Territori e innovazione politica: successi e fallimenti dell'azione conflittuale

Tommaso Vitale, Noemi Podestà

▶ **To cite this version:**

Tommaso Vitale, Noemi Podestà. Territori e innovazione politica: successi e fallimenti dell'azione conflittuale. Vitale Tommaso, Podestà Noemi. Dalla proposta alla protesta, e ritorno. Conflitti locali e innovazione politica, Bruno Mondadori, pp.1-33, 2011, 9788861595286. hal-01044416

HAL Id: hal-01044416

https://sciencespo.hal.science/hal-01044416

Submitted on 2 Oct 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 1

Territori e innovazione politica: successi e fallimenti dell'azione conflittuale

di Tommaso Vitale e Noemi Podestà[1]

1. Dispersione del conflitto e sua localizzazione

Le società europee contemporanee hanno una lunga storia e molte continuità e permanenze. Non possono essere descritte accentuando solo i continui cambiamenti e le novità, perché i loro tratti più rilevanti sono robusti e non risultano perdere di importanza (Méndras, 1997; Therborn, 2007). Il mutamento sociale si fonda su basi solide, fortemente dipendente dalla storia precedente, e risente poco di *shock* o di eventi contingenti (Favell, Guiraudon, 2010). Proprio tenendo conto di tutto ciò, possiamo meglio valorizzare uno dei principali assi di cambiamento delle società europee: la dispersione del conflitto e la sua localizzazione (Forsé, 2001; Vitale, 2009a).

Il punto è di primaria importanza, e attiene a diversi fattori. Ovviamente sullo sfondo vi è il ruolo sempre più rilevante, e relativamente autonomo, che giocano i territori, e le città in particolare. Vi sono, tuttavia, anche ragioni differenti, riconducibili alla riduzione del conflitto di classe, e alla rilevanza assunta dalle forme di azione collettiva che rivendicano identità e difesa della qualità della vita.

Anche l'analisi comparativa ha messo in luce come, pur nelle differenze fra Paesi e all'interno di questi, in Europa l'urbanizzazione (e la relativa sfida di coordinare le attività di una molteplicità frammentata di governi sub-nazionali), la globalizzazione (e lo sviluppo di una divisione del lavoro fondata sui vantaggi comparativi dei territori) e l'europeizzazione (che ha promosso il ruolo delle città nella nuova *polity* – comunità politica – europea) siano tre dinamiche che da sole non bastano a capire le tendenze e gli sviluppi della politica locale, ma devono essere articolate con i conflitti che sorgono nelle città in relazione alle nuove domande di partecipazione e alle mobilitazioni che

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 2

rivendicano nei confronti dei governi maggiore effettività nella gestione dei problemi collettivi locali (Denters, Rose, 2005).

Sono mobilitazioni in cui i partecipanti chiedono innanzitutto dignità e riconoscimento, in contesti sociali progressivamente più incerti e precari, in cui i governi locali provano, in gradi differenti, di "rendere leggibile la società" *locale*[2], mantenere un ruolo di orientamento, ad attrarre attori e risorse, promuovere la competitività ma anche un certo livello di servizi collettivi (Le Galès, Therborn, 2010)[3]. A fronte di una tendenza all'allineamento delle modalità di *governance* urbana in tutta Europa negli ultimi trent'anni (Brenner, 2004), delle inevitabili contraddizioni che devono fronteggiare i governi locali e stante un contesto costituzionale che garantisce libertà di parola e di organizzazione, gli abitanti si mobilitano su base territoriale per difendere e conservare il proprio contesto di vita, la sua qualità, e anche la coesione sociale delle comunità locali. Le mobilitazioni ruotano intorno a questioni di protezione del proprio ambiente, della sua qualità estetica ed ecologica, e di contenimento della densità urbana. Ma vi sono anche proteste tipicamente urbane, per la riqualificazione di aree escluse dai processi di valorizzazione economica, contro la distruzione di stabili di edilizia popolare, per resistere alle gentrificazione, contro stadi e grandi centri congressi, i cui costi raramente sono auto sostenuti (cfr. Judd, Swanstrom, 1998, p. 384) e solitamente ricadono sull'insieme della popolazione, buona parte della quale non ne usufruirà mai.

Le iniziative di ceto medio, in particolare, assumono un orientamento politico non univoco. Vi sono mobilitazioni per la difesa e la manutenzione dei beni comuni, contro la vendita e mercificazione dello spazio e del territorio, per la difesa e la qualità dei servizi sociali. Molte altre, piuttosto, sono legate al decoro del quartiere, alla difesa del valore fondiario degli immobili, contro la presenza di servizi sociali per i gruppi svantaggiati, o per l'appropriazione degli spazi pubblici e la difesa di una certa chiusura di ceto: possono assumere facilmente tratti anche xenofobi, o comunque di chiusura, ma anche risalire in generalità e rivendicare modelli di sviluppo diversi e sostenibili[4]. Sono comunque mobilitazioni spesso spurie in cui investimento simbolico e materiale nei quartieri si incrociano strettamente, così come si aggrovigliano questioni identitarie e interessi economici locali (Marzorati, 2010).

Questo non vuol certo dire che il conflitto di classe sia scomparso, o che la frattura capitale-lavoro abbia perso di importanza. Sappiamo bene che essa continua ad essere influente, e che i sindacati – così

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 3

come le associazioni datoriali – mantengono capacità di aggregazione e rappresentanza. Gli ultimi trent'anni hanno visto, tuttavia, crescere continuamente la diffusione di conflitti su base territoriale, che in parte hanno intrecciato i conflitti di classe, e in larga misura si sono strutturati sulla base di fratture differenti, centro-periferia, prevalentemente, e anche in relazione a logiche emergenti (per esempio ad una frattura fra ciò che è imposto e viene *dall'alto* e ciò che è condiviso ed emerge *dal basso*, o fra *molteplicità* e *omologazione*, cfr. Caruso, 2010, p. 151). Si contrappongono, in altri termini, logiche di appartenenza fondate spazialmente sulla prossimità, e in parte sull'immediatezza, a logiche che prescindono dai territori di vita, che vengono additate per la loro distanza, formalità, impermeabilità e indifferenza.

Come interpretare la dispersione e localizzazione dei conflitti? Vi sono autori che con grande forza insistono per non qualificarli come conflitti "sociali" (cfr. Touraine, 2010), laddove il conflitto sociale era capace di produrre mutuo riconoscimento fra le parti in contrasto, comune accettazione di regole e cornici normative comuni, una dinamica redistributiva e progressiva a vantaggio di tutta la società, e la ricerca di soluzioni collettive a problemi esperiti da singoli individui. I conflitti attuali avrebbero un esito assai più incerto, non sarebbero automaticamente forieri di riconoscimento e redistribuzione, assumerebbero facilmente caratteri populisti, e in molti casi antipolitici. Nelle città, in particolare, i conflitti tendono sempre più a strutturarsi in base a contrapposizioni fra coalizioni che competono per attirare risorse pubbliche a fini di accumulazione privata, ristrutturazione delle attività produttive e conversioni delle aree industriali in base a logiche di rendita, con una presenza assai scarsa di attori capaci di rivendicare servizi collettivi e beni comuni (Sites, 1997; per l'analisi di un caso italiano, cfr. Tosi, Vitale, 2011a): in queste situazioni i cittadini ordinari e le associazioni di base accettano spesso anche di farsi strumentalizzare dai poteri economici pur di ottenere interventi all'insegna della sicurezza (Vitale, 2007a).

I conflitti locali si moltiplicano ovunque nelle società europee, e la loro interpretazione non si presta a facili letture, né a etichette monolitiche. Non a caso la letteratura che per qualche anno ha stigmatizzato le opposizioni dei comitati locali come unicamente egoiste e irrazionali (la cosiddetta sindrome NIMBY – *Not In My Back Yard*, non nel mio giardino) non ha retto alla prova empirica, ed è assai screditata come categoria di analisi nel dibattito scientifico. NIMBY è una eti-

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 4

chetta che imputa un valore negativo, è un giudizio attribuito da una parte in conflitto contro i propri avversari, non è più considerata una categoria analitica (Trom, 1999; Fedi, Mannarini, 2008; Della Porta, Piazza, 2009).

2. Esiti del conflitto e rischi di impoliticità della letteratura

Se l'interpretazione dei conflitti locali non è semplice, né univoca, occorre analizzarne cause e dinamica per comprendere ciò che producono, capaci di coglierne gli esiti in termini (a) sociali, (b) istituzionali e (c) politici. Ci teniamo molto a questa tripartizione, su cui vogliamo attirare l'attenzione del lettore, perché non sembri scontata, o non venga ignorata. Il concetto di innovazione sociale ha trovato di recente una precisazione concettuale assai efficace, con parametri precisi in termini (1) di soddisfazione di bisogni precedentemente disattesi, (2) di *empowerment* e sostegno alle capacità individuale e (3) di cambiamento in senso più inclusivo e partecipativo delle modalità di governance locale (Moulaert, *et al.*, 2005; 2007).

Ugualmente, anche il concetto di cambiamento istituzionale ha trovato nella letteratura più recente formulazioni di sintesi analitiche e in grado di sostenere bene la ricerca empirica e anche l'operatività degli attori, perché capaci di distinguere diversi tipi di cambiamento (Mahoney, Thelen, 2010), di evidenziare la rilevanza della dimensione temporale (Palier, Surel, 2010), senza trascurare gli elementi di ambiguità propri di ogni discontinuità istituzionale (Streeck, Thelen, 2005).

Si capisce, quindi, come precedenti studi abbiano comparato diversi casi di conflitto locale nelle città europee che hanno portato a forme di innovazione *sociale* e di cambiamento istituzionale (Vitale, 2009b). Ciò che, invece, nella letteratura risulta ampiamente residuale, se non inesplorato, è proprio il nesso fra conflitti locali e innovazione *politica*. Più in generale, il concetto di innovazione politica è poco usato, e quand'anche viene evocato, raramente è specificato e delimitato sul piano concettuale. Non è un caso che nel clima intellettuale contemporaneo, di complessiva sottovalutazione del potere della politica di presiedere al cambiamento, l'interesse anche dei ricercatori sia generalmente orientato a questioni sociali e istituzionali tratte in modo ampiamente depoliticizzato, o tematizzate all'interno di vocabolari *poveri* per cogliere appieno la dimensione politica.

