

Una società instabile: complessità, partecipazione e conflitto come opportunità

a cura di Alfonso Raus

Il conflitto e la formazione di prassi di partecipazione nei processi di elaborazione e attuazione delle decisioni riguardanti le politiche pubbliche, devono diventare un'opportunità per esplorare e sperimentare nuove possibilità e nuovi significati, facendo così rinvigorire il senso della democrazia

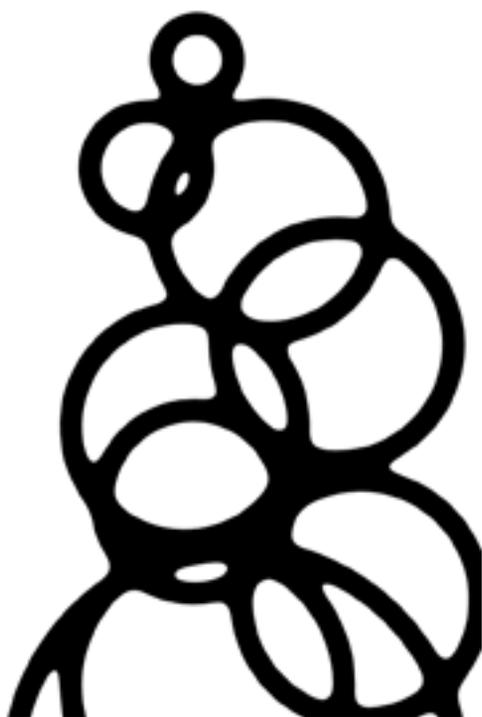
La possibilità di riflettere sugli efficaci nessi tra decisioni su questioni di interesse pubblico e collettivo, *partecipazione e gestione positiva dei conflitti*, richiede tentativi continui per elaborare strade di "accesso" all'interpretazione di fenomeni sociali, poli-tici ed economici che stanno sempre di più rendendo complesso, incerto, ma anche complicato, il nostro vivere come persone e come società organizzate. Da diversi ambiti (istituzionali, politici, scientifici, sociali, economici,..) si avverte l'urgenza di agire per un necessario cambiamento di rotta, di contraddire l'esistente, anche alla luce di fenomeni "naturali" sempre più evidenti, e agli affetti delle politiche di sviluppo e di crescita, che hanno caratterizzato questi ultimi decenni. È ad esempio sintomatico come anche il Rapporto annuale 2007 sulla situazione sociale del paese, prodotto dal Censis, si misuri con tali questioni, sollecitando una evoluzione storica che possa recuperare il senso della *spazio* e la *durata*, i quali "sono pieni del possibile, solo che si cominci semplicemente a pensare. Non rimuginando l'esistente impigriti nel presente, ma immaginando spazi nuovi di impegni individuali e collettivi; e confrontandosi con i processi che oggi fanno relazione collettiva e sviluppo storico".

CAPIRE LA COMPLESSITÀ

La *complessità* va intercettata e utilizzata (con intelligenza), e non soppressa o negata. Il problema, non di poco conto, è quindi quello di ricercare un diverso rapporto con tale dimensione, oramai fortemente costitutiva dei nostri sistemi sociali, sviluppando un adeguata e pertinente prassi di evoluzione efficace del conflitto, in condizione, appunto, di incertezza e di manifestazione inevitabile di diversità nella rappresentazione della realtà, nei valori, nei principi e negli interessi. È, in sostanza, la necessità di capire in che modo è possibile far "funzionare" il nostro vivere umano associato (il senso del nostro stare insieme come individui), recuperando, appunto nella diversità, gli elementi che ci

possono unire e sui quali basare prospettive di sviluppo. Questa consapevolezza ci collega, quasi naturalmente, alle questioni ambientali e territoriali, dove il tema del conflitto, unito a quello della partecipazione (principalmente etichettata come protesta e vissuta come *empasse* provocate dalle comunità locali, o anche da semplici cittadini) si manifesta apertamente e connota significativamente le dinamiche sociali e di costruzione delle decisioni, rivolte all'attuazione dei programmi e dei progetti di pertinenza di tali politiche. La prospettiva che si intende avvalorare è che sia il conflitto - e naturalmente le questioni sulle quali si genera -, che la formazione di prassi di partecipazione nei processi di elaborazione e attuazione delle decisioni che riguardano le politiche pubbliche, vadano assunti come opportunità per esplorare e sperimentare nuove possibilità e nuovi significati, facendo così rinvigorire il senso della democrazia.

