese. Questo aspetto è evidenziato dall'analisi dei casi studio, spesso limitati a discutere del "come" ma non del "dove" e, soprattutto, del "se", cioè dell'effettiva necessità delle opere.

⁹ "*Ogni limitazione della discussione è sostanzialmente impossibile e viene rapidamente travolta dalla dinamica del confronto*" (Dente, 2011). Questo aspetto è ben evidenziato dal caso del Dibattito Pubblico di Genova.

¹⁰ Per un'analisi dettagliata dei casi studio citati si rimanda alle seguenti opere: Pomato G., (2009). Grandi opere e dibattito pubblico. L'esperienza della Gronda di Genova. Working Papers, Università degli Studi di Torino; Podestà N., (2009). Strumenti di mediazione per la risoluzione dei conflitti. L'esperienza dell'osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione. POLIS Working Paper n°137, Università del Piemonte orientale, Alessandria.

Alcune riflessioni a partire dalle esperienze esaminate: le potenzialità della democrazia deliberativa per la valorizzazione delle risorse locali

Le arene deliberative: esperienza temporanea o durabilità?

I processi analizzati, sia quelli più strutturati come il DP di Genova, sia quelli meno organizzati come nel caso dell'Osservatorio piemontese, si inseriscono in modo informale e temporaneo all'interno di procedure lunghe e complesse, che coinvolgono una pluralità di attori istituzionali e che vengono variabilmente influenzate dalle decisioni prese nelle arene deliberative.

In alcuni casi le conclusioni emerse dal confronto pubblico sono state fatte proprie dall'amministrazione e dai proponenti, che hanno quindi legittimato la loro decisione ma si sono anche vincolati al rispetto di tali condizioni. In altri casi, come nel DP di Genova, il processo ha prodotto modifiche importanti al progetto finale; tuttavia, per alcuni, si è trattato di una "occasione mancata" per il possibile ripensamento collettivo del sistema della mobilità della città.

Nonostante ciò, l'esperienza dei tavoli ristretti di Genova, avviati nel corso del processo per volontà dei partecipanti e della commissione e aperti a tutti gli attori locali, lascia un patrimonio di conoscenze e relazioni, "*finestre di opportunità istituzionali*"¹¹ (Della Porta, 2002), che potrebbero risultare strategiche e fondamentali per affrontare tematiche generali per la città, come la mobilità (Pucci, 2010).

Il *Laboratorio del Traffico e della Mobilità* ha permesso di approfondire la tematica della congestione, grazie all'intervento di numerosi esperti e all'apporto dei tecnici comunali¹², di informare e sensibilizzare i cittadini, ha valutato la fattibilità economica dell'opera e ha offerto un terreno di consultazione fra istituzioni e attori¹³ che raramente si crea.

Nonostante la preponderanza di un clima di protesta e di scontro fra proponenti e oppositori dell'opera, resosi evidente nelle assemblee pubbliche del DP genovese, la Commissione è stata in grado di aprire alcuni spazi in cui si è svolto un confronto costruttivo, improntato alla deliberazione e alla creazione di nuove opzioni (Pomatto, 2009; Bobbio, 2010). Queste "nicchie" rappresentano delle vere e proprie arene deliberative¹⁴, ovvero

"ambiti fisicamente individuabili in cui le persone si incontrano direttamente e in cui ciascuna di esse ha piena consapevolezza di partecipare a quello specifico gioco" (Bobbio, 2002).

Queste strutture ristrette pongono, però, qualche problema in relazione a due tipi di attori: l'amministrazione che ha il compito di decidere in merito al problema e i comitati di cittadini. Questi ultimi, infatti, per paura di essere "scavalcati" dai cittadini o di rimanere imbrigliati all'interno dei meccanismi dello strumento, spesso mostrano un'accentuata diffidenza o si oppongono alle occasioni di partecipazione.

I comitati di cittadini: la conoscenza quotidiana come risorsa per la pianificazione

I comitati di cittadini rivestono spesso il ruolo di oppositori nei confronti delle grandi opere infrastrutturali; si creano *ad hoc* per opporsi a una determinata opera o per sollevare un particolare problema, si collocano

¹¹ Le finestre di opportunità sono "*essenziali per mettere una questione e una proposta di riforma sull'agenda*" (Dente, 2011). La loro creazione è spesso imprevedibile; pertanto, l'innovatore, o il regista dei processi inclusivi, deve essere pronto a cogliere queste (rare) opportunità; a Genova, l'interesse per il tema della congestione, raccolto e strutturato dalla Commissione, è emerso dalle interviste preliminari agli attori locali e durante gli incontri pubblici.