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 5

Il senso di questo libro risiede, pertanto, proprio nel fornire al pubblico italiano sintesi inedite di importanti ricerche su dinamiche locali di conflitto che hanno prodotto, o meno, innovazione politica, problematizzando i meccanismi e i processi sottostanti questa produzione.

Per meglio introdurre le ricerche empiriche che abbiamo raccolto in questo volume, procederemo come segue. Nel prossimo paragrafo preciseremo il concetto di innovazione politica e cercheremo di metterne in luce il suo legame con le dinamiche di conflitto sul piano strettamente logico e deduttivo. In seguito ritorneremo sui conflitti locali, per mettere in luce alcuni dei tratti più significativi del contesto politico e sociale in cui essi emergono. Vedremo, quindi, i punti principali affrontati dalla letteratura sul nesso fra conflitto e innovazione politica, mettendo in luce i punti scoperti della ricerca contemporanea, e i risultati in termini di avanzamento della conoscenza che contengono i contributi raccolti in questo volume. Termineremo con alcuni brevi ma dovuti ringraziamenti a quanti hanno reso questo lavoro di confronto e dibattito scientifico possibile.

3. L'innovazione politica

Da quanto detto finora, riteniamo importante provare a disegnare una una definizione di innovazione politica. Non siamo certamente ancora in grado di ragionare in termini di teorie dell'innovazione politica, andando a stabilire nessi precisi fra le possibili variabili in campo. Il nostro tentativo è più modesto e preliminare. Vuole prendere in considerazione alcune precisazioni che deriviamo dalla letteratura in scienza politica e in sociologia, per dare una prima definizione. Ci ispireremo poco alla letteratura sull'innovazione nella produzione economica e nel cambiamento tecnologico, per quanto essa abbia sviluppato di recente importanti avanzamenti con particolare riferimento all'iscrizione spaziale dei processi di innovazione (Crescenzi, Rodriguez-Pose, Storper, 2007; vedi anche Barbera, 2007; Ramella, Trigilia, 2010). Ugualmente, non entreremo nel merito sistematico delle teorie del cambiamento istituzionale, che hanno già trovato altre sintesi efficaci, e che proprio in quanto teorie, prevedono già un rapporto specificato fra variabili e programmi di ricerca adeguati alla loro messa alla prova empirica (Capano, 2009).

L'innovazione politica, in quanto modalità di qualificare il più ampio

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 6

concetto di innovazione, non può che avere una specificazione di carattere normativo (Moulaert, Nussbaumer, 2006): un'innovazione politica non coincide con qualsiasi cambiamento politico, e per rilevarla empiricamente è necessario elaborare alcuni parametri convenzionali, che fungano da criteri di valutazione. Per procedere con ordine, ragioneremo innanzitutto sul termine innovazione, per poi discutere del suo qualificativo "politica", e vedere infine alcune implicazioni di questo concetto, con particolare riferimento ai concetti di riflessività e apprendimento.

Come ogni innovazione, anche quella politica non può mai essere ricondotta a una semplice sperimentazione, ad una sequenza di progetti e pratiche estemporanee in ambito politico. Merita ricordare la distinzione concettuale fra sperimentazione e innovazione (Polizzi, Vitale, 2010). Non è questione di nominalismo ozioso. Le *sperimentazioni*, se riconosciute, discusse, monitorate e poi regolate e messe a regime diventano delle *innovazioni*, cioè delle discontinuità di sistema che introducono nuove attività stabili e continuative. Distinguere i due termini serve a segnalare come non sia necessario che le sperimentazioni politiche si traducano in innovazioni. Prototipi di nuove forme di azione politica, sovente avviati più o meno spontaneamente da attori collettivi, a volte incoraggiati e sostenuti dall'amministrazione pubblica, molto spesso terminano nel momento stesso in cui sono agite. Sono prototipi, sperimentazioni che potrebbero segnalare una strada da intraprendere, ma che restano attività frammentate ed effimere.

In altri termini, per poter parlare di innovazione non possiamo considerare solo dei cambiamenti puntali, ma un mutamento politico a regime, con un evidente impatto sulla sfera politica nella quale vengono introdotte e istituzionalizzate nuove attività stabili e continuative, e nuove modalità di interazione. Ovviamente per poter parlare di innovazione politica occorre contestualizzare il livello a cui ci si riferisce. Perché vi sia innovazione politica non è necessario si modifichino i rapporti di potere a livello planetario. Si tratta di definire i confini della società che si prende in considerazione, dentro cui può essere sensato osservare se vi sono state innovazioni, ovverosia discontinuità di sistema dovute all'introduzione di "cose nuove" (Moulaert, Sekia, 2003).

In cosa il concetto di innovazione *politica* si distingue rispetto ad una generica innovazione? L'aggettivo "politica" è da intendersi in senso polisemico e qualifica tre dimensioni distinte, assai note, che meglio si esprimono usando dei lemmi inglesi.

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 7

Una prima dimensione è quella della *politics*, che attiene alle modalità di esercizio del potere e di costruzione del consenso, e che in italiano abitualmente si esprime parlando di "politica" al singolare: *la* politica. A volte viene considerata sinonimo di strategia, ma più propriamente essa ha un carattere relazionale non riducibile al solo calcolo delle conseguenze.

Una seconda dimensione è riconducibile al termine *policy* e abitualmente in italiano si rende al plurale, qualificandolo: "politiche pubbliche", per riferirsi non tanto a decisioni intraprese, ma a decisioni politiche implementate, a programmi d'azione con cui uno o più livelli di governo esprimono il proprio potere decisionale e di indirizzo.

Un terzo livello attiene alla *polity*, che indica la comunità dei soggetti attivi nella sfera politica e pertinenti per una determinata politica. È a questo livello che si giocano gli aspetti relativi all'inclusione, o all'esclusione, di attori individuali e politici, e i diritti politici di partecipazione, riconoscimento delle appartenenze e delle identità, di critica e dissenso.

La questione su cui vogliamo attirare l'attenzione è che, perché si dia innovazione politica in senso pieno, vi deve essere un cambiamento in tutte e tre le dimensioni implicate dal qualificativo "politica". Un'innovazione che implichi una sola dimensione, non è in senso stretto un'innovazione politica, ma un'innovazione in termini di *politics*, o di *policy*, o della *polity*. Il concetto di innovazione politica è esigente, e non può essere usato con leggerezza, identifica una discontinuità nella sfera politica che implica un cambiamento nelle modalità di esercizio del potere, nei programmi di azione implementati e nella comunità degli attori inclusi e riconosciuti come soggetti politici. In questo senso si distingue dal concetto più ampio e generico di cambiamento politico, che si riferisce essenzialmente alla *politics*. Le innovazioni che comportano cambiamenti duraturi solo su una dimensione della sfera politica costituiscono forme parziali di innovazione politica e, in senso stretto, non potrebbero essere così denominate. Laddove emergono innovazioni politiche, nel significato più articolato del termine, riscontriamo un mutamento nell'*autorità politica*, ovvero nel potere legittimo di prendere decisioni, di implementarle e di giustificarle in termini normativi per ottenere obbedienza o consenso.

Quali possono essere i vantaggi di introdurre nel dibattito il concetto di innovazione politica, così definito? Sono essenzialmente due, e simmetrici. Da un lato, questo concetto permette di politicizzare le

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 8

riflessioni sull'innovazione e il cambiamento istituzionale, per cogliere una serie di esiti dei processi di cambiamento sociale che sono propri alla sfera politica, e rischiano spesso di essere trascurati, minimizzati, ricondotti ad altro e, nell'insieme, spoliticizzati. Di conseguenza importante diviene il legame con il concetto di autorità politica e le sue estensioni. Dall'altro lato, esso permette di recuperare per l'analisi delle dinamiche politiche la categoria di innovazione, che aiuta a insistere sulle dimensioni di apprendimento e di riflessività degli attori e, al contempo, a limitare il linguaggio enfatico e "nuovista" secondo cui ogni novità effimera avrebbe valore e pertinenza.

4. Come avviene l'innovazione politica?

Richiamando alcune acquisizioni della letteratura, possiamo ricordare che perché vi sia innovazione, comunque qualificata, vi deve essere un suo riconoscimento intersoggettivo. Non vi è innovazione se nessuno se ne accorge, se un cambiamento non è riconosciuto e discusso. Detto diversamente, l'innovazione è frutto di riflessività. Ovviamente nelle dinamiche di interazione e nei rapporti di interazione fra gli attori che portano all'innovazione politica, vi sono sempre effetti *by product* non voluti, così come inerzie e dipendenze dai vincoli istituzionali strutturati, ciò nondimeno l'innovazione (politica) non emerge "automaticamente" nell'interazione fra gli attori (de Leonardis, 2001). Richiede un ritorno riflessivo degli attori coinvolti, affinché essi stessi si rendano conto degli effetti di discontinuità prodotti dalla loro interazione e dalle loro decisioni, e vi attribuiscano un valore innovativo.

In questo senso molte innovazioni sono frutto esplicito di quello che la letteratura organizzativa ha chiamato sinteticamente apprendimento. Heclo (1974, p. 304) ricorda che i governi non solo esercitano il potere ma anche "dubitano", e fronteggiano l'incertezza, dandosi così margini per apprendere.

Questo apprendimento attiene spesso alla realizzazione di nuovi compromessi fra *exploration* ed *exploitation*, fra l'esplorazione di nuove piste e possibilità, e lo sfruttamento più efficiente e raffinato di formule organizzative e strumenti già in uso (March, 1991). I compromessi fra *exploration* ed *exploitation*, e l'innovazione che possono implicare, sono legati in senso circolare e retroattivo sia alla realizzazione di "punti di autorizzazione" fatti di alleanze e negoziazioni (Pres-

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 9

sman, Wildavsky, 1973), sia a forme di apprendimento di attori capaci di trarre beneficio da circuiti virtuosi di riflessività in relazione all'informazione e alla conoscenza prodotta.