Più in generale, la discussione "a più voci", e quindi pluralistica, certamente sostenuta da adeguate metodologie per esprimerla al meglio e con efficacia, e articolata in relazione al tipo di oggetto e di contesto, ci aiuta a ricondurci a una delle essenze della democrazia: "(...) Se c'è un conflitto, c'è una discussione e questo ci riporta al principio di democrazia come "discussione pubblica" (Amartya Sen, 2004). Perché, allora, una dimensione come quella del conflitto e le dinamiche che esprimono forme di protagonismo sociale, possono costituirsi come opportunità, come ambiti di apprendimento, oltre che come vincoli, e superare la connotazione di criticità e di "devianza"? Un primo ambito che ci permette di orientarci in termini possibilisti, e con ragionevole ottimismo, pur nella comprensione che ci troviamo in presenza a delle evidenti sfide sociali e culturali, oltre che politiche, è quanto ci restituisce il quadro delle acquisizioni e degli orientamenti di agenzie, istituzioni e aggregazioni a livello soprattutto internazionale e europeo, rispetto al modo di trattare e gestire questioni che riguardano le decisioni di interesse pubblico,



la governabilità, lo sviluppo, e in particolare le decisioni riferite alle politiche ambientali e territoriali. Possiamo definire questo livello come una sorta di “quadro collettivo di legittimazione”, in quanto ci interroga tutti come cittadini, e permette di fornire un ancoraggio istituzionale alle forme di dialogo, confronto, partecipazione, e di corresponsabilità diffusa. Il rifarsi a tali contenuti nella formazione e attuazione delle politiche pubbliche, e soprattutto di quelle ambientali, non è, come possiamo immaginare, così automatico. Anzi, è frequente ritrovarsi in contesti in cui si manifestano, da parte delle amministrazioni pubbliche, palesi “amnesie”, contraddizioni e incoerenze di contenuto e di metodo, con tale quadro. Riportiamo di seguito una ricognizione, naturalmente parziale, di tali acquisizioni. Per le politiche di sviluppo sostenibile il percorso si avvia principalmente con la Dichiarazione di Rio del '92. Nel Documento di Agenda 21 per il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile, si afferma che: “*le autorità locali dovrebbero dialogare con i cittadini, le organizzazioni locali e le imprese private (...) il metodo sollecitato è quello “della consultazione e della costruzione del consenso (attivo - nda) al fine di acquisire dalla comunità locale e dal settore industriale, le informazioni necessarie per formulare le migliori strategie.”* Il documento, in sostanza, manifesta la necessità di *incoraggiare la partecipazione pubblica e dei soggetti coinvolti.* Nella Carta di Aalborg - Conferenza europea sulle città sostenibili del 1994, al capitolo 13 si dichiara espressamente “*il ruolo fondamentale dei cittadini e il coinvolgimento della comunità per realizzare un modello sostenibile di città*”. Nello stesso anno, il Rapporto di un apposito Gruppo dell'Onu, chiamato *Commission on Global Governance*, introduce il concetto di *governance*, inteso come “*somma dei molti modi in cui gli individui e le istituzioni pubbliche e private trattano i loro problemi comuni*”. È un “*processo continuo attraverso il quale interessi diversi o in conflitto, si possono armonizzare tramite un'azione cooperativa*”. Sempre negli anni '90, in particolare nel 1998, la Convenzione di Aarhus promossa dalla Commissione economica delle Nazioni Unite per l'Europa (Unece), con l'obiettivo generale di rafforzare la democrazia soprattutto nelle politiche ambientali, sancisce non solo il diritto all'informazione ambientale a livello internazionale, ma rappresenta il principale strumento legislativo per dare attuazione alla partecipazione pubblica ai processi decisionali. Di partecipazione e informazione l'Italia ne avverte la “*necessità*” attraverso le famose Leggi 142/90