¹² Grazie alla stima del traffico effettuata dai tecnici comunali all'interno del Laboratorio del traffico e della mobilità, in contraddizione con quella presentata inizialmente da ASPI, il DP ha "*portato alla luce che qualsiasi scenario futuro si basa sulla costruzione di modelli che riducono l'incertezza, ma i cui presupposti sono discutibili e le cui variabili sono spesso incerte nel loro effettivo andamento*" (Pomatto, 2009).

¹³ Agli incontri del Laboratorio del traffico e della mobilità hanno partecipato, infatti, istituzioni e gruppi pro e contro l'opera: un membro della Commissione, coordinatore del tavolo; due tecnici del settore del Comune dedicato alla mobilità; i tecnici di ASPI; l'Autorità Portuale; responsabili di Rete Ferroviaria Italiana; un esperto che collabora con la Regione Liguria; l'Istituto Nazionale di Urbanistica; l'Istituto Internazionale di Comunicazione; tre associazioni ambientaliste (Italia Nostra, Legambiente e WWF); diversi esponenti di comitati di cittadini.

¹⁴ Le arene deliberative (Bobbio, 2002) presentano le seguenti proprietà, rintracciabili anche nei casi studio esaminati: sono strutture artificiali create *ad hoc* per affrontare un compito limitato e sufficientemente definito; sono caratterizzate da incontri ripetuti; l'obiettivo è limitato alla definizione condivisa di uno specifico problema, che viene messo in discussione e ridefinito; necessitano della volontà dell'amministrazione ma, spesso, vengono create dall'incontro fra spinte *top down* e processi *bottom up*; sono strutturate intorno a regole condivise e modificabili e a tempi definiti; riguardano generalmente piccoli gruppi di partecipanti; necessitano di un chiaro *deliberative setting* (Elster, 1998), che induca i partecipanti ad utilizzare argomentazioni fondate sul bene comune e che garantisca un equilibrio fra i diversi punti di vista; producono decisioni giuridicamente non vincolanti; sono assistite da facilitatori o mediatori; promuovono la partecipazione di tutti gli attori interessati dal problema; utilizzano l'argomentazione e promuovono l'incontro fra sapere esperto e profano per superare l'incertezza.

normalmente al di fuori dei partiti politici e sono debolmente strutturati, essendo nella maggior parte dei casi costituiti da cittadini che vivono un dato territorio, di cui riconoscono e difendono i valori identitari.

In generale, si assiste sempre più spesso alla cosiddetta "montata in generalità" delle argomentazioni dei gruppi di cittadini (Della Porta, 2005), che abbandonano punti di vista egoistici e localistici (stigmatizzati nella nota *Sindrome NIMBY-Not In My Back Yard*) e sono in grado di creare reti sovra-locali coalizzandosi con associazioni ambientaliste ed esponenti politici, intercettando così risorse e conoscenze utili per il supporto alla loro azione.

La tendenza ad associarsi da parte dei cittadini, anche se prevalentemente sotto forma di mobilitazione reattiva, rappresenta una forma virtuosa di partecipazione attiva, che potrebbe efficacemente essere utilizzata come risorsa e valorizzata dalle amministrazioni per migliorare le scelte decisionali. I comitati esprimono un senso di radicamento al territorio che si pone come alternativa all'uscita individuale di fronte a problemi di vivibilità. In questo senso, sembra interessante capire se, e in che modo, sia possibile stabilire un'interazione costruttiva fra i gruppi spontanei e la pianificazione (Pacchi, 2006).