Non si tratta di ambienti irenici, senza conflitti, ma di ambienti in cui il coordinamento fra gli attori è in grado di strutturare i conflitti e garantirne la funzione associativa – di creazione di legami sociali e di riconoscimento di norme condivise – nonché la possibilità di effettuare scelte con alti gradi di effettività. D'Albergo e Molini (2007), ad esempio, con riferimento alle proteste urbane a Roma, hanno messo in luce come queste siano state in grado di introdurre nuovi temi nell'agenda politica, nuove modalità di partecipazione alle scelte urbanistiche, modifiche degli strumenti grazie all'integrazione fra settori differenti, nonché un cambiamento degli obiettivi di una politica e la conseguente diversa allocazione dei valori di spazi ed edifici. Questo è stato frutto certamente di pressioni e di cambiamento dei rapporti di forza fra le coalizioni, ma anche di modalità riflessive interne all'amministrazione, un apprendimento promosso, se non addirittura sostenuto dalle dinamiche di conflitto.

Lo abbiamo già detto, e non siamo restii a ripeterlo. Non siamo ancora in grado di esprimere una teoria dell'innovazione politica. Molta ricerca occorre ancora prima di giungere ad una teoria di medio raggio in proposito, capace di spiegare il "come" dei cambiamenti politici su differenti dimensioni (*politics*, *policy* e *polity*) delineando meccanismi e processi appropriati. Abbiamo buoni avanzamenti analitici, soprattutto nel campo della "contentious politics" (Tarrow, Tilly, 2007), che iniziano a mostrare i nessi fra ciò che avviene sul piano del rapporto fra innovazioni in termini di *politics* e *policy* o di quanto avviene nel rapporto fra innovazioni in termini di *politics* e *polity*, e in misura minore fra innovazioni nelle dimensioni di *policy* e *polity*[5]. Ad ogni modo, a chiosa sintetica, siamo in grado di dire poche cose su come avvenga l'interazione fra queste tre dimensioni, e di quali variabili tenere maggiormente conto. Questo non ci esime dall'indicare comunque alcune questioni complementari e conseguenti a quanto detto finora.

L'attenzione sull'apprendimento e la riflessività della sfera politica permette di dare peso a istanze e classi di attori assai importanti, e che non a caso ritroveremo affollare i casi studio di cui si compone il volume. Essi non sono solo cittadini ordinari, o decisori pubblici. La sfera politica si affolla di una pluralità di attori in conflitto, figure meno visibili nel discorso pubblico, ma comunque capaci di azione e di influen-

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 10

za. Sono i "mediatori", coloro i quali sono capaci di creare connessioni fra siti e gruppi di persone precedentemente isolati (Diani, 2003); sono i cosiddetti "*esperti*", che maneggiano i codici della conoscenza formalizzata, sanno interpretare il diritto e le dimensioni tecniche degli strumenti dell'azione pubblica; sono, infine, quelle persone che sempre più vengono chiamate "*facilitatori*", aiutano il coordinamento fra gli attori, promuovono la cooperazione, usano selettivamente l'informazione per favorire la cooperazione in ambienti eterogenei e instabili.

Tutte queste figure affollano il campo dell'innovazione politica, favorendola o ostacolandola, in ogni caso piegandola in diverse direzioni, orientando, così, insieme ai vincoli normativi, contabili e strumentali il cambiamento politico. Abitualmente sono impegnate in un intenso lavorio organizzativo, finalizzato a trovare delle forme societarie (sovente consortili) che favoriscano il coordinamento degli attori attraverso la costruzione di partnership pubblico-private per la gestione di beni comuni e servizi collettivi, sulla falsa riga di quelle che in Italia sono chiamate agenzie di sviluppo (cfr. Pacetti, 2009; Tajani, 2010).

Troviamo, quindi, una pluralità di attori abitualmente non considerati negli studi sul cambiamento politico, che tendono a privilegiare partiti, gruppi di pressione, *think tank*, movimenti sociali e mass media, e che raramente considerano gli alti dirigenti della pubblica amministrazione, le commissioni di lavoro, le agenzie a partnership pubblico-privato che gestiscono beni collettivi, le autorità indipendenti e le istituzioni regolative di diritto privato.

Al contempo, occorre ben rimarcarlo, dagli studi sul cambiamento politico si ricavano delle indicazioni cruciali da cui non discostarsi per ragionare su come avviene l'innovazione politica. Essa non può che essere legata all'interazione fra gli attori, molti e differenti, ma rilevanti non per un proprio peso specifico, o capitale pregresso, ma per il loro modo di interagire. In altri termini, l'analisi dell'innovazione politica richiede un approccio relazionale, attento ai rapporti di forza fra gli attori e a quanto accade nelle dinamiche mai prevedibili della loro interazione situata.

Il gioco delle pressioni e dell'influenza avviene sempre all'interno delle relazioni di ciascun attore con gli altri pertinenti, in dinamiche che possono intrecciare e coltivare congiuntamente conflitto e cooperazione. È all'interno di queste relazioni che mutano e si riconfigurano i rapporti di forza (Citroni, 2010), e si esplorano e stabilizzano delle poste in gioco (Lascoumes, 2004, p. 124). È dentro una dinamica di

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 11

interazioni fra gli attori che un evento viene significato, per diventare una questione pubblica trattabile politicamente perché riconducibile a cause identificabili e aperta ad evoluzioni trasformative, e al contempo si fissano l'identità degli attori coinvolti nel conflitto e i loro ruoli (Callon, 1981). È all'interno di queste relazioni che questioni pubbliche vengono ridefinite e tematizzate per cercare di finire nell'agenda dei decisori, nominando i problemi in modo da renderli coerenti con soluzioni auspicate e catene di responsabilità chiare e politicizzate, cosa tutt'altro che scontata nell'attività di governo (Stone, 2009, p. 267).

In effetti, indagini comparative precedenti ci hanno permesso di vedere come nelle interazioni costitutive di una dinamica di conflitto, caratterizzate da rapporti di forza rigidi e opachi, il cambiamento dipenda molto dal modo con cui gli attori più deboli provano a costruire consenso sulle proprie posizioni riferendosi a un ambiente multi-livello, che oltrepassa i confini del contesto locale (Vitale, 2009c). I processi più importanti sono relativi alla creazione di effetti di aggregazione su più scale; alla produzione di una forma di rappresentazione condivisa; alla costruzione di alleanze con i decisori pubblici a più livelli; all'induzione di una forma di traduzione della propria rivendicazione espressa in un linguaggio accettabile dalla pubblica amministrazione (Vitale, 2009b).

Riassumiamo quanto detto finora, prima di aggiungere un ulteriore tassello. L'innovazione politica può essere letta come una dinamica di interazioni all'interno della quale si produce un cambiamento nel modo di significare e discutere di problemi, cause, responsabilità e soluzioni, nonché una differenza nei rapporti di forza e una trasformazione degli attori coinvolti. Contano gli attori, le loro modalità di giustificare l'azione, gli interessi in campo, le istituzioni e gli strumenti che vincolano le arene del conflitto, le dinamiche di interazione, e gli esiti che vi si producono.

In questo gioco di interazione è importante non dimenticare mai che le interazioni rilevanti non avvengono ad un unico livello. È necessario cambiare scala di osservazione più volte per capire queste dinamiche, che hanno un alto grado di opacità, anche per gli attori direttamente implicati (D'Albergo, 2010). Se anche ci concentriamo su cambiamenti che si giocano a livello locale, ad esempio di un ambito territoriale composto da una decina di Comuni, questo non implica che le relazioni rilevanti fra gli attori avvengano solo a questo livello, ma possono esservi interazioni importanti a livello superiore (provinciale,

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 12

ma anche regionale, nazionale, transnazionale), o inferiore (nei quartieri, a livello di isolato, nelle reti familiari, e così via). Dunque, per cogliere appieno le dinamiche politiche occorre cambiare più volte di scala di osservazione, e seguire gli attori nelle loro interazioni multilivello. Per altro, ricerche recenti hanno messo in luce come più ancora che per comprendere dei processi decisionali, è proprio per capire stabilità e cambiamenti politici, così come stabilità e innovazioni nella sfera politica in tutte le sue articolazioni (*politics*, *policy* e *polity*) che occorre guardare con attenzione a chi rappresenta queste decisioni a diversi livelli, e come avviene questa rappresentanza, quale che sia il soggetto che decide, il suo grado di autonomia. Quando, ad esempio, la rappresentanza di interessi e decisioni prese dagli attori di un territorio viene effettuata da reti verticali private capaci di mobilitare risorse su più livelli, ciò ridefinisce ampiamente gerarchie e autorità nella sfera politica (Tosi, Vitale 2011b).

5. Al di là della retorica sul conflitto

Proprio la centralità della dimensione relazionale ci permette di cogliere appieno il nesso fra conflitti e innovazione politica. Il gioco di interazioni fra gli attori facilmente assume dei tratti conflittuali. Il conflitto è, quindi, intrinsecamente legato alle dinamiche di innovazione politica, perché parte integrante delle interazioni fra gli attori.

Una domanda, tuttavia, sorge logica e immediata. Il conflitto non può avere un esito lacerante, e interdire le possibilità stesse di innovazione nella sfera politica, finendo per frammentare gli attori, polarizzarne le visioni, e mantenere gli assetti di potere e le modalità di governo e implementazione delle politiche in uno stato stazionario?

In effetti, una parte della letteratura neo-funzionalista spinge per considerare il conflitto come una risorsa per l'innovazione, stante le funzioni associative e la capacità di produrre riconoscimento di un tessuto normativo comune. Rispetto a queste astrazioni decontestualizzate, ci ritroviamo ad essere alquanto prudenti. Se è pur vero che non ha senso demonizzare il conflitto, che è parte integrante della vita politica in democrazia, al contempo è importante capire al meglio quando, e a quali condizioni, conflitti locali sfociano in innovazioni politiche, o quando invece finiscono a conservare e anzi rinforzare condizioni e rapporti di forza preesistenti.

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 13

Nuovamente non siamo in grado di dare risposte univoche, e formulare ricette semplici e riproducibili. I casi studio che abbiamo selezionato per questo volume mostrano la grande complessità delle variabili in gioco e nuovamente, non ci stancheremo di ripeterlo, la necessità di osservare le dinamiche di conflitto per vedere nelle specifiche situazioni quando e perché sono emerse condizioni di innovazione, o al contrario, di conservazione e inerzia. Nelle scienze sociali, infatti, l'inerzia non è di per sé auto evidente, e i processi di mantenimento di condizioni "date" meritano spiegazioni simmetriche ai processi di cambiamento e innovazione (Latour, 1991; con riferimento alla ricerca su contesti locali, cfr. Vitale, 2009d).

