



# Conflitti territoriali: sei interpretazioni

TeMA  
04.11

Trimestrale del Laboratorio  
Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab

<http://www.tema.unina.it>  
ISSN 1970-9870  
Vol 4 - No 4 - dicembre 2011 - pagg. 79-88

Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio  
Università degli Studi di Napoli Federico II

Contributi

© Copyright dell'autore.

## Territorial Conflicts: Six Interpretations

### Luigi Bobbio

Università di Torino  
Dipartimento di Studi Politici  
e-mail: [luigi.bobbio@unito.it](mailto:luigi.bobbio@unito.it); web: <http://www.unito.it>

Nelle società contemporanee i conflitti territoriali sono ormai diventati più frequenti e diffusi dei conflitti sociali. Spesso sono anche più dirompenti. Il loro tratto caratteristico è costituito da comunità che difendono il loro territorio da aggressioni esterne (Bobbio e Zeppetella 1999, Pellizzoni 2011). Tali aggressioni possono essere costituite da manufatti particolarmente invasivi (inceneritori, autostrade, linee ferroviarie, centrali elettriche, impianti eolici, ecc.) o da insediamenti umani sgraditi (campi nomadi, insediamenti di immigrati, moschee, ecc.).

Sul primo tipo di "invasioni" disponiamo dei dati raccolti, a partire dal 2005, da Nimby Forum mediante rilevazioni sulla stampa quotidiana. Essi sembrano indicare che il fenomeno è in crescita e che gli impianti più contestati sono diventati recentemente quelli energetici (probabilmente in seguito alla liberalizzazione del settore).

Non disponiamo di dati sul secondo tipo di proteste territoriali (quelle contro insediamenti umani), ma sappiamo dalle cronache che sono diffuse e talvolta virulente.

Tali proteste sono accomunate dal fatto di essere promosse e gestite da comitati di cittadini costituiti *ad hoc*, che si autorappresentano come apartitici e come rappresentanti autentici della loro comunità.

Spesso gli oppositori ricevono l'appoggio di associazioni ambientaliste o di gruppi politici, ma cercano comunque di rivendicare e mantenere la loro autonomia in quanto espressione del territorio e di chi ci vive.

Gli enti locali, specie quelli di piccola taglia, tendono a sostenere le loro proteste.

Se questi conflitti sono diventati così importanti, dobbiamo chiederci che natura hanno. Tre domande si impongono:

- 1) perché si sono diffusi in questi ultimi venti anni, mentre erano praticamente sconosciuti nei decenni precedenti (malgrado che le opere invasive non mancassero neppure allora)?
- 2) qual è il "vero" oggetto del contendere?

In contemporary societies, territorial conflicts, i.e. conflicts concerning unwelcome facilities or LULU (Locally Unwanted Land Use), tend to be more frequent and widespread than social conflicts. These conflicts are characterized by the protest of local communities that fight for the defence of their land from external aggressions, such as invasive artefacts (motorways, high speed lines, waste disposal plants, etc.) or human settlements (Roma camps, mosques, immigrants, etc.).

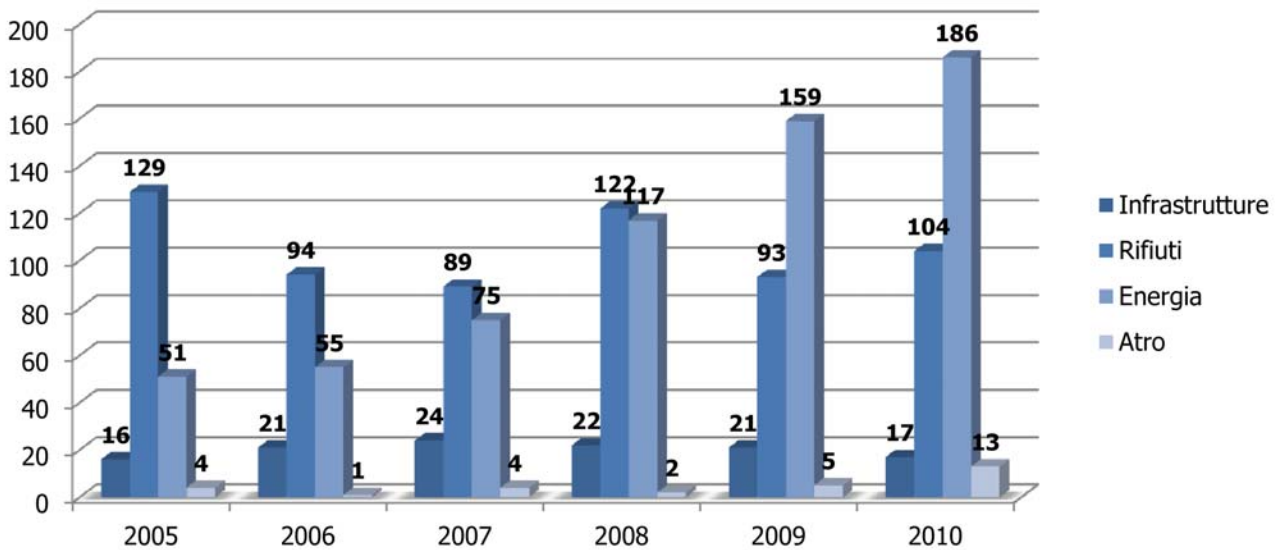
This article aims to answer to three questions:

- 1) why these conflicts have increased in last decades?
- 2) what is their real stake?
- 3) how can be dealt with and with which possible outcomes?

There is no single answer to these questions. If we take into consideration the discourses that are made on this issue, six types of narratives emerge that go in different directions.