Dall'analisi dei due casi studio e di altre esperienze (Pacchi, 2006), sembra ragionevole affermare che i comitati, oltre ad azioni di protesta utili per aumentare la loro influenza e visibilità, facciano ricorso ad attività che producono risorse di conoscenza (documentazione, convegni, ecc.). Inoltre, queste organizzazioni tendono sempre di più ad avvalersi del sostegno di esperti per poter controbattere in modo efficace ai promotori dell'opera. Unendo quindi la conoscenza tecnica alla conoscenza quotidiana del territorio, essi riescono a proporre alternative concrete, puntuali e fattibili. Facendo ricorso ad argomentazioni ricorrenti nel contesto ambientalista, i comitati si fanno anche promotori di ripensamenti collettivi circa le problematiche analizzate, al fine di riorientare le politiche e i progetti; nel caso della Val di Susa, ad esempio, i comitati hanno spostato l'attenzione dalla logica trasportistica a quella ambientale e sanitaria.

Il coinvolgimento dei comitati di cittadini all'interno di arene deliberative potrebbe rivelarsi, quindi, molto utile ed efficace per la progettazione di interventi e opere in grado di produrre realmente "territorio" ed incidere sullo sviluppo locale.

L'efficacia del processo deliberativo: apprendimento, monitoraggio e aumento del capitale sociale

L'apertura di spazi di dialogo fra le parti all'interno dei processi concertativi dimostra come il confronto strutturato fra esperti e profani si traduca in apprendimento reciproco "trasformativo", utile sia per il miglioramento del progetto che per le relazioni fra attori. La contrapposizione fra conoscenza esperta e conoscenza ordinaria, infatti, entra in crisi con l'introduzione della conoscenza interattiva (Friedmann in Perrone, 2011), creata dall'effetto trasformativo dell'argomentazione e della deliberazione.

I cittadini non sono normalmente riconosciuti come interlocutori dai proponenti a causa della loro ignoranza tecnica sul tema. In realtà, gli esempi riportati dimostrano come, se dotati di informazioni adeguate, gli abitanti siano in grado di dialogare in modo costruttivo coi tecnici, dando apporti significativi al progetto ed esprimendo quell' "ingegneria popolare" riconosciuta dal Sindaco di Genova e da Autostrade per l'Italia nel corso del DP.

La crescita di capitale sociale e di *empowerment* dei cittadini sembra inoltre essere legata alla durata dei processi e all'istituzionalizzazione di forme di controllo che accompagnano la realizzazione e la gestione dei progetti (Bobbio, 2002). Per questo, il ricorso ad una struttura di monitoraggio è un elemento tipico dei processi partecipativi e fa parte delle misure che possono essere messe in campo per ampliare il consenso e garantire l'efficacia dell'inclusione¹⁵.

In questo senso, il *Tavolo delle Garanzie* e il successivo *Osservatorio locale*¹⁶ della Gronda di Genova sono nati dalla dichiarata intenzione dei partecipanti di voler prolungare l'esperienza deliberativa sperimentata e rendere stabile il metodo di confronto dialogico.

Nonostante la grande quantità di materiale di documentazione e di riflessione critica prodotta dalle esperienze analizzate, si rende però necessaria una riflessione di metodo: se è vero che i processi deliberativi non hanno solo efficacia in relazione agli effetti che producono sulle scelte decisionali, ma hanno "valore in sé", in quanto

¹⁵ Attraverso il controllo delle fasi di attuazione, realizzazione e gestione dell'opera, nonché la pubblicità di tali operazioni, la predisposizione di ispezioni ripetute e l'istituzione di organismi *ad hoc*, la partecipazione si struttura e prosegue nel tempo. E' infatti fondamentale che gli impegni assunti dalle parti vengano rispettati e che la popolazione possa esprimersi su eventuali cambiamenti in corso d'opera, imputabili anche a circostanze non prevedibili (Bobbio, Zepetella, 1999; Sclavi, Susskind, 2011).

¹⁶ Il Tavolo delle Garanzie ha definito un Osservatorio locale, composto da rappresentanti tecnici, enti pubblici e rappresentanti dei cittadini. Aperto alle associazioni ambientaliste e agli *stakeholders*, esso è la sede permanente di confronto fra il proponente e il territorio nelle fasi di progettazione e realizzazione dell'opera. L'Osservatorio ha tre funzioni principali: 1) propone modifiche e miglioramenti progettuali 2) controlla l'esecuzione dell'opera 3) decide in merito alla distribuzione e all'uso del fondo compensativo (Pillon A., (2010). Dopo il dibattito pubblico: l'osservatorio locale sulla realizzazione della Gronda. *Urbanistica*, 142). Simili compiti sono stati assunti anche dall'Osservatorio del collegamento ferroviario Torino-Lione.

strumenti per accrescere il capitale sociale locale, allora è indispensabile prevedere un "ritorno sui luoghi" dopo un periodo relativamente lungo per valutare quegli "effetti di trasformazione sociale riconoscibili nella lenta rigenerazione delle comunità" che rendono efficace un processo interattivo (Giusti, 2002). Questa attività potrebbe essere efficacemente svolta dagli stessi Osservatori locali, coadiuvati dal supporto periodico di esperti di processo, eventualmente dagli stessi mediatori iniziali.