A priori, il conflitto non è un processo foriero di trasformazioni e innovazioni, né in senso sociale né in senso politico (cfr. Hirschman, 1994). Giustamente nella seconda metà degli anni cinquanta, le scienze politiche e sociali hanno evidenziato molto le funzioni associative del conflitto, capace di permettere ad attori differenti di riconoscersi e riconoscere dei comuni riferimenti normativi (Coser, 1957; Daharendorf, 1957, entrambi facendo riferimento a Simmel, 1908). Era una fase "ascendente" del ciclo di proteste operaie, e le scienze sociali negli Stati Uniti e in Europa erano attivamente impegnate a legittimare la protesta e la concertazione fra le parti sociali, cercando di argomentare le ricadute positive di ciò che a prima vista alle fasce superiori del ceto medio poteva sembrare solo disordine disfunzionale. Il conflitto era immediatamente ricondotto a un *cleavage* strutturato, e segnale di un'azione di movimento, leggibile in termini razionali (McCarthy, Zald, 2006). Se in quelle trattazioni si è mai ecceduto nell'immaginare un nesso scontato fra conflitto e innovazione, è comunque vero che l'uso che ne è stato fatto, soprattutto nelle riflessioni sulle tensioni urbane e la pianificazione urbanistica, è risultato spesso ideologico e approssimativo, vedendo nei conflitti sempre e comunque delle forze positive di trasformazione. Qualche ingenuità, ad ogni modo, si è registrata anche nelle scienze politiche e sociali, e negli studi di politica urbana. Non è un caso, infatti, che a fronte dell'emergere di proteste securitarie, di stampo escludente e xenofobo, sia del ceto medio che delle classi popolari, le scienze politiche e sociali siano rimaste a lungo silenti (Biorcio, 2010, p. 106), francamente come inebetite, nell'assenza di strumenti analitici adeguati[6].

La questione potrebbe ormai sembrare scontata e assodata, laddove si tenga conto che i conflitti, e più in generale le crisi possono produr-

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 14

re sia adattamenti conservativi, sia lacerazioni dure, sia eventualmente innovazioni politiche capaci di modificare rapporti di forza, strumenti e modalità di organizzazione dei legami sociali, maggiore inclusione nella comunità politica (in altri termini, ciò che abbiamo definito innovazione politica). In questa direzione, la letteratura è sembrata convergere nel mostrare che le condizioni che permettono l'emergere di siffatte innovazioni da contesti di duro contrasto fra le parti hanno essenzialmente un carattere istituzionale. Sono le condizioni istituzionali che garantiscono il riconoscimento reciproco fra le parti in conflitto, e il comune accettare le regole che permettono alla contesa di proseguire senza la distruzione di una delle due parti, e l'elaborazione di compromessi inediti. È in altri termini il contesto istituzionale a garantire condizioni di mediazione, che evitano le polarizzazioni, e mantengono la dinamica di conflitto aperta a innovazioni possibili. Non a caso, intorno a questo assunto si sono strutturate le principali tradizioni di analisi dei conflitti politici fra gruppi di interessi, e delle loro modalità di composizione in regimi democratici, ovverosia le teorie neo-corporativiste e le teorie pluraliste.

La questione del rapporto fra conflitto e innovazione è tornata assai problematica nel corso degli anni novanta, per aspetti seri, direttamente riconducibili ai cambiamenti sociali e politici delle società occidentali. In primo luogo, la forte ripresa dei flussi migratori, anche in società, come quella italiana, che precedentemente erano state marginalmente toccate da questa esperienza, che hanno pluralizzato i riferimenti culturali e religiosi. In secondo luogo, la destrutturazione delle carriere lavorative e l'aumento della scolarizzazione media, che assieme hanno prodotto un forte aumento di differenziazione sociale e di pluralizzazione di stili di vita e riferimenti valoriali. In terzo luogo, una notevole ripresa di centralità delle identità etniche, così come delle identità territoriali, e una riduzione d'importanza delle identità sociali legate alla classe e alla posizione socio-professionale.

Un quarto punto, su cui ci soffermiamo leggermente di più, è relativo ad una contrazione delle funzioni pedagogiche esercitate dai partiti di massa, e alla simultanea loro cartellizzazione, con una penetrazione ancora più forte all'interno dello stato e delle sue articolazioni amministrative e imprenditoriali, e una strategia di consenso basata sul carisma del leader e l'uso dei mass media (Katz, Mair, 1995; Raniolo, 2000). A livello urbano la cartellizzazione si è tradotta soprattutto in modalità di mobilitazione dell'elettorato e costruzione del consenso

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 15

meno basate sulla presenza nei quartieri e il lavoro politico di base, la distribuzione di servizi e beni divisibili, la socializzazione politica, le reti sindacali e associative (Pinçon, 2010), ma semmai attraverso la realizzazione di grandi progetti urbani, la comunicazione pubblica e la costruzione di un'immagine della città, alla ricerca di risultati immediati e sottolineando il (presunto) carattere interclassista degli interventi (Pasotti, 2009).

In quinto luogo, una certa frattura si è venuta progressivamente a creare fra aspetti relativi (a) alle funzioni di *governo*, e alle relative preoccupazioni di mobilitazione delle risorse, coordinamento degli attori, costruzione di consenso, conseguenze delle politiche in termini di efficacia, equità, efficienza ed effettività, da un lato, e (b) i temi e i problemi legati alla *democrazia*, con i relativi dilemmi legati alla partecipazione, alla influenza del clima di opinione, all'espressione di identità e interessi, dall'altro lato (cfr. Lascoumes, Le Galès, 2007).

Infine, la crescente crisi fiscale dello stato ha avuto almeno due conseguenze qui pertinenti. In primo luogo, ha reso sempre più difficile ricorrere a scelte redistributive, con effetti di sostituzione delle attività di regolazione finalizzate alla composizione dei conflitti, verso forme di regolamentazione contrattuale, finalizzate al più a tenere sotto controllo i costi di transazione, a verificare e incitare gli attori privati (Bifulco, Vitale, 2006). In secondo luogo, ha ridotto i trasferimenti agli enti locali (o quantomeno ne ha bloccato la crescita, cfr. Loughlin, *et al*., 2010), creando le condizioni per un incremento di regimi urbani finalizzati alla crescita, rilevante per i governi locali per ottenere oneri di urbanizzazione necessari alla spesa loro ordinaria, e per intraprendere iniziative di rinnovamento urbano che non potrebbero condurre da sole senza alleanze strette con promotori immobiliari altamente finanziarizzati (Le Galès, 2010)[7].

Ecco così l'emergere di conflitti assai meno negoziabili, in società che sembrano lacerate fra gruppi diversi che fra loro non comunicano, non si capiscono, non si accettano. Al loro cospetto, la politica accentua spesso delle modalità populiste, con la finalità di esacerbare i conflitti e sfruttare i problemi come propria risorsa di consenso. Dal suo canto, l'amministrazione spinge spesso nella direzione di un marcata risettorializzazione, a scapito delle politiche integrate, e di una tecnicizzazione delle scelte politiche più dilemmatiche, mobilitando un armamentario sempre più costituito da indicatori, programmi quadro e controlli (Le Galès, Scott, 2010; Pinçon, 2010).

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 16

6. Condizioni istituzionali per negoziare

Hirschman (1991, pp. 7-8), con la solita arguzia, già all'inizio degli anni novanta, aveva messo in luce gli effetti dissociativi dei conflitti in questo genere di ambienti politico-amministrativi: l'assenza di mediazioni, la politicizzazione in termini populisti e la depoliticizzazione delle scelte sulle politiche pubbliche possono produrre fortissime lacerazioni fra i gruppi sociali. Dopo anni in cui le parti in conflitto *sapevano tutto* l'una dell'altra, ed erano in grado di formulare aspettative attendibili nelle dinamiche di conflitto, a un certo punto ciascun gruppo – in un orizzonte di totale sconcerto, e spesso di mutuo rigetto – si è posto riguardo all'altro la domanda: "Ma com'è possibile che siano diventati così?".

Il riapparire nelle società contemporanee di conflitti che sembrano non negoziabili, e la scarsità di interpretazioni attendibili e sistematiche delle ragioni di ciò, ha portato molti osservatori a dichiarare la propria preoccupazione per l'incapacità delle istituzioni di gestire compromessi fra posizioni inconciliabili. Le condizioni istituzionali che avevano funzionato per permettere al conflitto (sociale) di dispiegare appieno le sue funzioni positive, e mettere in connessione delle polarità che tendono ad opporsi, si ritrovarono indebolite, e la teoria sociale non si impegnò appieno nel rivedere gli strumenti concettuali per cogliere nuovamente i nessi fra conflitto e innovazione. Proprio in questo senso, ricordiamo nuovamente le parole di Hirschman (1994, p. 148), che con efficacia ricordava che negli anni novanta molti scienziati sociali non riuscirono a credere che «i partecipanti (al conflitto) potessero essere così attaccati alle questioni oggetto di un conflitto. Di fronte al sorgere o al risorgere di argomenti non negoziabili, sentiamo esclamare: "Dio ci restituisca la lotta di classe!"».

L'esplosione di conflitti locali su poste in gioco che si pongono come non negoziabili ha messo a dura prova la politica, e non solo a livello locale. La letteratura ha reagito tendendo a mettere in luce come anche i conflitti su questioni più simboliche ed apparentemente non negoziabili, come quelli sui simboli religiosi, potessero essere trattati per trasformarli da conflitti "aut-aut" – in cui la posta in gioco non è divisibile –, a contrasti di carattere "più-meno" – cioè negoziabili –. Così, nuovamente, Hirschman (*ivi*): «

> in fin dei conti, dovremmo imparare qualcosa dal triste esito del tentativo

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 17

> precedente di distinguere tra conflitti costruttivi e distruttivi […]. Ho il sospetto, per esempio, che la categoria dei conflitti non negoziabili del tipo "aut-aut" sia sostanzialmente un'etichetta conveniente per una vasta gamma di problemi nuovi e non familiari che presentano gradi diversi di gestibilità[8].

6.1 Conflitto, mediazione, innovazione politica

Le indicazioni di Hirschman sono molte nette: in tutti i conflitti ci sarebbero parti ed aspetti negoziabili, appigli da cui si potrebbe partire. In lavori precedenti su dinamiche di conflitto molto dure, ad esempio fra attori pro o contro insediamenti abitativi di gruppi indesiderati su cui si esercita una forte pregiudiziale razzista (i rom, ad esempio), abbiamo mostrato effettivamente l'importanza della suggestione di Hirschman: anche nelle situazioni in cui alcuni attori negano agli altri di appartenere alla comune umanità (Vitale, 2008), diversi tipi di mediazione istituzionale sono in grado di elaborare l'oggetto del conflitto e farne evolvere la dinamica in una prospettiva foriera di innovazioni politiche (Vitale, Caruso, 2009).