The territorial conflicts are seen, from time to time. (a) as the expression of particularistic and egoistic points of view that prevent the fulfilment of the general interest, (b) as the pressure of vested interests that exploit the fear of the population for other purposes; (c) as the consequence of the imbalance between concentrated costs and distributed benefits; (d) as a reaction to risks that are deemed unacceptable; (e) as the resistance of the places against the flows that invade or cross them; (f) as a demand for a different model of development.

The conclusion is that such conflicts are multi-faceted phenomena. If we pay attention – as the current debate often do – only on one of these several dimensions, we risk to content ourselves with a simplified and, thereby, distorted interpretation.



Opere contestate in Italia (Aris - Nimby Forum®, Relazioni annuali).

3) come possono essere affrontati, attraverso quali pratiche, con quali possibili sbocchi?

Non esiste una risposta univoca a queste tre domande. Analizzando i discorsi che si fanno sui conflitti territoriali, ho individuato sei tipi di risposte (o interpretazioni o narrazioni) che giungono a risultati diversi. In questo articolo intendo esporre la struttura portante di ciascuna di queste sei narrazioni e di esaminare quali risposte sono in grado di fornire alle tre domande. Comincerò dalle narrazioni che sono tendenzialmente più ostili ai gruppi che protestano e concluderò con quelle più simpatetiche. La terza narrazione – a metà del percorso – è quella più neutrale.

### Il particolarismo

La prima narrazione è sicuramente la più diffusa sui media e tra i commentatori politici. Attribuisce i conflitti territoriali allo sviluppo del particolarismo locale che finisce per ostacolare il soddisfacimento dell'interesse generale dei cittadini. Da cui il malevolo epiteto Nimby che, dall'America degli anni '80, è rimbalzato in tutto il mondo. Benché questa interpretazione abbia la funzione di stigmatizzare la grettezza degli oppositori ed abbia quindi uno intento propagandistico molto evidente, essa è in grado di offrire una risposta pertinente alla domanda n.1 (perché questi conflitti si stanno diffondendo). Il recente sviluppo delle proteste particolaristiche è infatti da attribuire – secondo questa interpretazione - alla crescente frammentazione della società, allo sgretolamento di solidarietà più vaste (di classe, di gruppi sociali) e al riemergere di identità primarie su scala micro. In questa situazione i partiti politici, che nel periodo dei "trenta gloriosi" erano riusciti a garantire – specialmente in Italia – un tessuto connettivo capace di saldare i molteplici interessi

particolari entro un orizzonte generale comune, si trovano spiazzati. Non riescono più a svolgere la loro classica funzione "aggregativa" e finiscono per rimanere in balia delle spinte particolaristiche. Quando nascono questi conflitti, gli stessi partiti tendono a dividersi al loro interno sulla base di fratture territoriali. Invece di aggregare gli interessi particolari ne vengono a loro volta disgregati. Ciò significa che ogni singolo micro-gruppo che si senta danneggiato da un certo intervento è tentato di fare da sé ed è in grado di far sentire la propria voce direttamente e senza filtri. Gli interessi si presentano sulla scena nella loro forma immediata.

L'oggetto del contendere (domanda n. 2), secondo questa interpretazione, consiste nella definizione della natura (generale o particolare) degli interessi in gioco, con il presupposto che gli interessi generali dovrebbero prevalere su quelli particolari, secondo una logica utilitarista (il benessere per il maggior numero). E infatti i proponenti degli interventi intrusivi si preoccupano costantemente di utilizzare questo argomento. Si tratta però di un terreno insidioso. Gli oppositori possono infatti replicare (e lo fanno spesso) che:

- il loro interesse non è così particolaristico, perché in realtà essi si battono contro interventi sbagliati, costosi o inutili e quindi rendono un servizio generale alla collettività;
- l'interesse dei proponenti è assai meno generale di quello che essi pretendono; se si gratta dietro la coltre dei grandi discorsi si possono vedere gli interessi concretissimi e particolarissimi del business e del cemento.

La contesa sulla natura dell'interesse spinge quindi gli oppositori, per non essere tacciati di chiusura egoistica, a "risalire in generalità" (Lolive 1999), cioè a sviluppare argomenti che riescano a mettere in discussione il monopolio dell'interesse generale che i proponenti pretendono di detenere e a trovare quindi alleati al di fuori del loro territorio.



Fronteggiare questi conflitti (domanda n. 3) significa, secondo questa narrazione, riuscire a far trionfare l'interesse generale sugli interessi particolari, ossia raccogliere una coalizione sufficientemente vasta da sbaragliare le pretese egoistiche dei pochi (proponenti o oppositori che siano). È la strategia a cui ricorrono sistematicamente i proponenti quando cercano di chiamare a raccolta, i governi nazionali o regionali, le associazioni di categoria e qualche volta di appellarsi pure all'Europa.

Questa strategia si scontra però con due problemi: da un lato gli oppositori tentano di fare altrettanto chiamando a raccolta coloro che sono disposti a sostenere gli interessi (generali) che essi cercano di affermare (p.es. gli ambientalisti nei conflitti sulle infrastrutture o i partiti xenofobi nei conflitti contro gli stranieri).

Dall'altro gli oppositori conservano il vantaggio di essere concentrati su un piccolo territorio e di avere preferenze molto intense sull'oggetto della contesa, mentre i potenziali beneficiari sono difficili da mobilitare perché dispersi e dotati di preferenze più blande. Ecco perché la lotta di Davide contro Golia (o di Asterix contro le legioni romane) ritorna così spesso nell'immaginario delle piccole comunità mobilitate.

