

**UN GIORNO** **PER MARTINOLI**  
**GUARDANDO AL FUTURO**

**TORNARE A DESIDERARE LE INFRASTRUTTURE**

**Trasformazione del territorio e consenso sociale**

**Roma, 19 marzo 2012**



# INDICE

<b>PARTE PRIMA</b>	Pag. 1
1. Senza infrastrutture niente crescita e qualità sociale	“ 3
2. Riscoprire il valore territoriale delle infrastrutture	“ 15
3. Programmate male e progettate peggio: costi, regole e modelli effettivi d'intervento	“ 33
4. Depotenziare i conflitti delle comunità territoriali	“ 39
4.1. Infrastrutture e comunità prossime: benefici anche lontani, costi soprattutto locali	“ 39
4.2. I benefici delle grandi infrastrutture puntuali	“ 40
4.3. Oltre la tentazione di <i>flettere i muscoli</i> : la necessaria <i>awareness</i> delle esigenze locali	“ 41
4.4. La scelta della responsabilizzazione verso lo sviluppo locale	“ 43
4.5. Le opportunità economiche per le comunità locali	“ 46
4.6. Il contenimento dei costi ineliminabili	“ 49
4.7. La dimensione simbolica, le strategie del <i>softpower</i>	“ 51
4.8. Non solo comunicazione	“ 53
<b>PARTE SECONDA</b>	“ 57
5. Modelli e tecniche di coinvolgimento delle comunità locali	“ 59
5.1. Le origini	“ 60
5.2. Inchieste pubbliche	“ 62
5.4. Approcci, tecniche e metodologie	“ 72
5.5. Il consenso infrastrutturale richiede specifiche professionalità	“ 85
5.6. Più confronto, più opere territoriali	“ 87
<b>PARTE TERZA</b>	“ 89
6. Le esperienze concrete realizzate dal Censis	“ 91
6.1. Piano strategico del territorio interessato dalla linea ferroviaria Torino-Lione (2008-2009)	“ 91
6.2. Crescere per fare crescere. Le condizioni socioeconomiche per lo sviluppo dell'Aeroporto di Fiumicino e gli impatti attesi sulla vita delle comunità coinvolte	“ 92
6.3. La refunzionalizzazione della Manifattura Tabacchi di Firenze	“ 93
6.4. L'acqua tra responsabilità pubbliche, investimenti e gestioni economiche	“ 95
6.5. Studio di fattibilità per la costituzione della STU Lorenteggio a Milano (2005-2006)	“ 97
6.6. Le attività di supporto del Censis ai <i>Tavoli tematici</i> della Camera di commercio di Milano <i>sull'Expo 2015</i>	“ 98
6.7. Il nuovo sistema della mobilità nell'area torinese	“ 100
7. La proposta di un modello di intervento per alimentare il “desiderio” di infrastrutture e governare il percorso realizzativo	“ 103
7.1. Le scelte “inaggirabili” per produrre nuova legittimazione sociale a sostegno delle politiche infrastrutturali	“ 103
7.2. Le scelte “inaggirabili” nell'approccio locale: includere la partecipazione nel processo di <i>governance</i>	“ 104
<b>PARTE QUARTA</b>	“ 109
<b>Due opinioni autorevoli</b>	“ 109
Ennio Cascetta	“ 111
Giuseppe De Rita	“ 119



## **PARTE PRIMA**



## 1. SENZA INFRASTRUTTURE NIENTE CRESCITA E QUALITÀ SOCIALE

L'analisi e il supporto alla realizzazione di infrastrutture e progetti urbani costituiscono un ambito di applicazione fra i più continui per il Censis, che ha infatti partecipato, con studi o supporto operativo, a una vastissima gamma di iniziative: dall'originario progetto di rete ferroviaria ad alta velocità, alla riprogettazione dei caselli autostradali e delle nuove stazioni; dal Piano per il bacino del Po a quello per il Parco del Ticino; dal Piano generale dei trasporti ai piani per la mobilità urbana, alla definizione delle reti telematiche; dalle reti marittime e dei porti turistici, alla salvaguardia ambientale, alla liberalizzazione energetica, fino alla gestione del ciclo integrato dell'acqua.

Non solo attività professionale, ma anche impegno civile per la modernizzazione del Paese, a cui offre un fondamentale contributo il rinnovamento delle reti e dei servizi infrastrutturali.

Come nel passato<sup>1</sup>, in un momento cruciale di passaggio abbiamo predisposto una diagnosi e soprattutto una proposta per rimuovere uno degli ostacoli – quello del dissenso locale – che blocca gli interventi.

Molteplici sono le ragioni per le quali, nell'ultimo ventennio, è diminuita la capacità di generare innovazione e rendere più efficiente la dotazione di infrastrutture.

Per provocare in questo campo un progetto “**Sblocca Italia**” è necessario un profondo convincimento sociale, oltre che politico, sul ruolo positivo implicito dell'intervento pubblico per trasformare e attrezzare il territorio.

Le infrastrutture possono essere considerate un bene, un male necessario o addirittura un male assoluto. La prima categoria, quella dei favorevoli, secondo un'indagine RUR-Censis del 2008 comprendeva la maggioranza dei cittadini, anche se non schiacciante. Nonostante una tale generale tendenza, il conflitto, a volte persino violento, è diventato un carattere quasi endemico nella realizzazione di opere pubbliche, a differenza di pochi decenni fa, quando le opere d'ingegneria costituivano un elemento portante dell'affidabilità del nostro Paese e per gli italiani una componente essenziale dell'orgoglio nazionale.

A quell'orgoglio bisogna ritornare, adeguando culture e strumenti operativi.

---

<sup>1</sup> Vedi a questo proposito RUR, *Infrastrutture per la ripresa. Una cultura di progetto per le grandi reti*, RUR documenti, 1993.

## Il divario crescente col resto d'Europa

Per poter instaurare un clima di dialogo è indispensabile che l'opinione pubblica sia correttamente informata. Per una maggiore consapevolezza, sono necessari dati credibili e analisi efficaci, mentre la pressione mediatica spesso si alimenta di notizie frammentarie e di eventi di attualità. Per questo la comunicazione non è sufficiente a mettere in relazione i proponenti di un intervento territoriale con le comunità interessate, e più in generale per rendere comprensibili i termini delle questioni che creano divergenze.

Non è certo semplice su temi che evocano emotività, interessi o egoismi, far comprendere quanto del disagio quotidiano possa dipendere dalla scarsa dotazione di servizi e infrastrutture.

Una misurazione intelligente del livello di dotazione infrastrutturale del territorio nazionale o di specifici ambiti locali presenta difficoltà che in parte derivano anche dalla scarsa attenzione verso l'opinione pubblica da parte delle agenzie istituzionali e degli operatori del settore.

Alcune statistiche correnti, ad esempio, valutano i livelli d'offerta nelle province italiane con indicatori sintetici poco intelligibili; sui costi parametrici delle diverse reti non sempre sono disponibili analisi e confronti internazionali (peraltro non semplici) tali da rendere evidente se e come si formano in Italia eventuali maggiori oneri.

L'aver centrato il Rapporto sul tema del coinvolgimento sociale e del consenso ci esime dal riproporre dati sulle diverse tipologie di infrastrutture.

Le tabelle e i grafici esemplificativi qui di seguito riportati<sup>2</sup> ci dicono che nell'ultimo ventennio le distanze relative con i grandi Paesi europei sono peggiorate. Per quanto riguarda le autostrade (a pedaggio o non) dal 1990 la rete è cresciuta in Italia del 7%, nel Regno Unito dell'11,9%, in Germania del 16,5%, in Francia del 61,8%, in Spagna del 171,6%.

Altro discorso per le ferrovie veloci: vent'anni fa eravamo al secondo posto in Europa, dopo la Francia, ora siamo all'ultimo posto fra i grandi Paesi. Nonostante la linea Torino-Napoli sia la più importante infrastruttura realizzata nell'ultimo ventennio in Italia, da noi sono stati realizzati 699 km, in Francia (che partiva da 710 km) altri 1.186, in Germania 1.195, in Spagna (che partiva da 0) 2.056 km in più (tabb. 1-2).

---

<sup>2</sup> Anche in sede Eurostat la comparabilità risulta assai complicata, per i criteri adottati sulla classificazione delle diverse reti. Si è scelto comunque di utilizzare dati ufficiali.

Tab. 1 - Lunghezza delle reti autostradali, 1990-2008 (km e var. %)

	1990	2000	2008	Variazione %
<b>ITALIA</b>	6.193	6.478	6.629	+7,0
Germania	10.854	11.712	12.645	+16,5
Francia	6.824	9.766	11.042	+61,8
Regno Unito	3.181	3.600	3.559	+11,9
Spagna	4.976	9.049	13.515	+171,8
EU15	39.616	51.490	61.521	+55,3

Fonte: Eurostat, 2011

Tab. 2 - Reti di ferrovie veloci, 1990-2010 (km e var. ass.)

	1990	2000	2010	Variazione assoluta (km)
<b>ITALIA</b>	224	248	923	+699
Germania	90	636	1.285	+1.195
Francia	710	1.281	1.896	+1.186
Spagna	-	471	2.056	+2.056

Fonte: Eurostat, 2011

Il confronto con l'Europa è importante, perché se pensiamo che il modello europeo è una costruzione astratta e vincolistica, che tutti i sistemi di governo, da quello continentale a quello anglosassone, a quello latino, siano peggiori del nostro, allora non dovremmo preoccuparci di avere finora proceduto con tanta incertezza, di avere nella nostra legislazione una norma che vieta la costruzione di autostrade, di procedere senza un disegno coerente e integrato.

Al contrario, gli italiani sembrano convinti difensori almeno del welfare, del sistema di garanzie e del modello sociale europeo. Persino degli indirizzi in tema di sostenibilità ambientale, di ricerca, di agenda digitale, di mobilità non inquinante. Quindi, una tale schizofrenia va ricomposta.

Come ognuno ha occasione di verificare visitando una città europea, la funzionalità di alto livello della vita quotidiana in Europa si basa su metropolitane, tram, parcheggi, strade a molte corsie, piste ciclabili, centrali elettriche, grandi aeroporti, alta velocità ferroviaria, impianti per il trattamento dei rifiuti e delle acque, porti turistici. Certo che l'ampliamento di un aeroporto, il tracciato di un'autostrada urbana o la scelta delle fonti energetiche anche in Europa suscita dibattito, confronto fra opinioni diverse, opposizione e conflitto.

Ma è un processo che trova i canali per arrivare in tempi ragionevoli a una conclusione e a una decisione.

Venendo a mancare le attrezzature collettive, vince, anche in campo infrastrutturale, il soggettivismo. E così, per quanto riguarda la mobilità, una posizione di vertice possiamo rivendicarla anche noi: quella della maggiore densità automobilistica. Con 605 auto ogni mille abitanti superiamo la pur dotata Germania del 18,6% (sarebbe uno *spread* a nostro favore di ben 1.860 punti base), del 21% la Francia, del 28,7% il Regno Unito e del 26,6% la Spagna (tab. 3).

**Tab. 3 - Numero di auto per 1.000 abitanti, 1990-2009**

	1990	2000	2009	Variazione assoluta (auto/1.000 ab)
<b>ITALIA</b>	483	572	605	+122
Germania	461	475	510	+49
Francia	476	503	500	+24
Regno Unito	361	425	470	+109
Spagna	309	431	478	+169
EU15	406	465	503	+97
EU27	345	417	473	+128

Fonte: Eurostat, 2011

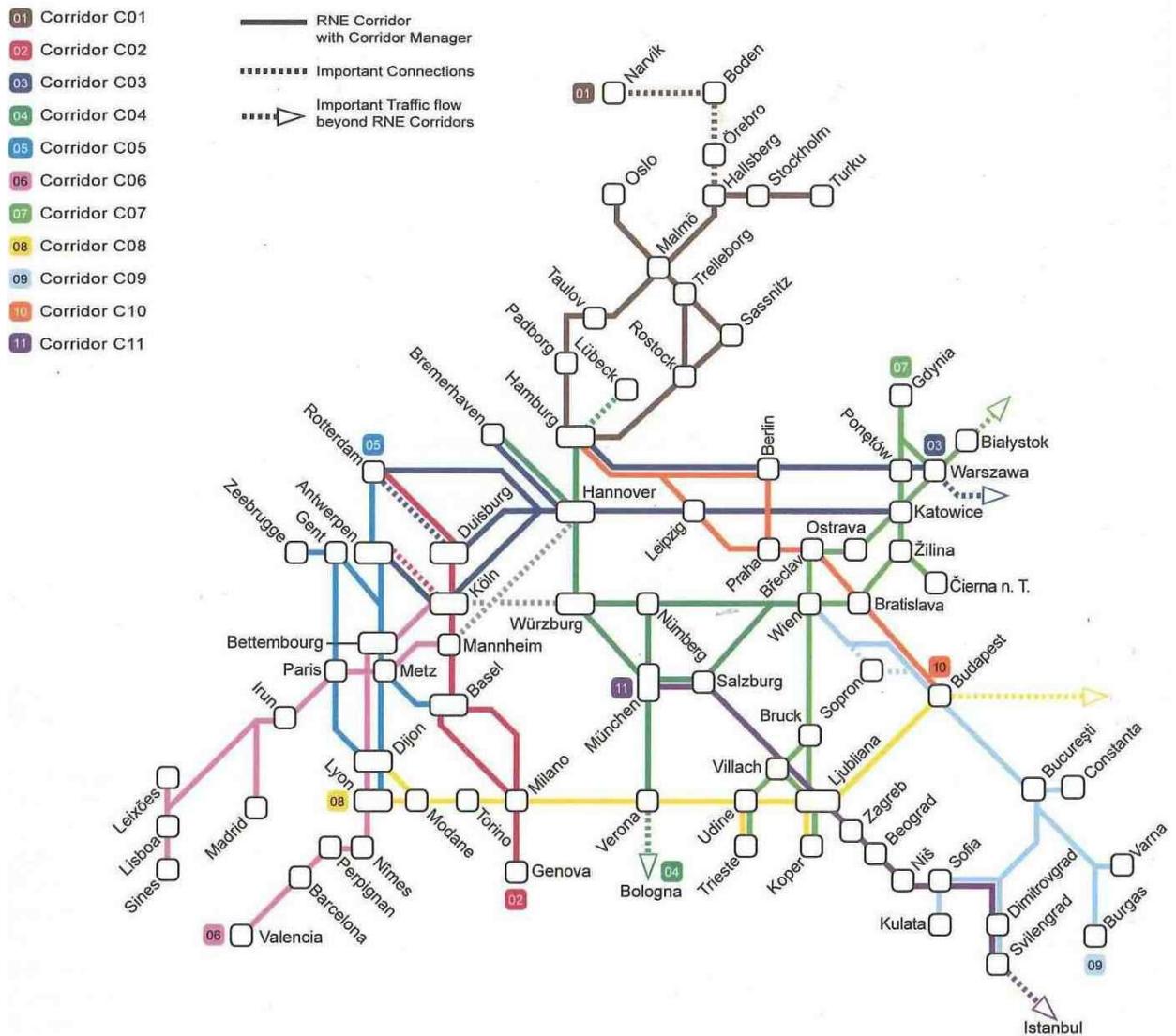
Un approccio strettamente quantitativo, tuttavia, non rende esplicito il mutamento di paradigma in corso in molti settori infrastrutturali. L'energia chiama in campo i comportamenti individuali di risparmio, da un lato, e l'investimento in fonti rinnovabili, dall'altro. Le tecnologie digitali e di comunicazione mostrano, ormai, una forza di connessione destinata a rivoluzionare totalmente i modi di produrre e di vivere, oltre che lo stesso progresso scientifico. E persino dove l'innovazione consiste nel trasformare sistemi ampiamente conosciuti, come l'aereo o il treno, il vigore del cambiamento nel sociale e nei modi di produrre è sotto i nostri occhi.

Il *low cost* nel trasporto aereo ha reso l'accessibilità di luoghi lontani praticamente alla portata di tutta la popolazione. Ma ancora di più, la rete ferroviaria europea, nella sua visione futura, appare come la mappa di una *metropolitana a grande scala* (fig. 1), destinata a modificare l'organizzazione stessa dei sistemi urbani.

A questi mutamenti dobbiamo pensare quando riflettiamo sul ruolo delle infrastrutture, un vero motore del cambiamento della vita collettiva.

