

## Capacità istituzionale, politiche urbane e gestione del conflitto

Gianluca Cristoforetti e Hilda Ghiara

### Premessa

Il contenuto del presente saggio sono il risultato ottenuto dall'interazione tra due diverse attività. La prima è la ricerca sviluppata nell'ambito del dottorato in Pianificazione Territoriale e Sviluppo Locale presso l'Università di Torino. La seconda è il progetto per l'Amministrazione Comunale della città di Genova denominato "Carta dei Conflitti Urbani"<sup>23</sup>. La costante interazione, durata per circa due anni, tra queste due attività, caratterizzate da un'impostazione e da finalità differenti, ha consentito una riflessione congiunta e complementare sul tema della costruzione di Capacità Istituzionale<sup>24</sup> - mediante processi di gestione del conflitto - anche come elemento di valutazione delle politiche urbane e territoriali.

Nella prima parte è presentata l'impostazione teorica del tema, in particolare la definizione del rapporto tra costruzione di Capacità Istituzionale e gestione del conflitto. Con l'introduzione di tale concetto ci si propone di indicare la capacità di un territorio di gestire il processo di continua interazione tra azioni di *government* e di *governance*<sup>25</sup> (denominato gov. - to - gov.). Questo processo, all'interno della nostra attività, è analizzato e posto in relazione alla capacità di individuare e gestire gli elementi di conflitto determinati dalle trasformazioni territoriali.

---

<sup>23</sup> Il progetto Carta dei Conflitti Urbani (C.d.C.U.) è stato finanziato dal Comune di Genova - Ufficio Progetti Speciali e costituisce parte integrante del Piano della Città (Piano Strategico). Una seconda fase è prevista all'interno della misura E1 ("Servizi Telematici e Carta dei Conflitti") del progetto innovativo in ambito urbano Urban II, presentato dal Comune di Genova e recentemente finanziato dalla Comunità Europea. Un'ulteriore fase di implementazione è prevista nell'ambito del progetto Interreg III B "Medi-Polis", anch'esso presentato dal Comune di Genova.

<sup>24</sup> Dall'espressione inglese *Institutional Capacity Building*.

<sup>25</sup> Per un confronto critico tra i termini *governance* e *government* cfr. Schwab B., "Metropolitan governance and the democratic deficit. Theoretical issues and empirical findings", in *Area - based initiatives in contemporary urban policy*, EURA Conference, Copenhagen, maggio 2001.

Nella seconda parte sono sviluppate alcune riflessioni sulla valutazione delle politiche territoriali attraverso l'analisi della costruzione di Capacità Istituzionale.

Nella terza parte è presentata l'attività di sperimentazione svolta nell'ambito del progetto denominato Carta dei Conflitti Urbani e relativa al Protocollo d'Intesa sulla telefonia mobile attivato dal Comune di Genova. All'interno del paragrafo è presentato il modello di analisi utilizzato per valutare lo strumento concertativo adottato dall'amministrazione comunale, attraverso il riferimento a quelle risorse immateriali (risorse conoscitive, risorse relazionali e capacità di mobilitazione) che individuano la costruzione di Capacità Istituzionale. La descrizione di questa esperienza è finalizzata a porre alcuni quesiti sui possibili nessi tra studio delle metodologie applicative per la gestione dei conflitti e criteri di valutazione economica per gli interventi sul territorio.

### **Capacità istituzionale e gestione del conflitto**

Ad ogni intervento di trasformazione territoriale è possibile associare un insieme di risorse materiali (risorse economiche, spazi fisici, ecc.) e un sistema di risorse immateriali attivate in funzione dell'intervento (relazioni tra soggetti, competenze, relazioni, ecc.). Se definiamo le *interazioni complesse* (gov. - to - gov.) tra queste risorse immateriali come Capacità Istituzionale di un territorio possiamo ulteriormente affermare che questa non è generata in modo spontaneo dalla realizzazione di interventi di trasformazione territoriale: programmi e progetti producono, è vero, conoscenze e rapporti, ma non necessariamente Capacità Istituzionale. Quest'ultima si manifesta nell'interazione tra un ambiente capace di proporre programmi e progetti (per esempio attraverso iniziative legislative, bandi per l'attribuzione di finanziamenti, ecc.) e forme di aggregazione che producono coscienza ed organizzazione dei ruoli svolti, delle relazioni stabilite e delle conoscenze prodotte. L'aspetto centrale, in altre parole, è che le trasformazioni territoriali per generare Capacità Istituzionale necessitano di soggetti capaci di trarre vantaggio sia dai possibili successi che dagli inevitabili insuccessi - i quali, ovviamente, non hanno un valore positivo o negativo in assoluto - ma devono essere collocati all'interno della capacità dei singoli sistemi locali territoriali.

li<sup>26</sup> di produrre strategie generali. Un insuccesso può creare comunque un *valore aggiunto*, per esempio perché consente di costruire relazioni, ma il valore di queste relazioni deve poter essere ricondotto comunque alle capacità del "sistema territoriale" (cioè ad aspetti strategici ed alla validità di queste strategie in relazione a meccanismi di selezione complessivi, intesi come capacità di adattamento dei sistemi all'interazione con più ampi contesti).