### La sobillazione

La seconda narrazione è altrettanto diffusa della precedente anche se spesso viene riferita a mezza voce o per allusioni. E ha il medesimo scopo: delegittimare gli oppositori locali. Ed è infatti sostenuta dagli stessi attori, come rinforzo strategico alla narrazione dell'interesse generale. Essa afferma che le vere ragioni della protesta sono diverse da quelle che appaiono. Alla radice ci sono *deus ex machina*, sobillatori o imprenditori (o professionisti) della protesta che si coprono dietro gli interessi delle comunità coinvolte per condurre in porto tutt'altri giochi su tutt'altri terreni. Non c'è conflitto in cui qualcuno, prima o poi, non sollevi l'argomento della strumentalizzazione: "Dietro la piazza – scrivevano per esempio due dirigenti Fiat a proposito delle proteste contro l'inceneritore di Verrone (Biella) – è possibile immaginare l'esistenza di interessi precisi a cui giova il mantenimento dello status quo" (cit. in Bobbio 1999, p. 202). Ne esistono varie versioni: "teste calde" (ovvero "centri sociali", agitatori di professione) che prevaricano la maggioranza silenziosa; partiti di opposizione che strumentalizzano la protesta per mettere in difficoltà la maggioranza (nel loro comune o nella loro regione ecc.); esponenti di piccoli partiti nazionali in cerca di visibilità e di una propria piccola base

Corteo di protesta in Val di Susa.



di consenso; notabili locali che fanno leva sulle proteste per portare avanti richieste, di tutt'altro genere, nei confronti delle istituzioni; interessi che verrebbero penalizzati dalla realizzazione del progetto. Alla radice delle mobilitazioni è sempre possibile scorgere un interesse occulto.

Questa interpretazione non aiuta a capire perché i conflitti territoriali sono in aumento, a meno di attribuirne la diffusione alla frammentazione politica che aprirebbe vasti varchi a sobillatori di ogni genere. Offre invece una risposta sulla natura della posta in gioco e sul modo di affrontare il conflitto. Se infatti il "vero" oggetto della contesa è diverso da quello che sembra, il problema è quello di smascherare chi ci sta dietro, mostrare quali sono gli interessi che si nascondono dietro la mobilitazione ed eventualmente affrontare di petto i "veri" interlocutori per capire se è possibile qualche accomodamento con loro.

Questa narrazione dietrologica ha sempre qualche base di verità. In qualsiasi conflitto si mescolano interessi e punti di vista diversi e discordanti, spinte ideali e ragioni contingenti, obiettivi di contenuto e obiettivi di processo (Dente 2011). Ma si tratta – quasi sempre – di una via auto-consolatoria e auto-ingannevole per chi la percorre. È troppo facile scaricare le responsabilità su un regista occulto di cui – per definizione – non si potrà mai dimostrare l'esistenza, come è stato il caso della camorra nella vicenda dei rifiuti napoletani che ha finito per diventare il capro espiatorio di ogni disfunzione e di ogni protesta. Evitare di prendere sul serio le ragioni palesi del conflitto è una strategia particolarmente fragile e il ricorso ad essa è segno del disorientamento di chi la propone.

### La sproporzione tra costi e benefici

Mentre le due prime narrazioni mirano a screditare gli oppositori (in quanto egoisti o in quanto strumentalizzati), la terza narrazione si presenta come più equanime. Il conflitto non è un fenomeno abnorme o patologico, ma la conseguenza fisiologica e prevedibile di un effettivo squilibrio tra i costi e i benefici dell'insediamento proposto. Mentre infatti i benefici sono diffusi su un'ampia platea di cittadini, i costi si concentrano su una piccola comunità che è costretta a sopportare gli oneri di un intervento che avvantaggia altri. Di fronte a una tale distribuzione dei benefici e dei costi è del tutto naturale che si manifesti il conflitto. Sarebbe anzi strano se le comunità colpite non reagissero. Questa interpretazione non spiega perché questi conflitti si sono diffusi negli ultimi decenni (la sproporzione tra costi e benefici esisteva anche prima, ma non dava luogo a proteste così esacerbate), ma permette di rispondere in modo pertinente alle altre due domande. Sostiene che l'oggetto del contendere sono i sacrifici (ingiusti) che le comunità devono subire e mette in luce una possibile via d'uscita. Il



**COMITATO CITTADINI DI PADERNO DUGNANO**  
Il logo dei Comitati di cittadini contro il termovalorizzatore di Paderno Dugnano in provincia di Milano.

conflitto può infatti essere risolto se si riconoscono i diritti delle comunità colpite, riequilibrando la distribuzione dei costi e dei benefici. Le strade per appianare il contrasto sono due:

- eliminare (o per lo meno ridurre drasticamente) i costi per le comunità coinvolte, modificando il progetto e introducendo mitigazioni;
- offrire specifici benefici, in cambio dei costi che non possono essere eliminati, sotto forma di compensazioni (elargizioni in denaro, opere di interesse pubblico o di miglioramenti ambientali).

L'approccio proposto è quindi di tipo negoziale: i proponenti e le comunità coinvolte devono contrattare le mitigazioni e le compensazioni necessarie per rendere il progetto accettabile. In alternativa alcuni studiosi hanno proposto di ricorrere a un'asta che assegni l'insediamento sgradevole alla comunità che pretende minori risarcimenti (Occhilupo *et al.* 2011).