Cambiamento cui si può partecipare o restarne esclusi, cui si può aderire adeguandolo ai caratteri nazionali, mitigarne le conseguenze indesiderate, persino opporsi, ma non far finta che non esista. E parlare d'altro.

Fig. 1 - I corridoi ferroviari in Europa



Fonte: Ue

## Cosa provoca la diffidenza

Per promuovere una stagione di dialogo in grado di riportare i tempi di realizzazione delle infrastrutture ai livelli medi europei bisogna capire le motivazioni profonde che determinano ritardi e inefficienze che in non pochi casi finiscono per vanificare gli effetti benefici degli interventi stessi.

È venuto nel tempo a consolidarsi un pericoloso fenomeno collusivo fra pubblica amministrazione (“*il committente*”) e le imprese (“*i realizzatori*”) che sembrano aver perso autorevolezza, competenza e anche motivazione effettiva del proprio agire. Non si spiegherebbe altrimenti la confusa galassia programmatica e normativa, i bassi livelli di trasparenza, l’incertezza degli *iter* procedurali, il contenzioso.

È impensabile che anche nell’area più avanzata del nostro Paese, come la Lombardia, possa emergere un quadro desolante. Secondo quanto denunciato da Assolombarda, per approvare il progetto definitivo del Terzo Valico (fra Milano e Genova) sono passati 11 anni e da questo all’avvio dei lavori altri 5 anni. Per gli interventi di riorganizzazione autostradale dell’area milanese (Brebemi, Tangenziale e Pedemontana) il periodo preparatorio all’apertura dei cantieri è durato in media 13 anni. Ma anche i piani finanziari soffrono dei rischi istituzionali e dell’incertezza di una programmazione adattiva. Al *closing finanziario* delle citate opere autostradali mancano 7,2 miliardi di euro. Lo stesso Piano delle Infrastrutture Strategiche, quello della Legge Obiettivo, soffre della medesima tipologia di carenze.

C’è, quindi, un problema di visione generale, di regia e di credibilità delle politiche che vengono attuate.

Tuttavia, l’oggetto principale del presente Rapporto riguarda le ragioni più profonde per le quali l’opinione pubblica e il corpo sociale, invece di contrastare e denunciare i deficit dell’offerta, finiscono per assecondare (se non determinare) un processo tanto farraginoso e inefficiente.

Il dissenso infrastrutturale, si è detto, c’è anche in Europa, e si può aggiungere che in Italia ha radici storicamente databili lontano nel tempo. Gli ultimi vent’anni, però, sono stati particolarmente negativi, fatta salva l’alta velocità ferroviaria.

La tesi corrente attribuisce il crollo degli investimenti pubblici alle indagini giudiziarie di Tangentopoli, che certamente hanno rappresentato uno shock per i principali protagonisti dei processi di realizzazione delle opere pubbliche.

Ma quel 1992 è l'anno in cui è suonato anche l'allarme per i conti dello Stato e l'indebitamento pubblico ha superato il 100% del Pil. Inoltre, le politiche basate sul *deficit spending* subiscono il primo significativo stop. Da quel momento la spesa pubblica è stata soggetta a una continua revisione per il suo contenimento e parallelamente si è andata esasperando la competizione per catturare risorse finanziarie pubbliche. È come se la società avesse scelto di riappropriarsi *individualmente* delle risorse disponibili, per difendere pensioni, sanità, assistenza e ogni altro tipo di trasferimento diretto all'individuo, rinunciando al miglioramento dei beni collettivi, di cui le infrastrutture costituiscono certamente la parte più importante e costosa.

Inoltre, il carattere nazionale ha sviluppato una maggiore attitudine ad agire nel presente, a reagire con forza alle crisi adottando strategie di breve periodo. Siamo da sempre una società "*adattiva*" e trascuriamo le scelte che producono benefici differiti nel tempo.

A tali aspetti antropologici è opportuno aggiungere l'impatto dei cambiamenti demografici, in particolare gli effetti della longevità, che, pur costituendo un meccanismo positivo, finisce per indebolire la spinta a trarre obiettivi di miglioramento infrastrutturale.

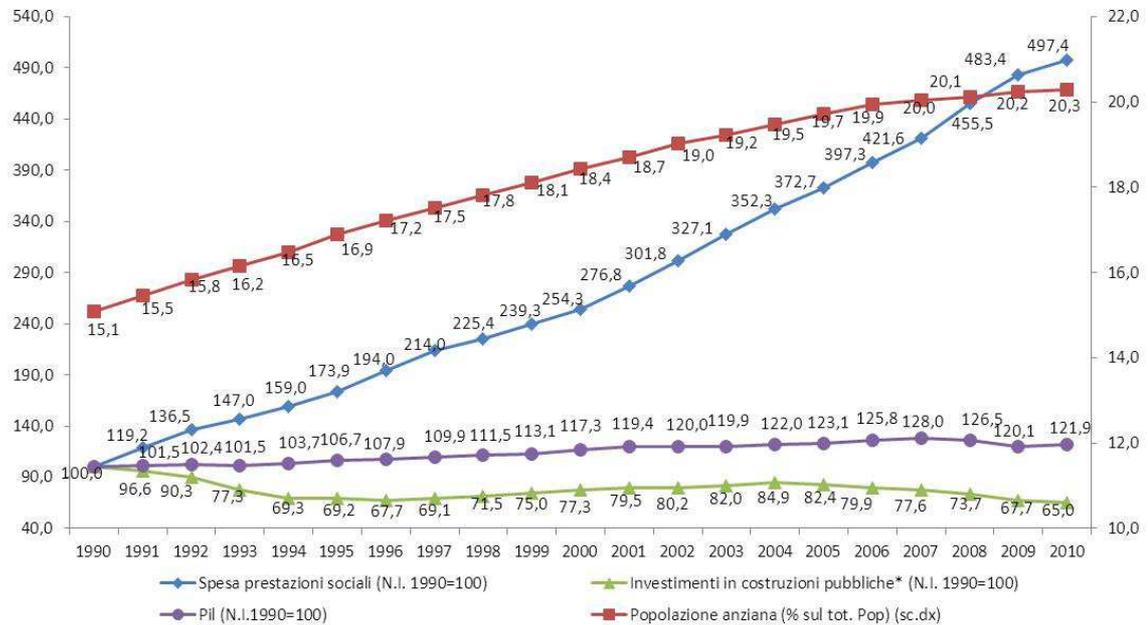
Il raffronto ventennale di alcuni semplici indicatori conferma tali ipotesi (fig. 2). Dal 1990 al 2010 gli investimenti in opere pubbliche sono diminuiti in termini reali del 35%, a fronte di un aumento del Pil del 21,9%. Ma nello stesso periodo la spesa per prestazioni sociali è aumentata del 397,4%, mentre la popolazione con oltre 65 anni è passata dal 15,1% al 20,3% del totale.

Gli investimenti su beni d'uso collettivo possono essere percepiti come concorrenziali ai trasferimenti (diretti o indiretti) verso l'individuo e quindi come una *minaccia* di riduzione dei benefici soggettivi, anche di quelli corporativi e assistenziali.

La riprova di una latente sovrapposizione fra esasperato soggettivismo e rifiuto dei beni d'uso collettivo viene dai modelli di trasformazione del territorio. Ogni anno sul territorio si scarica, per i soli scambi residenziali prevalentemente fra privati, un valore immobiliare fra 90 e 110 miliardi di euro, mentre le attrezzature pubbliche sviluppano investimenti per 6-8 miliardi annui.

Persino negli ultimi anni di crisi l'edilizia residenziale tiene, a fronte della riduzione di un terzo del già deficitario intervento per opere pubbliche (fig. 3).

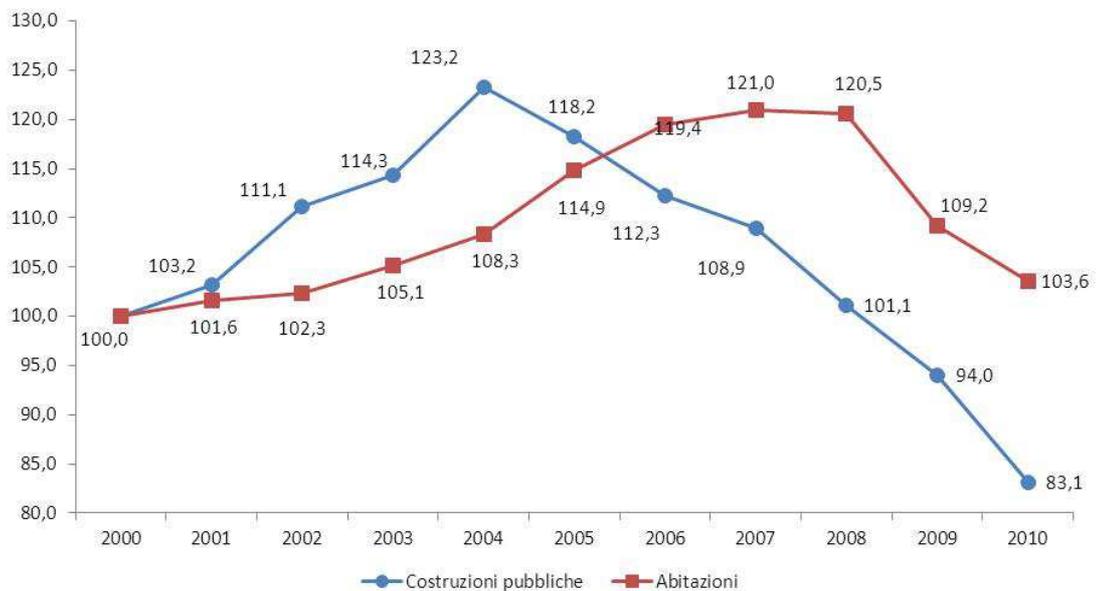
**Fig. 2 - Il declino delle infrastrutture e la crescita delle protezioni sociali (valori costanti), 1990-2010 (numeri indice: 1990=100 e val. %)**



(\*) Stime Ance basate sulla vecchia serie degli investimenti prodotta dall'Istat

Fonte: elaborazione Censis su dati Istat e Ance

**Fig. 3 - Gli investimenti in costruzioni pubbliche e in abitazioni, 2000-2010 (numeri indice: 2000=100)**



Fonte: elaborazione Censis su dati Ance

Possiamo, quindi, concludere che a determinare una perdurante caduta di consenso nei confronti della modernizzazione del territorio e di una bassa spinta al miglioramento dei servizi collettivi concorrono:

- la *manca*za di un *quadro strategico* chiaro, condiviso e basato su principi semplici, tale da essere compreso facilmente dall'opinione pubblica;
- la *caduta di autorevolezza* dei protagonisti del processo che dalla progettazione porta alla concreta realizzazione di opere e servizi, in tempi ragionevoli e a costi contenuti al massimo;
- lo spazio lasciato dalla rappresentanza politica sui grandi temi del territorio, della qualità della vita, della sostenibilità ambientale, a *gruppi dotati di una capacità interdittiva* che crea immobilismo;
- l'*exasperazione del localismo*, incapace di reinterpretare le sfide proposte dai nuovi modelli insediativi e dalla grande aperture all'interconnessione globale;
- la tendenza insita nella società italiana a *conservare il benessere acquisito e la protezione sociale*, catturando il massimo di risorse pubbliche possibili a tali fini, piuttosto che puntare su un moderno sistema di servizi collettivi e reti infrastrutturali;
- il "*soggettivismo territoriale*", ovvero la forte resistenza a cedere quote del notevolissimo valore immobiliare che si crea nel mercato privato a favore di una maggiore dotazione di beni pubblici, che pure consentirebbe nel tempo una valorizzazione maggiore e continua;
- il rifiuto di operare con strategie di medio periodo causate dai *comportamenti adattivi* della società italiana.

## **Progetti di qualità e coinvolgimento dei cittadini**

Ci troviamo, quindi, di fronte all'urgenza di modificare profondamente, anche se con semplicità, lo stesso approccio con cui si progettano e attuano gli interventi infrastrutturali. I casi più recenti – dallo smaltimento dei rifiuti alla realizzazione anche di piccole tratte autostradali o ferroviarie – configurano come un nuova emergenza la *riorganizzazione del processo di progettazione delle opere*.

Finora si è seguito uno schema molto settorializzato. Il committente pubblico, nelle varie sedi politico-istituzionali, definisce il Programma strategico, che si

componi di una serie di opere di cui è difficile riconoscere l'effetto combinato in termini di Progetto-Paese, ad eccezione di quanto collegato alla logica dei grandi corridoi europei.

Le opere vengono progettate in sostanziale autonomia rispetto al più ampio contesto socio-territoriale.

Quindi, se ne valutano gli impatti e ha inizio una contrattazione con le istituzioni locali, sotto la pressione mediatica dei tanti interessati a ottenere qualcosa in più, al di là dei positivi effetti già insiti nell'intervento.

Tutto si sposta nella logica dello scambio, della *mitigazione degli effetti*, della *compensazione*, della *valutazione degli impatti*.

È naturalmente vero che per certe opere l'area locale può subire dei costi specifici, delle esternalità negative, mentre dei benefici può godere una platea molto più ampia e distante. Tuttavia, lavorare in sequenza – prima il progetto e poi la mitigazione degli impatti – può avere due effetti negativi:

- il primo riguarda la *qualità del progetto* che, tenendo scarsamente in conto il contesto socio-territoriale, per questa stessa ragione può creare maggiori esternalità negative;
- rinviando poi il rapporto con gli *stakeholder* quando il progetto risulta definito, talvolta persino appaltato, si produce un'interazione senza limiti di tempo, ingiustificati costi aggiuntivi e persino la rinuncia a intervenire anche dopo aver speso notevoli somme.

È ormai indispensabile *introdurre anche in Italia un meccanismo formalizzato che regoli il dialogo con le comunità interessate* e legghi in via preliminare l'analisi del contesto socio-territoriale alla fattibilità dell'intervento.

Nel Rapporto vengono esaminate nel dettaglio le diverse modalità utilizzate in Europa per il confronto con gli *stakeholder*. Recenti annunci governativi indicano come possibile riferimento per una normativa italiana l'*enquête e débat public* di origine francese, procedura da considerarsi certamente un punto di partenza utile. Bisogna però ricordare che l'inchiesta pubblica francese, nei suoi trent'anni di attuazione, ha subito continue modificazioni. L'ultima di queste è in relazione al processo di coinvolgimento dei cittadini in tutte le azioni della Pubblica Amministrazione, detto processo Grenelle (la zona dove sono collocati i Ministeri francesi), specie con la versione Grenelle 2.

Il meccanismo dell'*enquête e débat public* interviene per raccogliere osservazioni prevalentemente riguardanti l'ambiente o gli espropri, una volta definito il progetto. Secondo un autorevole commentatore delle ultime

modifiche<sup>3</sup> intervenute con decreto del 29 dicembre 2011, resta confermato che il coinvolgimento delle comunità non interviene sul progetto di cui si dibatte. Infatti, “il diritto di inchiesta pubblica per principio impedisce di apportare a questo stadio modifiche sostanziali al progetto che è stato sottoposto alla procedura”. Inoltre, la procedura non esclude un possibile contenzioso successivo al dibattito, e per questo si è dovuto “prevenire il rischio di annullamento delle decisioni del Commissario responsabile dell’inchiesta per insufficienza o difetto di motivazione”<sup>4</sup>. L’autore conclude che le amministrazioni dovrebbero “interiorizzare” i valori alla base della originaria normativa del 1983 e non aggiungere una fase burocratica supplementare che nulla avrebbe a che vedere con una vera democrazia amministrativa.

Un approccio meno formalistico e più funzionale a determinare un vero dialogo fra iniziativa pubblica e comunità interessate è presente in altri Paesi. Ad esempio, recentemente<sup>5</sup> si è conclusa la procedura di *Examination in Public* applicata per il *London Plan: Spatial Development Strategy for Greater London*, che proietta lo sviluppo territoriale dell’area metropolitana al 2031. In questo caso, una delle principali attenzioni governative per poter raggiungere gli obiettivi annunciati, riguarda le modalità attraverso cui conseguire il coinvolgimento e la collaborazione dei principali *stakeholder*.

Dobbiamo, in conclusione, adattare le esperienze da tempo praticate negli altri Paesi europei alla realtà italiana, sulla base delle sue specificità e dei problemi che pone.