Nell'ottica di potenziare un "ruolo civico" dell'Università si potrebbe assegnare quest'azione di monitoraggio e ricerca continuativa a dipartimenti competenti, ricercatori e studenti, promuovendo un forte legame fra teoria e prassi al fine di

"iniettare riflessioni sulle esperienze empiriche nell'attuale dibattito sulla democrazia deliberativa ampliandone gli orizzonti immaginativi" (Fung e Wright, 2003)

e fornire serie argomentazioni circa l'efficacia e l'equità delle pratiche deliberative di fronte ad amministratori pubblici e proponenti privati.

Conclusioni – Oltre il locale: cittadinanza attiva e visioni di territorio

Il contributo si chiude quindi con un "ritorno sui luoghi" necessario per indagare come i processi siano proseguiti in questi anni e in che modo si sia passati dalla protesta nei confronti di un determinato progetto infrastrutturale alla proposta di uno sviluppo territoriale alternativo e possibile.

A Genova, dopo le elezioni dei rappresentanti dei cittadini¹⁷, l'Osservatorio ha avviato le sue attività di informazione e controllo attraverso l'organizzazione di riunioni e incontri, di cui vengono pubblicati i report sul sito dell'*urban center*¹⁸. Parallelamente è però continuata l'opposizione del Coordinamento dei Comitati Anti Gronda, a segnalare che la soluzione raggiunta non è forse quella auspicata dai cittadini attivi sul territorio. I comitati, alleati con il Movimento 5 stelle e solidali alla causa No Tav, esprimono la loro contrarietà verso un'opera che giudicano "dannosa e inutile"¹⁹ e, pur sostenendo la necessità di momenti di partecipazione pubblica, contestano la procedura del DP effettuato, che non ha permesso ai cittadini di entrare nel merito della necessità dell'infrastruttura. A partire dalla posizione antagonista iniziale, il Coordinamento si interessa oggi più in generale al tema dei beni pubblici, partecipando ad incontri incentrati sulla tutela del territorio.

Nonostante il caso genovese metta in luce alcune criticità degli strumenti inclusivi e deliberativi adottati, l'esperienza è stata tuttavia utile per il suo grado di sperimentazione e ha aperto dibattiti circa il coinvolgimento attivo dei cittadini alle scelte di governo del territorio, portando anche a proposte di legge sul dibattito pubblico e sugli istituti della partecipazione²⁰. Un'applicazione occasionale, infatti, promossa dall'amministrazione in modo strategico al fine di aumentare la propria legittimità e poco collegata alle procedure ordinarie, sembra oggi non garantire quegli obiettivi di efficacia ed efficienza posti alla base dei processi stessi e anzi sembra alimentare tensioni preesistenti sul territorio.

Ciò è avvenuto in modo particolare in Val di Susa, dove la mediazione non è riuscita a ricomporre la distanza fra posizioni antagoniste. Le recenti cronache degli scontri e delle manifestazioni sono un chiaro segnale dell'opposizione delle popolazioni locali e della loro presa di distanza dall'Osservatorio, che ha enfatizzato gli aspetti tecnici del problema e non ha incluso le parti sociali. Il presente contributo non intende indagare le ragioni tecniche e finanziarie del progetto, che richiederebbero uno studio approfondito, ma, riprendendo le osservazioni avanzate da Dansero (2008), vuole approfondire il ruolo della protesta nella crescita di capitale sociale locale. Lo studioso interpreta le opposizioni in Val di Susa come un "conflitto di produzione del territorio", evidenziando le differenti rappresentazioni territoriali degli attori. I proponenti, infatti, esprimono una visione tecnico-trasportistica del territorio, incentrata sui temi dello sviluppo e dell'iperconnettività, entrati a

¹⁷ Molti dei candidati appartengono a comitati cittadini che hanno partecipato al DP sulla Gronda di Ponente. Alcuni hanno un'esperienza di militanza in sindacati; altri sono tecnici ed esperti; alcuni infine sono ex dipendenti di società di trasporti. Questa situazione ricalca quanto affermato da Piazza et al. (2003), secondo cui le risorse dei comitati sono, infatti, il capitale umano, cioè l'*expertise* individuale; il capitale sociale, cioè le risorse create dal processo di *networking*; e il capitale politico, ovvero le capacità relazionali che dipendono da esperienze passate di militanza politica.