Questa strategia ha il pregio di prendere sul serio le ragioni degli oppositori, ma va incontro ad alcune difficoltà. I promotori sono spesso disposti a offrire compensazioni, ma sono meno disponibili a rivedere i loro progetti e questo atteggiamento genera lo sgradevole sospetto che si voglia "comprare" la salute e la sicurezza della comunità coinvolta. Inoltre le comunità locali sono entità composite e non è facile individuare l'interlocutore giusto con cui negoziare. I sindaci sono spesso disposti ad accettare risarcimenti che possono risolvere le casse dei loro comuni, ma in questa operazione non godono sempre dell'appoggio dei loro concittadini. È difficile concordare compensazioni che vadano a vantaggio



di quei cittadini che sono effettivamente più svantaggiati dall'insediamento proposto. Infine, se la localizzazione dell'intervento è già stata decisa, le comunità locali finiscono per avere il coltello dalla parte del manico e possono pretendere compensazioni esorbitanti. Se i proponenti hanno la possibilità di scaricare i costi supplementari sulla finanza pubblica, saranno tentati di offrire compensazioni faraoniche pur di avere via libera (come è avvenuto in Italia nel caso di autostrade o dell'alta velocità).

Questa narrazione suppone che il conflitto si svolga attorno a interessi quantificabili e commensurabili e che il sacrificio patito dalla comunità possa avere un prezzo. Ed è infatti l'interpretazione prediletta dagli economisti (Roccatò *et al.* 2008). Ma, come vedremo tra poco, esistono narrazioni che presentano in conflitto in altra veste e mettono in dubbio la possibilità che questa strada possa essere percorsa agevolmente.

### I rischi

La quarta interpretazione sostiene che il conflitto deriva dai rischi inaccettabili che l'insediamento proposto porta con sé: rischi per la salute, per l'ambiente, per la sicurezza, per la attività economiche o per la qualità della vita dei residenti. Questo è il primo argomento che gli oppositori sollevano immancabilmente. Ed è un argomento che fornisce una spiegazione pertinente alla diffusione di tali conflitti. Essi sono figli della società del rischio (Beck 2000): lo sviluppo della scienza e della tecnologia ha promesso di liberare l'umanità dai rischi con cui essa aveva convissuto per millenni, ma nello stesso tempo l'ha esposta a nuovi pericoli, ancora più insidiosi e terribili, per la sua incapacità di prevedere o controllare gli effetti sistemici delle proprie innovazioni. Ed ha,

Una manifestazione di protesta contro la discarica di Chiaiano a Napoli.



nello stesso tempo, alimentato l'illusione del "rischio zero" rendendo le popolazioni estremamente suscettibili rispetto a qualsiasi tipo di pericolo. I conflitti territoriali sono quindi la diretta conseguenza delle nuove paure che lo sviluppo tecnologico tende ad alimentare.

L'oggetto del contendere consiste, secondo questa narrazione, nella natura dei rischi connessi a un insediamento, mentre la soluzione del conflitto consisterebbe nell'eliminazione di tali rischi o, per lo meno, nella definizione di quali rischi possono essere considerati accettabili perché di lievissima entità o molto improbabili. Tale contesa è però di difficile soluzione. I cittadini comuni hanno una percezione del rischio diversa da quella degli specialisti. Temono di più i rischi imposti di quelli assunti volontariamente, i rischi poco conosciuti rispetto a quelli noti, i rischi altamente improbabili ma catastrofici rispetto a quelli meno gravi ma più probabili. Hanno inoltre in mente rischi che gli specialisti tendono a non riconoscere: il deprezzamento degli immobili, le conseguenze per l'economia locale e per la qualità della vita.

L'esistenza di pericoli invisibili e impercettibili che agiscono per di più nel lungo periodo a distanza di anni o di secoli (la radioattività, le onde elettromagnetiche, le particelle di amianto, gli Ogm) tende ad alimentare scenari angosciosi nell'immaginario collettivo. I manifestanti napoletani (fig. 1) che paragonano la discarica di Chiaiano a una doppia deflagrazione nucleare, non usano soltanto un'iperbole fantastica a fini espressivi o propagandistici, ma mostrano di sentirsi effettivamente vittime di pericoli smisurati.

I promotori degli interventi cercano di mostrare – con ragionamenti standard basati sul calcolo delle probabilità – che il rischio effettivo è diverso da quello temuto ed accusano gli oppositori di coltivare paure irrazionali e antiscientifiche. Ma difficilmente riescono a far breccia sui timori della controparte perché simili previsioni rassicuranti si sono spesso

rivelate infondate nel passato e perché i rischi temuti da chi protesta sono di natura diversa dai rischi presi in considerazione dagli specialisti. Va inoltre tenuto presente che le paure – anche se infondate – generano conseguenze concretissime come avviene per le ondate di panico in borsa o, nei nostri casi, per la caduta dei valori immobiliari in aree che sono percepite come rischiose. Anche se un inceneritore fosse perfettamente innocuo, il timore diffuso di contaminazioni renderebbe poco appetibile l'acquisto di una casa nei suoi dintorni.

Di fronte alla difficoltà di fornire, con argomenti tecnico-scientifici, una dimostrazione persuasiva circa la natura e l'entità del rischio, alcuni autori hanno sostenuto che l'unica via è quella procedere alla valutazione dei rischi attraverso un processo negoziale o dialogico in cui le parti in causa possano tener conto delle diverse sen-

sibilità e addivenire a una posizione condivisa (Shrader-Frechette 1991). Ma poiché questa strada può risultare impervia – data la distanza tra la percezione delle parti – Susskind e Cruikshank (1987) hanno suggerito di aggirare la difficoltà mediante l'offerta di garanzie, senza la necessità di trovare un accordo sulla natura del rischio. Se il proponente ritiene effettivamente improbabile il verificarsi dell'evento dannoso, può concedere garanzie particolarmente impegnative (in termini di risarcimenti o di sospensione del funzionamento dell'impianto). Se non è disposto a concederle, ciò significa che la sua valutazione del rischio è in realtà superiore a ciò che dichiara pubblicamente. Tale via è stata sperimentata con qualche successo anche in Italia a proposito della localizzazione di un inceneritore (Bobbio 2002). Essa tende però a scontrarsi con due difficoltà. Gli oppositori possono considerare poco credibili le garanzie offerte e possono non essere disponibili a prendere in considerazione l'eventualità che l'incidente temuto si verifichi.