Ma se si può individuare un valore aggiunto allora si può anche verosimilmente definire un disvalore, e un costo, qualora questi processi determinino percorsi che implicano un deterioramento di queste risorse, per esempio in situazioni di conflitto. La domanda che si vuole porre in questa sede è se sia possibile (e pertinente) valutare questo costo, per esempio in relazione a specifici interventi di trasformazione territoriale.

Queste osservazioni generali possono trovare riscontro se si fa riferimento a nuovi strumenti di intervento territoriale<sup>27</sup>. Se certamente è vero che questi strumenti sono stati in grado di attivare una gran mole di progetti, rapporti, conoscenze, il reale valore di queste risorse non risiede nella sommatoria di progetti raccolti all'interno delle singole proposte, né dal numero di soggetti che hanno aderito ma, ad esempio, nelle specifiche risorse di tipo conoscitivo, relazionale e di mobilitazione attivate nella gestione degli elementi conflittuali in fase di proposta, in grado di assicurare o favorire la sopravvivenza di questa specifica forma di aggregazione e di migliorarne l'attività, al di là del risultato concreto raggiunto.

L'esperienza relativa alla definizione di una metodologia per la costruzione di una Carta dei Conflitti Urbani (C.d.C.U) del Comune di Genova e la sperimentazione effettuata sul Protocollo d'Intesa sulla Telefonia Mobile propongono una lettura della Capacità Istituzionale di un territorio a partire dall'attitudine del territorio stesso a individuare e a gestire gli elementi di conflitto connessi a specifiche trasformazioni territoriali.

Può sembrare un paradosso (o una provocazione), ma se il livello di conflitto presente a livello territoriale non è negato, ma riconosciuto

---

<sup>26</sup> Per la definizione del concetto di sistema locale territoriale cfr. Dematteis (2000); Governa (1997).

<sup>27</sup> Si pensi ai programmi complessi e agli strumenti comunitari connessi ai processi di integrazione europea (Interreg, ecc.)

come una potenziale risorsa - attraverso la sua gestione -, il riconoscimento dei conflitti presenti può essere interpretato come una sorta di "capitolato di opportunità territoriali". Come se si procedesse, estremizzando, alla georeferenziazione dell'assioma di Dery secondo il quale: "Non possiamo definire un problema finché non riusciamo a intravedere un'opportunità"<sup>28</sup>. Specularmente si può definire il conflitto irrisolto come un costo territoriale.

### **La costruzione di capacità istituzionale come elemento di valutazione delle politiche**

Nella prospettiva teorica descritta l'analisi della costruzione di Capacità Istituzionale si configura come elemento di valutazione delle politiche ed in particolare della attitudine alla gestione del conflitto da parte di singoli sistemi territoriali. L'obiettivo perseguito da questo contributo è avviare una riflessione sulla valutazione dei costi del conflitto<sup>29</sup> e, conseguentemente sul possibile investimento - in termini di risorse economiche, umane e temporali - ai fini della gestione dei conflitti stessi.

L'attenzione è focalizzata sul ruolo che il riconoscimento del conflitto riveste e potrebbe rivestire nella definizione e gestione delle politiche di intervento sul territorio. In altre parole si vuole comprendere in che misura, con quale impostazione teorica e con quali pratiche l'attitudine alla gestione del conflitto possa essere realmente proposta come risorsa e non come costo territoriale. Infatti l'ipotesi che il conflitto possa essere effettivamente interpretato al di fuori delle canoniche griglie di lettura difficilmente riesce ad essere tradotta in termini operativi e progettuali nella prassi urbanistica. A solo titolo

---

<sup>28</sup> Si veda Bobbio L., paper presentato nell'ambito del convegno "Progetto, conflitti, territorio", Genova, ottobre 2001.

