



RAPPORTO "INDUSTRIA E SOSTENIBILITÀ"

QUARTA PARTE

SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE

SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE _____	1
LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E LA LEGGE DI DELEGA AMBIENTALE _____	1
SEMPLIFICAZIONE E STRUMENTI VOLONTARI DI CERTIFICAZIONE AMBIENTALE _____	4
LA GOVERNANCE DEI CONFLITTI TERRITORIALI _____	7

LA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE E LA LEGGE DI DELEGA AMBIENTALE

di Francesco La Camera

Troppo spesso la semplificazione delle procedure è intesa nei termini di una compressione generalizzata dei tempi a disposizione degli organismi competenti e per le procedure d'informazione e partecipazione dei cittadini. Il testo approvato dal Governo Berlusconi in attuazione della delega in materia ambientale è uno degli esempi peggiori di tale approccio. Si fa qui riferimento alle norme concernenti le procedure autorizzative ed in particolare le procedure di valutazione ambientale, incluse quelle concernenti la prevenzione e riduzione integrata dall'inquinamento.

Alla riduzione sistematica ed ingiustificata dei tempi istruttori e per la partecipazione dei cittadini si accompagna, nella proposta di quel Governo, una burocratizzazione non funzionale di tutti i momenti procedurali. Il risultato: un complessivo appesantimento e la sostanziale rinuncia da parte dell'amministrazione ad esercitare il proprio ruolo di bilanciamento degli interessi pubblici e privati.

E' inutile qui fare riferimento alle numerose altre manchevolezze del testo anche riguardo le incongruenze con le esistenti previsioni legislative riguardanti la Conferenza dei servizi, lo sportello unico e la procedura di VIA. E' facile prevedere un aumento del già consistente contenzioso e delle incertezze per gli operatori.

Al di là degli strampalati tentativi posti in atto, il problema della semplificazione va affrontato anche cogliendo i suggerimenti dell'esperienza. Questa mostra, a proposito della valutazione d'impatto ambientale, come la difficoltà più rilevante sia derivata dalla mancanza di un quadro di riferimento complessivo, ai diversi livelli territoriali (nazionale, regionale, locale), a cui rendere coerente e funzionale il processo di valutazione.

L'esperienza delle procedure di valutazione di impatto ambientale ha difatti spesso evidenziato, a causa dell' assenza di un quadro di riferimento strategico complessivo e definito, nel cui ambito svolgere l'esercizio della valutazione, margini inappropriati di discrezionalità tecnica, con riflessi indesiderabili sulla discrezionalità politica. Anche i meccanismi partecipativi non hanno mostrato, salvo casi sporadici, grande efficacia, e risultano ormai compressi, dall'evoluzione recente della normativa, in tempi che ne impediscono un apporto effettivo al processo decisionale.

Tali considerazioni possono già da ora valere anche a proposito della valutazione ambientale c.d. strategica, recentemente introdotta nell'ordinamento comunitario.

Difatti la situazione attuale spesso segnala poca chiarezza o finanche l'inesistenza, di una relazione o coerenza fra i diversi strumenti di pianificazione territoriale e di settore, sia per quanto riguarda disegni strategici a livelli diversi (nazionale, regionale, locale), sia fra strumenti diversi nello stesso ambito territoriale.

Come è noto, il nostro sistema è caratterizzato da numerosi strumenti che intervengono a vario titolo nell'organizzazione delle funzioni territoriali (ad es. uno stesso territorio può essere interessato da una pianificazione di tutela (un piano paesistico), o da un Piano territoriale di coordinamento, essere parte di un bacino idrografico, soggetta a un piano dei rifiuti o delle acque, o ancora ad un piano di sviluppo industriale, un piano Anas per la rete viaria etc.). Tali strumenti sono definiti secondo procedimenti che variano nei tempi di elaborazione e validità, nel coinvolgimento degli interessati, nelle responsabilità progettuali ed attuative.

Al fine di rendere pienamente efficace l'esercizio della valutazione ambientale, tale situazione dovrebbe essere profondamente innovata definendo un sistema di pianificazione/programmazione con gerarchie ben definite, che parta dal livello nazionale e si proietti verso gli enti locali avviando un processo interattivo. In tale ambito le strategie di sviluppo sostenibile, ad ogni livello, possono rappresentare l'elemento unificante.