I principi generali cui riferirsi possono comprendere:

- l’opportunità di *far marciare contemporaneamente l’avanzamento progettuale dell’intervento, la conoscenza di dettaglio del contesto entro cui si colloca e il coinvolgimento degli stakeholder*;
- il raccordo con il territorio deve essere finalizzato a migliorare la qualità e la fattibilità dei progetti, divenendo così *occasione per valorizzare l’ambito locale* tramite l’opera stessa;
- il *dialogo deve avvenire sulla base della trasparenza, ma anche entro tempi certi e limitati*, prevedendo l’intervento di organismi terzi indipendenti e a elevata reputazione, in grado di offrire un punto d’incontro delle eventuali opinioni divergenti;

---

<sup>3</sup> Renè Hostiou, *L’enquête publique après le textes d’application du Grenelle 2: quoi de neuf?* in “La Semaine Juridique”, 8, 27 febbraio 2012.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Vedi Mayor of London, luglio 2011.

- deve risultare chiaro alle parti che, una volta definita la procedura di consultazione relativa all'opera da realizzare, questa verrà *posta in essere senza possibili ulteriori fase interlocutorie*;
- per garantire *l'informazione e le verifiche in corso d'opera* può essere utile affiancare agli organismi istituzionali e operativi un Comitato di Pilotaggio composto dalle rappresentanze territoriali.

Una procedura di *Dialogo Pubblico Finalizzato* potrebbe essere introdotta non come ulteriore gravame burocratico sugli interventi, ma come guida alla progettazione in grado di prevenire il più possibile eventuali conflitti e promuovere il positivo coinvolgimento delle comunità locali.

Uno schema di massima potrebbe prevedere le seguenti fasi:

- *definizione dell'intervento*: gli studi di fattibilità devono prevedere un accurato *Audit del territorio e dei fabbisogni socio-economici* in modo da formulare un *Progetto Preliminare* in grado di rispondere il più possibile alle caratteristiche prestazionali richieste e di sostenibilità territoriale;
- *Progetto Preliminare e Consultazione preliminare tramite inchiesta pubblica* al fine di offrire uno spazio relazionale agli *stakeholder* ed eventualmente recepire suggerimenti utili per il progetto;
- *Progetto definitivo e Chiusura della procedura di Dialogo Pubblico Finalizzato* tramite la redazione di un verbale conclusivo da parte di un Commissario indipendente che ha condotto l'iter di dialogo;
- *Progetto esecutivo, appalto, realizzazione dell'opera*, tutte fasi che potranno essere accompagnate da un *Comitato di pilotaggio* composto dalle istituzioni locali al fine di garantire trasparenza e informazione.

Riportando sui binari del coinvolgimento sociale l'indispensabile incremento di servizi infrastrutturali e collettivi sul territorio, potremo tornare a essere un Paese in grado di comprendere la portata innovativa delle reti.

## 2. RISCOPRIRE IL VALORE TERRITORIALE DELLE INFRASTRUTTURE

### ***Il ritardo infrastrutturale come freno alla competitività del Paese***

È ben noto che le infrastrutture sono un ingrediente basilare per il funzionamento delle economie nazionali. Infrastrutture di trasporto estese ed efficienti riducono, infatti, gli effetti della distanza tra le regioni e integrano, a costi contenuti, i mercati di differenti Paesi. Hanno, dunque, un notevole impatto sulla crescita anche perché aumentano la partecipazione ai processi di sviluppo connettendo le aree più povere con quelle più avanzate.

È per questo motivo che tutte le analisi sulla competitività dei Paesi, oltre a considerare le caratteristiche dell'ambiente economico complessivo, prendono in esame la loro dotazione infrastrutturale in termini sia di adeguatezza che di qualità.

Beneficiano di infrastrutture di qualità sia le imprese, che contengono i costi di trasporto, sia i lavoratori che ottimizzano i tempi di spostamento casa-lavoro. Anche le infrastrutture energetiche sono fondamentali per la competitività di un Paese riducendo i costi di approvvigionamento e le incertezze sulle forniture.

L'ultimo rapporto del *World Economic Forum (Global Competitiveness Report)*, nell'analizzare la capacità competitiva delle economie di 139 Paesi, colloca l'Italia al 48° posto nella graduatoria mondiale. Il dato in sé desta sicuramente preoccupazione, soprattutto in considerazione del fatto che siamo sopravanzati da quasi tutti i grandi Paesi europei ad economia avanzata. La Germania occupa la 5ª posizione, il Regno Unito la 12ª, la Francia la 15ª, la Spagna la 42ª.

Il Report fornisce un'analisi dettagliata dei fattori ("pilastri") che contribuiscono al posizionamento dei Paesi. Il "pilastro" relativo alle infrastrutture, visto nel suo complesso, colloca l'Italia al 31° posto nella graduatoria mondiale. Il dato è di per sé particolarmente negativo se si considera che questo fattore è uno di quelli considerati "*basic requirement*". Se poi lo si analizza nelle sue diverse componenti, ossia nella disponibilità e nella qualità delle diverse dotazioni infrastrutturali, emergono ulteriori preoccupazioni: siamo al 73° posto per la qualità infrastrutturale complessiva, all'84° posto per quanto concerne la qualità delle infrastrutture di trasporto aereo e all'81° per quanto concerne la situazione portuale.

Se questo è il contesto generale, occorre chiedersi se esistono oggi le condizioni, in Italia, per perseguire un incremento della competitività nazionale che poggi su un adeguamento del nostro assetto infrastrutturale. L'argomento è assai complesso e si presta a numerose interpretazioni di ordine economico, sociale, giuridico e istituzionale.

Una prima indicazione, in chiave perlopiù negativa, la offre lo stesso *Global Competitiveness Report*.

Sempre guardando ai dati del rapporto, si scopre infatti che tra i 12 “pilastri” della competitività presi in esame un ruolo fondamentale nell’abbassare il *rating* del nostro Paese è quello che viene individuato sotto la voce “istituzioni” (92° posto nella graduatoria mondiale). Tra le diverse componenti del fattore istituzioni giocano in negativo in modo particolare il peso della regolazione governativa (133° posto), la presenza di criminalità organizzata (130° posto), l’efficienza nella regolazione dei contenziosi (122°), l’imparzialità nelle decisioni governative (115° posto). Se si assume che l’adeguamento della dotazione infrastrutturale di un Paese dipende in larga misura dall’efficienza delle istituzioni centrali e periferiche nell’assolvere a questo compito, risulta evidente che la perdurante debolezza istituzionale, oltre a ridurre drasticamente l’indice di competitività nazionale, penalizza proprio la capacità del Paese di incidere significativamente e rapidamente sul fattore infrastrutture. Nella sostanza, dunque, i meccanismi che giocano un ruolo nel ridurre la capacità competitiva nazionale, si alimentano tra loro con una sorta di perverso effetto moltiplicatore.

### ***La deriva impoverente dei “beni pubblici” italiani***

Il ritardo infrastrutturale e la debolezza istituzionale nel farvi fronte sono elementi che non consentono all’economia nazionale una crescita della propria capacità competitiva, ma ciò costituisce anche un fattore di progressivo impoverimento dello stock di capitale fisico di cui il Paese dispone. Un impoverimento di beni pubblici, dunque, che stride con la disponibilità relativamente elevata di beni e risorse di natura privata. Gli esempi che si possono portare al riguardo sono davvero tanti, basti pensare al tasso di motorizzazione privata (con circa 60 auto ogni 100 abitanti siamo ai vertici nel mondo) o alla quota di famiglie che vivono in una casa di proprietà (più dell’80% del totale).

La deriva impoverente dei beni pubblici può essere letta in tanti differenti ambiti, e questo dovrebbe alimentare una seria riflessione collettiva. Nella tavola 1 si riportano alcuni esempi relativi alla dotazione di infrastrutture di

trasporto e di edilizia pubblica anche se, a ben guardare, è difficile individuare un solo settore dove il nostro Paese possa vantare una situazione di eccellenza.

**Tav. 1 - La deriva impoverente dei beni pubblici italiani: esempi settoriali**

---

Linee metropolitane	L'Italia dispone di 161,9 km di rete ferroviaria metropolitana. Milano e Roma insieme arrivano a 110 km. Londra da sola arriva a 408 km, Madrid a 227, Parigi a 212.
Rete autostradale	L'Italia dispone di 6.554 km di autostrade, circa la metà di Germania e Spagna, un terzo in meno della Francia. Nel 1970, con quasi 4.000 km di rete, l'Italia era seconda solo alla Germania.
Rete ferroviaria	L'Italia dispone di 16.667 km di rete ferroviaria. L'incremento rispetto al 1970 è stato del 4% mentre i passeggeri sono aumentati del 50%. La rete ad alta velocità è di 876 km, contro i 1.915 della Francia, i 1.616 della Spagna, i 1.300 della Germania.
Strutture scolastiche	Lo stock di edilizia scolastica pubblica è composto da 42.000 strutture, di cui quasi la metà non dispone di un certificato di agibilità. L'indice di affollamento è salito progressivamente fino a 175 alunni per scuola (erano 145 nel 2007).
Edilizia residenziale pubblica	Gli alloggi di edilizia sociale sono il 5% sul totale degli alloggi occupati. In Francia questa percentuale è del 17%, nel Regno Unito del 20%, in Olanda del 34%.
Impianti sportivi	Il 9,8% dei 149.000 impianti sportivi italiani non è utilizzato principalmente per motivi di agibilità.
Acquedotti	I circa 300.000 km di rete idrica italiana hanno un'età media di 30 anni. Più del 40% dell'acqua addotta viene di fatto dispersa.

---

Fonte: elaborazione Censis su dati Isfort, Ance, Housing Statistics, Legambiente

Sono in molti ad interrogarsi sulla cronica e montante povertà di beni pubblici nel nostro Paese, anche se è difficile trovare riflessioni sistematiche.

Qualcuno prova a dare una risposta analizzando la spesa pubblica per investimenti. In effetti, nella prima metà degli anni '90 la componente in conto capitale è stata duramente penalizzata per una politica di bilancio orientata al rispetto degli impegni comunitari. Una problematica che si è riproposta a partire dal 2009, complici i primi decreti "anticrisi" e che sembra amplificarsi negli attuali scenari di debolezza dei bilanci pubblici.

È noto che l'Italia è un Paese con un livello di spesa pubblica (calcolata in percentuale sul Pil) più elevata della media europea. Se si guarda tuttavia all'incidenza degli investimenti fissi lordi del totale delle amministrazioni pubbliche italiane, si scopre che dal 2,5% del Pil del 2009 (media europea 2,8%) si è scesi al 2,1% nel 2010. Per il futuro l'incidenza degli investimenti pubblici scenderà ancora (1,5% nel 2012 e 1,4% nel 2013 secondo il Def del 2011).

Tuttavia il nodo non può essere cercato solo nell'entità complessiva della spesa pubblica per investimenti in opere pubbliche, ma soprattutto nel suo andamento altalenante, nella difficoltà di programmazione (come spesso denunciato dagli enti locali), in un livello di attuazione che rimane sorprendente basso sia sotto il profilo delle risorse impegnate che della concreta realizzazione degli interventi.

Tutto ciò emerge con chiarezza nei dati sul livello di attuazione della Legge Obiettivo. Il primo elemento sorprendente riguarda la continua evoluzione del cosiddetto PIS (Programma Infrastrutture Strategiche). Detto Programma, infatti, viene emendato di anno in anno dagli "Allegati Infrastrutture" dei documenti di finanza pubblica (oggi Def). Con progressivi inserimenti cambia il numero delle opere e il loro costo complessivo. Allo stato attuale le infrastrutture "strategiche" (termine evidentemente ormai del tutto snaturato) sono 390 per un costo complessivo di 367 miliardi di euro. Dal 2004 ad oggi le opere strategiche sono passate da 228 a 390 e il loro costo complessivo è cresciuto del 57,4% (tab. 1).

**Tab. 4 - L'evoluzione del PIS (Programma Infrastrutture Strategiche) negli ultimi 6 anni (numero di opere, costi complessivi e variazioni %)**

	Numero Opere	Costo (milioni di €)	Variazione % del costo rispetto al 2004
2004	228	233.385	-
2005	238	263.108	12,7
2007	244	304.909	30,6
2009	274	314.232	34,6
2010	347	350.703	50,3
2011	390	367.458	57,4

Fonte: Camera dei Deputati, 6° Rapporto sull'attuazione della Legge Obiettivo, 2011

Naturalmente, a fronte di questi dati “evolutivi” non stupisce che il livello di copertura finanziaria del PIS sia decisamente basso. Allo stato attuale le risorse a copertura dei progetti sono di circa 150 miliardi di euro a fronte di un fabbisogno di 367,4. In termini percentuali la situazione sembra migliore di quella prevista alla promulgazione, nel 2001, della Legge Obiettivo (stanziamenti nell’arco di un decennio per 125,8 miliardi di euro con copertura di 43,2 miliardi e con 82,6 miliardi di euro da reperire con nuove risorse pubbliche o con la partecipazione di privati). Se si guarda, tuttavia ai valori assoluti, desta sicuramente maggiore preoccupazione il reperimento degli ulteriori 217 miliardi di euro previsti allo stato attuale (tab. 5).

Guardando allo stato di avanzamento del PIS alla data del 30 aprile 2011 si evince che le opere portate a compimento rappresentano, in termini di valore, il 9,3% dell’intero Programma (tab. 6). La situazione, se si considera che le opere in corso sono il 9,9% e quelle contrattualizzate il 10,2% non sembra destinata ad evolversi rapidamente.

Naturalmente l’inserimento di un’opera nel PIS non determina in sé nessuna concreta conseguenza in assenza di un provvedimento del CIPE relativo all’approvazione di un progetto o di uno stanziamento.

Guardando alle sole opere oggetto di delibera CIPE il quadro si ridimensiona ma non cambiano nella sostanza le preoccupazioni relative alla copertura finanziaria e all’avanzamento concreto dei programmi. Dal 2001 ad oggi le delibere del CIPE hanno riguardato 186 opere con un costo complessivo di circa 137,2 miliardi di euro. Nella sostanza, dunque, le opere deliberate rappresentano circa il 37% del PIS. Per quanto concerne la copertura finanziaria, le risorse al momento disponibili sono di 76,5 miliardi. Per la copertura totale dei costi occorre dunque reperire risorse per 62 miliardi di euro.

In merito allo stato di avanzamento la situazione delle “opere CIPE” non è migliore di quella delle “opere PIS”. Al momento attuale delle 186 opere deliberate 30 risultano concluse (16,1% del totale) e 47 in fase di realizzazione. Se si guarda però al costo complessivo, le opere completate rappresentano il 3,3% del totale (tab. 7).