<sup>29</sup> Percorrere questa strada è l'unico modo, per ciò che si evince dalla nostra sperimentazione, per non trasformare il conflitto in costo; un costo, per andare ad esempi propri dell'area genovese, che diventa sociale nel caso delle acciaierie ILVA di Cornigliano, ambientale quando i reflui di una azienda come Stoppani compromettono ampie porzioni di litorale, economico in casi come il progetto di piazza delle Erbe a Genova, con i cantieri che rimangono bloccati per lustri, ed ancora amministrativo e istituzionale allorquando singoli settori o enti entrano in contrasto portando a forme di delegittimazione.

esemplificativo si richiama qui un'esperienza di indubbio rilievo quale l'elaborazione del Piano Strategico di Torino.

Come sottolineato da alcuni consulenti<sup>30</sup>, la geografia delle progettualità è stata costruita proprio sull'assenza di conflitti; il conflitto e la capacità di gestione del conflitto non sono state interpretate - dal punto di vista operativo e progettuale - come una risorsa territoriale<sup>31</sup>.

L'importanza della valutazione delle politiche in termini di costruzione di Capacità Istituzionale è verificabile semplicemente individuando i costi economici, sociali e territoriali che conflitti urbani non risolti generano nel corso degli anni, in quest'ottica il caso genovese delle acciaierie di Cornigliano è un esempio particolarmente evidente.

L'innovazione nel governo delle trasformazioni territoriali ha portato alla diffusione progressiva di strumenti concertativi finalizzati a gestire i rapporti tra i soggetti coinvolti. Questi rapporti sono caratterizzati dalla eterogeneità degli attori (pubblici e privati) chiamati a stipulare i "patti" e alla diversa natura degli interessi in gioco. Questi accordi sono composti da interessi frammentari, talvolta contrapposti, e che risultano convergenti al fine di raggiungere un obiettivo comune che, il più delle volte, è di tipo tattico e non strategico.

In questi contesti difficilmente i conflitti possono essere risolti, superati o regolati da norme generali; di qui la necessità di individuare costantemente metodologie applicative che all'interno di regole generali, siano in grado di descrivere il campo dei conflitti, identificare gli attori, metterle in luce i moventi e le cause.

Le innovazioni nell'assetto procedurale per il governo del territorio appena descritte portano con sé le difficoltà connesse all'attivazione di procedure di valutazione interne a processi di tipo prevalentemente negoziale.

In questo quadro operativo il concetto di costruzione di Capacità Istituzionale assume valenza operativa proponendo modalità di valutazione e monitoraggio di procedure innovative caratterizzate dai

---

<sup>30</sup> Si veda: V. Cavallaro, *Presentazione del Piano Strategico di Torino*, materiale disponibile presso il Dipartimento Interateneo Territorio, Dottorato in Pianificazione Territoriale e Sviluppo Sostenibile, 2000.

<sup>31</sup> Osservazioni analoghe sono state espresse da dirigenti dell'Amministrazione in relazione alla definizione del progetto Urban II per la Città di Genova.

seguenti elementi: eterogeneità delle pratiche attivate; carattere perlopiù sperimentale dei processi; difficoltà di riconoscere i risultati che sovente sono in termini di processo e non unicamente di prodotto.

Dalle considerazioni sopra esposte emerge l'esigenza, in primo luogo da parte della Pubblica Amministrazione ma anche da parte di tutti i soggetti economici coinvolti, di tradurre esperienze a carattere fortemente operativo in linee guida, al fine di verificare il grado di riproducibilità delle singole esperienze in situazioni differenti per oggetto, attori, risorse.

A solo titolo esemplificativo si richiama l'esperienza di seguito presentata e si ricorda che i gestori di telefonia cellulare, dopo aver privilegiato per lungo tempo procedure di tipo prettamente burocratico per l'installazione degli impianti sul territorio, bypassando la componente di conflittualità, hanno accettato nel caso dall'esperienza genovese di sottoscrivere un Protocollo a titolo oneroso, che deriva principalmente dal riconoscimento del costo economico dei conflitti emersi nei diversi contesti territoriali, vale a dire dalla definizione di una valutazione economica del conflitto.

### **Il modello applicativo: la sperimentazione nell'ambito della carta dei conflitti urbani del Comune di Genova**

Partendo dal presupposto che ad una differente combinazione del rapporto gov - to - gov corrispondono differenti distribuzioni di costi e benefici tra i soggetti coinvolti, viene di seguito presentata un'esperienza di azione concertativa a carattere oneroso non determinata dal quadro normativo, ma dal libero confronto tra soggetti istituzionali, economici e sociali.