Il nostro paese, avendo approvato una strategia nazionale di sviluppo sostenibile, avrebbe finalmente definito un primo importante tassello che ha le potenzialità per orientare una profonda revisione dei processi decisionali.

Ad essa dovrebbero seguire l'adozione delle strategie regionali, e poi di quelle locali, ove i processi di Agenda 21 potranno diventare il punto di riferimento per una complessiva ridefinizione delle relazioni fra i diversi strumenti di pianificazione. Ogni disegno strategico dovrebbe chiaramente indicare la coerenza ed il contributo alla realizzazione degli obiettivi/azioni di livello superiore.

Per quanto riguarda le procedure di valutazione, ne consegue che, assicurando i disegni di strategia di sviluppo sostenibile, coerentemente e ad ogni livello, la definizione di griglie di obiettivi ambientali e quindi, implicitamente, delle condizioni di sostenibilità per l'attività economica e sociale, il fine ultimo del processo valutativo è

quello di assicurare che politiche, piani e programmi settoriali o territoriali, ad ogni livello, siano coerenti e contribuiscano agli obiettivi di sostenibilità.

Una possibile metodologia presente nella letteratura scientifica è quella dell'utilizzo di appositi test di sostenibilità. Tale approccio può essere mutuato anche per l'analisi dei progetti. In estrema sintesi occorrerebbe innovare profondamente il sistema di valutazione oggi altamente discrezionale e spesso arbitrario. Le lungaggini e l'indeterminatezza dei presupposti decisionali derivano dalla mancanza di quadri di riferimento a cui ancorare il processo valutativo. Strategie di sviluppo sostenibile a tutti i livelli offrirebbero un quadro di riferimento certo per la valutazione che potrebbe essere condotta in ambiti predefiniti con grande vantaggio in termini di trasparenza, efficacia e durata dell'iter valutativo.

La semplificazione non può essere considerata solo alla luce della compressione dei tempi a disposizione per l'informazione e la partecipazione del pubblico, per la valutazione o anticipando la fase della valutazione al progetto preliminare, quando la mancanza degli elementi complessivi per la valutazione degli impatti inficia il rispetto della normativa comunitaria. Le norme comunitarie e la Convenzione di Aarhus prescrivono che le scadenze definite per le diverse fasi valutative devono concedere un tempo sufficiente per informare il pubblico e consentire allo stesso di prepararsi e di partecipare efficacemente al processo decisionale in materia ambientale! Trenta giorni sono un periodo sufficiente per consentire una partecipazione efficace al processo decisionale concernente il ponte di Messina o un'autostrada? Certamente no.

In linea generale: non possono prevedersi gli stessi tempi per lo svolgimento di procedure per un allevamento di suini, per un impianto eolico o il ponte sullo stretto. Una possibile soluzione è quella di lasciare a futuri decreti ministeriali i tempi della procedura con riferimento alle diverse tipologie e rilevanza delle opere. Tale soluzione potrebbe accompagnarsi alla possibilità che, con accordi procedurali volontari, le autorità competenti e singole imprese o settori produttivi, salvaguardando i diritti all'informazione ed alla partecipazione del pubblico, concordino modalità condivise per lo svolgimento delle procedure.

Per quanto riguarda invece la sostanza del processo valutativo vale quanto appena detto: tempi più rapidi e certi saranno possibili solo innovando sostanzialmente la natura del processo valutativo che dovrà rispondere a due principali domande:

- il piano/programma o progetto è coerente al pertinente livello strategico?
- se coerente, quale contributo apporta agli obiettivi della strategia di sviluppo sostenibile?