Riformulando una proposta di Peter Berger (1998), abbiamo costruito una tipologia tripartita, i cui tipi ideali sono la mediazione *imperativa* (una forma di arbitraggio in cui l'esito della mediazione è responsabilità del mediatore ed è vincolante sulle parti), la mediazione *pragmatica* (in cui la possibilità di traduzione di interessi particolari in un interesse collettivo si sostiene sulla base di configurazioni di regole condivise e riconosciute) e la mediazione *espressiva* (in cui fondamentale è il coinvolgimento delle parti e il lavorio sul linguaggio per fare in modo che tutti si esprimano e al contempo ottenere un ascolto reciproco, con l'obiettivo di promuovere un cambiamento profondo e realizzare una certa convergenza, quantomeno su rappresentazioni condivise; cfr. Vitale, 2009e). Quale che sia la forma di mediazione, essa richiede sempre un lavorio sull'interpretazione delle norme e degli standard, attraverso un uso differente degli strumenti a disposizione.

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 18

6.2 Conflitto, partecipazione, innovazione politica

Sottostante molte delle esperienze di mediazione istituzionale dei conflitti vi è indubbiamente una propensione ad ampliare la platea dei soggetti da coinvolgere, sia nel processo decisionale, che nella implementazione delle politiche. La richiesta di partecipazione è stata spiegata in maniera differente in letteratura: da approcci di tipo storico, in termini di evoluzione del funzionamento pratico dei sistemi politici democratici; da approcci allo sviluppo politico (assai diffusi negli Stati Uniti, in particolare, ma con molti echi anche in Italia), nel quadro del cambiamento delle relazioni fra Stato e società civile; da approcci attenti alle relazioni fra attori nelle arene di governance, attenti agli strumenti delle politiche pubbliche e alla loro performatività (cfr. Bherer, 2010, p. 292). I diversi approcci convergono comunque nel mostrare la continua rilevanza nelle dinamiche del conflitto contemporaneo della domanda di partecipazione in relazione alle scelte pubbliche, e al suo impatto innovativo in certuni casi (Fung, Wright, 2003).

In diversi settori di politica locale abbiamo assistito nell'ultimo decennio a un fiorire di strumenti finalizzati a includere e promuovere la partecipazione in fase consultiva, decisionale o di implementazione: partnership pubblico-private, consigli di quartiere, patti territoriali, forme di programmazione partecipata, budget partecipativi, tavoli di concertazione, laboratori di quartiere, *electronic town meeting* (Freschi, Mete, 2010).

Negli Usa, l'analisi della partecipazione nei programmi che insistono sui quartieri e su territori ben definiti ha una lunga tradizione, assai critica in particolare verso la scarsità di fondi a disposizione, il modo assai limitato di circoscrivere le questioni per cui le persone dovrebbero partecipare, nonché per le modalità prescritte per la stessa, spesso incapaci di far esprimere appieno le critiche e le competenze degli abitanti, con effetti di impoverimento dell'innovazione politica potenziale (Cloward, Fox Piven, 1968).

Su questo registro, la letteratura si è molto ripetuta nel corso degli anni, e in riferimento a territori assai differenti. Qualche indicazione più stimolante la ricaviamo dalla letteratura francese. In Francia, tra gli anni settanta e ottanta, tutti i grandi progetti infrastrutturali elaborati senza il coinvolgimento della cittadinanza, sono stati osteggiati, anche con forza, dalle popolazioni locali. A fronte di tali conflitti, nel 1995 la legge Barnier sulla protezione ambientale, ha istituito come strumento

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 19

di politica pubblica il cosiddetto "Débat Public", una procedura di democrazia partecipativa adottata. Le legge ha creato la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), chiamata ad organizzare i dibattiti sulle "grandi opere pubbliche di interesse nazionale che presentano forti sfide socioeconomiche o hanno impatti significativi sull'ambiente e l'assetto del territorio"[9]. La CNDP, in qualità di autorità amministrativa indipendente, ha il compito di vigilare sul processo di elaborazione dei progetti infrastrutturali affinché venga rispettato il principio di partecipazione pubblica. Lo stato di autorità indipendente conferisce alla CNDP la piena autonomia organizzativa nei confronti dell'amministrazione statale pur agendo in nome di essa.

Il Débat Public è uno strumento che ha favorito la partecipazione di cittadini comuni alle discussioni su scelte che riguardano l'intera collettività[10]. Esso ovviamente non è immune da effetti di scrematura che selezionano chi partecipa, spesso creando uno squilibrio a favore degli oppositori all'opera rispetto ai sostenitori (Lefebùre, 2007; Pomatto, 2009), comunque favorendo i soggetti organizzati rispetto ai cittadini comuni atomizzati (Lefevre, 2007; Revel, 2007), come quasi sempre accade nei processi partecipativi (Bassoli, Polizzi, 2011). Il dibattito sul Débat Public è stato generativo: la contestazione pubblica di carattere conflittuale dello strumento partecipativo ha aperto, a sua volta, opportunità di innovazione politica (Gamon, 2008).

Ugualmente, diverse indagini empiriche recenti mostrano come dispositivi di concertazione non necessariamente portino a sedare il conflitto, ma anzi possano rinforzare e sostenere mobilitazioni conflittuali (Deboulet, 2010). Esse hanno spesso un carattere riflessivo, alternando protesta e iniziative per essere inclusi stabilmente dentro le arene di governance (Stone, 2009, p. 259).

6.3 Conflitto, negoziazione, innovazione politica

Nei due sottoparagrafi precedenti abbiamo visto l'importanza dei processi di mediazione e di partecipazione per capire le condizioni istituzionali e regolative che in contesti caratterizzati da conflitto diffuso e localizzato, apparentemente non negoziabile, hanno permesso forme di innovazione politica. Possiamo però spingerci oltre: laddove l'obiettivo è quello di rendere i conflitti negoziabili, un altro criterio che emerge dalle ricerche è quello "diretto" di promuovere forme di nego-

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 20

ziazione fra gli attori in conflitto. Se una delle parti in conflitto è l'amministrazione stessa, diviene importante avere un'istituzione terza indipendente che favorisca direttamente la negoziazione fra tutte le parti (Lizzi, 2009).

Le ricerche sui conflitti relativi alla localizzazione di opere indesiderate ci permettono di precisare la rilevanza dei processi negoziali per favorire la negoziabilità del conflitto: il gioco di parole è voluto, per mostrare come *la negoziazione non sempre, né automaticamente, permetta di ridefinire la negoziabilità delle poste in gioco del conflitto*. Può, comunque, aiutare.

Negli Usa nel 1970 è stata introdotta una procedura di valutazione di impatto ambientale, che ha aperto la possibilità di partecipare ai processi localizzativi ai soggetti interessati. Tra il 1970 e il 1980, a fronte dei numerosi conflitti di carattere ambientale si è giunti all'approvazione a livello federale di una legge, il "Negotiated Rulemaking Act", attraverso il quale, per un periodo sperimentale di cinque anni, è stato possibile creare comitati di negoziazione composti da tutti gli *stakeholder* al fine di redigere proposte normative.

In questo contesto vennero elaborate numerose strategie di risoluzione dei conflitti spesso denominate Alternative Dispute Resolution[11]. Il termine "*alternative*" si riferisce al fatto che, seppur il ricorso alle vie giudiziarie per risolvere i conflitti localizzativi sia diffuso, risulta spesso insoddisfacente, poiché la magistratura, limitandosi all'applicazione della legge, non può tenere conto di tutti i risvolti sociali ed ambientali che i processi localizzativi comportano (Weidner, 1998; Lewansky, 2007).

Anche in Italia, vi è una tradizione di ricerca sui processi inclusivi come strumenti per la risoluzione alternativa dei conflitti (Lewanski, 1997; De Marchi, 1999; Bobbio, 2002; Sclavi, 2008), e sui relativi limiti (Raffini,
2007; Algostino, 2008; Gamon, 2008; Pacchi, 2008; Pucci, 2008).

7. Un approccio in termini di processo politico

Abbiamo detto che mediazione, partecipazione e negoziazione sono pratiche agite da terzi per favorire la negoziabilità del conflitto, e quindi il riconoscimento fra le parti, e l'accettazione o, in alcuni casi, la creazione di norme comuni (Vitale, 2009f). Tuttavia, quanto detto

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 21

finora lascia ancora insoddisfatti in termini teorici e metodologici. Mediazione, partecipazione e negoziazione sono modalità importanti di una condizione istituzionale che contribuisce a spiegare se, e in che modo, da un conflitto emergano innovazioni istituzionali. Al contempo non ci si può limitare ad analizzare la presenza e l'uso di tali forme di azione. La logica della spiegazione richiede una attenzione più precisa ai meccanismi e ai processi che attraversano queste dinamiche. Meccanismi e processi squisitamente politici, che devono essere colti con un linguaggio adeguato.

Non è certo questa la sede in cui poter entrare nel merito dell'analisi delle dinamiche di conflitto come processi politici, per cui rimandiamo alla sintesi recente di Tarrow e Tilly (2007). Vogliamo, però, richiamare alcuni nodi teorici e metodologici che permettono di cogliere al meglio l'importanza dei contributi qui riuniti, anche per un lettore che non abbia consuetudine con il linguaggio e le acquisizioni della scienza politica.

Innanzitutto, quando si analizza una dinamica conflittuale, per capire se vi sono state, o meno, innovazioni, la ricerca deve prendere in considerazione periodi di tempo medio-lunghi. Occorre, inoltre, considerare diversi livelli governo, proprio perché si sta osservando un conflitto locale (su questo punto, nel volume, insistono tutti gli autori): le arene di una politica pubblica, infatti, non sono confinate a un unico livello (cfr. Marshall, 2005) e l'autorità dello stato, ovverosia il suo potere legittimo, è al suo interno frammentato e, al contempo, condiviso (Le Galès, 2002).