Nell'ambito del progetto Carta dei Conflitti Urbani è stata svolta un'attività di valutazione relativa al *Protocollo d'Intesa* tra Comune di Genova, soggetti titolari di concessione del servizio di telefonia cellulare, Agenzia Regionale per l'Ambiente della Liguria e Università di Genova per l'installazione, il monitoraggio, il controllo e la razionalizzazione degli impianti per la telefonia mobile. Il protocollo si regge su tre elementi - chiave<sup>32</sup>: pianificazione (i gestori si sono

---

<sup>32</sup> Si veda: G. Facco, paper presentato al convegno "Progetto, conflitti e territorio", Genova ottobre 2001.

impegnati a comunicare all'Amministrazione ogni anno il programma dei futuri impianti onde consentire agli organi istituzionali un confronto con la popolazione interessata), informazione (sono state avviate azioni, finalizzate alla divulgazione dello stato della ricerca scientifica), controlli e monitoraggi (sono state realizzate azioni di monitoraggio sulle antenne esistenti e di diffusione dei risultati).

La scelta del campo di indagine si è basata sui seguenti aspetti:

- *innovazione*: si tratta di un'esperienza pilota a livello nazionale;
- *priorità amministrative*: è la principale esperienza a livello comunale che formalizza il conflitto in termini di costi da parte dell'amministrazione e dei soggetti coinvolti;
- *multidimensionalità*: il tema affrontato interseca trasversalmente numerosi processi evolutivi il cui sbocco unificante è rappresentato dall'indirizzo di sviluppo sostenibile in più sedi auspicato e sostenuto: esigenza del superamento del carattere residuale delle politiche pubbliche per l'ambiente in favore di un approccio preventivo; valutazione e governo dell'impatto di nuove tecnologie; crescente domanda di sicurezza dei cittadini in riferimento ai rischi tecnologici e di origine naturale;
- *diffusione sul territorio*: il problema non è di tipo puntuale, ma coinvolge l'intero territorio comunale.

## **Il metodo di lavoro**

Per la valutazione della capacità di costruire Capacità Istituzionale da parte del sistema concertativo sono state realizzate interviste approfondite a tutti i soggetti che hanno aderito, da un punto di vista formale e/o operativo, all'attività definita dal Protocollo d'Intesa. Durante l'intervista si è cercato di far emergere aspetti differenti per ogni categoria di interlocutore. In particolare qual'è stato il «valore aggiunto» determinato dall'attuazione del Protocollo in relazione alla specifica attività e alle specifiche strategie perseguite da ogni soggetto.

La struttura delle interviste è stata finalizzata ad approfondire tre diverse dimensioni. La prima è la descrizione delle azioni conoscitive per la gestione del conflitto. La seconda è la descrizione delle azioni relazionali per la gestione del conflitto. La terza è la descrizione delle azioni di mobilitazione per la gestione del conflitto.

L'analisi proposta non valuta unicamente il grado di soddisfacimento dei soggetti rispetto agli obiettivi prefigurati (anche economici), ma il coinvolgimento rispetto al processo ed il consenso prodotto dalla redistribuzione di costi e benefici.

### L'analisi interpretativa

L'analisi delle interviste ha consentito di individuare cinque diverse interpretazioni del Protocollo d'Intesa, cui possono essere ricondotte le diverse definizioni proposte dagli intervistati. Alle cinque interpretazioni individuate sono stati attribuiti pesi (compresi tra 0 e 1) che indicano la maggiore o minore ricorrenza nell'ambito dell'insieme delle interviste.

**Tabella 1. Definizioni del Protocollo d'Intesa sulla telefonia mobile**

	Definizione	Peso (tra 0 e 1)
Il Protocollo d'Intesa è	un accordo quadro per definire regole generali condivise	0,25
	uno strumento di consultazione tra soggetti e interessi in gioco	0,25
	uno strumento con obiettivi politici di costruzione del consenso	0,12
	uno strumento con obiettivi pratico - burocratici (accelerazione tempi e procedure)	0,10
	uno strumento pratico per la mediazione sul territorio	0,0

La prima interpretazione (peso 0,25) definisce il Protocollo d'Intesa un accordo quadro finalizzato a stabilire regole generali condivise da tutti i soggetti coinvolti. Lo strumento mira quindi prevalentemente a stabilire confini per le azioni (dal punto di vista dei tempi, dell'informazione, delle procedure, ecc.), ma non attiva concrete soluzioni concertate sul territorio.