sull'ordinamento degli Enti locali e 241/90 in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso: il principio di base enunciato da entrambe, sostiene che azione e partecipazione devono essere basate sulla conoscenza e favorite da apposite modalità e istituti. Nel 2001, l'Unione Europea, attraverso il VI programma d'azione sull'ambiente, esalta la partecipazione dei cittadini: *(..) I cittadini più informati ed attivamente impegnati nel processo decisionale in campo ambientale, costituiscono una forza nuova e potente, che permette di ottenere risultati ambientali.* Sempre a livello europeo si elabora un *Libro bianco sulla governance* (CE 2001), soprattutto per rispondere all'esigenza di avvicinare le attività e le decisioni dell'Unione europea, ai cittadini. Sul coinvolgimento

La complessità va intercettata e utilizzata con intelligenza, e non soppressa o negata. Il problema è quindi quello di ricercare un diverso rapporto con tale dimensione, oramai fortemente costitutiva dei nostri sistemi sociali

si dice: *“La qualità, la pertinenza e l'efficacia delle politiche dell'Unione dipendono dall'ampia partecipazione che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione. Con una maggiore partecipazione sarà possibile aumentare la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni da cui si emanano tali politiche”.*

Nello stesso anno anche l'Ocse si pronuncia sulla gestione pubblica: *Coinvolgere i cittadini nella presa di decisione: informazione, consultazione e partecipazione del pubblico.* Le concrete misure richieste devono permettere di *“fornire alla partecipazione i tempi sufficienti e la flessibilità per favorire l'emergenza di idee e di proposte nuove da parte dei cittadini!”*, e comportare *“un meccanismo che consenta di integrare queste ultime nel processo decisionale”.* Più di recente, nel 2007, il settimo *Global Forum* sul *“Reinventing Government”*, organizzato dalle Nazioni Unite si pronuncia, attraverso la Dichiarazione di Vienna, sul rafforzamento della fiducia nel governo: siccome tale fiducia è una preoccupazione mondiale (viene detto), bisogna attuare metodi che, ad esempio, *permettano una più grande partecipazione pubblica nella pianificazione e gestione delle attività del settore pubblico, e di incoraggiare un dialogo aperto e continua comunicazione.*

UNA AMMINISTRAZIONE PUBBLICA CONDIVISA

Il principio che riconosce e sollecita apertamente la svolta verso un' *amministrazione pubblica condivisa*, cioè quella fondata sulla collaborazione fra istituzioni e cittadini, è quello di *sussidiarietà* espresso nella revisione della Costituzione italiana, del Titolo V, avvenuta nel 2001 (Art. 118, ultimo comma): *“Stato, Regioni, Città metropolitane, province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*. Tale principio si collega efficacemente, e ne costituisce una importante evoluzione, con quello espresso nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (D. Lgs 267/2000, Art. 3 comma 5): *“I Comuni e le Province svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono adeguatamente essere esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali”*. Questa panoramica, particolarmente legata alle dinamiche reali di vita nei territori, in quanto espressa da amministrazioni locali, da organizzazioni sociali, da esperti, e supportata spesso da studi e ricerche empiriche, ci permette di fornire un primo contributo alla domanda posta all'inizio. Le dinamiche del confronto, del dialogo, della partecipazione, e in generale la *necessità di diffondere situazioni aperte di interazione sociale*, sono da considerarsi opportunità, in quanto permettono di ricostruire una realtà sociale organizzata, certamente molto più fluida e imprevedibile, a cui i diversi soggetti, e non solo le istituzioni o gli esperti, conferiscono senso e validità. I cittadini, infatti, non sono intesi tanto come portatori di interessi individuali (superando la logica liberale), ma, soprattutto, come membri di una comunità politica e sociale, in grado di legittimare un modello di amministrazione e di governo fondato sulla collaborazione tra le istituzioni e i cittadini stessi. Come si vedrà di seguito, la *diversità*, allora, si costituisce come ambito che al tempo stesso esprime autonomia e relazione, e quindi una sua elaborazione nella reciprocità, in questo caso per aspetti di interesse pubblico e collettivo (beni in comune). Un secondo ambito che possiamo prendere in esame, e che per molti aspetti è legato a quanto riferito in precedenza, e cioè alle implicazioni del confronto, del dialogo e del conflitto nei processi decisionali pubblici, riguarda la caratteristica delle questioni e delle dinamiche della società, le modalità con cui si arriva a scegliere in questi ambiti e le prerogative degli individui, alla luce del lungo