¹⁸ www.urbancenter.comune.genova.it

¹⁹ www.dibattitopubblico.com

²⁰ Il 13 dicembre 2011 il Consiglio Comunale di Genova ha approvato il Regolamento che disciplina il DP per le grandi opere strategiche. Su modello francese, il testo prevede l'istituzione di un Organo tecnico formato da diversi assessorati che ha il compito di valutare l'applicabilità e la necessità dello strumento. Una Commissione tecnica di esperti nominata dall'amministrazione gestirà la fase preliminare di raccolta dati, la comunicazione e il vero e proprio DP, redigendo il documento finale. Il regolamento afferma esplicitamente che il DP deve aprirsi quando possono essere prese decisioni alternative e deve esprimersi anche in merito alla necessità dell'opera (www.informazioneostenibile.info). Sviluppi in tal senso sembrano possano aprirsi anche a livello nazionale su proposta del Ministro Passera, in seguito all'inasprimento degli scontri in Val di Susa.

far parte anche del vocabolario del nuovo Governo, che intende proseguire i lavori in tempi rapidi, nonostante le richieste di ripensamento avanzate da politici, esperti e professori universitari. Diversamente, i cittadini e alcuni amministratori locali si battono da anni per la difesa del territorio, già gravemente compromesso dalle infrastrutture²¹, riscoprendone parallelamente i valori ambientali, patrimoniali e storico-culturali. La resistenza decennale ha portato così alla formazione di una cittadinanza attiva informata e propositiva, che ha saputo ridefinire l'identità locale della Valle attraverso la partecipazione e la socializzazione.

Oltre alle attività di presidio continuo compiute dal movimento No Tav, il capitale sociale che si è formato sul territorio ha permesso la creazione di sinergie fra attori finalizzate alla promozione di progetti di sviluppo locale. Ne è un esempio il neonato progetto “*Etinomia – imprenditori etici per la difesa dei beni comuni*”, una rete di soggetti che volontariamente hanno deciso di tutelare il territorio ed il suo tessuto sociale e “*valorizzare la centralità dell'uomo nel contesto territoriale in cui vive e lavora*”²². In particolare, i partecipanti al progetto riconsiderano la realizzazione della TAV (e delle Grandi Opere) alla luce dell'attuale crisi economica, una situazione che ha accentuato le disuguaglianze e ha portato molti a interrogarsi sulla distribuzione delle risorse pubbliche. La Val di Susa aspira oggi a diventare un “*laboratorio sociale sperimentale e innovativo*” per dare risposta, attraverso progetti condivisi, ai bisogni concreti e contingenti di una pluralità di attori, non solo locali.

L'ormai nota espansione del fenomeno No Tav in tutt'Italia e l'esperienza acquisita dai movimenti di cittadini alimentano e sostengono oggi numerosi conflitti in contesti differenti. E' il caso del movimento “*No Tem-Sì metro*”²³ della provincia di Milano che sta portando avanti una campagna di informazione sui possibili danni provocati dalla futura bretella autostradale, organizzando dibattiti, incontri e manifestazioni. I comitati, pur evidenziando i gravi rischi ambientali legati all'infrastruttura, enfatizzano anche altre problematiche, quali la possibile perdita di imprenditoria locale e diffusa con la costruzione di un grande centro logistico e commerciale e le possibilità di infiltrazione mafiosa nei cantieri di costruzione. Come avvenuto nei casi esaminati, i gruppi di cittadini avanzano “*proposte di ripensamento progettuale complessivo*” (Pacchi, 2006), abbinando il loro rifiuto ad alternative di mobilità più sostenibili e meno impattanti, proposte inserite addirittura nella denominazione (SI' metro); sostenendo l'imprenditoria locale, riescono poi ad allearsi con attori importanti e vocali, come i sindacati dei lavoratori. Il comitato milanese fa anche parte del forum “*Salviamo i paesaggi – difendiamo i territori*”²⁴ che, sul modello di quello nato in relazione alla tematica dell'acqua pubblica, raggruppa singoli, associazioni e amministrazioni pubbliche con l'obiettivo di censire la speculazione edilizia e il consumo di suolo e preservare il paesaggio italiano nel suo complesso.