### Luoghi contro flussi

La quinta interpretazione sostiene che le proteste tendono a scatenarsi anche a prescindere dall'esistenza di rischi. La stessa minaccia di un'invasione esterna è in grado di provocare reazioni difensive da parte della comunità che si sente "aggredita". Anzi si potrebbe sostenere che la ricerca (affannosa e spesso esasperata) dei possibili rischi provocati dagli insediamenti non è che un modo per trovare argo-

menti che giustifichino la propria avversione. I conflitti – secondo questa interpretazione – sono la reazione dei luoghi ai flussi che li invadono o li attraversano. Anche questa spiegazione fornisce una buona risposta alla domanda sulla diffusione dei conflitti. La globalizzazione ha reso permeabile qualsiasi confine, moltiplicando i flussi di persone e di cose da un capo all'altro del globo ed ha aumentato la suscettibilità di coloro che si trovano esposti al vento di questi attraversamenti. Il conflitto tra flussi (in perenne movimento) e luoghi (per definizione immobili) (Castells 2000) è uno dei tratti dominanti della nostra epoca.

Non tutti i flussi sono sgraditi. I luoghi fanno a gara per attirare presso di sé flussi benefici: investimenti, sedi universitarie, istituzioni prestigiose, turisti. E nello stesso tempo cercano di allontanare da sé i flussi sgradevoli: stranieri poveri, impianti per il trattamento di rifiuti, centrali elettriche, impianti eolici. Tutti i luoghi di un certo rango ambiscono a diventare nodi di reti globali e si adoperano per modificare la forma delle reti a loro vantaggio. Nessun luogo ambisce a essere attraversato da reti che generano inquinamento, rumore, sporcizia, insicurezza. Gli aeroporti sono ambiti da chi se ne avvantaggia, ma osteggiati da chi li subisce. E così le autostrade, le ferrovie ad alta velocità, le strutture logistiche. Esiste insomma una competizione permanente tra i luoghi per accaparrarsi i flussi benefici e per allontanare i flussi malefici; tra i luoghi che possono ambire al ruolo di nodi e i luoghi che non vogliono essere loro sacrificati; tra punti di arrivo e zone di attraversamento.

I conflitti di cui stiamo parlando sono la manifestazione di questa competizione. Al di là dei pericoli effettivi che i flussi rischiano di generare, il fatto stesso di ricevere un flusso sgradevole costituisce un indice di declassamento. Il luogo che ospita una discarica riceve per ciò stesso uno stigma indelebile: diventa la pattumiera della regione. Accentua o conferma il suo ruolo di periferia al servizio delle aree più forti. E così chi riceve un'autostrada o una linea ad alta velocità o un campo nomadi. Scende di un gradino nel rango dei luoghi e trascina con sé verso il basso la reputazione dei suoi abitanti. Non si capirebbe del resto la furibonda reazione di tutti i luoghi del napoletano di fronte alla prospettiva di ospitare discariche, la cui assoluta necessità era difficile da mettere in discussione

Proteste contro la discarica di Terzigno in provincia di Napoli.





Corteo "NO TAV" a Roma.

vista l'immondizia accumulata nelle strade. La minaccia della degradazione sociale deve essere stata avvertita ancora prima della minaccia della contaminazione fisica.

L'oggetto del contendere, secondo questa interpretazione, è la sovranità: la sovranità dei luoghi contro la sovranità globale (o europea, nazionale, regionale, metropolitana). Non è un caso che lo slogan "Padroni a casa nostra" lanciato dalla Lega Nord contro gli immigrati, sia stato ripreso dal movimento della valle di Susa contro la Tav. Gli oppositori rivendicano il controllo sul proprio territorio e, così facendo, si costituiscono come comunità titolari di diritti sovrani. Spesso si appellano alla democrazia in quanto diritto delle comunità di decidere del proprio destino. Ma si tratta di un appello inappropriato. La democrazia che loro rivendicano è su scala micro. Ma che dire della democrazia su altre scale? Gli studi sociologici sui movimenti "Nimby" hanno mostrato come la protesta rafforzi o faccia addirittura nascere identità locali che contrappongono in modo sempre più netto "noi" a "loro" (della Porta e Piazza 2008, Fedi e Mannarini 2008, Caruso 2010).

Le comunità si costruiscono attraverso legami orizzontali tra gli abitanti che si trovano a condividere un comune destino, e attraverso legami verticali con la storia dei luoghi, le tradizioni, gli episodi di resistenza, la cura ancestrale per la terra. Le proteste territoriali, quando riescono a reggere nel tempo, diventano movimenti identitari.

Non tutte le proteste riescono ad arrivare a questo stadio. Spesso durano troppo poco per consolidare un forte sentimento di appartenenza.

Può accadere che embrioni di comunità si formino e si dissolvano nel giro di qualche mese. Ma quando l'identità territoriale mette radici non esistono strade agevoli per affron-

tare il conflitto. Le identità si presentano sulla scena come valori non negoziabili.

E la sovranità viene evocata come un concetto indivisibile (o si è padroni o non lo si è). Naturalmente le cose non stanno esattamente così. Le identità sono costrutti fluidi che si modificano in continuazione. La sovranità, nella *governance* multilivello globale, è (confusamente) ripartita tra entità poste su scale diverse.