Tab. 5 - Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) – Costi, disponibilità e fabbisogni al 30 aprile 2011 (milioni di €)

	Costo totale	Finanziamento disponibile	Ulteriori finanziamenti necessari	Composizione %		
				Finanziamento disponibile	Ulteriori finanziamenti necessari	
1	Sistema valichi	18.603	2.853	15.750	15,3	84,7
2	Corridoio plurim. padano	73.510	37.523	35.987	51,0	49,0
3	Corridoio plurim. Tirreno-Brennero	7.341	3.425	3.916	46,7	53,3
4	Corridoio plurim. Tirrenico-Nord Europa	91.191	24.011	67.180	26,3	73,7
5	Corridoio plurim. Adriatico	4.488	2.568	1.921	57,2	42,8
6	Corridoio plurim. Dorsale centrale	26.724	19.277	7.447	72,1	27,9
7	Mo.S.E.	5.496	3.579	1.917	65,1	34,9
8	Ponte sullo stretto di Messina	7.200	2.500	4.700	34,7	65,3
9	Corridoi trasv. e dorsale appenninica	67.298	19.143	48.155	28,4	71,6
10	Sistemi urbani	43.467	25.466	18.001	58,6	41,4
11	Piastra log. euro mediterranea della Sardegna	4.520	1.223	3.297	27,1	72,9
12	Hub portuali	3.321	1.561	1.759	47,0	53,0
13	Hub interportuali	2.163	653	1.510	30,2	69,8
14	Allac. ferr. e stradali grandi hub aerop.	1.722	270	1.453	15,7	84,3
15	Schemi idrici	5.723	1.799	3.924	31,4	68,6
16	Piano degli interventi comparto energetico	965	965	0	100,0	0,0
17	Piano elettrodotti rete elettr di trasmissione naz.	1.003	1.003	0	100,0	0,0
18	Piano interventi comparto telecomunicazioni	-	-	-	-	-
19	Programma di mantenimento in efficienza edifici sedi di organismi istituzionali	305	281	24	92,3	7,7
20	Piano str. messa in sicurezza edifici scolastici	489	489	0	100,0	0,0
21	Piano str. edilizia scol. e messa in sicurezza	1.021	1.021	0	100,0	0,0
22	Piano per l'edilizia penitenziaria	503	503	0	100,0	0,0
23	150° anniversario dell'Unità d'Italia	403	279	124	69,2	30,8
24	Parco della Salute – osp. Nuove Molinette	-	-	-	-	-
	<b>Totale</b>	<b>367.458</b>	<b>150.395</b>	<b>217.063</b>	<b>40,9</b>	<b>59,1</b>

Fonte: Camera dei Deputati, 6° Rapporto sull'attuazione della Legge Obiettivo, 2011

**Tab. 6 - Stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) al 30 aprile 2011 (v.a. e val. %)**

Stadio di attuazione	Milioni di €	Val. %
In progettazione	208.290	56,7
In gara	34.526	9,4
Con contratto	37.368	10,2
In corso	36.269	9,9
Concluse	34.334	9,3
Nd	16.671	4,5
<b>Totale</b>	<b>367.458</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Camera dei Deputati, 6° Rapporto sull'attuazione della Legge Obiettivo, 2011

**Tab. 7 - Opere strategiche deliberate dal CIPE al 30 aprile 2011, per stato di avanzamento**

	v.a.		Composizione %	
	Numero	Costo in milioni di €	Numero	Costo
SDF – Studio di Fattibilità	1	17	0,5	0,0
PP – Progettazione Preliminare	41	34.242	22,0	25,0
PD – Progettazione Definitiva	17	12.692	9,1	9,3
PE – Progettazione Esecutiva	2	104	1,1	0,1
<b>Totale progettazione</b>	<b>61</b>	<b>47.055</b>	<b>32,8</b>	<b>34,3</b>
In gara	17	7.781	9,1	5,7
Affidate	23	32.649	12,4	23,8
Lavori in corso	47	43.750	25,3	31,9
Lavori sospesi	2	93	1,1	0,1
Ultimate	30	4.467	16,1	3,3
Misto	5	1.315	2,7	1,0
Non disponibile	1	50	0,5	0,0
<b>Totale</b>	<b>186</b>	<b>137.159</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Camera dei Deputati, 6° Rapporto sull'attuazione della Legge Obiettivo, 2011

In generale, sotto il profilo procedurale, si possono individuare tre diversi elementi alla base di questi ritardi:

- il progressivo incremento del numero delle opere considerate “strategiche”, che costringe a rivedere continuamente il Programma e il suo finanziamento;
- le incertezze per quanto concerne la titolarità degli interventi, a seguito di una non definitiva attribuzione di competenze tra Stato e Regioni;
- l’incremento dei costi e dei tempi di esecuzione riconducibile al dilagante contenzioso in materia di appalti di opere pubbliche.

A quest’ultimo riguardo occorre considerare che una gestione non ottimale da parte delle stazioni appaltanti può determinare contenziosi sia in fase di affidamento che in fase esecutiva. La soluzione dei contenziosi, sia attraverso arbitrati che con soluzioni bonarie, comporta comunque incrementi del costo delle opere e dei tempi di realizzazione. L’attuazione della Legge Obiettivo, nonostante lo sforzo semplificatorio iniziale e nonostante i progressivi aggiustamenti sotto il profilo regolativo, non è certo immune dalla problematica del contenzioso.

A questo riguardo, l’analisi delle opere concluse evidenzia un costo finale del 33% superiore alle previsioni iniziali. Una parte consistente di questo incremento (2/3 circa) è da porre in relazione al contenzioso, mentre la parte rimanente è attribuibile alle varianti adottate in corso d’opera.

Ma al di là delle criticità legate alle fasi procedurali e finanziarie, l’evoluzione quasi “di anno in anno” del quadro dei bisogni infrastrutturali rimanda alla cronica incapacità che mostra il Paese nell’affrontare ogni questione che richieda capacità di previsione e di programmazione.

Gli esempi al riguardo sono innumerevoli. Si pensi, ad esempio, alla popolazione che vive nelle cinture urbane delle grandi città. Negli ultimi quindici anni è cresciuta del 10% circa nelle prime cinture (quelle più prossime al comune principale) e del 15% circa nelle seconde cinture. Ne è derivato un aumento esponenziale dei pendolari, passati dagli 8,7 milioni del 1991 (il 15,4% della popolazione) agli attuali 13 milioni (il 22% della popolazione). La domanda di mobilità che ne è derivata ha determinato risposte quasi esclusivamente di tipo individuale per la scarsità di beni pubblici sufficienti e soddisfacenti – in questo caso, infrastrutture per il trasporto collettivo – programmati e realizzati per tempo.

Un ragionamento analogo può essere sviluppato per l’edilizia pubblica o sovvenzionata. Anche in questo caso un’attenta analisi dei cambiamenti della

domanda (l'afflusso di lavoratori immigrati, l'aumento degli studenti universitari, la crescita delle famiglie mononucleari, il fenomeno delle separazioni), avrebbe consentito di stimare per tempo l'aumentato fabbisogno. Ma ancora una volta la risposta è stata lasciata alle soluzioni individuali, ai comportamenti adattativi dei singoli soggetti esposti all'emergenza abitativa.

Ma è probabile che la nostra debolezza infrastrutturale e in generale la nostra povertà di beni pubblici abbia ragioni più profonde di quelle riconducibili alla cronica discontinuità della spesa pubblica per investimenti ed alla incapacità di programmare per tempo beni e servizi a sostegno di un Paese che cambia.

C'è la sensazione che la domanda stessa di beni pubblici e di risorse comuni proveniente dal corpo sociale tenda a contrarsi. Prevale il disincanto collettivo, una sorta di adattamento rassegnato, in parte incoraggiato dal *refrain* della scarsità di risorse a disposizione e dell'impossibilità di finanziare con il debito la realizzazione di ciò di cui ci sarebbe evidente bisogno. L'immagine stessa dei beni pubblici, così come quella di chi cerca di promuoverne la realizzazione, subisce un deterioramento. Sono noti i tempi lunghi di realizzazione e le interminabili fasi di cantiere, è nota la perdurante cultura dell'appalto pubblico con le sue "esternalità negative", c'è diffidenza rispetto alle assicurazioni sull'impatto ambientale e sulla salute pubblica di alcune tipologie di interventi, c'è disinteresse e spesso ostilità rispetto ad opere di nazionale che non apportano evidenti benefici ai territori attraversati.

### ***Il nodo del contrasto locale ai grandi progetti infrastrutturali***

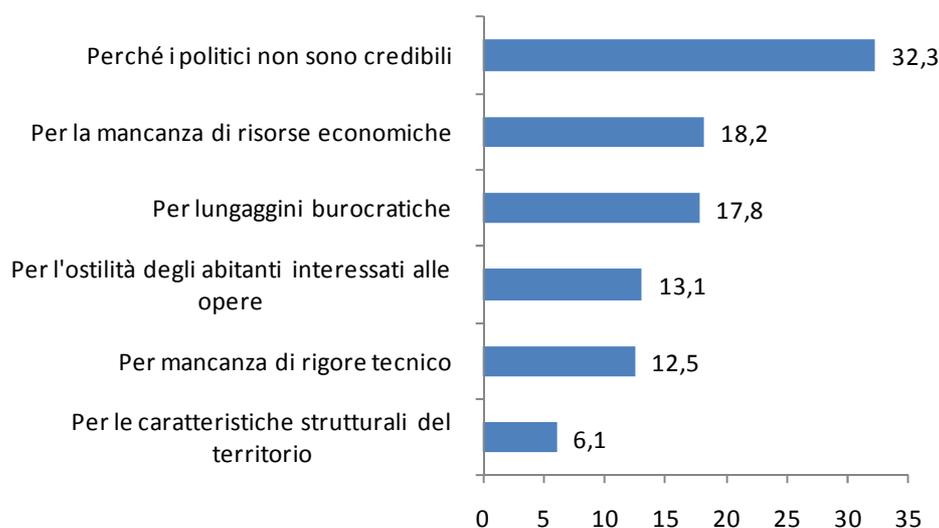
In effetti, il tema delle grandi infrastrutture di rilievo nazionale è quello dove più esplicitamente emerge la dialettica conflittuale tra la programmazione nazionale e le istanze locali.

Se il tentativo di colmare il ritardo infrastrutturale del Paese, avviato una decina di anni fa con un notevole sforzo di innovazione procedurale e di destinazione di risorse finanziarie non ha sortito gli effetti sperati ciò si deve anche e forse soprattutto a motivi di natura extra-finanziaria.

La nuova stagione delle grandi opere non ha evidentemente beneficiato della tensione collettiva verso lo sviluppo del Paese che ha consentito e guidato le potenti infrastrutturazioni degli anni '60. A ciò si aggiunga che non si è arrestato il processo di dissipazione di quel fondamentale capitale sociale rappresentato dalla fiducia nei confronti di chi programma e finanzia opere e interventi, e sceglie i soggetti in grado di realizzarli. Non sorprende, dunque, che la scarsa credibilità dei politici venga indicata dai cittadini come la prima ragione per cui non si realizzano le infrastrutture di cui il Paese avrebbe bisogno (fig. 4).

Non è stata elaborata una “simbologia delle infrastrutture”, in grado di coagulare consenso collettivo generale. Il ritardo infrastrutturale è rimasto un tema freddo. Gli stessi corridoi europei appaiono come segni su carta tracciati da lontani tecnocrati.

**Fig. 4 - Ragioni per le quali non si realizzano infrastrutture nel territorio (val. %)**



Fonte: Indagine Rur 2008

Questo clima di diffidenza e di sfiducia, peraltro alimentato dalle posizioni non chiarissime dei decisori, ha sicuramente influito negativamente sulla cantierizzazione delle opere in questi ultimi anni.

A ben guardare, il problema è in larga parte riconducibile al difficile “atterraggio nel locale” degli schematismi e delle priorità individuate in ossequio ad un interesse nazionale (o sopranazionale) di sempre più difficile declinazione, debolmente, malamente e provvisoriamente richiamato. Questa problematicità non ha una valenza univoca, e si compone invece di tanti elementi tra loro interconnessi e di difficile dipanazione.

Innanzitutto gioca un ruolo non secondario l'indeterminatezza della attuale prospettiva federalista. A tutt'oggi non esistono scenari certi relativamente al ruolo delle Regioni nella programmazione delle grandi opere che attraversano il loro territorio. Uno specchio di tutto ciò può essere individuato nell'impennata

vertenziale, negli ultimi anni, dei ricorsi presentati alla Consulta relativamente all'impatto regionale di opere viarie.

A ciò occorre aggiungere la contrapposizione tra l'accentuata retorica delle "reti che ci portano in Europa" – a cui si aggrappano tenacemente i decisori centrali – e la difesa dell' "essenza dei luoghi" di cui si fanno portatori i soggetti locali. Nel caso delle opere viarie, è da chiedersi quanto abbia giovato l'aver posto l'accento sulla loro natura di strumenti di connessione, "tubi" che valgono in misura proporzionale alla loro capacità di spostare rapidamente merci e persone. "Tubi" di cui si è cercato di agevolare la "posa" attraverso modifiche procedurali (dall'introduzione del *general contractor*, alla semplificazione dei meccanismi di valutazione di impatto, fino agli strumenti per il coinvolgimento di capitali privati) che, in alcuni casi, hanno favorito un innalzamento del livello di allarme.

La dialettica tra priorità nazionali ed istanze locali ha visto il consolidarsi di vecchie fenomenologie conflittuali e l'emergere di nuove forme di contrapposizione. Ne risulta che oggi, lungo i tracciati previsti dai progetti preliminari delle infrastrutture a rete, si contano decine di soggetti di interposizione. Un'interposizione che è mutata nel tempo e di cui si possono individuare attualmente due diverse configurazioni:

- quella che, pur riconoscendo la legittimità e l'utilità degli interventi di infrastrutturazione, pone il problema dalla razionalità e legittimità dell'individuazione dei siti e dei territori di attraversamento;
- quella che, ormai del tutto "sganciata" dal riferimento a "beni superiori" come l'ambiente, la salute, il paesaggio, pone brutalmente il tema della contrapposizione tra gli interessi della collettività in senso lato, che dalle opere potrà ricavare alcuni benefici, e della popolazione locale, la sola a sopportarne i costi (anche qualora limitati alla fase di cantiere).

Dentro queste fenomenologie si individuano alcuni effetti perversi che impattano notevolmente sui processi realizzativi producendo ritardi a oltranza:

- la messa in discussione di un sito o di un tracciato, anche là dove si raggiunge un accordo, costringe ad una riprogettazione lunga e costosa. Costringe, inoltre, ad una revisione in alto dei costi di realizzazione. Nel caso di opere da realizzare con il contributo di soggetti privati, ciò conduce ad una revisione dei piani finanziari e dei termini delle concessioni (con incremento delle tariffe a danno delle utenze);
- la contrapposizione tra interessi generali e locali sta determinando una "corsa alla compensazione" che poco ha a che vedere con la logica della mitigazione dell'impatto delle opere. Nelle conferenze dei servizi emergono

richieste per interventi “socio-ambientali” della più varia natura (impianti sportivi, scuole, parcheggi, depuratori, ecc.). Progetti ottimi per il mercato del consenso politico locale, perennemente a corto di risorse finanziarie, ma spesso poco congruenti con l’oggetto del contendere, ossia la sicurezza, l’impatto, l’utilità dell’opera in ambito locale.

Queste ultime considerazioni segnalano la distorta percezione, sul territorio, del significato delle grandi opere: iattura da combattere con veemenza in alcuni casi, vera e propria opportunità per garantire risorse pubbliche a pioggia in altri. Al riguardo, un fenomeno del tutto nuovo è la registrazione di un interesse locale per le grandi infrastrutture la cui motivazione sta tutta nel loro “effetto alone” (risorse da gestire sul territorio, occupazione, espropri a prezzi di mercato, opere compensative della più diversa natura, ecc.) e solo secondariamente nella loro valenza di connettori.

In entrambi i casi si può comunque affermare che le grandi opere pubbliche soffrono oggi di un “confinamento localistico e a-sistemico” nei micro-territori di destinazione o di attraversamento (tav. 2). Un confinamento dal quale potranno affrancarsi solo allorquando i decisori centrali accetteranno di progettare il cambiamento in una logica di concertazione allargata e anticipata, privilegiando approcci complessivi che guardino al territorio nel suo complesso e non, settorialmente, alla sua capacità di ospitare, di essere attraversato, di fare da sostrato o supporto di qualcosa. Sarà necessario credere e far credere nelle tecniche di mitigazione delle esternalità negative e negli studi di impatto ambientale e sociale. Solo in questo modo la deriva attuale verso la compensazione sempre, comunque e di qualunque tipo, potrà essere arrestata.

**Tav. 2 - Fenomenologie che inducono un “confinamento a-sistemico” delle grandi infrastrutture**

Fenomeni	Descrizione	Effetti
Ottimismo eccessivo nelle previsioni di spesa	Il costo previsto per la realizzazione di programmi di intervento pluriennali non incorpora i tanti “fattori di rischio” che, nel processo realizzativo, determinano altrettanti aggravii di spesa	Il costo degli interventi lievita nel tempo determinando una continua revisione della spesa prevista.
Prevalenza di una “cultura dell’appalto pubblico”	Debolezza del legame tra programmazione delle opere e individuazione delle risorse. Scarsità di interventi basati su una “reale” concessione e gestione degli interventi a soggetti privati	Ad oggi risultano vigenti piani per investimenti in infrastrutture per decine di miliardi privi di copertura finanziaria
Utilizzo improprio del partenariato pubblico-privato	Le diverse forme di partenariato vengono utilizzate esclusivamente per far fronte alla carenza di risorse finanziarie	Viene meno il trasferimento del rischio (della concorrenza, dell’opposizione locale, della soglia minima di utenza, ecc.) sul soggetto privato
Demotivazione dei soggetti concessionari a sviluppare le reti	L’aumento delle utenze sulle infrastrutture in concessione aumenta le esigenze di investimenti in manutenzione	La spesa per investimento dei concessionari orientata alla manutenzione e l’adeguamento dell’esistente
Interposizione soggettuale di tipo difensivo	Contrapposizione orientata a impedire la realizzazione dell’intervento	Rallentamento dei processi di realizzazione, modifica dei tracciati, riprogettazione, aumento dei costi di realizzazione
Interposizione soggettuale di tipo rivendicativo	Contrapposizione orientata a mitigare localmente l’impatto dell’opera e della fase di cantiere	Finanziamento di “opere compensative” di rilevanza locale, aumento costi del programma di intervento

Fonte: Censis, 2012

A tutto ciò occorre aggiungere che se la crisi economica sta amplificando la problematica fin qui descritta ciò è da attribuire non solo alla conclamata debolezza dei conti pubblici e alla difficoltà di mettere a bilancio le risorse necessarie per il finanziamento delle opere. Anche le opere di interesse locale vengono sempre più spesso messe in discussione, generando un drammatico paradosso: mentre la crisi conduce alla riscoperta del territorio come dimensione strategica di competitività del sistema fondata non più sull'intraprendenza della singola impresa che fa export e si internazionalizza, ma sulla capacità di interi ambiti territoriali di promuovere l'eccellenza dei tanti fattori che li compongono, sulla dimensione infrastrutturale si assiste ad una contrapposizione paralizzante tra la sfera locale e quella nazionale.