L'importanza della pubblica amministrazione nelle dinamiche di conflitto non è, poi, riconducibile solo alle pur importanti funzioni di mediazione. Si pensi, ad esempio, alle indagini che hanno mostrato l'importanza per comprendere l'innovazione politica di processi conflittuali in cui vengono tematizzate le separazioni e l'assenza di collaborazione fra amministrazioni pubbliche differenti, e al proprio interno[12].

Occorre, inoltre, tenere in considerazione le interazioni sociali, in particolare giocate all'interno di *policy community* e *policy network*, ovverosia delle comunità e delle reti coinvolte in una politica pubblica (Richardson, 2000). La loro capacità di azione collettiva non comporta necessariamente dei vantaggi in termini di elaborazione di visione condivisa del territorio, o di inclusione sociale e innovazione. Possono avere tendenze forti alla chiusura, essere tentate dall'allonta-

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 22

narsi da una sfera pubblica che le rende visibili; la letteratura urbana inizia ad essere avvertita della capacità di *policy community* specifiche di lavorare per la destabilizzazione di un settore di *policy* più che per il suo consolidamento incrementale, sia con intenti dichiarati (Stone, 2009, p. 258), sia per ragioni sottratte al discorso pubblico.

Sarebbe un errore, tuttavia, guardare solo a questo genere di interazioni: è cruciale semmai studiare i diversi livelli di coinvolgimento degli attori implicati nella dinamica di conflitto (Thévenot, 2011; vedi anche Vitale, 2009g): non solo quello più pubblico, in cui l'azione è visibile e le argomentazioni degli attori sono espresse in piena pubblicità: è centrale prendere in considerazione anche l'azione più pianificata e routinaria degli attori (Semprebon, in via di pubblicazione), e altresì gli attaccamenti più intimi, emotivi e familiari delle persone al proprio intorno immediato, in cui si giocano questioni importanti di cui tenere conto (Centemeri, 2008), anche se non sempre sono espresse in ogni momento del processo politico (ad esempio il sentimento di appartenenza a una comunità territoriale, o l'identificazione con un paesaggio e dei luoghi per la loro estetica, e non esclusivamente per la loro funzione). Non ultimo, nelle analisi è importante non attribuire a priori attribuzioni dei ruoli ai diversi attori, essendo la fluidità dei ruoli una delle caratteristiche dell'innovazione politica che emerge nelle dinamiche conflittuali (Dupuy, Halpern, 2008).

Quanto detto finora è finalizzato a insistere su una lettura delle dinamiche conflittuali in quanto processi politici, e arricchirla al meglio senza perdere di parsimoniosità. Cosa succede, invece, qualora non si consideri il rapporto fra conflitti locali e innovazione in termini di processo politico, ma come una mera attività tecnica? Ovverosia quando si consideri la costruzione di condizioni di negoziabilità come una pratica da effettuare sulla base di protocolli prestabiliti, a prescindere dalla specificità dei contesti e come se in campo non vi fossero fini collettivi contrastanti fra le parti. A volte l'*expertise*, in particolare nel campo dei conflitti ambientali, subisce un'influenza delle idee mutuate dalla microeconomia, che spingono a pensare che la negoziazione debba avvenire sulla base di un unico criterio di equivalenza (Boltanski, Thévenot, 1991), attribuendo un prezzo e monetizzando la posta in gioco. Non sempre, come vedremo nel capitolo di Pellizzoni in questo volume. Quando accade, invece, si tende a concepire la mediazione come banale creazione di forme di risarcimento basate sulla remunerazione agli abitanti per un "male" concentrato nel loro territorio, foriero di appor-

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 23

tare benefici distribuiti fuori dal territorio (si pensi, ad esempio, ad un inceneritore, o a un impianto di stoccaggio di rifiuti particolari).

L'attribuzione di un prezzo per il male subito avrebbe il vantaggio di rendere il conflitto negoziabile, segnatamente intorno alla valutazione del valore monetario da attribuire al danno in questione. Or bene, l'idea di poter negoziare un conflitto che appare come non negoziabile attraverso un unico criterio di equivalenza, si rivela particolarmente riduttiva, per almeno due ragioni.

In primo luogo, non permette di discutere in maniera radicale se il danno deve essere veramente subito, o se invece non vi siano soluzioni alternative, il che richiede di entrare nel merito complessivo della proposta. Si depotenzia, così, il ruolo potenziale di condivisione dei saperi e di politicizzazione dell'expertise. Inoltre, si sprecano le competenze, l'autonomia, l'intelligenza collettiva radicata in una socialità locale (Deboulet, 2002), le capacità e l'*expertise* data dal semplice fatto di abitare (o di lavorare) in luogo, una competenza data dall'uso degli spazi che apre delle alternative (Rivière, 2010).

In secondo luogo, non considera il fatto che alcune *issue* vengono poste come "incommensurabili" (Centemeri, 2009), e trattarle attraverso un criterio di equivalenza che le monetizza non fa altro che esasperare ulteriormente il conflitto, con possibili esiti in termini di *escalation*, sul piano della violenza, ma anche su quello della rottura del legame sociale e delle possibilità di riconoscimento fra le parti; ma anche con semplici conseguenze di riduzione delle possibilità di innovazione, a fronte della riduzione delle visioni e degli ordini di valore, e di appiattimento della pluralità di livelli di coinvolgimento in campo (Centemeri, 2011).

Riconoscere la politicità dei processi in questione, e ampliare il vocabolario concettuale – la cassetta degli strumenti analitici – con cui si discute di conflitti locali, diviene allora al contempo una modalità per legittimare la varietà e la pluralità delle posizioni in campo (senza ridurle sulla base di un unico criterio di equivalenza), e per rilanciare il tentativo di comprendere, caso per caso, con spiegazioni a medio raggio e non certo attraverso leggi universali, i meccanismi e i processi che hanno portato all'innovazione politica, o piuttosto all'inerzia e al mantenimento dello status quo. Come mostrano molti dei saggi contenuti in questo volume, anche l'inclusione di protocolli di ricerca attenti a una pluralità di livelli di coinvolgimento degli attori, lungi dall'indebolire un approccio in termini di analisi del processo politico,

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 24

lo arricchisce permettendo di cogliere processi che hanno conseguenze politiche, ma la cui origine non può essere colta con le sole categorie della politica (Biorcio, 2003).

8. Le sfide per la ricerca

Nelle indagini più recenti sui conflitti locali possiamo rintracciare qualche ulteriore spunto di tipo prevalentemente metodologico, relativo all'importanza delle specificità dei contesti in cui si dispiega il conflitto e al valore potenziale di indagini comparative. Possiamo, tuttavia, riscontrare anche alcuni limiti diffusi nella letteratura, che se nominati possono essere meglio affrontati da ricerche future.

Procediamo con ordine: nella letteratura empirica più recente emerge come elemento condiviso una forte attenzione ai contesti. Il rapporto fra conflitti locali e innovazione politica risente certamente di dinamiche congiunturali dell'economia e di elementi generali di processi politici che si dispiegano a livello extra-locale. In particolare, i cicli di protesta e di mobilitazione transnazionale hanno una forte capacità di riformulare i quadri concettuali principali (*master frame*) e i repertori di azione diffusi a livello locale (Alteri, De Nardis, 2010). Dentro questa complessità, il nesso fra contrasti e innovazione politica sembra essere, comunque, assai radicato alle specificità sociologiche dei contesti territoriali in cui si dispiegano le dinamiche conflittuali. Certamente la letteratura si è soffermata maggiormente sui contesti urbani, rispetto a quelli rurali o di urbanizzazione diffusa (Mayer, 2010), e maggiormente sulle grandi città rispetto al tessuto di piccole e medie città di cui è composta prevalentemente l'Europa (con alcune eccezioni, tra cui Le Galès, 2002; vedi anche Pink, 2009). In alcune ricerche il contesto urbano viene interpretato addirittura come possibile veicolo per favorire la nascita di nuove logiche di azione (Nicholls, 2008) e l'emergere di diversi significati della protesta (Boudreau, *et al.*, 2009) fino al punto di influenzare l'immagine stessa del conflitto (Stavrides, 2009). Le analisi insistono molto sull'importanza del contesto locale e della forma assunta dalle relazioni fra gli attori, siano essi attori economici e coalizioni finalizzate alla crescita (in particolare nella letteratura sui regimi urbani, cfr. Kantor, *et al.*, 1997[13]), piuttosto che reti di gruppi locali e associazioni non-profit (Gualini, Becker, 2009) in grado di costruire relazioni orizzontali e verticali (Baldassarri,

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 25

Diani, 2007) e interpretare le opportunità aperte nelle faglie del potere locale (Garcia, 2006). Elementi sempre attuali di competizione fra i leader presenti nelle organizzazioni, in particolare di quelle meno potenti, assumono un peso a volte preponderante; tra questi la ricerca di prestigio personale e i tentativi di assumere visibilità ed essere riconosciuti politicamente dagli altri attori (Harding, 2009).

Proprio l'importanza dei contesti, e delle loro specificità, porta a dare valore alle indagini di stampo comparativo. Esse sono per la verità ancora assai poco sviluppate[14], pur avendo grandi potenzialità.

Ugualmente, si trovano in letteratura pochi studi longitudinali che permettano di discutere cicli di protesta lunghi, e di verificare nel tempo la solidità delle eventuali innovazioni emerse. Se la letteratura inizia a guardare con attenzione ai *policy outcome* delle mobilitazioni urbane (Giugni, 2004), lo fa prevalentemente con riferimento a movimenti sociali ampi e caratterizzati da mobilitazioni nazionali e transnazionali, mentre è meno attenta ai fenomeni di conflitto disperso e localizzato (fra le eccezioni, si veda Kubler, 2000).

Emergono, oltre a ciò, altri limiti nella letteratura disponibile. Si tende in generale, nel tentativo di comprendere i conflitti come processi politici, ad identificare una catena di variabili intervenienti, in alcuni casi ordinate gerarchicamente, piuttosto che a procedere a una «ricostruzione diacronica delle interdipendenze e delle interazioni tra variabili micro e macro, tra struttura e processo» (Capano 1995, p. 158).

Certamente, inoltre, la letteratura non esplora a sufficienza gli esiti a lungo termine dei cambiamenti o delle innovazioni politiche analizzate, e quindi dice poco sul piano della loro sostenibilità e robustezza (per una eccezione, cfr. la letteratura analizzata in Ostrom, 2005).