E tuttavia è proprio questa fluidità e questo sgranamento dei poteri verso ambiti sempre più

generali e lontani che creano allarme nelle comunità che si sentono più deboli e indifese e le induce a stringere i ranghi per proteggersi. I conflitti territoriali sono un fenomeno per molti versi omologo a quello della rinascita delle piccole patrie. Un mondo disseminato di barriere ad ogni micro-confine e di micro-poteri di veto è uno scenario inquietante. Ma non è neppure piacevole un mondo dove chi sta in alto può scorazzare a suo piacimento su ogni territorio. Qualche forma di compromesso dovrebbe essere di volta in volta possibile. Ma non è facile arrivarci.

### Per un altro modello di sviluppo

L'ultima interpretazione vede i conflitti territoriali come una reazione al modello di sviluppo dominante. Chi si batte contro una discarica, un inceneritore, una linea ferroviaria, un elettrodotto mostra un'avversione – talora solo implicita, ma sempre più spesso consapevole e argomentata – contro un modello di sviluppo basato sul consumo sfrenato, la dissipazione di energia, la rincorsa illimitata al profitto. I sostenitori di questa tesi riprendono l'interpretazione dominante secondo cui le proteste sono anti-moderne e anti-scientifiche, ma ne ribaltano il segno. Esse si rivolgono infatti contro *questa* modernità e contro *questo* uso della scienza. Mostrano che un altro mondo è possibile.

In Italia la bandiera sotto cui si sono raccolti i fautori di questa narrazione è la battaglia contro le grandi opere, anche qui in modo speculare all'esaltazione delle grandi opere proposta da Silvio Berlusconi come quintessenza della modernizzazione. È interessante notare come tra il 2007 e il 2009 i protagonisti locali di alcuni conflitti territoriali ab-



biano dato vita a un "Patto nazionale di solidarietà e di mutuo soccorso" (Caruso 2010) concepito – come si legge nella loro dichiarazione programmatica - come "uno strumento al servizio di chi nel nostro paese lotta per la difesa del proprio territorio, contro le grandi opere inutili e contro lo scempio delle risorse ambientali ed economiche..."<sup>1</sup>. Le grandi opere non sono aversate solo per i danni che recano alle comunità coinvolte o per i rischi a cui le espongono, ma sono considerate un male in sé in quanto espressione di una concezione distorta di sviluppo. Gli studi sui movimenti hanno mostrato come questa presa di coscienza sia ormai radicata presso gli attivisti delle proteste più note e persistenti (della Porta e Piazza 2008, Fedi e Mannarini 2008, Caruso 2010).

Questa narrazione non è proposta soltanto dai militanti attivi nei conflitti territoriali, con l'intento di sbarazzarsi una volta per tutte dello stigma Nimby, ma è fatta propria anche da altri soggetti che in questo modo contribuiscono a fornire una legittimazione più ampia alle proteste locali: le associazioni ambientaliste e la vasta galassia dei movimenti per la decrescita, i no-global, gli altermondialisti (a cui oggi si aggiungono gli indignatos e i portavoce del "99%").

Non c'è manifestazione di questo genere in Italia in cui non compaiano le bandiere No Tav. E non c'è movimento di critica al sistema che non sia anche risolutamente contrario alle grandi opere. La saldatura è ormai completa.

In Italia un sostegno incondizionato a questa impostazione è venuta anche da movimenti anti-politici (come il Movimento 5 stelle) e da partiti iper-politici, come quelli della cosiddetta sinistra radicale che – nelle parole del segretario di Rifondazione Comunista Paolo Ferrero – appoggiano la "lotta dei territori contro il capitalismo selvaggio, interno o esterno che sia. Territori che, nel conflitto, possono costruire quella comunità fondata sulla libera associazione e sulla partecipazione democratica..." (Ferrero 2008, p. 5). E proprio la loro identificazione con le proteste contro le grandi opere costituisce un elemento di costante (irrisolta) tensione con il centro-sinistra.

Secondo questa narrazione, le proteste territoriali contro le infrastrutture sono l'avanguardia di un movimento più generale che reclama un diverso modello di sviluppo. Nella difesa del proprio particolare si sprigiona (come è già avvenuto in altre lotte del passato) un messaggio universale. Le grandi opere rappresentano il punto di attrito da cui si genera una nuova presa di coscienza collettiva.

Anche questa narrazione, come alcune delle precedenti, ha i suoi punti deboli. I discorsi anti-sviluppo sono presenti nei conflitti più radicati e duraturi, ma sono molto meno espliciti nelle miriadi di proteste territoriali dove spesso si avanzano argomenti molto più circoscritti.

Nelle stesse lotte più note non è detto quanto tale consapevolezza sia estesa al di là della cerchia (peraltro spesso molto ampia) degli attivisti. Molte proteste si rivolgono, con

pari intensità, anche contro installazioni (come gli impianti eolici) che, puntando su fonti rinnovabili, dovrebbero costituire un'alternativa al vecchio modello di sviluppo. Inoltre questa interpretazione esclude dal suo orizzonte tutte quelle proteste territoriali che prendono di mira insediamenti umani (come i campi Rom) e che, tuttavia, presentano molti punti in comune con quelle sulle infrastrutture. Tracciare una netta linea di demarcazione tra i due tipi di protesta non è possibile se non facendo appello a valori, in base ai quali alcuni di essi sarebbero da considerare buoni e altri cattivi<sup>2</sup>. In realtà le motivazioni dei movimenti anti-infrastrutture e di quelli anti-stranieri sono spesso intercambiabili. Come afferma un attivista anti-Rom (cit. in Caruso 2010, p. 213): "Non c'entra il razzismo ... oggi è stato un campo Rom, domani potrebbe essere un inceneritore o una discarica". E d'altra parte un militante No Tav (cit. in *ivi*, p. 90) paventa "il genocidio culturale della valle" (sic) che seguirebbe all'arrivo di centinaia di romeni o albanesi per il lavoro nel cantiere. Insomma, per molti partecipanti (certo, non tutti) la contiguità tra i due tipi di protesta potrebbe essere maggiore di quella che i sostenitori di questa interpretazione non lascino supporre.