La seconda definizione (peso 0,25) descrive il Protocollo come uno strumento che consente di instaurare relazioni tra i soggetti coinvolti nel processo. In particolare il Protocollo ha consentito:

- l'identificazione dei diversi interlocutori;
- l'esplicitarsi degli interessi in gioco;
- il confronto tra questi interessi in un ambito di tipo formale (grazie alla sottoscrizione del Protocollo da parte dei diversi soggetti).



La terza definizione (peso 0,12) sostiene il carattere fortemente finalizzato dello strumento. A questa impostazione sono ricondotti diversi obiettivi quali:

- la volontà di delegare, anche in modo parziale, elementi di responsabilità connesse al problema della localizzazione delle antenne, al fine di smussare contrapposizioni attualmente esistenti;
- l'esigenza di fornire qualche tipo di risposta alla crescente sensibilizzazione della società civile rispetto al problema dell'inquinamento da elettrosmog;
- la volontà di arrivare a definire il problema come falso problema dimostrando l'inconsistenza delle polemiche emerse.

La quarta definizione (peso 0,1) descrive il Protocollo come uno strumento con obiettivi di tipo pratico - burocratico riconducibili al superamento di blocchi decisionali nelle procedure e all'accelerazione dei tempi decisionali.

In questa prospettiva è sottolineata la volontà di migliorare le procedure di carattere burocratico - amministrativo, relegando in secondo piano l'attività di consultazione delle parti in causa. Si evidenzia, in altre parole, l'importanza delle procedure, dei compiti da queste attribuite ai diversi soggetti e, conseguentemente, del reale ruolo svolto dai soggetti nell'ambito del Protocollo (conta chi ha potere reale rispetto alle procedure vigenti).

L'ultima definizione chiama in causa l'attività di mediazione territoriale svolta nell'ambito del protocollo. Procedure di negoziazione sono state definite unicamente con i Comitati, che in alcuni casi hanno espresso su questo tema figure competenti. In generale, emerge però come elemento rilevante l'assenza di interlocutori per definire soluzioni ad hoc sul territorio del Comune (individuazione di siti). Tempi e interlocutori certi determinano sia una minore predisposizione al conflitto, sia una minore incertezza nella programmazione e realizzazione degli impianti da parte dei soggetti economici.

In relazione alla specifica chiave di lettura proposta dal contributo, l'aspetto che interessa sottolineare è la disponibilità da parte dei soggetti coinvolti a sostenere oneri economici al fine di predisporre un accordo quadro, finalizzato alla definizione di regole condivise e alla ricomposizione negoziale tra soggetti e interessi in gioco.

## Valutazioni positive e note critiche

La tabella 2 elenca l'insieme degli elementi positivi e negativi evidenziati dai soggetti nel corso delle interviste e il punteggio (compreso tra 0 e 2) attribuito sulla base della loro ricorrenza. In generale è possibile evidenziare una significativa convergenza nell'identificazione degli aspetti positivi e dei limiti attribuiti allo strumento.

I soggetti intervistati esprimono valutazioni positive sull'attività di monitoraggio svolta attraverso le campagne di misura e sulla produzione di dati (punteggio 1,1/pos). Per quanto concerne la divulgazione allargata dei dati, se da un lato è riconosciuta la qualità dei materiali prodotti (stile di comunicazione e diffusione delle informazioni sul territorio), dall'altra è largamente sottolineata la solo parziale efficacia della campagna informativa (punteggio 0,6/neg), causata in primo luogo dalla scarsa attenzione da parte dei cittadini se non su problemi particolari.

Un giudizio positivo è espresso sulla definizione dei rapporti tra i soggetti nell'ambito del Protocollo (punteggio 0,9/pos). La costruzione di risorse relazionali è ricondotta principalmente a:

- possibilità di identificazione dei diversi interlocutori;
- maggiore conoscenza tra i soggetti;
- miglioramento dei rapporti (attenuazione della conflittualità);
- opportunità di dialogo (tra cittadini e Consigli di Circoscrizione, tra gestori e Consigli di Circoscrizione/Comitati, tra esponenti della società civile e istituzioni).

Al di là dei due precedenti elementi, largamente riconosciuti dai soggetti coinvolti, emergono altri risultati del processo.