La valutazione ambientale strategica e la valutazione d'impatto ambientale dovranno riferirsi al livello strategico pertinente. Motivo centrale dell'analisi sarà la valutazione della coerenza ed il contributo alla realizzazione degli obiettivi/azioni di livello superiore. Tale analisi potrà essere condotta attraverso l'utilizzo sistematico del c.d. *Test di sostenibilità*, sia per quanto riguarda gli strumenti di pianificazione/programmazione, che i singoli progetti, garantendo in tali processi decisionali completa ed effettiva informazione e partecipazione del pubblico. La valutazione andrà così saldamente ancorata al quadro di riferimento complessivo, definito ai diversi livelli territoriali (nazionale, regionale, locale), a cui essere resa coerente e funzionale, riducendo significativamente la discrezionalità che oggi

caratterizza l'applicazione con il conseguente contenzioso comunitario ed amministrativo. Il processo di valutazione nella sua interezza dovrà anche assicurare che piani e progetti riducano il flusso di materia ed energia che attraversa il sistema economico e la connessa produzione di rifiuti.

Solo così potrà avviarsi una reale semplificazione rendendo nel contempo le procedure più efficaci.

La disciplina sulla valutazione di impatto ambientale fu adottata prima che nel nostro ordinamento si affermasse la separazione delle funzioni d'indirizzo politico da quelle gestionali. Il provvedimento di VIA è uno dei pochi provvedimenti amministrativi rimasto di competenza ministeriale. Tale situazione va modificata separando anche in questi casi le funzioni e le responsabilità. Non occorre, come fa il disegno di legge, regolamentare con forza di legge la Commissione (appare del tutto inadatta la ripartizione della Commissione in tre sottocommissioni riferite alla VAS, alla VIA ed all'IPPC.). Anche le procedure di selezione degli esperti dovrebbero essere previste nell'ambito della separazione delle funzioni evitando l'avvilente spettacolo di lottizzazioni politiche e di dequalificazione della Commissione VIA di questi anni. La commistione di rapporti e il naturale insorgere di complicità rende il processo poco trasparente, deresponsabilizzante ed inefficace. L'opportuno rapporto di comuni sensibilità e fiducia fra autorità politica e gestione potrebbe essere garantito prevedendo l'istituzione di un apposito dipartimento che raccolga le direzioni della definizione delle politiche di sostenibilità e quella dedicata alla valutazione, riformando a costo zero, con l'obiettivo della semplificazione, l'attuale *insostenibile* organizzazione.

Per quanto riguarda la VIA, appare inopportuno provvedere con legge statale a modificare la tempistica in vigore nelle realtà regionali. Peraltro il disegno di legge non considera le modalità di semplificazione e coordinamento già previste e funzionanti con le attuali procedure, pur con le difficoltà di carattere generale a cui si è già fatto cenno. Pari ragionamento andrebbe sviluppato per la tempistica della Vas in ambito regionale. In ogni contesto si esprime l'indirizzo di lasciare ad accordi volontari, nel rispetto dei diritti di informazione e partecipazione del pubblico, la tempistica delle procedure. L'obiettivo di fondo è che le procedure di valutazione non siano un mero esame degli studi e del progetto presentato, ma piuttosto un percorso di collaborazione fra i presentatori e le autorità competenti alla valutazione. che accompagni l'idea progettuale dalla pre-fattibilità alla realizzazione e assicuri la coerenza degli strumenti di piano alle strategie di sviluppo sostenibile definite a tutti i livelli.

SEMPLIFICAZIONE E STRUMENTI VOLONTARI DI CERTIFICAZIONE AMBIENTALE

di Stefania Minestrini

I principi di semplificazione amministrativa e di razionalizzazione delle procedure di autorizzazione sono condivisi e riconoscibili oltre che nella legislazione nazionale, anche nella normativa comunitaria nell'ambito dei trattati istitutivi della CE e dell'UE nonché nell'ambito dei programmi di azione ambientale laddove si auspica l'adozione

di strategie coerenti con obiettivi di politica ambientale ed una contestuale semplificazione delle procedure legislative ed amministrative.

In particolare la semplificazione amministrativa e delle procedure autorizzatorie viene concepita dall'industria come attuazione di un principio di sussidiarietà orizzontale in base al quale il rapporto tra P.A. e imprese si basa anche sul riconoscimento formale di comportamenti volontari delle imprese attraverso sistemi di certificazione ed autocertificazione.