## Conclusioni

Le interpretazioni che ho presentato derivano da punti di osservazione diversi. Ciascuna di loro mette in luce un nocciolo parziale di verità. La loro analisi ci serve per capire che i conflitti territoriali sono fenomeni dalle molte facce. Per comprenderli dobbiamo essere in grado di tenere simultaneamente conto delle varie dimensioni attraverso cui possono essere esaminati. Se ci concentrassimo – come spesso viene fatto nel dibattito corrente – su una sola di esse, rischieremo di accontentarci di una visione semplificata e, per ciò stesso, distorta. Ho riassunto nella tabella che segue le proprietà delle sei interpretazioni. Esse ci mostrano, innanzi tutto, che esistono molteplici e solide ragioni per la diffusione di tali fenomeni. Ad alimentare le proteste contro gli insediamenti sgraditi convergono infatti la frammentazione degli interessi e l'eclissi dei partiti politici, la sproporzione tra i costi e i benefici, la crescente percezione di rischi oscuri e inaccettabili, la sensazione dei luoghi periferici di essere in balia di flussi esterni che li condannano alla sudditanza, l'insofferenza per un modello di sviluppo insostenibile. Poiché nessuno di questi nodi sembra prossimo a sciogliersi in un ragionevole futuro, dobbiamo sapere che siamo destinati a convivere con questi conflitti ancora per lungo tempo e che probabilmente assisteremo alla nascita di nuovi oggetti di contestazione e di nuove forme di protesta. I fenomeni "Nimby" non sono un accidente estemporaneo, ma sono la diretta conseguenza dei molteplici squilibri della nostra epoca. Ne sono una potentissima cartina di tornasole.



Le interpretazioni	Perché i conflitti territoriali sono così diffusi ora?	Qual è il vero oggetto del contendere?	Come possono essere affrontati?
<b>1. Particolarismo</b>	Perché la politica non riesce più ad aggregare interessi sempre più frammentati	La definizione dell'interesse generale	Creando vaste coalizioni attorno all'interesse generale
<b>2. Sobillazione</b>	Perché esiste un crescente numero di imprenditori della protesta	La posta in gioco è diversa da quella che sembra	Smascherando i sobillatori ed eventualmente risolvendo la contesa che sta dietro le quinte
<b>3. Sproporzione tra costi e benefici</b>	Perché c'è sproporzione tra i costi e i benefici	Migliore distribuzione dei costi e dei benefici. Compensazioni e mitigazioni	Negoziazione o aste
<b>4. Rischi</b>	Perché la società postmoderna è una società del rischio	La valutazione del rischio	Negoziando l'accettabilità dei rischi. Offerta di garanzie.
<b>5. Luoghi contro flussi</b>	Perché i territori sono sempre più minacciati dai flussi	La sovranità. Le identità locali	Rinegoziando gli ambiti di sovranità
<b>6. Un nuovo modello di sviluppo</b>	Perché vi è una crescente consapevolezza della necessità di superare l'attuale modello di sviluppo	Decrescita, sviluppo locale.	Modificando radicalmente l'impostazione delle grandi opere

Le sei interpretazioni.

Le narrazioni che ho esaminato ci permettono anche di capire che in tali conflitti l'oggetto del contendere è tutt'altro che univoco. Appena ci sembra di aver compreso che la contesa verte su un certo aspetto, ne compare immediatamente un altro, e poi un altro ancora. Più partite si giocano in uno stesso conflitto. Esse riguardano – spesso simultaneamente – la natura dell'interesse generale o particolare, l'esistenza di interessi occulti, la ridefinizione dei costi e dei benefici, la valutazione del rischio, il potere decisionale delle comunità coinvolte e la loro identità, la possibilità di percorrere vie alternative allo sviluppo. Alcune di queste partite si prestano a un confronto negoziale che miri a raggiungere qualche forma di accordo nel quale tutte le parti possano ottenere la soddisfazione delle loro pretese più rilevanti. Altre partite si presentano come giochi a somma zero in cui sembra che ciascuna parte possa soltanto vincere o perdere su tutta la linea.

È per questo che l'esito di questi conflitti appare così problematico e incerto. Una via d'uscita negoziale sulle compensazioni o sulle mitigazioni dell'impatto può essere facilmente sopraffatta da uno scontro che ha come posta in gioco l'identità delle comunità, il loro potere di decidere o la stessa opportunità dell'insediamento proposto. Nel corso degli anni sono stati elaborati e messi in pratica numerosi approcci per la gestione di questi conflitti. Alcuni traggono origine dalle teorie della negoziazione integrativa *mutual gains* (Fisher e Ury 1995) e del *consensus building* (Susskind *et al.* 1999). Altri dalle riflessioni sulla democrazia deliberativa (Bobbio 2002, Pellizzoni 2005). Altri infine, come il *débat*

*public* francese (Mansillon 2006, Revel *et al.* 2007, Bobbio 2010), da un'evoluzione particolarmente interessante di antiche e venerabili procedure di consultazione. Non è questa la sede per esaminare tali aspetti, su cui in Italia ci troviamo comunque paurosamente in ritardo. Le vie d'uscita sono numerose, ma devono riuscire a fare i conti con le dimensioni molteplici di questi conflitti.