In primo luogo, l'opportunità di prevenire conflitti, sia tra gestori e cittadini (punteggio 0,1/pos), sia tra cittadini e istituzioni (0,2/pos). In secondo luogo, l'applicazione di una «buona pratica» da parte dell'Amministrazione (0,2/pos), sia rispetto ad altri settori dell'Amministrazione stessa, sia in relazione ad altri contesti territoriali a livello nazionale (anche a questa scala si tratta infatti di un'esperienza a carattere fortemente innovativo). I soggetti sottolineano inoltre alcuni risultati pratici, sia per quanto riguarda la capacità di snellimento delle procedure burocratiche (0,1/pos), sia per quanto riguarda la risoluzione concreta di specifici problemi di localizzazione delle antenne (0,2/pos). In questo caso i punteggi evidenziano risultati solo parziali, rispetto alla centralità di questi obiettivi all'interno del pro-

cesso. Solo debolmente è sottolineata infine la capacità di coinvolgimento di soggetti diversi all'interno del processo decisionale (0,1/pos).

Le valutazioni critiche emerse dall'analisi delle interviste sono riconducibili a due ordini di problemi. Il primo aspetto evidenziato è l'assenza di risorse (conoscenze, tempi, competenze tecniche e/o decisionali) necessarie per adempiere ai compiti definiti dal protocollo (punteggio 0,13/neg). Il secondo aspetto è il problema della centralità delle risorse umane e del loro ruolo (punteggio 0,15/neg).

I soggetti sottolineano inoltre la carenza di soluzioni concrete sul territorio (punteggio 0,3/neg) e la scarsa cogenza dello strumento (assenza di regole vere e proprie e di sanzioni per i soggetti inadempienti) (punteggio 0,4/neg). È criticata inoltre l'incapacità dello strumento di modificare i rapporti di forza preesistenti (0,2/neg).

Ulteriori note critiche sono state espresse rispetto ai seguenti aspetti:

- assenza di cooperazione all'interno dei diversi settori dell'amministrazione e debolezza nel coordinamento con soggetti esterni all'Amministrazione e non coinvolti formalmente nell'adesione al Protocollo d'Intesa;
- staticità dello strumento rispetto all'evoluzione dei problemi.

**Tabella 2. Valutazioni positive e note critiche**

Positivi	Peso	Negativi	Peso
Possibilità di prevenire conflitti	0,3	Assenza di risorse per obiettivi	1,3
Informazione e divulgazione	1,1	Staticità dello strumento	0,2
Attuazione di una «buona pratica»	0,2	Carenza di soluzioni concrete	0,3
Snellimento procedure	0,1	Scarsa cogenza dello strumento	0,4
Attività di mediazione sul territorio	0,2	Debolezze nei rapporti tra soggetti	1,5
Miglioramento rapporti tra soggetti	0,9	Scarsa efficacia campagna informativa	0,6
Criteri per localizzazione antenne	0,1	Presenza rapporti di forza tra i soggetti	0,2
Coinvolgimento di soggetti	0,1	Problemi non affrontati	0,2
		Debolezza nel coordinamento	0,2

Anche in questo caso emergono risultati concreti in termini di modificazione delle strategie da parte dei soggetti economici operanti. I gestori manifestano la disponibilità a predisporre proposte progettuali volte alla mitigazione dell'impatto architettonico<sup>33</sup> per mi-

<sup>33</sup> In alcuni casi è stata espressa la disponibilità a incrementare fino al 100% i costi di realizzazione dell'impianto.

gliorare la qualità degli impianti dal punto di vista dell'inserimento nel contesto urbano e ambientale. È emersa inoltre la disponibilità ad affrontare nuovi costi sotto forma di oneri relativi alla definizione (e finanziamento) di soluzioni ad hoc per le aree interessate dai siti: finanziamento di elementi di arredo urbano, ri-progettazione di vecchie stazioni radio base, ecc. Ulteriori costi sono inoltre previsti per l'attività di formazione di soggetti interni alle aziende e/o per attività di consulenza per l'avviamento di un'attività continuativa di divulgazione dello stato della ricerca scientifica sul tema degli effetti dell'elettrosmog.

Si evidenzia inoltre il riconoscimento da parte dei gestori dei costi del conflitto in termini sia di qualità del servizio offerto che di immagine dell'azienda; allo stato attuale la qualità del singolo sito diviene una discriminante in un mercato estremamente competitivo quale quello dei servizi di telefonia cellulare. Da ciò deriva la disponibilità a investire risorse rilevanti per la risoluzione puntuale e mirata di situazioni di conflitto.

Da parte dell'amministrazione è stata avviata una politica coordinata tra settori<sup>34</sup> volta a definire i criteri per la localizzazione delle antenne su edifici di proprietà comunale e, contestualmente, per la programmazione relativa all'uso delle risorse economiche derivanti dall'affitto dei siti. A livello istituzionale si sottolinea infine l'esigenza di una migliore definizione (eventualmente anche a livello normativo) delle professionalità deputate alla formulazione delle perizie tecniche.