In effetti a partire dagli anni 90' si delinea l'esigenza di affiancare alle procedure *command and control* caratterizzanti la legislazione ambientale degli anni precedenti un approccio di valorizzazione dei comportamenti volontari attraverso forme di auto-responsabilizzazione e autocontrollo da parte delle imprese. È nel Quinto Programma di Azione Ambientale della CE che si afferma l'approccio volontario e di mercato alla prevenzione e protezione dell'ambiente e si delineano gli strumenti volontari della certificazione ambientale, come possibili strumenti paralleli e potenzialmente alternativi a quelli tradizionalmente cogenti.

La certificazione ambientale in base alle ISO 14001 o in base al sistema europeo EMAS viene vista dall'impresa come possibile alternativa al sistema dei controlli e come valido supporto di snellimento della fase documentale e di istruttoria delle procedure autorizzatorie¹.

Se in linea di principio risulta condivisibile la previsione di forme di semplificazione amministrativa e di razionalizzazione delle procedure di autorizzazione, al fine di garantire uno sviluppo delle imprese nel rispetto dei principi di libera concorrenza e di competitività, a quelle imprese che si distinguono per l'impegno nel rispetto dell'ambiente e per l'efficienza ambientale nelle loro attività attraverso il conseguimento della certificazione ambientale, questa, proprio per il possibile ruolo che le si attribuisce di sostituzione seppure parziale dei controlli ambientali, non può non possedere i requisiti della credibilità, trasparenza, garanzia del rispetto di quanto in essa previsto.

Soltanto laddove esistono le condizioni di effettiva terzietà ed indipendenza dei soggetti preposti al controllo ambientale delle organizzazioni certificate possono crearsi quelle condizioni di garanzia per operare una scelta nella direzione della semplificazione amministrativa che non si traduca in una elusione della normativa ambientale.

È importante evidenziare che attualmente nel nostro Paese siamo in presenza di un sistema di concessione della certificazione ambientale pubblico per quanto riguarda la registrazione EMAS (è un Comitato interministeriale che concede la registrazione dell'organizzazione e stabilisce il sistema di accreditamento dei verificatori ambientali preposti alla convalida della dichiarazione ambientale), mentre il sistema è privato per quanto riguarda la certificazione Iso 14001 (la certificazione Iso 14001 viene rilasciata da enti di certificazione privati accreditati da un soggetto privato il SINCERT).

¹ Non altrettanto significativo in tale contesto appare il ruolo della certificazione di prodotto in quanto rispondente ad obiettivi e procedure molto diverse da quelle previste per la certificazione Iso e per il sistema EMAS

Tale differenza risulta particolarmente importante sotto il profilo della conformità legislativa: mentre nel sistema EMAS il rispetto della legislazione ambientale costituisce un pre-requisito fondamentale per l'adesione al sistema e da lì si stabiliscono gli obiettivi di miglioramento ambientale, in base alla normativa ISO 14001:1996 il rispetto della legislazione ambientale è un punto della norma e pertanto soggetto a verifica di conformità il cui non rispetto viene trattato come non conformità. La nuova versione della norma ISO 14001:2004 rende tuttavia più esplicita la necessità di determinare l'applicabilità delle prescrizioni legali agli aspetti ambientali dell'organizzazione riducendo di fatto le diversità sostanziali su questo aspetto tra i due sistemi.

L'aspetto cruciale relativo alla conformità legislativa è dato dai controlli: nelle Iso 14001 i controlli circa la conformità dell'organizzazione ai requisiti previsti dalla norma sono svolti da certificatori ambientali, cioè da soggetti o da organizzazioni private accreditati da un ente privato il Sincert. Nel sistema EMAS la dichiarazione ambientale viene convalidata dai verificatori ambientali, soggetti privati ma accreditati da un organismo pubblico, il Comitato interministeriale Ecolabel/Ecoaudit, su procedure stabilite dall'APAT.

Ne deriva che la conformità legislativa non viene garantita in modo analogo nei due sistemi di certificazione. Inoltre nel sistema EMAS la conformità legislativa è ulteriormente verificata da parte del sistema delle Agenzie ambientali (APAT-ARPA-APPA) alle quali sono demandati per legge funzioni di monitoraggio e controllo a livello nazionale o regionale o provinciale.