processo di modernizzazione. Molte incertezze e difficoltà, infatti, che si presentano quando si ha bisogno di definire, chiarire o controllare la dimensione e le caratteristiche di un problema sociale, ambientale, o degli effetti di comportamenti o attività umane in un dato territorio (produzione di rifiuti, consumi di energia, uso dell'acqua,

I cittadini non sono intesi come portatori di interessi individuali, ma, soprattutto, come membri di una comunità politica e sociale, in grado di legittimare un modello di amministrazione e di governo fondato sulla collaborazione tra le istituzioni e i cittadini stessi

inquinamento industriale, ecc...), sollecitano la capacità di costruire *conoscenze e risorse* che difficilmente sono rinvenibili in un unico soggetto. Più propriamente, è la dimensione della *complessità* che caratterizza (di nuovo) con sfaccettature diverse, ma con una costanza inequivocabile, il percorso della società, dalla modernità fino ad oggi, e quindi la formazione e l'attuazione delle politiche pubbliche e socio-economiche. In negativo, la complessità ci pone, infatti, davanti la questione di come, ad esempio, elaboriamo l'incertezza e il rischio. Componenti, queste, che generano e costituiscono, tra l'altro, il conflitto. Lo stesso ruolo e la stessa funzione del *sapere scientifico* risultano ridimensionati, poichè devono confrontarsi, appunto, con l'incertezza, la frammentarietà normativa e situazionale delle dinamiche, la difficoltà a determinare una chiara calcolabilità delle relazioni causali, l'interdipendenza tra situazioni - fenomeni - processi, nel momento in cui si prevede la realizzazione di opere, infrastrutture, moderne tecnologie, impianti, ecc..

CONDIVIDERE LA CONOSCENZA

La proposizione e la progettazione di opere in campo ambientale, infrastrutturale o tecnologico, possono generare (e frequentemente questo avviene) effetti non sempre di *mitigazione* o stati di *effettiva garanzia e controllo esaustivo* (si pensi a quante variabili, di nuovo, sono frequentemente in gioco in situazioni di rischio o nella definizione di un problema ambientale). Rispetto, quindi, alle azioni