Lo stesso dibattito politico-culturale sul tema è frammentario e privo di certezze. Se nessuno mette in discussione la forte correlazione positiva tra il livello di infrastrutturazione di un territorio e il suo sviluppo economico (se si escludono forse gli esegeti della decrescita) è altrettanto vero che non si registrano pareri unanimi sul fatto che la progettazione di nuove infrastrutture possa sostenere la ripresa economica e accompagnare l'uscita dalla crisi. In alcuni casi si sostiene, al contrario, che la realizzazione di infrastrutture, in epoca di scarsità di risorse pubbliche, possa considerarsi un fattore di "distrazione" di risorse impiegabili in altri settori o in altri contesti. Numerosi sono gli elementi a favore e contro la tesi della necessità di un rinnovato impegno infrastrutturale a sostegno dello sviluppo locale (tav. 3).

### ***L'esigenza di una nuova legittimazione sociale dei processi di adeguamento infrastrutturale***

Ormai è chiaro a tutti che il nodo dell'adeguamento infrastrutturale del Paese e delle resistenze locali che volta per volta insorgono a fronte delle diverse iniziative, non verrà risolto se non attraverso l'elaborazione di una strategia di base articolata, coerente e fortemente condivisa tra la sfera politica e tutti i soggetti che svolgono un ruolo di primo piano in questi processi. Una strategia volta soprattutto a produrre nuova legittimazione sociale verso i processi di adeguamento infrastrutturale. Tre grandi obiettivi possono porsi a questi riguardo:

- *restituire un forte valore simbolico all'adeguamento infrastrutturale.* Per "dare senso" alle trasformazioni territoriali la politica dovrebbe veicolare l'idea che queste non vadano fatte per colmare un gap, o per affrontare un'emergenza, ma per aumentare la dotazione di un grande Paese manifatturiero che usa l'energia e movimentata merci e persone. Si tratta di spostare il senso degli interventi dalla dimensione ripartiva (e dai retorici

appelli alla sua inevitabilità) verso una prospettiva di modernizzazione e di nuovo prestigio territoriale;

- *ricostruire una fiducia nella governance complessiva degli interventi.* Gioverebbe in questo caso il coraggio dei decisori di scegliere e essere poi sostenitori fin in fondo (“padrini politici”) degli interventi così come progettati. La realizzazione delle grandi opere è un atto di volontà, non una pratica amministrativa. Una volontà che dai decisori deve promanare verso tutta la filiera coinvolta generando orgoglio e processi identificativi nei responsabili dei processi, nelle imprese realizzatrici, le stesse maestranze coinvolte;
- *generare una cultura dell’obbligazione sociale verso le infrastrutture.* Le infrastrutture vanno considerate “beni comuni” che come tali sono di tutti, anche delle generazioni future, non solo di chi le pianifica, di chi le realizza o le utilizza nel presente. La stessa modernizzazione del Paese è un “bene comune”. Bisogna fare in modo che questo tipo di “obbligazione sociale” sia diffusamente intesa al pari del pagamento delle tasse. Si può dire no ad un progetto, ad un tracciato, ad una tipologia di intervento, ma occorre stare dentro il problema e dentro il dibattito, in ultima analisi elaborare risposte alternative. In caso contrario il fatto di opporsi coincide con il sottrarsi a tale obbligazione.

**Tav. 3 – Il sostegno delle infrastrutture allo sviluppo locale: elementi a favore e contro**

	Elementi a favore	Elementi contro
Competitività territoriale	I territori fortemente infrastrutturati sono più competitivi	La competitività di un territorio può essere compromessa definitivamente da infrastrutture ad elevato impatto che ne snaturano le vocazioni
Funzione anticiclica	La realizzazione di nuove infrastrutture sostiene la ripresa economica	Le infrastrutture esercitano i loro effetti benefici solo nel lungo periodo e in quanto tali non sono investimenti anticiclici
Contrasto alla marginalità	La realizzazione di infrastrutture offre un'opportunità di sviluppo per i territori a marginalità economica	Gli investimenti infrastrutturali nelle aree in ritardo di sviluppo non sono di per sé in grado di rivitalizzare il tessuto socio-produttivo
Attrazione di investimenti	I territori più infrastrutturati risultano più attrattivi per le imprese che devono scegliere dove insediarsi	Oggi i territori competono soprattutto sulla base delle qualità ambientali e sociali che racchiudono. Le esternalità delle infrastrutture di grande impatto riducono la capacità attrattiva dei territori
Servizi locali	La presenza di infrastrutture migliora generalmente lo standard dei servizi locali	Lo standard dei servizi locali dipende dai modelli gestionali più che dalla dotazione infrastrutturale

Fonte: Censis, 2012

Questi tre grandi obiettivi, che comportano un cambio di paradigma nelle strategie di promozione delle infrastrutture e più in generale delle trasformazioni territoriali, potrebbero beneficiare di alcuni orientamenti strategici e di alcune scelte di ordine pratico-procedurale nella gestione del consenso. Occorre innanzitutto tener presente che, se è vero che il nostro ritardo infrastrutturale viene da lontano, la crisi economica degli ultimi quattro anni sta cambiando drasticamente il sistema delle priorità. La grande opera che tenta di veicolare un sogno collettivo oggi non può che perdere di fronte alla necessità di progetti che cambino l'uso del territorio semplificando la vita dei cittadini e delle imprese. Anche quelle opere la cui legittimazione viene dal fatto di potersi ritenere utili al determinarsi di certe condizioni non possono

godere oggi di alcuna legittimazione (a questo riguardo non si può dimenticare che città come L'Aquila e Parma avevano messo in progetto la realizzazione di linee di trasporto metropolitano quando la stessa Torino si interrogava sulla consistenza della domanda per analoga infrastruttura urbana che poi ha giustamente realizzato). Le "soluzioni in cerca di problemi" per dirla con una battuta, andrebbero bandite per sempre dal panorama delle scelte infrastrutturali.

Provando a schematizzare sembra opportuno, nella fase attuale:

- *muoversi nella direzione di un "governo delle contingenze" più che verso i grandi interventi che cambiano la storia del Paese. Sul fronte della logistica, ad esempio, è noto che le imprese, più che nelle grandi direttrici, soffrono nei nodi metropolitani. A questi bisognerebbe dunque dimostrare di saper dare adeguata priorità con progetti "ben tagliati" sulle esigenze locali;*
- *provare a promuovere non opere ma progetti territoriali multifunzionali. Una infrastruttura viaria o ferroviaria, ad esempio, può essere pensata come struttura di collegamento e contemporaneamente come occasione di riqualificazione ambientale di ambiti saturi o inquinati (si pensi al metro di Perugia o alla "Secante" di Cesena);*
- *presidiare la manutenzione e regolazione del territorio come sostrato di accettabilità dei grandi interventi di trasformazione. Istituzioni che mostrano poca cura del territorio non sono credibili nel promuovere (o accogliere) i grandi interventi;*
- *promuovere il confronto locale nella fase di progettazione, con l'accortezza di legare, ovunque possibile, le infrastrutture ai piani di area vasta;*
- *separare il senso delle trasformazioni dalla qualità intrinseca del progetto. Il primo lo può elaborare solo la sfera politica, la seconda viene dalla corretta certificazione e dalle analisi indipendenti. Il primo può essere al più supportato da un ricorso ad analisi costi-benefici di largo respiro, la seconda si basa sulle analisi di sostenibilità finanziaria ed ambientale;*
- *conferire sempre all'intervento pubblico un connotato di "promozione territoriale". È infatti l'accusa di "predazione territoriale" che consente la saldatura tra le istanze di chi difende il proprio modo di vivere e le proprie certezze con quelle di chi è portatore di una visione del mondo antagonista.*



### **3. PROGRAMMATE MALE E PROGETTATE PEGGIO: COSTI, REGOLE E MODELLI EFFETTIVI D'INTERVENTO**

Particolarmente in Italia le infrastrutture rappresentano una questione spinosissima quando si confrontano con l'opinione pubblica. La realizzazione di una grande opera civile, ma anche di un impianto per la produzione di energia elettrica o per il trattamento dei rifiuti, sono spesso oggetto di feroci contestazioni. Tanto che, in un Paese come il nostro, ormai il conflitto sulle infrastrutture andrebbe considerato in una certa misura un dato inevitabile, quasi endemico, con cui fare i conti.

Ciò perché in primo luogo manca un consenso indistinto e generalizzato in grado di generare processi di delega verso i soggetti attuatori. A livello generale è, infatti, scarsamente diffusa la fiducia circa i reali vantaggi che possono derivare dalla realizzazione di opere che peraltro hanno un impatto permanente e drenano risorse consistenti.

C'è, innanzitutto, un problema di credibilità e qualità della programmazione: non si ha la sensazione che gli investimenti e le scelte siano frutto di un'analisi attenta dei bisogni e delle opportunità, e quindi di una giusta individuazione delle priorità. Manca il riferimento a linee strategiche di guida delle scelte (a livello nazionale e macro-regionale) ed una valutazione sistematica dei costi e dei benefici tra opzioni diverse inclusa la cosiddetta "opzione zero", cioè quella di non realizzare un nuovo intervento (mantenendo/migliorando l'esistente).

A dimostrazione di quanto detto basti ricordare le vicende che hanno accompagnato la Legge Obiettivo (2001), nata proprio con l'intento di dare una svolta al ritardo infrastrutturale del Paese, puntando su pochi interventi strategici irrinunciabili e stabilendo costi e tempi certi. In realtà l'elenco ha finito ben presto (dicembre 2001) per includere un altissimo numero di interventi (ben 110), spesso di dubbia utilità, privi di un inquadramento territoriale ed ambientale credibile, ed in gran parte non finanziati. Si è andato avanti così, senza porsi il problema della reale disponibilità di risorse, tanto che nel 2010 l'elenco delle opere "strategiche" è arrivato a superare i 340 interventi!

In secondo luogo l'"atterraggio" nel locale è quasi sempre molto problematico e conflittuale, tanto che contro la realizzazione di infrastrutture o di impianti di un certo impatto si registra con sempre maggiore frequenza la mobilitazione di enti locali, associazioni, comitati spontanei. Va detto anche che la politica locale, spesso alla ricerca di un consenso a breve, contribuisce talvolta ad

esasperare gli animi: il termine chiave qui è *Nimto* (*Not In My Term of Office*, ovvero “non durante il mio mandato elettorale”).

Peraltro si va ormai estendendo la gamma tipologica di attrezzature interessate dalla ormai celebre sindrome Nimby, che indica per l'appunto l'avversione dei residenti alla localizzazione di un'opera (ma non necessariamente all'opera di per se stessa)<sup>6</sup> (tav. 4).

Nelle comunità direttamente interessate la protesta nasce fundamentalmente dalla convinzione di una distribuzione fortemente ineguale di benefici e costi, in particolare per opere di grande dimensione ed impatto: uno schema che vede da una parte gli interessi della collettività, che dalle opere ricaverà alcuni vantaggi, e dall'altra le popolazioni locali, le sole a sopportarne i disagi. A livello locale prevalgono i timori connessi alle ripercussioni sull'ambiente, sulla salute e sulla qualità della vita, ma talvolta è anche la percezione degli effetti di frantumazione di luoghi e di identità comunitarie a determinare reazioni di rabbia, rinserramento, resistenza.

Vi sono certo anche ragioni oggettive: in un Paese ad alta urbanizzazione come il nostro spesso la localizzazione di una infrastruttura puntuale o lineare è quasi sempre prossima ad uno spazio abitato ed è obiettivamente difficile che la localizzazione non vada ad incidere sulla vita dei cittadini.

Tuttavia non c'è dubbio che la crescita della conflittualità sia da mettere in relazione alla crisi di fiducia tra amministrazioni e cittadini, tra soggetti proponenti e abitanti, ed anche in definitiva alla sfiducia nella qualità progettuale delle soluzioni nonché nella realizzazione concreta degli interventi.

A rafforzare tale senso di sfiducia hanno certamente giocato anche alcuni errori rilevanti di impostazione da parte dei soggetti che hanno guidato i processi.

Un primo errore ricorrente è certamente quello della chiusura: spesso è mancata la volontà di informare, di far conoscere i dettagli degli interventi, le soluzioni progettuali adottate, le alternative in gioco. È mancata cioè una cultura della *trasparenza delle decisioni*, ed ancor più, un orientamento all'inclusione degli attori locali.

---

<sup>6</sup> Il Nimby Forum (un centro che dal 2004 si occupa del monitoraggio delle contestazioni territoriali ambientali in Italia), produce ogni anno un report sulla conflittualità territoriale basato dell'analisi dei media: nel 2009 sono state censite 320 interventi contestati sul territorio. Di questi il 58,1% riguarda impianti legati a vario modo all'energia, il 32,5% ad impianti relativi ai rifiuti ed appena il 5,3% ad interventi infrastrutturali (ferrovia, autostrade ecc). È chiaro che questi ultimi hanno maggiore rilevanza, storie lunghe e conflitti molto forti.

Un secondo errore di metodo, legato in parte al primo, riguarda l'*approccio alla progettazione*: ha prevalso spesso il punto di vista rigido e semplificatorio di chi tende a ridurre la complessità dell'opera alla sola dimensione della fattibilità tecnica, mettendo in secondo piano le implicazioni territoriali.

Due errori che hanno alimentato il mancato coinvolgimento e l'opposizione dei territori nei quali atterrano i cantieri.

Alla sostanziale estraneità in fase di progetto alle problematiche del territorio, ha corrisposto in passato il ricorso quasi automatico allo strumento della compensazione per minimizzare (ex-post) i dissensi delle popolazioni locali. La prassi è stata cioè quella di accogliere una serie di richieste provenienti dai soggetti locali e che inevitabilmente comportavano modifiche al progetto in parte giustificate (come le opere di mitigazione degli impatti), ma anche opere pubbliche di scala locale puramente compensative.

Collocate al di fuori di una cornice strategica, le compensazioni hanno determinato un aumento consistente dei costi di realizzazione dell'opera, lasciando peraltro irrisolti problemi di qualità ambientale del progetto. In passato, in assenza di tetti, i costi sono così spesso lievitati. Per fare un esempio molto significativo il Gruppo Ferrovie dello Stato ha stimato che per l'alta capacità Torino-Milano-Roma-Napoli i sovraccosti legati alle prescrizioni territoriali a valle del progetto di massima originario siano state dell'ordine del 20-25% del costo complessivo.

Per evitare il ripetersi di simili dinamiche, nel caso delle grandi opere è stato posto un tetto del 5% rispetto al costo totale, ma è chiaro che alcune varianti non sono annoverate sotto la voce compensazioni e quindi stanno fuori da questa soglia. Il recente Decreto Sviluppo ha abbassato per il progetto definitivo il tetto per le opere compensative dal 5 al 2% ricomprendendo anche le richieste della Via.

Oggi le misure compensative appaiono ormai un'arma spuntata anche dal punto di vista della mediazione dei conflitti, visto che spesso i movimenti di opposizione le considerano apertamente una modalità per "comprare" il consenso aggirando le questioni non negoziabili.

I limiti di un'impostazione in cui il confronto con il territorio è evitato o è relegato ad una funzione consultiva, in una fase troppo tardiva rispetto all'impostazione progettuale, sono comunque ormai evidenti.