### **Percezione del ruolo dei diversi soggetti**

I soggetti che hanno sottoscritto il Protocollo d'Intesa partecipano come rappresentanti di: Comune di Genova, circoscrizioni, gestori di telefonia mobile che operano sul territorio del Comune, Associazioni, Comitati, ARPAL, Università.

Il ruolo formale dei diversi soggetti è definito dalle procedure amministrative previste per il rilascio della concessione ai fini del posizionamento delle antenne sul territorio e dalle specifiche indicazioni contenuto all'interno del Protocollo d'Intesa.

---

<sup>34</sup> In particolare Settore Edilizia Privata e Settore Patrimonio.

L'analisi delle interviste ha consentito di evidenziare la percezione del ruolo dei diversi soggetti. Dalla tabella 3 emergono le seguenti osservazioni. Un ruolo decisivo per l'attuazione del Protocollo è attribuito all'Università (punti 1,3).

Questo ruolo è motivato un primo luogo dall'importanza che hanno rivestito le campagne di monitoraggio e la produzione di dati mirati sul territorio, ai fini della gestione di situazioni di conflitto palese. In altre parole: l'attività svolta dall'Università ha consentito non solo di produrre informazioni mirate, ma anche di «portarle» sul territorio, laddove si manifestassero situazioni di particolare criticità dal punto di vista della percezione del rischio: in quest'ottica l'Università si è fatta carico di un'attività di tipo comunicativo non esplicitamente prevista dal Protocollo.

Il ruolo della struttura comunale (punti 0,1) è ricondotto principalmente alla sua componente politica. Questo dato, solo parzialmente rilevante nel caso del Protocollo, si rivelerebbe problematico in altri contesti dal momento che il ruolo delle interfacce tecniche interne all'amministrazione è condizione centrale per l'attivazione di effettivi processi concertativi. Un elemento di interesse è la percezione del ruolo svolto da alcuni Comuni (punti 1,1), che sono stati in grado di esprimere figure competenti dal punto di vista della partecipazione attiva alla formulazione di proposte concertata con i gestori. I casi di effettiva mediazione territoriale attivati attraverso il Protocollo sono perlopiù riconducibili all'attività di questi soggetti.

È interessante riportare il ruolo svolto in alcuni contesti dai Comuni con il ruolo, talvolta debole, delle circoscrizioni (punti 0,6) le quali in generale non hanno risposto in modo particolarmente positivo all'assunzione di responsabilità nell'ambito di questa esperienza, intravedendo spesso nel processo una mera volontà di deresponsabilizzazione da parte del Comune.

Le riflessioni precedentemente esposte sono confermate dai caratteri assunti dal rapporto tra Comuni e istituzioni:

- a livello cittadino il processo ha generato benefici e ha contribuito a fluidificare le relazioni;
- a livello circoscrizionale sono spesso emerse tensioni soprattutto nei casi in cui poteva riscontrarsi la possibilità di una sovrapposizione/contrapposizione nel ruolo di mediazione territoriale assunto da entrambi i soggetti.

**Tabella 3. Ricorrenza dei diversi soggetti nell'ambito delle interviste**

SOGGETTO	PUNTI
Comune	1,00
Circoscrizioni	0,6
Gestori	1,0
Associazioni	0,2
Comitati	1,1
ARPAL	0,2
Università	1,3
Altro (Regione, Ministeri, Autorità Portuale, ecc.)	0,7

Per quanto concerne i gestori emerge come elemento rilevante la differenza nelle filosofie di comportamento delle diverse aziende. Anche in questo caso sono risultate una componente centrale le risorse umane disponibili; queste ultime, al di là delle specifica politica perseguita dall'azienda, costituiscono elemento discriminante dal momento che chi non ha risorse umane deputate finisce per essere poco efficace nella costruzione e gestione di relazioni sul territorio.

Per quanto concerne l'Agenzia Regionale per l'Ambiente, l'analisi delle interviste evidenzia un limite del Protocollo dal momento che in effetti non emerge un processo di valorizzazione della struttura né da punto di vista delle risorse a disposizione (strumenti, personale, ecc.), né soprattutto dal punto di vista dell'immagine della struttura sul territorio di competenza. Questa valorizzazione costituirebbe invece un elemento importante per la futura gestione del problema della localizzazione delle antenne che certamente chiamerà in gioco il livello di maggiore o minore fiducia nei confronti dell'istituzione deputata all'attività di controllo dei rischi ambientali.