che determinano decisioni su questioni in cui in gioco ci sono moltitudini di persone, le teorie e le pratiche di scelta convenzionali risultano essere sempre più inadeguate. La teoria convenzionale dell'azione razionale si basa, infatti, sul presupposto che il decisore possa contare su dati oggettivi, sostenuti da criteri affidabili, abbia autonomia nella definizione degli obiettivi, e le sue azioni si integrino coerentemente con quelle di altri. La realtà che constatiamo ai vari livelli è invece quella in cui ci si accorge che non si è in grado di rappresentare tutti i possibili stati delle cose, perché in numero troppo elevato o perché caratterizzati da un numero troppo elevato di parametri rispetto alle proprie (dei decisori pubblici, degli apparati tecnici, delle organizzazioni e degli individui in generale) capacità elaborative. Questo anche per la diversità delle rappresentazioni mentali e delle caratteristiche del contesto in cui si interviene, che è sempre più connotato da una pluralità di attori in gioco, la cui corrispondenza e "allineamento" coerente rispetto a obiettivi comuni non è per nulla garantito. Tutto ciò provoca una situazione di "indeterminazione cognitiva" (Reho, 2000) e ci presenta una "società fuori squadra", nel senso che le "istituzioni, oggi sfidate da flussi globali di capitali, beni, persone, tecnologie, informazioni e movimenti, fanno fatica a ordinare una società su un territorio, a tenere le sue componenti su uno stesso asse" (A. Bagnasco). Tale situazione si può, appunto, definire "complessa" e l'esigenza dovrebbe essere quella di riflettere sulle modalità attraverso le quali si svolge il processo di conoscenza e di produzione di senso, che porta a sviluppare azioni di interesse pubblico e collettivo condivise (Simon, 1982). Ecco, quindi, che una seconda giustificazione del fatto che le dinamiche del confronto e del dialogo nel contesto di processi partecipativi, sempre più costitutivi dei sistemi sociali e con riscontri sui processi decisionali pubblici, risiede nella intrinseca caratterizzazione delle questioni in gioco e, soprattutto, nella presenza e nella difficoltà a mettere in relazione una varietà di istanze e di punti di vista, molto maggiore che in altre fasi storiche. Un baricentro possibile è la *condivisione della conoscenza*. Una conoscenza che si alimenta di reti di relazioni, di spazi sociali di interazione, di evoluzione positiva dei conflitti. Una conoscenza che *viene socializzata e quindi usata*. Questa assume un *valore sociale* e ha molta parte nella *costruzione del possibile*, in quanto può aiutare a tenere in equilibrio (e non *fuori asse*) l'interesse generale per la ricerca della condivisione, e l'interesse privato per avere una quota adeguata di valore generato

nella condivisione. La complessità continuamente generata nella nostra società, non completamente *assorbita e gestita dalle organizzazioni formali* (istituzioni, mercato, scienza, impresa, lo stato di diritto), deve poter essere *trattata*, allora, con le risorse delle *riflessività*, di quanto, cioè, è in circolo (in modo esplicito o implicito) nelle interazioni sociali, in modo tale da consentire alla società stessa di ridefinirsi e di rigenerare il senso del vivere sociale, man mano che si sviluppano le esperienze, si aprono campi di possibilità non esplorati, si incontrano ostacoli non previsti e sorprese. *La riflessività è una risorsa chiave perché consente di far coevolvere la società con l'ambiente in cui esse si situa* (E. Rullani 2001). Un terzo ambito, a cui attingere contributi e orientamenti di senso, rimanda proprio a questo punto: alla specificità *del conflitto*, e quindi alla sua inevitabile presenza nelle relazioni sociali, alla rilevanza nella costruzione della identità individuale e collettiva, e a quanto sia evidente la necessità di elaborarlo, al fine di contribuire a evitare semplificazioni e riduzioni della complessità.

Il conflitto ha una accezione normalmente negativa, ed è considerato comunemente come sinonimo di antagonismo, di aggressività, alternativo alla cooperazione, ostacolo alla evoluzione, separato dal dialogo e dal confronto delle differenze, disfunzionale e diseconomico rispetto alla creazione di legami sociali e processi di partecipazione. Questo tipo di connotazione del conflitto, può essere quasi automaticamente riferito a quanto avviene nel momento in cui si elaborano (spesso in termini direttivi e troppo deterministici) le politiche ambientali e territoriali. Come affermato all'inizio, le reazioni delle comunità locali e l'espressione dei protagonismi della cittadinanza, generano in molti casi "*turbamento*" alle pratiche convenzionali di presa delle decisioni. In questi casi, letti appunto come situazioni di conflitto, appaiono tutte le difficoltà, innanzitutto ad *accedere al conflitto*. Si preferisce, o si prova (non riuscendoci), in virtù di legittimità formali e tecniche da parte di autorità pubbliche, nonché dei soggetti affidatari della gestione di servizi di interesse collettivo, la logica dell'*esclusione*, del rinviare all'esterno e ad altri (i comitati, chi si mobilita) le responsabilità. Non si riesce in questi casi ad analizzare, in forma di autocritica da parte delle autorità e soggetti richiamati, le resistenze a accettarne e elaborarne i limiti e le opportunità che tale spazio (il conflitto) propone. La diversità che ci presenta il conflitto (ragioni, punti di vista, valori e principi, conoscenze, esperienze di vita, legami e appartenenze con il

territorio, ecc.), induce a confermare l'equilibrio che ci contiene, piuttosto che a metterlo in discussione e prevale la tendenza a confermare (esaltata dalla pressione, in molti casi, di forti interessi di parte) piuttosto che quella a falsificare. Il concetto di conflitto ci richiede, allora, di esplorare alcuni aspetti e caratteristiche che in generale sono abbastanza acquisite (almeno) a livello scientifico e in chi poi effettivamente ha cercato di gestirlo in chiave positiva e di superamento:

- è fondamentalmente una *proprietà costitutiva* di ogni relazione e di ogni processo di conoscenza;
- non è da considerarsi una "patologia", ma piuttosto un "segno di salute" sia dal punto di vista *individuale* che di *organizzazione sociale*;

è di fatto una *modalità di incontro*, con esiti generativi o degenerativi, a seconda del contesto in cui si esprime, delle modalità di evolversi delle diverse posizioni, comportamenti, e rappresentazioni, della capacità di giocare la propria *dotazione di competenze sociali* e le *prerogative individuali* (o rinvenibili attraverso i propri legami di rete) rispetto all'espressione di modalità di esercizio di *potere* o di *condizionamento*;

- determina *rafforzamenti* delle *identità* locali o conferisce una significativa *intensità* a forme di organizzazione anche spontanea e temporanee;

può agire come generatore di *possibilità*, in particolare a livello di esperienza di *apprendimento* a livello più prettamente *intrapsichico* manifesta *l'ambigua compresenza del nostro bisogno di conoscere*, ai fini di una *appropriazione* (e controllo) *della realtà*, con il *bisogno di negare una dimensione minacciante, intrusiva, problematica* (U.Morelli 2006).

Nel momento in cui le società e le relazioni che le costituiscono superano la soglia critica della complessità e le interrelazioni reciproche non solo si intensificano, ma sono riconosciute irriducibili a singoli punti di vista per quanto ampi essi siano, l'attenzione alla comprensione del conflitto e alle prassi per la gestione dei suoi molteplici aspetti, diviene una condizione ineludibile per ogni riflessione e ogni progetto riguardanti la realtà contemporanea e le forme sociali e economiche dei nostri luoghi di vita. Per cercare di comprenderci, dobbiamo, quindi, rivalutare il conflitto (U.Morelli 2006). Appare, quindi, evidente come non si possa pensare di inibire e contenere quelle prerogative individuali e collettive che il lungo processo della modernità ci consegna continuamente: non si è più disposti (le forme richieste di confronto, dialogo e partecipazione lo confermano nella pratica) ad eseguire regole e indirizzi di vita e di prospettive di sviluppo, automaticamente e indifferentemente. La ricerca di senso e il sentirsi protagonisti della propria vita (nonostante la poderosa "macchina" della cultura *pecuniaria* e consumistica), oltre allo spirito critico sviluppato, l'intelligenza esistente e l'autonomia e la libertà di cui disponiamo, richiede di rimettere in discussione i fondamenti, il senso e le regole, appunto, dell'agire sociale e più in generale, di quello che abbiamo ormai in modo evidente davanti: una *società instabile*. Tutto ciò ci deve rendere partecipi e disponibili a sviluppare e a inventare con creatività, con senso di responsabilità e per una cura e valorizzazione dei tanti beni comuni e collettivi esistenti, delle continue *"grammatiche del mondo"*, sapendo che con possiamo disporre di una sola *"rappresentazione del mondo"* (Gargani 2003).

Riferimenti bibliografici

¹ Capacità di ascolto, di gestione dell'imprevisto, valorizzazione dell'interdipendenza, riconoscimento delle risorse altrui, comprendere il punto di vista dell'altro, ecc.

² Quanto, nel contesto anche delle denunce del filosofo John Dewey, fa riferimento alla logica del valore di quanto denaro viene intascato, al di là del come, alla competizione sfrenata, all'egoismo, al consumo illimitato, alla "megalomania individualista", all'efficienza produttivistica, ecc.