La scelta in Italia di un sistema pubblico per l'applicazione della certificazione EMAS e la terzietà del sistema agenziale come soggetto preposto ai controlli della conformità legislativa rappresentano un elemento garantista importante e costituiscono un elemento discriminante del sistema EMAS rispetto alla certificazione Iso 14001 rendendo i sistemi per questo aspetto non assimilabili.

Attualmente esistono agevolazioni in termini di semplificazione amministrativa e di procedure autorizzatorie per le aziende con la certificazione ambientale nella normativa nazionale

- D.Lgs.152/99 – Disposizioni sulla tutela delle acque
- D.P.R. 416/2001 – Norme per l'applicazione della tassa sulle emissioni di anidride solforosa e ossidi di azoto
- D.Lgs. 334/99 Seveso Bis – Rischio di incidenti rilevanti
- D. Lgs. 59/2005 – Attuazione della direttiva IPPC sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento
- L.93/2001 recante semplificazioni di carattere generale

nonché a livello regionale, tendenzialmente rivolte ad entrambi i sistemi, seppure nella maggior parte dei casi con una differenziazione delle agevolazioni maggiormente favorevole al sistema EMAS.

Quello che è opportuno sottolineare è che possibili forme di semplificazione amministrativa a fronte della certificazione ambientale dovrebbero essere valutate in modo puntuale ad esempio verificando se i contenuti delle certificazioni ambientali siano sovrapponibili ai requisiti di legge disciplinanti determinate procedure

autorizzatorie e se le informazioni sui dati ambientali in esse contenute possano considerarsi sostitutive a quelle richieste dalle procedure stesse.

LA GOVERNANCE DEI CONFLITTI TERRITORIALI

di Carlo Donolo

Il governo del territorio, e ancor più le prove di *governance* territoriale multilivello, hanno a che fare con il governo del conflitto sul e per il territorio. Questa dimensione appare trascurata per diverse ragioni (dopo i conflitti sociali per la casa degli anni '60 e '70): primazia del momento tecnico e procedurale nelle *policies*, dell'imperativo della competitività, ed anche per l'abbandono del territorio in gran parte alla sua spontaneità (*sprawling*, abusivismo). Tuttavia essa resta importante proprio ai fini di una diversa e più incisiva *governance* territoriale. A tale scopo occorre però riconoscere il mutamento nella natura del conflitto (da conflitto sociale a conflitto territoriale cioè pertinente specificamente alla costituzione e al destino del territorio) e il suo diverso ruolo rispetto al governo del territorio.

I tipi di conflitto

Vi sono conflitti nel e per il territorio:

Sugli usi alternativi del territorio e di suoi specifici *commons*. Il conflitto nasce dalla difficoltà (al limite: impossibilità) di rendere compatibili e coesistenti usi alternativi: città/campagna, usi diversi delle risorse idriche, cave e paesaggio, infrastrutture e luoghi storici. In questo conflitto il territorio appare come risorsa (sempre più) scarsa e a rischio. Si confrontano progetti di territorio alternativi, che vengono progressivamente formulati nel corso del conflitto. Le compatibilità che vengono enunciate nei piani e nei programmi integrati spesso mascherano la scelta tragica tra alternative, o gli impatti effettivi delle esternalità delle scelte. Programmi complessi dai PRUSST ai PIT tentano la mediazione delle istanze alternative in un quadro compatibilistico e a volte troppo irenico. Il conflitto viene intercettato da eventuali momenti di partecipazione e deliberazione, se e in quanto essi siano inseriti non occasionalmente nel processo di *planning*. Questo conflitto viene espresso malamente dalle forme di democrazia rappresentativa (come in genere il conflitto su *commons*), in parte per forme immature di sussidiarietà, sia verticale che orizzontale, in parte per la difficoltà di assumere il territorio nella sua "indivisibilità"²

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

² Ministero infrastrutture e trasporti; "Verso il Quadro Strategico Nazionale"; Roma; 2005

legittimazione della sregolazione) è la strategia preferita da tutti gli attori. Regolazioni rinunciatarie, omissive o tardive sono a loro volta il prodotto di conflitti locali o anche portati a livello centrale.