Queste esperienze sono il frutto di un bisogno di partecipazione attiva emergente dalla società civile e, soprattutto, segnalano un cambiamento importante dei comitati locali: le azioni, infatti, tendono a essere sempre più orientate a scale sovra-locali e a protrarsi nel tempo grazie alla progettualità e al ruolo propositivo dei cittadini, “*attivi a ridosso di diversi progetti di trasformazione del territorio*” (Pacchi, 2006); una risorsa, questa, che l'amministrazione pubblica, e in particolare la pianificazione e l'urbanistica, dovranno saper cogliere e sostenere al fine di produrre progetti integrati e condivisi.

Bibliografia

Libri

Bartolomeo M. (2008), “La governance incompleta delle infrastrutture lombarde: conflitti d'interesse come causa di conflitti locali”, in Belli et al. (a cura di), *Territori regionali e infrastrutture. La possibile alleanza*, Franco Angeli, Milano

Belli et al. (a cura di, 2008), *Territori regionali e infrastrutture. La possibile alleanza*, Franco Angeli, Milano

Bobbio L., Dansero E. (2008), *Geografie in competizione nella vicenda della TAV in Valle di Susa*, Allemandi, Torino

Bobbio L., Pomatto G. (2007), *Modelli di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche* (documento redatto per conto della Provincia Autonoma di Trento, nel quadro di una ricerca sulla qualità della democrazia coordinata da Sergio Fabbrini)

Bobbio L., Zeppetella A. (a cura di, 1999), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano

Clementi A. (a cura di, 1999), *Infrastrutture e progetti di territorio*, Palombi, Roma

²¹ Il banco di prova del movimento di protesta locale era stato il conflitto nato in seguito alla volontà di realizzare un elettrodotto che mettesse in collegamento Italia e Francia passando per la valle del Moncenisio. Dopo anni di scontri, l'ENEL rinunciò al progetto. Per approfondimenti sul caso citato si veda Bobbio L., Zeppetella A. (a cura di), (1999). Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali, Milano, Franco Angeli.

²² www.etinomia.com

²³ <http://notemsimetro.wordpress.com>

²⁴ www.salviamoilpaesaggio.it

- Ciaffi D., Mela A. (2011), *Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze*, Carocci editore, Roma
- Cristoforetti G., Ghiara H. (2002), *Progetto, conflitti e territorio*, Alinea, Firenze
- Della Porta D. (a cura di, 2005), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli, Rubbettino
- Dematteis G. (1995), *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Franco Angeli, Milano
- Dematteis G., Governa F. (2001), *Contesti locali e grandi infrastrutture*, Franco Angeli, Milano
- Dente B. (2011), *Le decisioni di policy. Come si prendono, come si studiano*, Il Mulino, Bologna
- Elster J. (a cura di, 1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge
- Ferraresi G., Moretti A., Facchinetti M. (2004), *Reti, attori, territorio. Forme e politiche per progetti di infrastrutture*, Diap, Franco Angeli, Milano
- Forester J. (1998), *Pianificazione e potere. Pratiche e teorie interattive del progetto urbano*, Edizioni Dedalo, Bari
- Fung A., Wright E.O. (2003), *Deepening Democracy*, Verso, Londra
- Paba G. Perrone C. (2011), "Partecipazione e pianificazione territoriale: dilemmi e opportunità della democrazia deliberativa", in Aicardi M., Garramone V. (a cura di), *Incontri democratici cittadini del terzo tipo. Spunti per l'uso e l'analisi dell'Electronic Town Meeting*, Franco Angeli, Milano
- Perrone C. (2011), *Per una pianificazione a misura di territorio. Regole insediative, beni comuni e pratiche interattive*, FUP, Firenze
- Podestà N.,
- (2009). *Conflitti territoriali e strumenti di confronto*, Aracne, Roma
 - (2011). "Alta Velocità. Gli strumenti di mediazione dentro rapporti di forza su più livelli", in Podestà N. e Vitale T., *Dalla proposta alla protesta, e ritorno*, Bruno Mondadori, Milano
- Sclavi M., Susskind L.E. (2011), *Confronto Creativo. Dal diritto di parola al diritto di essere ascoltati*, Et al. Edizioni, Milano