Sul piano teorico, ancora, spesso la nozione di innovazione considerata è assai banale: da un lato non tiene pienamente conto degli aspetti riflessivi di apprendimento propri del concetto stesso; dall'altro lato raramente guarda con attenzione agli esiti di innovazione articolando con precisione le tre diverse sfere della politica (*policy*, *politics* e *polity*), prediligendo a seconda dei casi l'una o l'altra, senza neanche fare cenno alle altre dimensioni.

Sul piano della scelta dell'oggetto di studio, infine, nonostante alcune ricerche ormai datate, tendenzialmente extra-europee (cfr. Ostrom, 1972) e alcuni casi di conflitti ambientali e su infrastrutture di trasporti su aree vaste, le ricerche tendono a negligere la rilevanza delle forme di collaborazione e coordinamento fra diverse città nelle dinamiche di

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 26

conflitto locale. È un campo che risulta invece assai promettente per poter capire i meccanismi dell'innovazione politica. Permetterebbe di cogliere al meglio quanto attiene alla gestione di beni collettivi locali per competitività e di *utilities*. Consentirebbe anche di acquisire maggiori conoscenze fini sulle relazioni inter-governative – fra governi locali – e modalità di ricomposizione dello stato, su cui Alan Harding (2009, p. 38) ha di recente attirato l'attenzione, identificandola come una delle principali sfide per le ricerche di *urban politics*.

9. Le principali acquisizioni delle ricerche raccolte in questo volume

Gli studi caso raccolti in questo volume non rispondono ai limiti precedentemente sottolineati: non sempre hanno un carattere comparativo e, sebbene ricostruiscano nel tempo e con dovizia la dinamica di conflitto, non analizzano attraverso protocolli di follow-up sistematici le innovazioni prodotte. Pur nel limite, perciò, dello stato attuale della conoscenza, è nostro parere che essi favoriscano un certo avanzamento rispetto alle conoscenze finora a nostra disposizione. La loro lettura di insieme permette di ricavare un buon catalogo di questioni da tenere sotto osservazione in vista di ricerche future, anche di carattere sistematico e comparativo.

Nel primo capitolo, di Centemeri, partiamo da un caso in cui, a seguito di un tragico caso di crisi ambientale locale, il disastro di Seveso, una possibile "finestra di opportunità" non si traduce in innovazione politica a livello locale, ma solo a livello della regolazione europea. La forte mobilitazione militante, basata su un repertorio di azione tipicamente protestatario, critica il capitalismo ma risulta indifferente rispetto ai sentimenti e al senso di attaccamento al proprio territorio, attirandosi così l'ostilità della popolazione locale. Sul piano teorico, il capitolo pone in maniera esemplare la centralità della nozione di "regime di coinvolgimento" per l'analisi dei conflitti in quanto processi politici. Con riferimento alla riflessione sull'innovazione politica, segnala l'importanza di ancorare l'azione politica al territorio, la rilevanza di mantenere aperti luoghi di ascolto per valorizzare diversi regimi di coinvolgimento per evitare effetti di chiusura comunitaria, il ruolo fondamentale che giocano le organizzazioni intermedie, e le associazioni politiche e religiose in particolare, la centralità delle tensioni fra partecipazione e rappresentanza, con i rischi che le proteste

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 27

non siano in grado di rappresentare appieno, e con un vocabolario adeguato, le istanze più a cuore di chi abita un territorio con una forte identità locale.

Il secondo capitolo, di Dupuy e Halpern, costituisce un avanzamento di grande interesse sul piano dell'articolazione fra diversi livelli di governo nelle dinamiche conflittuali. La dinamica empirica è ricostruita con estrema cura, e permette una disamina dell'interazione fra attori appartenenti a diversi livelli. Il ricorso alla comparazione permette di attirare l'attenzione sul nodo degli strumenti delle politiche pubbliche. L'azione degli attori non è vincolata solo da rapporti di forza, "*patterns* di vantaggi distributivi" (Knight, 1992, p. 9) e strutture di opportunità politiche ed economiche: gli strumenti preposti al coordinamento fra i diversi livelli di governo coinvolti giocano un ruolo maggiore, e devono essere tenuti in debito conto nelle analisi. Il saggio permette anche di riflettere sulle tensioni fra gli interessi territoriali e il cosiddetto interesse generale, definito sulla base di priorità strategiche dallo stato (si tratta di aereoporti, che trovano un'iscrizione nello spazio, ma il cui ruolo geo-politico non può che essere di rilievo nelle relazioni internazionali). Sono proprio queste tensioni a essere un motore importante nella dinamica di conflitto, e a diventare tema su cui si dispiegano diverse posizioni, e divengono possibili momenti di apprendimento.

Sull'apprendimento insiste molto il terzo capitolo, di Bulsei. A fronte di una crisi ambientale, un conflitto si dispiega nel lungo periodo, e coinvolge diverse amministrazioni locali, provinciali e regionali, impegnate in una difficile contesa con lo stato centrale. Nella dinamica emergono spazi di apprendimento in cui si elaborano e modificano proposte e soluzioni grazie ad amministrazioni locali che acquisiscono capacità di mediazione tra interessi generali ed esigenze locali (anch'esse a loro volta plurali). Nulla è tuttavia scontato, e il conflitto riapre i termini tecnici di questioni relative all'inquinamento di una vasta area, nei suoi termini sia biologici, sia sociali ed economici. E proprio nella varietà di piani di analisi tenuti aperti dal conflitto risiedono le basi dell'apprendimento. Si producono così programmi di azione pubblica a livello ministeriale che interagiscono con le dinamiche locali. Vi ha giocato un ruolo importante anche la sperimentazione e la successiva messa a regime di meccanismi partecipativi adatti ad includere i saperi locali e profani, portatori di una forma di un "egoismo maturo", in cui identità e solidarietà si coniugano insieme.

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 28

Sull'*expertise* nei processi decisionali insiste, invece, il quarto capitolo. Pellizzoni mette in discussione la vulgata secondo cui necessariamente la tecnicizzazione di una controversia ambientale debba smorzare un conflitto e quindi contribuire a chiudere spazi discorsivi e depoliticizzarlo. Appoggiandosi anch'esso su uno studio comparativo, mette in luce come l'*expertise* possa assumere un ruolo di autorità morale e cognitiva a cui ricorrere nel caso in cui l'appello a imperativi e valori condivisi venga respinto con forza, o qualora dubbi e obiezioni tecniche diventino assillanti, nel contenzioso giudiziario o nella sfera pubblica. Nelle diverse fasi del conflitto, di lacerazione, *impasse*, confinamento o inclusione intervengono diverse figure di *expertise*: contro-expertise ed expertise partigiana, autonoma, partecipativa. L'esperto può mettere a disposizione strumenti che favoriscono la condivisione di saperi, diagnostiche e piani di azione, giocando così un ruolo di politicizzazione, che appunto articola e rielabora i rapporti fra tecnica e politica, costituendo le basi per evoluzioni impreviste delle dinamiche di conflitto e per la generazione di innovazione. Anche nei casi analizzati da Pellizzoni, niente è scontato, niente è automatico o anticipabile, e la dinamica politica è frutto essenzialmente delle interazioni fra gli attori, presenti a diversi livelli.

Anche nel capitolo quinto, di Pattaroni e Breviglieri, la dimensione non prevedibile delle dinamiche di conflitto assume un ruolo centrale. Dando conto di una lunga stagione di conflitti urbani e lotte per la casa a Ginevra, i due autori mostrano l'emergere di regolazioni istituzionali fortemente innovative. Esse non sono spiegabili attraverso culture politiche e amministrative locali, o tradizioni di regolazione dell'informale. Semmai, è proprio l'azione conflittuale dal basso che ha spinto e creato le condizioni per la realizzazione di regolazioni capaci di assumere una apertura a diverse concezioni dei modi di vivere e abitare. Non scontato nemmeno l'esito collaborativo fra *squatter* e amministrazione pubblica. La dinamica politica ha di fatto riformulato le visioni rispettive delle parti in conflitto, creando qui condizioni di riconoscimento reciproco e una certa innovazione nella produzione normativa. L'amministrazione ha accettato gli ideali di partecipazione e di diversità di cui sono portatori i "movimenti dal basso", e si è impegnata nella co-progettazione di interventi pubblici flessibili in grado di integrare le diverse esigenze dei destinatari, attribuendosi principalmente un ruolo di supervisione e coordinamento.

Nel sesto capitolo, Podestà entra specificamente nel tema della me-

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 29

diazione, e del rapporto fra conflitto, strumenti dell'azione pubblica e possibilità di innovazione. Se la realizzazione di uno strumento di mediazione per risolvere un conflitto può produrre innovazione politica, questo non è mai scontato. Le caratteristiche di processo che nel caso del conflitto sull'alta velocità in val di Susa hanno fatto dell'Osservatorio per il nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione uno strumento importante di mediazione attengono in primo luogo alla predisposizione di processi concertativi su più livelli (dal locale al sovra locale), in particolare nella fase *pre*-progettuale. Gli effetti di innovazione parziale prodotti sono dipesi anche dall'individuazione di un mediatore in grado di comprendere e governare le aspettative, e non solo gli interessi di tutti gli attori coinvolti. Da notare anche aspetti tutt'altro che di dettaglio, relativi all'inclusione nel processo di tutte le parti che avevano un interesse nella questione e alla predisposizione di un formato organizzativo strutturato e condiviso.

I problemi della condivisione, della comunicazione e della collaborazione sono al centro del caso studio dell'ultimo capitolo, di Cinque e Sjölander-Lindqvist. Il tema a prima vista un po' esotico (la regolazione dei lupi e degli animali predatori in Svezia) è invece capace di illuminare meccanismi e processi assai diffusi, e non solo in ambienti rurali. A fronte di un conflitto forte fra allevatori e ambientalisti, e fra comunità locali e stato, la dinamica politica ha portato a ridefinire le politiche introducendo dispositivi di cooperazione e azione collettiva fra gli allevatori, che hanno permesso di riformulare un problema che si era posto come non negoziabile e rendere possibile la convivenza fra animali di allevamento e predatori in uno stesso territorio vasto. Al centro dell'innovazione politica realizzata vi è un lavorio fine sulla comunicazione, sulla costruzione di fiducia e sulla risposta alle esigenze concrete delle diverse parti in conflitto. Si tratta quindi di un caso in cui l'innovazione ha piegato e ridefinito le *modalità* di implementazione di una politica, e non il contenuto di una decisione. La dinamica del conflitto è stata in grado di produrre questo genere di innovazioni grazie al confronto tra comunità locali e rappresentanti dell'amministrazione al fine di condividere le finalità delle norme nazionali e la costituzione di spazi di discussione nei quali i cittadini hanno individuato una serie eterogenea di misure relative agli eventuali disagi che la politica di ripopolamento degli animali predatori avrebbe potuto causare (e non solo compensazioni monetarie). L'innovazione prodotta ha avuto come cardini la predisposizione di un protocollo di comu-

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 30

nicazione efficace fra gli allevatori e la selezione condivisa di soggetti "chiave" da coinvolgere nel processo collaborativo.