Sui rischi: sono noti i conflitti legati alla sindrome *nimby*, per lo più a carattere reattivo e difensivo (discariche, centrali, eolico, TAV). E' cresciuta però anche l'attivazione sociale sul governo dei *commons*, e la consapevolezza del ruolo dei rischi locali e globali nella vita sociale. Qui interessi a breve e a lungo collidono anche nello stesso soggetto. L'autorità pubblica ha difficoltà a legittimarsi in rapporto a beni di lungo periodo e agli interessi di future generazioni. Il conflitto è molto frammentato e per lo più privo di una rappresentazione politica. Viene cavalcato, ma spesso senza costruito. Il potere di interdizione è forte, spesso costringe al rinvio della decisione. La distribuzione sociale e territoriale dei rischi implica questioni di giustizia, di *moral luck*, di compensazioni e redistribuzione, che la politica istituita fa fatica ad elaborare. Qui la democrazia partecipativa (che tende a diventare democrazia diretta) si divarica rispetto a quella rappresentativa, segnalando un deficit democratico delle istituzioni ed insieme un terreno di ingovernabilità. Forme più intelligenti di regolazione del rischio e le pratiche integrate e strategiche tendono ad attenuare o prevenire il conflitto sui rischi territoriali. Dovrebbero però includerlo strutturalmente e strategicamente nei loro processi.

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

Conflitti d'interesse, conflitti interistituzionali

La maggior parte dei conflitti territoriali hanno come oggetto e movente interessi particolari o anche il dilemma interesse generale/particolare. Ma abbiamo visto che le forme del conflitto sono varie. I conflitti interistituzionali (tra livelli verticali di governo e tra governi settoriali) non sono riducibili ad interessi, anche se certo non sono

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

Sregolazioni come conflitto latente

Molti conflitti sul territorio non sono visibili. Si deve tener presente che una domanda esplicita di governo del territorio raramente si manifesta, già a causa del fatto che il territorio è un bene astratto che si presenta con evidenza solo sotto profili molto specifici (e in genere declinati in modo particolaristico da parte degli attori). D'altra parte, anche l'offerta di governo del territorio è molto debole, nel caso italiano, e specificamente nelle regioni obiettivo 1. Anche sotto il profilo del governo il territorio è trattato per lo più sotto profili discreti, non comunicanti, seguendo le logiche della divisione delle competenze e anche degli specialismi professionali. Il territorio – come materia di *policy* – è frammento, non sistema. Ciò rafforza presso gli attori sociali l'idea che il territorio come bene indivisibile sia intrattabile, al limite inesistente. Proprio su questo punto impatta maggiormente la proposta di sviluppare (come avviene nei piani strategici o in teoria almeno anche nei PIT) una visione condivisa. Impatta nel senso di incontrare le maggiori resistenze (lo si è visto nella formulazione dei patti territoriali), ma anche nel senso di costituire la maggiore discontinuità ed innovazione.

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

programmi complessi ha bisogno che il conflitto sia articolato, reso evidente, strutturato, regolato e trattato con tutti i mezzi della politica.

Conflitto come rivelatore di preferenze

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

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

Buon uso del conflitto nel governo del territorio

Conflitti tra patti e deliberazioni

Fin qui sono tutti bei discorsi, difficili da praticare e perfino da cogliere dentro le pratiche correnti. Ma non sembra che esistano scorciatoie. Dobbiamo considerare gli attori in conflitto dentro progetti, programmi e piani complessi. Il conflitto per queste forme di *planning* è un rischio, ma anche un'opportunità ed una risorsa, come abbiamo visto. Esse devono convivere con questa ambiguità e con la molteplicità delle forme del conflitto, oltre che con la differenza tra conflitti di interesse e conflitti propriamente interistituzionali. Certamente c'è un sovraccarico, che può indurre a scegliere vie più semplici, tipicamente decisioniste o tecnocratiche. Resta fermo che

lo spazio per simili riduzioni della complessità resta molto stretto, ed inoltre resta assai dubbia l'efficacia di questi percorsi alternativi.