Al contrario l'attivazione di processi di coinvolgimento dei soggetti territoriali, non è solo un modo per ridurre i conflitti e garantire la realizzabilità dell'opera, ma anche per migliorare la qualità del progetto minimizzando gli impatti negativi, amplificando e redistribuendo i benefici.

Si tratta di assumere un'attitudine all'ascolto e al coinvolgimento reale, trasformando la tradizionale comunicazione politica one-way, orientata dall'alto verso il basso, in un approccio che mira alla qualità degli interventi a partire da quella ambientale, assumendo le richieste del territorio come input fondamentali del progetto stesso e lavorando sulla fiducia tra proponenti e abitanti.

La figura 5 mette schematicamente a confronto queste due impostazioni, evidenziando come, a differenza dell'impostazione tradizionale in cui il consenso si cerca di ottenerlo dopo aver progettato, nell'approccio basato sul dialogo con il territorio la complessità delle tematiche viene assunta come un dato di partenza, già prima dello sviluppo del preliminare, quando si tratta di valutare le alternative progettuali sulla base della coerenza con le strategie del territorio. Solo in questo modo è possibile legare le opere al rilancio delle economie locali e della qualità dei sistemi territoriali.

Sul piano tecnico in questa fase servono valutazioni ex ante che evidenzino realmente le implicazioni delle diverse scelte. Lo sviluppo del progetto preliminare può così avvenire non solo sulla base della fattibilità tecnica ma anche delle esigenze del territorio, considerate come parte integrante dei progetti sin dalla loro prima stesura e non come adattamento ex-post.

Successivamente, nel passaggio dal preliminare al definitivo, l'adozione di alcune scelte progettuali condivise di mitigazione degli impatti e di compensazioni, possono essere le chiavi per un miglioramento della progettazione e per un allargamento del consenso.

Ciò determina probabilmente un allungamento dei tempi nella fase iniziale, ma abbatta la necessità di varianti e correzioni progettuali ex post.

La dimensione tecnica può quindi offrire un contributo importante proprio per uscire dall'impasse che inevitabilmente si crea tra la rigidità delle posizioni estreme: quella di chi pensa alle infrastrutture con una logica settoriale, indifferente ai territori che le attraversano e alle comunità che vi abitano, e quella di chi agisce arroccandosi su posizioni intransigenti nella gran parte dei casi in modo preconcepito, tanto da escludere ogni possibile dialogo.

Certo è impossibile pensare di svuotare la valenza politica delle scelte responsabilizzando oltre misura la sede tecnica, il cui compito rimane quello di mettere sul tavolo, nel modo più puntuale ed oggettivo possibile, le diverse opzioni, stimando (per quanto possibile) rischi, vantaggi, costi e benefici, sviluppandone cioè gli elementi di fattibilità.

**Tav. 4 – Articolazione tipologica del fenomeno Nimby**

Ambito	Tipologia infrastruttura	Esempi	Temi dell'opposizione
<b>Energia</b>	Trivellazioni petrolifere Centrali eoliche	Coste della provincia di Ragusa Impianto eolico di Abarossa (Oristano)	Impatto ambientale Impatto Paesistico
	Impianti fotovoltaici Centrali a biomasse	Impianto di Cutrofiano (Lecce) Centrale di Treglio, Lanciano (Chieti)	Impatto Paesistico Rischi per la salute
	Centrali termo-elettriche	Centrale di Colleferro (Roma)	Rischio incidenti, rischi per la salute
	Impianti idroelettrici Gasdotti e impianti di stoccaggio gas Elettrodotti	Centrale a S. Gregorio nelle Alpi Gasdotto provincia dell'Aquila Elettrodotto a Villafranca Tirrena (Messina)	Impatto ambientale Impatto Paesistico, rischi incidenti rischi per la salute, impatto Paesistico
	Rigassificatori	Rigassificatore di Rosignano (Livorno)	Rischio incidenti
	<b>Rifiuti</b>	Discariche RU	Discarica Taverna del Re (Giugliano, Napoli)
Impianti di trattamento (fanghi ecc) e compostaggio Termovalorizzatori, gassificatori		Impianto di compostaggio a Capannori (Lucca) Gassificatore ad Albano Laziale (Roma)	
<b>Opere ferroviarie</b>		Nuove linee alta velocità/alta capacità Passante urbano	Nuova linea Torino-Lione Sottoattraversamento di Firenze
	<b>Opere stradali</b>	Autostrade urbane	Gronda di ponente a Genova
<b>Altri</b>	Impianti militari Cementifici	Base Nato di Vicenza Impianto di Trani (Barletta/Trani)	Rischi per la salute
	Dighe per gestione risorsa idrica	Diga sul Sessera (Biella)	Impatto ambientale

Fonte: elaborazione Censis su dati Nimby Forum, 2011

Fig. 5 – Confronto tra differenti schemi di processi di progettazione/approvazione di interventi infrastrutturali



Fonte: Censis, 2011

## **4. DEPOTENZIARE I CONFLITTI DELLE COMUNITÀ TERRITORIALI**

### **4.1. Infrastrutture e comunità prossime: benefici anche lontani, costi soprattutto locali**

Realizzare infrastrutture tende spesso a generare conflitti nelle comunità che sono coinvolte; nel caso italiano poi c'è una radicata tendenza al ricorso di forme, anche aspre, di resistenza da parte delle comunità prossime alle infrastrutture che reagiscono alle minacce reali o presunte al proprio sistema di vita.

La chiave di lettura tradizionale non è però in grado di rendere completamente ragione delle dinamiche possibili del rapporto tra le comunità e le infrastrutture, perché in Italia, come altrove, ci sono esperienze che mostrano come i rapporti tra le infrastrutture, incluse quelle che generano alti costi, e le comunità possono avere una piega completamente diversa rispetto alla contrapposizione.

È questo il punto di partenza della riflessione: non c'è nulla di scontato nelle reazioni all'installazione di infrastrutture in determinati territori, perché quasi tutto dipende dal *modello di governance* che viene costruito, dalla sua capacità di favorire il coinvolgimento degli stakeholder locali in scelte che consentono di massimizzare i benefici rispetto ai costi in un percorso di sviluppo, fuori da logiche di pura monetizzazione degli impatti negativi.

È opportuno affrontare la questione dei *modelli di governance e di relazioni tra infrastrutture e comunità* coinvolte partendo dall'analisi di esperienze concrete. Nel presente paper si tratterà il tema attraverso il caso concreto degli *aeroporti*, una infrastruttura assolutamente strategica per l'economia e la società in tempi di globalizzazione.

Si tratta infatti di un'infrastruttura che può operare come straordinario motore di creazione di opportunità di reddito e di occupazione, i cui impatti benefici, tenendo conto di dimensione e collocazione della struttura aeroportuale, possono irradiarsi anche su una dimensione nazionale.

Un dato però è certo: l'aeroporto è un'infrastruttura ingombrante per le comunità che vivono nei territori circostanti perché genera una pluralità di

effetti che incidono in modo decisivo sulla qualità della vita delle stesse comunità.

I pur rilevanti benefici che l'aeroporto genera tendono a distribuirsi anche molto oltre le comunità locali, mentre i costi sono di fatto concentrati a livello locale, e sono costi spesso anche molto alti, che siano di inquinamento acustico o atmosferico, o di ingolfamento delle reti viarie.

Questa asimmetria evidente tra la distribuzione dei benefici e quella dei costi rende ancora più vitale lo sviluppo di sistemi di gestione delle relazioni tra l'aeroporto e le comunità circostanti, perché la contrapposizione finisce per generare un surplus di costi che danneggia tutti i soggetti coinvolti.

## **4.2. I benefici delle grandi infrastrutture puntuali**

È interessante considerare, prima di entrare nel merito della relazionalità possibile tra aeroporti e comunità, alcuni dati quantitativi che consentono di focalizzare i benefici che sono legati alle attività di uno scalo, e per questo è importante un richiamo alle traiettorie future dei flussi globali dell'aviazione civile, tenuto conto che un suo tratto tipico è la reiterata e comprovata *capacità di resilienza* particolarmente elevata dopo momenti di crisi.

Il traffico aereo mondiale ha sempre reagito con grandi balzi in avanti agli ostacoli o ai colpi che l'hanno spinto in basso, ritrovando tempestivamente il sentiero di crescita.

Per questo gli aeroporti sono un veicolo decisivo della competizione globale, e per questo i principali Paesi, dagli Stati Uniti ai Paesi asiatici emergenti a quelli europei si stanno attrezzando dotandosi di strutture aeroportuali adeguate, quanto a capacità e qualità dell'accoglienza ed efficienza degli scali.

Ci sono, in sostanza, ragioni economiche strategiche che pongono il problema dell'adeguamento degli scali aeroportuali, in particolare i principali, e si risolvono nella irrinunciabilità della partecipazione anche del nostro Paese ad una corsa ormai già iniziata a livello mondiale, e che consiste nella massimizzazione dell'attrazione dei flussi di traffico aereo da cui dipende la generazione di valore, che significa nuovo reddito, nuova ricchezza, nuova occupazione, in altre parole: nuove opportunità per le comunità nazionali.

Si consideri che attualmente ci sono oltre 2 miliardi di passeggeri a livello mondiale e dati di letteratura indicano in circa 4 mila i posti di lavoro generati in media per ciascun milione di passeggeri; si tratta di un valore complessivo che include sia l'occupazione *insite* che quella *offsite*, ma considerando che l'Italia

ha attualmente il 6% circa del mercato mondiale del traffico aereo pari a oltre 130 milioni di passeggeri annui, è evidente quale beneficio sia legato all'eventuale potenziamento della capacità di accoglienza degli scali.

È chiaro che l'ampliamento degli scali aeroportuali pone al centro dell'attenzione il rapporto con le comunità circostanti e quindi la necessità di mettere in campo una metodologia di gestione e intervento che modifichi radicalmente il rapporto tra la popolazione e l'infrastruttura aeroportuale.

Ad oggi nel nostro Paese questo aspetto è stato ben poco affrontato, tanto che non è difficile ipotizzare l'insorgere di una radicata e animosa opposizione a progetti di ampliamento degli aeroporti, di cui ci sono già stati segnali evidenti.

*No governance, no peace* è già ora un dato di fatto che dovrebbe indurre i poteri pubblici e i gestori, pubblici o privati che siano, a non concepire alcun *masterplan* che non includa al suo interno una proposta precisa e condivisa di crescita complessiva del territorio aeroportuale.

### **4.3. Oltre la tentazione di *flettere i muscoli*: la necessaria *awareness* delle esigenze locali**

Ci sono ragioni economiche e sociali che rendono essenziale l'adeguamento degli scali aeroportuali nella globalizzazione. Questa è una realtà evidente in molti Paesi, e spiega perché i processi decisionali sono spesso centralizzati; infatti, l'idea di creare un grande scalo o ampliarne uno esistente matura dall'alto, e assume la forma di una decisione da imporre alle comunità che dovranno subire la gran parte dei costi.

La portata degli investimenti legati alle attività aeroportuali, e la strategicità dei ritorni attesi genera una tentazione piuttosto diffusa nella casistica internazionale: quella di imporre quasi con la forza la scelta alle comunità locali coinvolte.

È la tentazione del *flettere i muscoli* dinanzi alle resistenze delle comunità locali, di puntare alla soluzione di forza in nome dei superiori benefici che la realizzazione dell'infrastruttura ha per la comunità nazionale.

È questa una strada sempre più rischiosa come dimostra, ad esempio, la recente esperienza della terza pista a Londra Heathrow che inutilmente la società di gestione, in accordo con il governo, ha tentato di imporre ad una resistenza locale subito ampliata, per effetto della *paura verde*, a gruppi

sociali più ampi, oltre che a celebrità che hanno reso insormontabile la resistenza locale.

Con un misto di tattiche di protesta molto tradizionali e abile uso dei media fino all'acquisto di terreni interessati dall'ampliamento dello scalo, il big player aeroportuale e, in fondo, lo stesso governo sono stati battuti dalla resistenza delle comunità locali.

Eppure proprio a Londra Heathrow un quindicennio prima si era svolto con ben altri esiti un altro processo di ampliamento, la costruzione del Terminal 5, che aveva beneficiato di un processo di coinvolgimento dei tanti stakeholder che aveva consentito di valorizzare le opportunità legate alle nuove potenzialità dell'aeroporto.

La costruzione della terza pista ormai tramontata, invece è stata un esempio paradigmatico, anche nell'autocritica della società di gestione aeroportuale, di cattiva gestione della relazionalità locale, una prova di forza che ha finito per sottovalutare le ragioni locali, all'origine della resistenza.

Oggi Heathrow è un aeroporto intasatissimo, più volte votato peggiore scalo mondiale, con ritardi, sostanzialmente saturo nella capacità di accoglienza e gestione del traffico. Per questo non può non subire la concorrenza degli altri scali londinesi e soprattutto gli effetti di accordi strategici tra alcuni dei principali vettori, in particolare British Airways con Iberia, che lo trattano come un problema e provano a decongestionarlo.

Quello che qui interessa è che un errore grave di presunzione nel rapporto con gli stakeholder locali e l'aver ceduto alla tentazione di flettere i muscoli ha finito per fare evaporare la progettualità strategica di ampliamento della capacità aeroportuale, in un momento in cui diventa decisivo per una città globale come Londra rilanciare il proprio ruolo rispetto alle nuove dinamiche dei flussi aerei mondiali.

Ed errori nel rapporto con le comunità locali, il ricorso a forzature inefficaci lasciano conseguenze di lungo periodo come dimostrano i casi di Boston dove la società di gestione del locale aeroporto negli anni sessanta si mostrò sorda alle esigenze locali, e ha poi dovuto penare per ottenere la realizzazione della sesta pista, nel mentre venivano autorizzate attività alberghiere su terreni che, oggi, impediscono di fatto ogni ulteriore sviluppo del sito aeroportuale. O il caso di Tokyo dove gli espropri forzati dei primi anni settanta hanno letteralmente incarognito l'opposizione degli agricoltori locali, capaci ancora oggi di creare consenso intorno alle loro strenua resistenza a ipotesi di ampliamento.

La tentazione del flettere i muscoli, di calare dall'alto le decisioni per poi imporle, deve lasciare il posto all'*awareness* delle varie esigenze, di posizioni, interessi, sensibilità dei soggetti locali, che vanno accettati, conosciuti, presi in considerazione a partire dal loro contenuto reale.

I contesti comunitari che circondano gli scali sono composti spesso da una presenza anche molto intensa di gruppi sociali che non necessariamente hanno coinvolgimento economico e sociale con le attività dello scalo stesso; tanto che, poiché gli scali sono stati spesso realizzati in aree limitrofe al centro urbano di riferimento, ci si trova di fronte a famiglie coinvolte in attività agricole o di allevamento, lontano da quella ipermodernità di cui lo scalo è la quintessenza.

Anche in questo caso, a poco serve guardare a tali interessi con sufficienza, soprattutto se sono radicati nelle comunità locali, ma occorre delineare un quadro preciso delle aspettative dei soggetti coinvolti.

Il primo e fondamentale criterio di azione non può che essere quello della progressiva normalizzazione del rapporto tra il gigante aeroportuale, il suo presumibile gestore, quasi sempre un big player, e il vicinato, che presumibilmente sarà estremamente articolato quanto a soggetti, interessi, aspettative, e anche capacità di confrontarsi.

*Awareness* delle comunità significa quindi avere anche conoscenza precisa della storia locale, della composizione degli interessi, perché a seconda del sistema di relazioni, del grado di appartenenza, della forza delle identità presenti nelle comunità locali e anche dell'esistenza o meno di referenti interni autorevoli e/o capaci, non può che variare il modello di governance e di sviluppo legato alla realtà aeroportuale.

È evidente che comunità coese, con alto senso di appartenenza, buona percezione degli interessi e magari buona capacità di autorganizzazione possono essere nemici temibili di scelte infrastrutturali se si sceglie la strada della forza, ma possono invece a loro volta costituire un motore dello sviluppo centrato sulla valorizzazione delle potenzialità legate alle attività aeroportuali, se messi nelle condizioni di operare con efficacia.

#### **4.4. La scelta della responsabilizzazione verso lo sviluppo locale**

Gli aeroporti sono ormai da tempo proiettati oltre la loro funzionalità primaria di stazione di arrivo e partenza dei passeggeri del traffico aereo tanto che si

parla sempre più di *aerotropoli*, intesa come una vera e propria città aeroportuale, motore di creazione di valore ben oltre il *core business* del traffico aereo e gli steccati che recintano lo scalo.