Con questo volume abbiamo voluto indagare gli impatti delle dinamiche di conflitto. Abbiamo voluto fornire una cassetta di attrezzi analitici e metodologici per capire se e come nelle dinamiche conflittuali emergano forme di innovazione politica dei territori. Non ci siamo arrischiati nel formulare un modello compiuto di analisi, né tantomeno delle indicazioni di *policy* inducibili da osservazioni rigorose. Abbiamo voluto privilegiare la pluralità di punti vista, foriera di maggiore apprendimento per il lettore. Abbiamo voluto discutere il nesso fra conflitto locale e innovazione politica mettendone in luce il carattere mai scontato, e l'assenza di automatismi che conforterebbero qualcuno, ma sarebbero falsi da sostenere. Il conflitto locale, di per sé, non basta alla produzione delle innovazioni politiche di cui tanto abbiamo urgenza, a fronte delle sfide che le società devono affrontare, sia sul piano della capacità di governo, sia su quello prettamente democratico. In effetti, le condizioni che favoriscono l'emersione di innovazione politica dalle dinamiche di conflitto sono lungi dall'essere chiare, riconducibili a poche variabili cruciali, difficilmente iscrivibili in un modello parsimonioso. A maggior ragione dobbiamo continuare la ricerca e promuovere la riflessione su casi argomentati, e impegnarci in disegni di ricerca comparativa. Le ricette confortano, ma nonfavoriscono l'apprendimento.

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 31

10. Ringraziamenti

Questo volume è frutto del lavoro svolto per tre anni di seguito nel corso dei panel organizzati dai due curatori nell'ambito del convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica. Con grande riconoscenza, in maniera per nulla formale, vogliamo ringraziare la SISP come associazione e la sua segreteria per il prezioso lavoro organizzativo volontario e i coordinatori delle sessioni che nel corso degli anni hanno ospitato i nostri panel e ci hanno aiutato per la loro riuscita, sempre incoraggiandoci a introdurre qualche innovazione per favorire il confronto scientifico: Luigi Bobbio, Donatella della Porta, Liborio Mattina, Leonardo Morlino e Gianni Piazza.

Un ringraziamento particolare a tutti i partecipanti ai panel con i quali abbiamo avuto l'opportunità di discutere e approfondire i temi affrontati nel volume: Maitreyee Bardhan Roy, Sophie Body-Gendrot, Lorenzo Bosi, Marc Breviglieri, Gian-Luigi Bulsei, Loris Caruso, Mercè Cortina i Oriol, Helena Cruz, Claire Dupuy, Maria Fabbri, Aude-Claire Fourot, Audrey Freyermuth, Gemma Ubasart i Gonzàlez, Charlotte Halpern, Pedro Ibarra i Güell, Olivier Legros, Florent Joerin, Emanuele Leonardi, Claudia Ximena Lopez-Rieux, Sabine Menu, Luca Pattaroni, Mathieu Pelletier, Luigi Pellizzoni, Arianna Sale, Annelie Sjölander-Lindqvist, Luis del Romero Reanu, Michela Semprebon, Pedro José García Sánchez, Catherine Trudelle, Paul-Y. Villeneuve.

Per il contributo professionale nelle traduzioni e nella realizzazione della copertina ringraziamo rispettivamente Myriam Giargia e Tabatha Lyn: la qualità del loro lavoro e l'attenzione con cui hanno discusso con noi sono state di grande aiuto.

Il progetto editoriale non si sarebbe potuto concretizzare senza il contributo di Marco Revelli e Gian-Luigi Bulsei del Centro Interdipartimentale Volontariato e Impresa Sociale dell'Università del Piemonte Orientale, e al sostegno del Centre d'études européennes di Sciences Po Paris, nonché di Marco Oberti e Patrick Le Galès e di tutti i colleghi del programma "Cities are back in town" di Sciences Po Paris, ai quali pertanto va il nostro più sincero ringraziamento.

Un pensiero particolare ad Alberto, Michele ed Eleonora, a Michela e a Eva Lucia per la loro costante pazienza ed insostituibile appoggio.

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 32

Note

[1] La presente introduzione è frutto di un lavoro comune; tuttavia la stesura dei vari paragrafi va così attribuita: Tommaso Vitale par. 1,2,3,5,6.1,7 e 8; Noemi Podestà par. 4, 6, 6.2,6.3; Tommaso Vitale e Noemi Podestà par. 9 e 10.

[2] Il riferimento è direttamente al lavoro di Scott (1998), che tuttavia si riferisce al livello nazionale dello stato. Egli mostra come la leggibilità di una società sia un processo cruciale che lo stato ha cercato di produrre al fine di poter governare l'ambiente e le popolazioni.

[3] Sulla distinzione fra competitività e attrattività, si veda Pacetti (2009).

[4] Vi partecipano sempre più, non solo le persone che abitano in un determinato contesto, ma anche le persone che hanno acquisito un senso di appartenenza a un preciso luogo (ad esempio, per ragioni di socializzazione infantile), anche qualora vivano a distanza (Andreotti, *et al.*, 2011). Anzi, il non risiedere (più) fisicamente nei quartieri oggetto di mobilitazione è una risorsa per favorire il cambiamento di scala della protesta, e l'attrazione di risorse e la messa in atto di forme di pressione più sfaccettate (Della Porta, Fabbri, 2011).

[5] Si vedano in questa direzione, e con riferimento a dinamiche locali, alcune importanti ricerche anche italiane, che pur non arrischiandosi nella direzione di teorie di medio raggio, forniscono comunque preziosi elementi empirici per avanzare; cfr. Caponio (2006); Kazepov (2010).

[6] Per una ricostruzione della letteratura in lingua italiana, dalle lotte urbane ai comitati di quartiere, ci permettiamo di rimandare a Vitale (2007b).

[7] La rilevanza delle funzioni identificanti dei partiti di massa nella costruzione di condizioni per gli esiti associativi del conflitto era stata ampiamente sottovalutata dalla scienza politica, sia nella tradizione pluralista americana che in quella neo-corporativista europea. Sul punto aveva fin da subito attirato l'attenzione Pizzorno (1966; 1977). In questa direzione vanno anche le interpretazioni del ruolo dei partiti nel contrastare il terrorismo, e non solo delle istituzioni parlamentari, redistributive e penali (Tarrow, 1990; Della Porta, 1996).

[8] Non è un caso che la definizione "classica" di regolazione insistesse sull'importanza di "forme di coordinamento delle diverse attività e delle relazioni fra gli attori, che permettono l'allocazione delle risorse legate a queste attività e a questi attori, per la strutturazione dei conflitti, in termini di prevenzione e composizione" (Lange, Regini, 1987, p. 13; vedi anche Vitale, 2001).

[9] Senza trascurare anche lo sviluppo di dinamiche di forte finanziarizzazione delle città stesse, che hanno fatto ricorso massiccio a una grande varietà di stru-

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 33

menti finanziari.

[10] Un segnale di questa fragilità istituzionale è dato anche dalla progressiva difficoltà nella costruzione di forme di coordinamento fra diverse agenzie e di integrazione fra differenti settori di politica al fine di creare le condizioni più adeguate alla gestione dei conflitti che emergono inizialmente come non negoziabili (Lawless, 2002, p. 1342).

[11] Gli obiettivi dichiarati del Débat Public sono l'informare la popolazione attraverso la diffusione di materiale, il permettere a tutti di esprimere perplessità e formulare domande, osservazioni e critiche, l'accompagnare il committente nella progettazione presentandogli tutte le osservazioni e i contributi pervenuti dai partecipanti.

[12] Il Débat Public è destinato a tutta la popolazione interessata senza alcuna limitazione, deve essere avviato il prima possibile (come sancisce la nota "Convenzione sull'accesso all'informazione, sulla partecipazione del pubblico al processo decisionale e sull'accesso alla giustizia in materia ambientale", sottoscritta ad Aarhus, Danimarca, il 25 giugno 1998) in modo che la discussione possa essere avviata a partire dall'opportunità del progetto e non solo dalle modalità di realizzazione (Revel, *et al*., 2007).

[13] Come sintetizza Luigi Bobbio (1994, p. 13), l'Alternative Dispute Resolution è un approccio che si propone di "affrontare i conflitti attraverso processi negoziali a cui tutte le parti interessate partecipino in modo volontario e informale (ossia al di fuori di qualsiasi costrizione giuridico-legale) attraverso relazioni faccia a faccia, che mirino a produrre, come risultato finale, un accordo liberamente sottoscritto".

[14] Con riferimento ai conflitti locali sull'immigrazione, cfr. Allasino, Bobbio, Neri (2000), Ponzo (2008) e Cozzi (2009); sul rapporto fra conflitto urbano, complessità e frammentazioni istituzionali e assenza di innovazione politica, cfr. Lawless (2002); più in generale, sull'innovazione amministrativa, cfr. Vino (2007).

[15] Queste coalizioni rischiano spesso di divenire una sorta di "regime", ovverosia "un gruppo informale, ma relativamente stabile che ha accesso a delle *risorse istituzionali* che gli permettono di avere un ruolo considerevole nelle decisioni di governo (Stone, 1987, p. 4; per una discussione dei limiti e dei vantaggi di questo approccio per il caso italiano, cfr. Tosi, Vitale, 2011a).

[16] Nonostante vi siano alcuni investimenti precisi da parte delle associazioni scientifiche per incoraggiarli sia a livello italiano, in seno alla Società italiana di scienza politica, che a livello internazionale, soprattutto nel Comitato di ricerca n. 21 di Sociologia dello sviluppo urbano e regionale dell'International Sociological Association e, negli Stati Uniti, dall'Urban Affairs Association.

podesta? vitale2:podestà 27-12-2010 16:29 Pagina 34