E devono pertanto evitare le semplificazioni a cui gli attori spesso si abbandonano. Nel dibattito pubblico italiano non è infrequente che la definizione di questi conflitti si riduca alla contrapposizione tra chi tende a minimizzarli considerandoli come un'espressione meschina e retrograda di egoismo e tra chi tende ad esaltarli come espressioni di una nuova visione del mondo.

La prima posizione (che corrisponde alla nostra interpretazione numero uno) è la più diffusa nella comunicazione di massa. Ma non tiene conto che nelle proteste si agitano interessi e valori, timori, domande di riconoscimento e affermazioni di identità di ben altro spessore.

La seconda posizione (che corrisponde alla nostra interpretazione numero sei) nega invece, specularmente, che gli oppositori locali siano mossi da ragioni egoistiche e li vede al contrario come alfiere di un nuovo mondo: le proteste sono ormai "oltre il Nimby" (Fedi e Mannarini 2008). In realtà – come ho cercato di mostrare – la sindrome Nimby esiste: la base di massa di questi movimenti continua a essere costituita da comunità radicate su un territorio che osteggiano l'alterazione del loro status quo, cercano di alzare muri ai loro confini, pretendono un diritto di veto. Insomma "Nimby"

e “non Nimby”, particolare e generale, convivono nelle stesse lotte, che si presentano perciò come fenomeni sfaccettati e ambivalenti.

Per comprenderli dobbiamo assumerli nella loro interezza. E prendere atto che sono parte integrante della nostra tarda modernità.

#### Note

<sup>1</sup> [www.pattomutuosoccorso.org](http://www.pattomutuosoccorso.org).

<sup>2</sup> È la strada (discutibile) perseguita da Caruso (2010) che ha comunque il merito di affrontare la spinosa questione del confronto tra di due tipi di lotta che invece, di solito, viene del tutto elusa.

#### Riferimenti bibliografici

- Beck U. (2000) *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci.
- Bobbio L. (1999) “Un processo equo per una localizzazione equa”, in L. Bobbio e A. Zeppetella (a cura di), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, Franco Angeli, pp. 185-237.
- Bobbio L. (2002) “Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa”, *Stato e Mercato*, n. 64, aprile 2002, pp.101-141.
- Bobbio, L. (2010) “Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova”, *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1, pp. 119-146.
- Bobbio L., Zeppetella A. (a cura di) (1999) *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, Franco Angeli, pp. 185-237.
- Caruso L. (2010) *Il territorio della politica. La nuova partecipazione di massa nei movimenti No Tav e No Dal Molin*, Milano, Franco Angeli.
- Castells M. (2002) *L'età dell'informazione : economia, società, cultura*, Milano, EGEA Università Bocconi.
- della Porta D., Piazza G. (2008) *Le ragioni del no. Le campagne di protesta contro la TAV in Val di Susa e il ponte sullo Stretto*, Milano, Feltrinelli.
- Dente B. (2011) *Le decisioni di policy*, Bologna, Il Mulino.
- Fedi A., Mannarini T. (a cura di) (2008) *Oltre il Nimby. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite*, Milano, Franco Angeli.
- Fisher R., Ury W., Patton B. (2007), *L'arte del negoziato*, Milano, Corbaccio.
- Ferrero P. (2008) “Non passa lo straniero”, *L'Indice*, 25, 5.
- Lolive J. (1999) *Les contestations du TGV méditerranée : projet, controverses et espace public*, Paris, L'Harmattan.
- Mansillon Y. (2006) “L'esperienza del ‘débat public’ in Francia”, *Democrazia e diritto*, n. 3, 2006, pp. 101-114.
- Occhilupo R., Palumbo G., Sestito P. (2011) “Le scelte localizzative delle opere pubbliche: il fenomeno Nimby”, in Banca d'Italia, *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Roma, Banca d'Italia, pp. 319-356.
- Revel M., Blatrix C., Blondiaux, L., Fourniau J.M., Dubreuil B. H., Lefebvre R. (a cura di) (2007) *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.
- Pellizzioni L. (a cura di)(2005) *La deliberazione pubblica*, Roma, Meltemi.
- Pellizzioni L. (a cura di) (2011), *Conflitti ambientali*, Bologna, Il Mulino.
- Roccatò M., Rovere A., Bo G. (2008) “Interessi particolari e interessi generali”, in Fedi, A. e Mannarini, T. (a cura di), *Oltre il Nimby. La dimensione psico-sociale della protesta contro le opere sgradite*, Milano, Franco Angeli, pp. 43-66.
- Shrader-Frechette K. S. (1991) *Risk and Rationality*, Berkeley, University of California Press.
- Susskind L. e Cruikshank J. (1987) *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York, Basic Books.
- Susskind L., McKernan S., Larmer J. (a cura di) (1999) *The Consensus Building Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*, Thousand Oakes-London, Sage.

#### Referenze immagini

L'immagine a pag. 79 è tratta da [fromdesmoinesstodetroit.blogspot.com](http://fromdesmoinesstodetroit.blogspot.com); l'immagine a pag. 81 è tratta da [www.giornalismi.info](http://www.giornalismi.info); l'immagine a pag. 82 è tratta da [padernodugnano.blogolandia.it](http://padernodugnano.blogolandia.it); l'immagine a pag. 83 è tratta da [www.lastampa.it](http://www.lastampa.it); l'immagine a pag.84 è tratta da [www.radiondadurto.org](http://www.radiondadurto.org); l'immagine a pag. 83 è tratta da [www.democraziakmzero.org](http://www.democraziakmzero.org).