Resta da fare un'analisi sistematica degli attori in conflitto in due situazioni emblematiche: politiche negoziali o a contratto (modello Patti territoriali o anche PIT) e politiche deliberative³. Nel primo caso si tratta in primo luogo di conflitti tra interessi che possono trovare una mediazione razionale dentro le coordinate del progetto o patto. Hanno un ruolo importante l'autorevolezza, anche tecnica, delle autorità pubbliche, il sistema degli incentivi, gli eventuali standard più esigenti elaborati in corso d'opera. Gli interessi contrapposti subiscono una ridefinizione almeno parziale e vengono piegati a logiche cooperative. Gli attori si ritrovano (e contribuiscono a) una migliore dotazione di capitale sociale e relazionale (reti, visione condivisa, razionalizzazione delle aspettative reciproche). Un risultato importante si ha se il conflitto degli interessi, che può contenere anche aspetti non negoziabili, per esempio sul terreno della sostenibilità, si trasforma in competizione regolata strutturando anche arene, mercati e quasi-mercati, che spesso non c'erano. Di rimbalzo subisce una trasformazione anche la costituzione degli attori (per esempio: aumento della varietà delle forme di impresa).

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

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

Istituzioni per il conflitto

Dove c'è conflitto c'è rischio. Nel caso di programmi complessi il rischio maggiore è quello dello stallo decisionale, con la conseguenza di un rinvio delle scelte e alla fine

³ *Stato&Mercato*; 1; 2005

di un governo omissivo del territorio. Di quest'ultimo abbiamo grande esperienza in Italia. Le nuove forme del *planning* complesso, compresi i piani strategici, hanno carattere remediale rispetto a uno stato di cose altamente insoddisfacente.

Ma il rischio va governato, ridotto, eventualmente valorizzato. A tale scopo è necessario predisporre ex ante, per quanto possibile, una serie di reti di salvataggio, e comunque dedicare risorse all'*institution building* di salvaguardia in corso d'opera. Tra le cose che si possono ricordare a questo proposito c'è il disegno di *arene* per istituzionalizzare il conflitto, e possibilmente proceduralizzarlo. Ci sarà sempre una parte di conflitto non formattabile (un aspetto sottovalutato da procedure tecnico-formali di stampo comunitario che vorrebbero essere risolutive ed esaustive), ma molto può essere tenuto dentro al processo di *planning*.

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

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

gli attori si sottomettono entrando nel gioco, esercitato anche in forme indirette tramite osservatori o con riferimento a standard internazionalmente affermati.

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

Sintesi

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

La *governance* di programmi complessi, così intrecciata al conflitto proteiforme, deve imparare, a sua volta, a navigare tra gli eccessi della politicizzazione e quelli della tecnocrazia, che poi – per la debolezza dei corpi tecnici – è spesso la maschera della burocrazia. In pratica, nelle buone pratiche troviamo ibridi di politica, amministrazione, tecnica e deliberazione. Un complesso difficile da decifrare, ancor più da digerire. Però anche qui non c'è scampo.

Perché alla fine abbiamo a che fare con problemi di *efficacia* (del piano, del progetto, del processo di *planning*). Proprio su questo terreno le metodiche di valutazione consuete ci dicono poco. Eppure la produttività sociale del progetto consiste proprio in questo fattore elusivo. Ed anche chi sta nel conflitto vuole essere efficace, in qualche modo. Anche per la semplice competitività – con tutto quello che negli anni recenti è stato aggiunto in tema di capitale sociale, reti, economia della conoscenza – è richiesta efficacia, cioè incidenza sui fattori che rallentano o accelerano il mutamento (sociale, culturale, tecnologico, istituzionale e così via). E' stato affermato a Lisbona, ribadito a Göteborg, è semplice buon senso. Riassumo provvisoriamente così quello che volevo dire: vogliamo *efficacia* tramite *programmi complessi* e *conflitti territoriali* trattati da istituzioni. Coesione e competitività dipendono da queste triangolazioni.