Alle piste e ai terminal si aggiungono le tante attività commerciali interne, e poi le attività nei territori circostanti, dalle imprese che vivono dell'attività aeroportuale a quelle che ne hanno bisogno per la propria attività, alle tante iniziative di *real estate*, e via dicendo.

La dinamica di creazione delle città aeroportuali dipende in misura decisiva dal rapporto con le comunità circostanti e, come rilevato, errori nella governance del territorio aeroportuale possono avere effetti di lunga durata.

Si tenga poi presente che, come nel caso del Leonardo da Vinci a Roma Fiumicino o del Dallas Fort Worth International Airport o anche di Amsterdam Schiphol, gli scali si trovano al crocevia di una pluralità di amministrazioni locali, e se si fa riferimento agli stakeholder ampiamente intesi, allora i soggetti coinvolti crescono in misura rilevante, rendendo inevitabile la ricerca di metodologie complesse di concertazione degli interessi, capaci appunto di evitare forzature che generano conflittualità.

Il primo e fondamentale tratto caratterizzante il modello di governance è la responsabilizzazione di tutti i soggetti che, a vario titolo, sono toccati dalle vicende aeroportuali. È questo un primo passo decisivo: delimitare il contesto territoriale a cui afferiscono le comunità locali, di residenti e interessi coinvolti, e puntare sul coinvolgimento e la responsabilizzazione dei soggetti.

Naturalmente non è secondario chi prende l'iniziativa, e sarebbe auspicabile fossero gli enti locali più significativi per dimensione, importanza o anche per grado di responsabilità amministrativa; tuttavia sono molti i casi, anche nostrani, di inerzia delle amministrazioni locali, per scelta, furbizia o semplice incapacità di gestire la vicenda, e allora diventa cruciale la capacità del soggetto gestore di attivare l'avvio del processo di coinvolgimento e responsabilizzazione.

Paradossalmente, il soggetto gestore non può, per il ruolo esercitato e per l'esposizione in termini di risorse messe in campo, avocare l'altrui inerzia per giustificare la propria, anche perché il suo interesse, per la missione e per il rischio legato alle risorse investite, è di fare evolvere positivamente le relazioni tra aeroporto e comunità. Un modello di responsabilizzazione collettivo significa, in via preliminare:

- la capacità di radicare l'idea che le attività aeroportuali sono il perno di una progettualità *win-win*, vale a dire che può favorire un processo dinamico che genera valore e benefici per tutti i soggetti coinvolti. Il nuovo che arriva

dovrà determinare in modo visibile un beneficio aggiuntivo, rispetto ai costi che creerà, e rispetto alla situazione attuale;

- che non c'è alcuna pratica di monetizzazione del consenso dei vari soggetti, istituzionali o sociali che siano, che ciascuno è chiamato a impegnarsi per la sua parte, e che la *mission* è quella dello sviluppo del territorio, della definizione di un *patto per la crescita* che valorizza le opportunità, orientandole alla crescita possibile del territorio e dei suoi soggetti.

Non deve esserci una logica bipolare tra lo scalo fatto di piste, terminal e passeggeri e merci che partono e arrivano, e un territorio oltre le mura che o si contrappone o prova a monetizzare i costi; esiste un *continuum* socioeconomico sul territorio trasversale rispetto all'*onsite* aeroportuale e al territorio circostante, sul quale si applica un'idea di sviluppo del territorio che ha nell'aeroporto un volano, ma che fertilizza il contesto locale.

Il caso dell'Aeroporto di Monaco di Baviera è, da questo punto di vista, una buona prassi, perché trasferito nel 1992 in un territorio fuori dal contesto urbano di Monaco di Baviera, ha attivato meccanismi di governance condivisa con le autorità locali, ottenendo risultati molto positivi in termini di impatto dell'aeroporto sulle dinamiche di crescita occupazionale e sociale a livello locale.

La società di gestione ha preso l'iniziativa affiancando le amministrazioni locali nell'attivazione di iniziative (ad esempio, la creazione di *Business center*) in grado di fare rimanere in ambito locale il valore legato alle attività aeroportuali e poi ha progressivamente promosso l'idea della *Regione aeroportuale*, attivando, ad esempio, di concerto con i soggetti locali una agenzia di marketing territoriale impegnata nella promozione dell'attrattività del territorio per le imprese.

Le scelte della società di gestione in cooperazione con i soggetti locali hanno consentito di radicare le attività aeroportuali profondamente nelle dinamiche di crescita locale, diventando la piattaforma di avvio (la *scintilla*) di iniziative che poi potessero avere una loro sostenibilità e una funzione di volano di creazione di nuovo valore.

La gestione del *Business center* ad Halbergmoos, un tempo località poverissima, e oggi in grande ascesa demografica, con una presenza di un numero molto elevato di nazionalità diverse capaci di convivere anche con il tradizionalismo bavarese, rappresenta un esempio virtuoso, che negli anni della *new economy* ha saputo attirare imprese high tech, poi superare l'esplosione della bolla delle dotcom e rilanciarsi, e così anche in risposta alle difficoltà della più recente crisi.

La scelta di chiamare il Business center, *Munich Airport Business center* ha consentito una moltiplicazione della capacità di attrarre imprese di vario tipo, più di recente quelle del logistico.

In fondo anche dall'esperienza di Londra *Heathrow*, pur nella contraddittorietà delle relazioni con le comunità locali che sono fatte anche di frizioni significative, ad esempio, con Hounslow, tuttavia emergono indicazioni interessanti, in particolare nell'esperienza della piccola comunità di Slough, che ha saputo tramite i suoi amministratori costruire un rapporto proficuo con l'aeroporto.

Alla fine degli anni ottanta quel territorio era preda di una crisi profonda dovuta alla deindustrializzazione e, in quel contesto, il rapporto con l'aeroporto ha aperto nuove inaspettate prospettive legate all'arrivo di sedi direzionali di grandi multinazionali in virtù della prossimità con l'aeroporto, e anche di nuove opportunità occupazionali legate non solo ai livelli più bassi dei servizi. Slough, comunità con alta presenza di immigrazione deve alla capacità di giocare il rapporto con l'aeroporto la resilienza rispetto alla fase immediatamente postindustriale e la possibilità attuale di gestire adeguatamente la propria condizione.

Il nucleo positivo da considerare consiste nella messa al centro di un disegno condiviso di sviluppo locale mirato sulle potenzialità dell'economia e della società locale, modulato sulle direttrici possibili che trovano non solo il consenso, ma incentivano la voglia di mobilitarsi, di coinvolgersi attivamente da parte dei soggetti locali. Senza questa condivisione responsabilizzante si rimane nell'ottica pericolosa della monetizzazione del consenso, che significa entrare in una sorta di rincorsa, tanto più rischiosa quanto meno le comunità sono coese, ma parcellizzate in tanti microinteressi spesso conflittuali tra loro.

#### **4.5. Le opportunità economiche per le comunità locali**

Se la definizione del modello di *governance*, il suo contenuto della responsabilità condivisa per lo sviluppo locale è questione strategica ma di metodo, è interessante entrare nel merito di alcune delle opportunità economiche che vanno individuate e valorizzate quando si parla di infrastrutture aeroportuali.

In sostanza, c'è una certa invarianza nel rapporto tra aeroporti e comunità locali dal punto di vista delle opportunità economiche che si possono mettere

in campo, fermo restando quella variabilità localistica specifica che va assolutamente conosciuta e trasformata in opportunità caso per caso.

La matrice invariante delle opportunità sulla quale è opportuno richiamare l'attenzione è fatta di alcune sezioni precise:

- la filiera formativa e occupazionale da strutturare in ambito locale per i profili professionali afferenti all'attività aeroportuale, con la creazione di un percorso fluido, accelerato, efficace e permanente di accesso al lavoro per i residenti locali;
- le opportunità di business con le attività aeroportuali per i produttori e gli operatori commerciali locali, secondo le logiche della filiera corta, del km zero, ecc.;
- gli spazi specificamente *onsite* nel *retail* e in altre attività riservate agli operatori commerciali locali;
- la creazione di piattaforme tecnologiche o dirette per favorire la committenza di prodotti e servizi alle imprese locali.

Dare contenuti concreti, visibili alle singole sezioni è operazione da eseguire caso per caso, ma è una matrice delle opportunità principali riproducibile, che va anche espressa nei suoi valori quantitativi.

Di solito i vantaggi economici sui quali si insiste sono quelli occupazionali che nascono dalle attività aeroportuali e da quelle limitrofe; tuttavia, la dimensione di questi vantaggi non è predefinita né tantomeno scontata, ma dipende in misura rilevante dalle strategie che vengono attivate, da quanto si opera per massimizzare gli impatti occupazionali in ambito locale.

Infatti, spesso gli occupati diventano residenti nelle comunità locali solo dopo avere trovato occupazione nel sedime aeroportuale, dinamica sicuramente positiva perché moltiplica gli intrecci tra locale e scalo, e tuttavia strategie di governance devono prevedere una capacità di creazione di occupazione che da subito prefiguri positivi impatti per chi nelle comunità vive.

Del resto l'occupazione che uno scalo crea è il portato di tante filiere di attività, ciascuna delle quali può essere affrontata con una progettualità ad hoc, continuativa. Si è già citato il caso di Slough nei pressi di Londra Heathrow dove il pragmatismo e la voglia di lavorare insieme ai responsabili della comunità locale ha permesso di massimizzare le filiere occupazionali e le opportunità di business per i locali legate all'aeroporto.

E ci sono i casi estremi degli aeroporti di Memphis e Louisville sviluppatasi grazie alle attività dei big players Fedex e Ups con la creazione di decine di migliaia di posti di lavoro.

Una prima dimensione da affrontare è quella della strutturazione in ambito locale della filiera formazione-occupazione per i profili professionali afferenti all'attività aeroportuale: in questo senso occorre una sistematica individuazione dei fabbisogni di personale dei vari soggetti che operano nello scalo e l'attivazione di conseguenti corsi formativi e professionali. È un'attività che fluidifica i percorsi di inserimento lavorativo per le comunità locali, ed ha una notevole visibilità, perché agisce sul concreto della vita di tante famiglie, soprattutto di quelle con figli.

La sistematicità di questa filiera è decisiva, perché consente il lento sedimentarsi di un processo strutturato, continuativo nel tempo che salda in modo visibile l'occupazione locale e la domanda di lavoro che arriva tramite l'aeroporto.

Guai però a promuovere l'idea dell'aeroporto come serbatoio occupazionale del posto fisso, generatore di solo lavoro dipendente standard; piuttosto lo scalo deve diventare motore della propensione all'auto imprenditorialità, alla creazione di impresa.

E su questo versante assumono rilievo le altre attività indicate, tutte orientate a creare spazi ed opportunità ad attività di impresa orientate alla sostenibilità finanziaria. Che sia la moltiplicazione delle occasioni concrete per la committenza di prodotti e servizi che afferiscono all'aeroporto a imprese locali; o l'avvio di marketplace, piattaforme tecnologiche trasparenti, flessibili, tempestive, e/o giornate di incontro dedicate al rapporto tra imprenditori locali e potenziali committenti aeroportuali, da realizzare periodicamente o, ancora, il coinvolgimento in iniziative esplicitamente orientate alla filiera corta, tutto vuole portare a dare carburante all'iniziativa diretta, imprenditoriale dei soggetti locali.

A poco serve battere il tasto dell'occupazione diretta della società di gestione o, anche, nel solo sedime aeroportuale; lo scalo diventa motore di sviluppo locale se irradia stimolo all'imprenditorializzazione delle iniziative locali, se diventa uno stimolo permanente a creare imprese vere, finanziariamente sostenibili perché capaci di intercettare segmenti di domanda, mercati che nascono dalla prossimità dello scalo.

Nessuna contabilità sui posti di lavoro creati nella società di gestione o nel sedime aeroportuale potrà sostituire il fondamentale processo di imprenditorializzazione dell'economia nelle comunità locali di cui l'aeroporto può essere un formidabile motore di avvio.

## 4.6. Il contenimento dei costi ineliminabili

L'aeroporto è un vicino ingombrante, di quelli che fanno rumore, sono tendenzialmente invadenti, generano costi che poi ricadono su tutti i condomini. È questa una realtà, ad oggi, assolutamente ineliminabile, come ineliminabili sono i costi che vanno presi in considerazione.

Eppure non c'è nulla di scontato nella dimensione di quei costi, nella loro distribuzione tra i tanti soggetti, e soprattutto non c'è alcuna ragione di pensarli fissi o crescenti nel lungo periodo, anche perché l'evoluzione tecnologica tende a mettere a disposizione nuove opportunità per una crescente sostenibilità sociale e ambientale.

Definire la matrice condivisa dei costi costituisce una delle fasi cruciali dell'operatività del modello di governance, perché significa rendere trasparente quello che va affrontato e che va preso in conto, da tutti, per valutare poi il saldo netto rispetto ai benefici.

Come rilevato, mentre i benefici tendono a distribuirsi molto oltre i contesti locali (anche se non va sottovalutato quanto strategie mirate possono concentrare in ambito locale almeno alcuni benefici), i costi hanno una concentrazione localistica indubbia che spiega come anche nei casi di eccellenza nelle relazioni tra aeroporti e comunità locali, ci sono sempre forme di resistenza ad ogni ipotesi di ampliamento dello scalo. Nello stesso caso di Monaco di Baviera l'attuale ipotesi di ampliamento trova una resistenza molto rude da parte di un piccolo insediamento locale.

Anche per i costi è possibile definire una matrice invariante di alcuni di essi, probabilmente i principali. Si tratta:

- degli impatti che l'attività core dell'aeroporto genera e sono legati alla collocazione delle piste, agli orari di utilizzo, all'intensità dei voli, ecc. si tratta di una dimensione che richiede un equilibrio molto attento tra le esigenze locali e quelle strutturali dell'aeroporto (si pensi alle complessità di gestione dei voli provenienti da luoghi lontani, con fusi orari diversi);
- delle forme di inquinamento, da quello acustico a quello ambientale per le quali occorre trovare forme condivise di misurazione. Così anche per gli effetti sulla salute, che richiedono un'attenta valutazione condivisa dell'epidemiologia legata all'attività aeroportuale;
- degli impatti sulle attività economiche locali che non trovano raccordo con quelle aeroportuali, con particolare riferimento ad alcune di quelle agricole;

- delle abitazioni e della relativa evoluzione dei valori immobiliari che richiede modalità adeguate di tutela dei patrimoni delle comunità coinvolte, così come forme di supporto per rendere le abitazioni adeguate in termini di vivibilità alla prossimità aeroportuale.

Una matrice dei costi ampia e complessa richiede interventi mirati per ciascuna voce; occorrono progettualità condivise per contenere ciascuna voce di costo, a partire dalla convinzione che è possibile riuscirci.

Un'attenzione specifica va poi rivolta alle infrastrutture che hanno senso per l'aeroporto e sulle quali va a incidere tutto il peso dei flussi di passeggeri ed operatori.

A questo proposito, si tenga presente che il mantra delle strutture aeroportuali è fatto di accessibilità e velocità: gli aeroporti sono infatti sempre più nodi di reti globali, devono consentire il veloce spostamento di passeggeri e merci e, per fare questo, occorre che abbiano anche un'accessibilità interna, una rete di connessione con il territorio funzionale alla mission.

Per questo il valore della struttura aeroportuale dipende fortemente dalle infrastrutture di accesso ad esso, dalla facilità con cui dai centri urbani più significativi che vi fanno capo è possibile accedervi. L'aeroporto non può essere una struttura in grande isolamento, altrimenti esce fuori dai parametri che ne definiscono l'efficacia, il significato stesso. È pertanto evidente che occorre evitare di far convergere i flussi di persone e merci indotti dallo scalo sulle infrastrutture locali senza adeguarli pena un alto costo di intasamento che abbassa la qualità della vita locale, e genera pericolosi costi aggiuntivi in capo all'attività aeroportuale.

Così come occorre estrema attenzione nel pensare infrastrutture per l'aeroporto che “saltano sulla testa” delle comunità locali, senza generare vantaggi specifici, che diventano valore per i residenti.

Le infrastrutture viarie e le reti di collegamento in senso ampio sono un pilastro del processo di allineamento tra esigenze dell'aeroporto e interessi locali; la loro progettazione non può non essere un momento decisivo, strategico per la costruzione di una relazionalità virtuosa nell'aerotropoli.