Articoli

- Bobbio L.,
- (2002), "Le arene deliberative", in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3
 - (2010), "Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova", in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1
- Giusti M. (2002), "Il contesto politico delle pratiche di progettazione partecipata", in *La nuova città*, n. 6, pp. 23-32
- Pacchi C. (2006), "Comitati di cittadini e progetti di infrastrutture nell'area milanese", in *Territorio*, n. 39
- Piazza G. et al. (2003), "Protestare e argomentare: le campagne dei comitati di cittadini contro il traffico in quattro città italiane", in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 1
- Pucci P. (2008), "Grandi opere infrastrutturali e costruzione del consenso", in *Territorio*, n. 46
- Pucci P. (a cura di, 2010), "Il Dibattito Pubblico sulla Gronda di Ponente a Genova", in *Urbanistica*, n. 142

Siti web

- Libro Bianco sulle infrastrutture*, redatto da Avanzi et al. (2009), disponibile su "Conflitti Ambientali":
http://conflittiambientali.it/pdf_libro%20bianco/Libro%20bianco%20infrastrutture%20di%20trasporto_Executive%20Summary.pdf
- Volume *A più voci*, a cura di Bobbio L. (2004), disponibile direttamente al link:
http://www.magellanopa.it/kms/files/A_piu'_voci.pdf
- Working Papers dell'Università degli Studi di Torino, *Smaltimento dei rifiuti e democrazia deliberativa*, di Bobbio L. (2002), disponibile al link:
<http://www.dsp.unito.it/download/wpn1.pdf>
- Working Papers del Dipartimento di Studi Geoeconomici Linguistici Statistici Storici per l'Analisi Regionale, n. 28, *Governance e partecipazione nella pianificazione della Torino-Lione. Relazioni tra attori in un contesto conflittuale*, di Celata F. (2005), disponibile al link:
http://geostasto.eco.uniroma1.it/utenti/celata/dwnld/wp_fcelata_torinolione.pdf
- Relazione conclusiva. Posizioni, argomenti e proposte emersi nel Dibattito Pubblico sulla Gronda di Genova* (2009), disponibile sul sito dell'Urban Center del Comune di Genova, sezioni "Cambia Genova", "Percorsi di partecipazione", "La Gronda Autostradale di Ponente":
<http://urbancenter.comune.genova.it/>
- Atti del XXII Convegno Annuale della Società Italiana di Scienza Politica, Pavia 4-6 settembre 2008, *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un'analisi del Dibattito Pubblico sul "caso Castelfalfi"*, di Florida A. (2008), sezione "Partecipazione":
<http://www.consiglio.regione.toscana.it/>
- POLIS Working Paper n°137, Università del Piemonte Orientale, *Strumenti di mediazione per la risoluzione dei conflitti. L'esperienza dell'osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione*, di Podestà N. (2009) disponibile al link:

<http://polis.unipmn.it/pubbl/RePEc/uca/ucapdv/podesta137.pdf>

Working Papers dell'Università degli Studi di Torino, Dipartimento di Studi Politici, *Grandi opere e dibattito pubblico. L'esperienza della Gronda di Genova*, di Pomatto G. (2009), disponibile al link:

http://www.unito.it/unitoWAR/ShowBinary/FSRepo/D015/Allegati/working_papers/wpn12.pdf

Tesi di Laurea in Comunicazione delle Organizzazioni complesse, Università degli Studi di Padova, *Governance e Territorio: analisi di un processo partecipativo. Il caso Effetti Tangenziali*, di Tegon S. (2006-2007), disponibile al link:

http://www.cocit.org/cocit/cocitlastoria/governance_e_territorio.pdf

Riconoscimenti

Ringrazio la prof.ssa Paola Pucci per avermi introdotto al tema dei conflitti territoriali e per avermi aiutato nell'elaborazione del presente paper, leggendo e commentando le versioni precedenti. Rimango ovviamente la sola responsabile dell'esito finale.