Nessuno dei soggetti esterni («altro», punti 0,7) sembra aver svolto un ruolo rilevante nell'attuazione del Protocollo. Questa osservazione conferma la debolezza nel coordinamento con soggetti esterni e le difficoltà di cooperazione con altri settori dell'amministrazione.

L'aspetto che interessa in questo contesto evidenziare è l'identificazione di interlocutori nel corso del processo. I gestori individuano Comune e Università come soggetti con i quali avviare azioni mirate. La garanzia istituzionale e scientifica si configura quindi come elemento prioritario. È importante sottolineare che da parte dei gestori è stata ampiamente riconosciuta (in termini di problema da risolvere o in termini di innovazione aziendale in atto) è la centralità di investimenti volti alla definizione di figure interne deputate alla gestione dei

rapporti istituzionali e dei rapporti con le comunità territoriali interessate.

## **Conclusioni**

L'impostazione teorico - metodologica relativa e la verifica empirica descritta hanno, tra gli obiettivi perseguiti, quello di verificare i possibili nessi tra studio delle metodologie applicative per la gestione dei conflitti e criteri di valutazione economica per gli interventi sul territorio. La principale conclusione cui si è giunti è che esperienze pratiche in corso sottendono già la valutazione economica di conflitti territoriali.

L'attività ha infatti consentito di evidenziare alcuni risultati concreti del processo, riconducibili nel loro complesso ad una significativa modificazione delle strategie dei soggetti economici operanti sul territorio per la pianificazione e gestione di impianti di telefonia cellulare. Le strategie delineate implicano l'impiego di risorse economiche e umane da parte dei soggetti coinvolti, ciò significa che questi soggetti economici sono stati in grado di dare una valutazione (interna) del valore economico del conflitto.

L'esigenza di base emersa dall'esperienza condotta è la trasformazione dei costi variabili oggi connessi alle caratteristiche dei conflitti di volta in volta affrontati (blocchi decisionali, diseconomie nella programmazione e realizzazione della rete, minore qualità del servizio offerto, danni all'immagine dell'azienda, ecc.), in costi fissi impiegati nella definizione di modalità di gestione dei conflitti e nella progettazione di soluzioni ad hoc per i singoli contesti; ossia in costi meglio gestibili dalle aziende stesse.

Il processo che ha determinato i risultati raggiunti può essere così descritto. All'interno di una rete che gestisce trasformazioni territoriali si verifica un complesso negoziato tra i nodi, che necessariamente comporta la modificazione del peso di questi. Quando il peso di alcuni nodi si modifica possono generarsi situazioni differenti. Una prima ipotesi è lo spostamento di alcuni soggetti su altri sistemi. Oppure possono generarsi conflitti all'interno del sistema. Questi conflitti possono risolversi negativamente (con la compressione temporanea e forzata del ruolo di alcuni soggetti) o, invece, positivamente, attraverso un processo di accettazione che nasce dalla presa di

coscienza di far parte di un sistema. In altre parole un soggetto accetta i costi legati alla ridefinizione del proprio ruolo perché è consapevole che la sua appartenenza al sistema genera per lui benefici uguali o maggiori. In quest'ultimo caso gli autori ritengono che si possa affermare che il processo ha generato Capacità Istituzionale. L'attività relativa al protocollo d'Intesa sulla telefonia cellulare e la più ampia attività svolta nell'ambito del progetto Carta dei Conflitti Urbani hanno perseguito l'obiettivo di proporre metodi e tecniche di valutazione mirati all'analisi ed al monitoraggio di questi processi, nella convinzione che il nuovo assetto operativo prefigurato dall'introduzione di istituti innovativi per il governo delle trasformazioni territoriali e dai processi di integrazione europea rendano necessario avviare una specifica riflessione sui criteri di valutazione economica dei conflitti e, conseguentemente, sui possibili investimenti per la gestione dei conflitti stessi, sia da parte di soggetti economici che degli enti locali.

Non è raro infatti che all'interno della Amministrazione Pubblica l'attività di valutazione e monitoraggio tenda a concentrarsi su temi caratterizzati da un basso livello di conflittualità.

L'attività di valutazione relativa alla costruzione di Capacità Istituzionale può supportare e indirizzare le politiche territoriali, anche sulla base dell'impatto in termini di conflitto che esse generano, consentendo quindi di ripolarizzare risorse economiche e temporali, capacità operative ed esperienza amministrativa di soggetti interni ed esterni all'Amministrazione Pubblica, su nodi problematici specifici, spesso trascurati proprio a causa dell'alto livello di conflittualità che li caratterizza.