Naturalmente, la riflessione va estesa a tutto il patrimonio infrastrutturale dei territori coinvolti, tanto più quando sono deprivati sotto questo profilo; l'arrivo di un aeroporto o il suo ampliamento non può che essere occasione per rispondere alla domanda di infrastrutture insoddisfatta a livello locale.

Il caso dei territori circostanti l'Aeroporto internazionale di Roma Fiumicino Leonardo da Vinci è emblematico perché si tratta di territori a bassa dotazione infrastrutturale cosa che incide negativamente sulla qualità della vita.

Sono infatti luoghi di difficile accesso, quasi interamente dipendenti dal trasporto privato, in strade a facile e frequente intasamento. E i trasporti pubblici sono ben poco efficienti, soprattutto quello ferroviario che riesce a scontentare tutti, residenti e passeggeri.

Quello delle infrastrutture di accesso è un aspetto sul quale il gestore aeroportuale non ha responsabilità e tuttavia diventa un terreno privilegiato sul quale saldare gli interessi locali intorno ad una vision di sviluppo dell'area.

La domanda di adeguamento delle infrastrutture locali in seguito all'ampliamento dell'attività aeroportuale è essenziale, altrimenti la pressione che si andrebbe a determinare sulle infrastrutture esistenti sarebbe un costo troppo alto per le comunità locali, tanto più quando esse già vivono una condizione di deprivazione infrastrutturale.

#### **4.7. La dimensione simbolica, le strategie del softpower**

C'è una dimensione simbolica legata alle infrastrutture e in particolare all'attività aeroportuale che non può essere sottovalutata, perché gioca in modo rilevante nell'evoluzione dei rapporti con le comunità circostanti e perché ha dimostrato un suo valore decisivo in contesti in cui ha operato positivamente.

Molti degli aeroporti attivi più importanti nei principali Paesi del mondo più avanzato hanno una localizzazione quasi casuale, che va da una naturale evoluzione di un sito aeroportuale militare a pure dinamiche immobiliari, al fatto che ragioni di comodità legate alle fasi iniziali dell'avventura del volo civile ne hanno determinato l'ubicazione originaria.

In seguito, le esigenze crescenti di spazio degli scali che diventano vitali con le attuali città aeroporto hanno reso evidenti le difficoltà legate a certe localizzazioni, dalle quali però non si può tornare indietro.

Ma è chiaro che un aeroporto connota in modo decisivo un territorio, diventa il *marchio* del territorio stesso, oltre che il veicolo della sua conoscenza anche oltre i confini.

Su questo aspetto occorre lavorare in modo condiviso anche qui partendo dalle caratteristiche sociali e valoriali dei territori coinvolti. Questo però nel nostro Paese è uno degli aspetti meno praticati, sul quale c'è una sordità culturale che porta a guardare con sufficienza le strategie corrispondenti, e come soldi buttati gli investimenti effettuati in questo senso.

Eppure, esistono esempi assolutamente originali di questo soft-power legato all'attività aeroportuale, che vuole dire che sebbene l'aeroporto sia un vicino ingombrante, però l'aviazione civile è un'attività innovativa, e lo stesso aeroporto, ad esempio in territori frammentati, privi di un'anima, deprivati di un'identità e di un percorso di crescita significativo, può giocare un ruolo positivo, può porsi come anima, fattore identitario del territorio stesso.

In sostanza, si tratta di operare per trasformare l'aeroporto da una infrastruttura inerte in un organismo vitale, con un profilo preciso, visibile, che sa trasmettere il suo volto più positivo. Un profilo in grado di fare marchio, di dare identità al territorio, di essere guardato, malgrado tutto, con orgoglio, come una ricchezza del territorio, e il cui valore va oltre la dimensione locale.

Su questo piano, sono numerose le iniziative concrete attivabili, facendo riferimento ad esperienze estere perché, come rilevato, in Italia non ci sono esperienze significative in questo ambito.

Puntando l'attenzione sul rapporto con le comunità locali sono da segnalare:

- la messa a disposizione da parte dei soggetti aeroportuali delle comunità locali di esperti e competenze per fronteggiare problematiche specifiche, eventuali emergenze. È quanto accade sistematicamente ad Heathrow, ad esempio per i temi della sicurezza sui quali le comunità locali sono state particolarmente esposte, o anche a Monaco per gli aspetti di promozione di proposte delle comunità al business internazionale;
- la creazione di spazi pubblici significativi per le comunità locali in cui è possibile praticare relazionalità tra le persone, sull'esempio del Punto di Informazione creato dall'aeroporto di Monaco che dispone di un Museo dell'aviazione civile, un caffè, uno spazio giardino per bambini, un ristorante, un bookshop, aerei d'epoca visitabili all'interno, spazi utilizzabili dai locali per propri eventi, forme di attrazione varia, collinette di avvistamento atterraggi e decolli, ecc.;
- l'iniziativa delle giornate porte aperte del sito aeroportuale, in particolare verso scolaresche, e anche tipologie diverse di gruppi sociali, con eventi di vario tipo, aperti al territorio come, ad esempio, la Mutt Strutt and Runway Race, una corsa podistica realizzata annualmente presso l'aeroporto di Houston per scopi benefici su una delle piste aeroportuali chiusa per l'occasione alla quale partecipano in tanti;
- la creazione di un Fondo utilizzabile per programmi sociali, educativi, ecc. le cui risorse però possono essere mobilitate solo in presenza di proposte adeguate e condivise da parte di soggetti locali. Uno strumento di stimolo all'imprenditorialità sociale e alle iniziative di solidarietà;

- le sponsorship mirate per eventi sportivi, piccola manutenzione di spazi e giardini pubblici e altre iniziative orientate alla creazione di valore sociale e relazionale nelle comunità;
- le iniziative comunicative di promozione dell'Aeroporto come orgoglio per le comunità locali, come realtà vitale, multitasking, non più solo stazione del traffico aereo, ma contesto simbolicamente e materialmente innervato nelle realtà territoriali.

Come si vede è un ventaglio praticamente infinito di iniziative che dovrebbero essere in capo ai tanti soggetti coinvolti, dal gestore aeroportuale agli enti locali sino ai corpi intermedi delle comunità locali, secondo logiche di cooperazione multistakeholder, in cui l'aeroporto diventa parte integrante, significativa simbolicamente e concretamente delle comunità che hanno la loro quota di fatto nel valore complessivo creato dall'infrastruttura.

#### **4.8. Non solo comunicazione**

Un modello di governance del territorio aeroportuale efficace deve operare su più livelli e, tra questi, la comunicazione ha un ruolo cruciale, perché solo l'esistenza di canali comunicativi tra i vari soggetti, dal gestore aeroportuale e dalle istituzioni sino alle forme di autorganizzazione delle comunità, facili, diretti, strutturati ma flessibili, di facile e tempestivo accesso, continuativi, possono essere funzionali alla creazione di un clima di fiducia reciproca nel lungo periodo.

Una *glasnost* effettiva, con flussi comunicativi trasparenti, verificabili, condivisibili; con la possibilità di veicolare informazioni e/o richieste di informazioni da un nodo all'altro del sistema comunicativo messo in piedi.

Comunicazione, quindi, come supporto rispetto alla dinamica dei processi reali, alla costruzione condivisa di un progetto di crescita che ha nell'aeroporto l'epicentro, ma che introietta aspettative e bisogni delle comunità.

È invece destinata ad avere un effetto boomerang ogni pratica di comunicazione sganciata da processi reali di condivisione, così come ogni tentativo di fare calare dall'alto una sorta di *pressione alla persuasione* che l'infrastruttura darà comunque benefici maggiori dei costi.

Va considerato che sono in gioco interessi reali, concreti, quotidiani delle comunità locali e non ci sarà modello comunicativo per quanto sofisticato che riuscirà a fare passare un approccio penalizzante di fatto per gli interessi locali.

Non ci sarà *conquista dei cuori e delle anime* sganciata dai processi reali di condivisione dei benefici con la responsabilizzazione diretta dei tanti soggetti.

Si tenga infatti presente che gli aeroporti per le comunità locali chiamano in causa aspetti che sono al centro dell'attenzione delle persone. Si pensi all'epidemiologia dei territori circostanti, agli effetti sulla salute reali o attribuiti all'attività dello scalo, e a quanto una comunicazione deficitaria, poco autorevole sul piano scientifico e della metodologia, e non condivisa su questi aspetti possa ingenerare paure, angosce, compattare reazioni, magari irrazionali, ma assolutamente comprensibili laddove non opportunamente gestite, anche con una comunicazione autorevole, credibile, frutto di processi condivisi.

Il modello di governance, quindi, è un sistema di relazioni stabili, formalizzate, ma anche adattabili, tra i vari soggetti e include un modello comunicativo efficiente e credibile per tutti i suoi nodi, generatore di fiducia.

Sul piano operativo, si prenda l'esempio paradigmatico dell'impatto ambientale dell'aeroporto, delle sue implicazioni sull'inquinamento da quello acustico a quello ambientale, sino al già citato caso della epidemiologia.

È evidente che la posta in gioco non permette alcuna forma di *greenwashing*, di risposta alle criticità in gioco basata su una comunicazione che si limita a minimizzare o provare a proporre una lettura diversa dell'esistente, laddove il quadro della situazione dipende dai dati reali che vanno condivisi e poi dall'attivazione delle azioni necessarie per riportare la situazione a livelli compatibili con la tutela della salute e la vivibilità del contesto.

I flussi comunicativi puntuali legati all'evoluzione del processo di adeguamento delle infrastrutture aeroportuali ha però bisogno, per rendere efficace la scelta della trasparenza condivisa, di promuovere una *narrazione complessiva* del percorso di lungo periodo orientato alla sostenibilità ambientale e sociale dello scalo.

In sostanza, non si può pensare di dare solo risposte immediate, di corto respiro alle tante problematiche ambientali, sociali e di altro tipo che sono connesse alla presenza di uno scalo aeroportuale, ma nel modello di responsabilizzazione collettiva occorre inserire anche la condivisione di un percorso di lungo periodo che è destinato poi a ottimizzare le nuove opportunità che nel tempo, ad esempio sul piano delle tecnologie disponibili, sono destinate a emergere.

Così la sostenibilità ambientale di uno scalo è destinata a crescere nel tempo perché sono già visibili all'orizzonte tecnologie, per i velivoli e per le attività

aeroportuali in senso ampio, che possono attenuare gli impatti rispetto alle condizioni attuali.

La comunicazione non può non essere incentrata sulla condivisione puntuale, a livello capillare in ambito locale, di questi processi di lungo periodo e delle relative opportunità; radicare l'idea di un aeroporto come polo tecnologico a basso impatto emissivo e ambientale, rendere visibili passaggi che nel tempo potrebbero materializzare questo obiettivo, condividerli, significa promuovere una comunicazione capace di incidere positivamente, fuori da logiche manipolatorie, sulla stessa autoriflessione delle comunità locali.



## **PARTE SECONDA**



## 5. MODELLI E TECNICHE DI COINVOLGIMENTO DELLE COMUNITÀ LOCALI

La realizzazione di infrastrutture che modificano significativamente gli assetti del territorio e assorbono grandi quantità di risorse pubbliche è sempre più legata al processo decisionale che non può essere slegato dalla partecipazione dei cittadini.

La centralità e la quasi esclusività del momento elettorale di designazione della rappresentanza non è l'unico strumento di legittimazione nelle decisioni pubbliche: la formazione d'una maggioranza alla quale è affidata la decisione per conto di tutti, non sembra più sufficiente per operare.

Questo meccanismo appare sempre più in affanno: da una parte l'opinione pubblica nutre una sostanziale sfiducia nei confronti della politica (percepita come autoreferenziale) e delle capacità dei Governi (e questo fenomeno, pur con le peculiarità di ogni Paese, colpisce da anni tutte le democrazie mature), dall'altro il sistema politico sembra eccessivamente sbilanciato verso la rappresentanza, con gruppi d'interesse che esercitano un grado d'influenza che appare incompatibile con gli stessi presupposti democratici.

Di fronte a questi fenomeni le istituzioni rappresentative hanno bisogno di un supplemento di legittimazione che può essere fornito dall'interlocuzione diretta con i cittadini. Si è fatta strada, così, la convinzione che una componente essenziale della qualità della democrazia risieda nella capacità delle istituzioni di coinvolgere la società civile nelle scelte pubbliche o, all'inverso, di interloquire con le pressioni o anche con le proteste dei cittadini, evitando che i conflitti si perpetuino come giochi a somma zero. Aprire alla società civile offre alle amministrazioni nuove soluzioni imperniate su percorsi decisionali inclusivi: scelte pubbliche che vengono compiute mediante il coinvolgimento di altre amministrazioni, associazioni, soggetti privati o comuni cittadini. Mentre in passato l'azione amministrativa si basava sul presupposto dell'autorità, ossia sull'idea che la pubblica amministrazione fosse l'unica depositaria dell'interesse generale e che proprio per questo avesse il diritto-dovere di farlo valere nei confronti di tutti, oggi l'amministrazione tende a svolgere un ruolo diverso: di stimolo, sollecitazione, regia o coordinamento. Non si presenta più come un'autorità indiscussa, ma piuttosto come un partner fra gli altri partner, in un processo di *Public Engagement* in cui tutte le parti ne escono rafforzate e più competenti.

Società e istituzioni diventano, così, *interconnesse* legittimandosi a vicenda in un riconoscimento reciproco che ne fa superare la storica separatezza e

valorizza l'autonomia delle formazioni sociali. Il meccanismo, come vedremo, ha assunto una crescente "tecnicizzazione" che si affida a un apparato di metodologie spesso patrimonio di "esperti" e coinvolge una "cittadinanza attiva", sempre più organizzata e competente.

## 5.1. Le origini

Una amministrazione pubblica che desidera oggi, di sua iniziativa o su pressione della società civile, coinvolgere i cittadini nel processo di realizzazione delle infrastrutture, si trova di fronte a una vasta gamma di possibilità, metodologie e strumenti, che sono stati sperimentati e affinati nel corso degli ultimi 20 anni in diverse parti del mondo. Le pratiche partecipative sono ormai raccomandate da molte organizzazioni internazionali, sono state promosse dai programmi europei (Urban e Leader, in primo luogo) e cominciano ad essere utilizzate anche in Italia, soprattutto nel campo della riqualificazione urbana, delle politiche sociali e degli interventi per lo sviluppo locale.

Le origini, però, affondano molto più indietro nel tempo: bisogna risalire all'Inghilterra di Guglielmo il Conquistatore quando, per accertare lo stato delle proprietà terriere da iscrivere a fini tributari, venne realizzata la prima *public inquiry*. Ed è proprio nell'ambito della disciplina dei suoli che le *inquiries* hanno trovato maggior utilizzo: già l'*Inclosure Act* del 1801 prevedeva un'apposita commissione incaricata di procedere a consultazioni e audizioni prima di disporre l'acquisizione (*inclosure*) di terreni. Ampiamente utilizzata nel XX secolo, l'*inquiry* è stata considerata la via ordinaria per garantire un'ampia partecipazione, cedendo poi il passo (lo si vedrà più avanti) a istituti meno formali e più flessibili, come le *examinations*.

In Francia un istituto del tutto simile (almeno nella terminologia) è l'*enquêtes publique*, che nasce all'inizio del XIX secolo come strumento di garanzia dei cittadini verso il potere amministrativo, soprattutto nelle ipotesi in cui veniva sacrificato un diritto «*inviolable et sacré*» come la proprietà, e che, in seguito, è stato usato con sempre maggiore frequenza per temi quali l'urbanistica e l'ambiente.

In anni più recenti i prodromi di quella che sarà considerata democrazia partecipativa si riscontrano negli Stati Uniti dove, negli anni '60, si afferma il movimento dell'*advocacy planning* in ambito di pianificazione urbanistica: le comunità acquistano un ruolo centrale nei processi decisionali che riguardano l'uso e le trasformazioni del territorio, facendo ricorso a tecniche partecipative sperimentali. Soggetti esclusi dal processo decisionale potevano così esprimere

in modo istituzionale la propria opinione e quindi anche il proprio dissenso nei confronti dell'amministrazione, proponendo soluzioni di progetto alternative, mediante gli *advocacy planner* che, come gli avvocati, non solo difendevano le ragioni e gli interessi dei loro clienti ma riuscivano a trasformare le loro necessità in un linguaggio tecnico. Successivamente si sviluppa il *radical planning* in cui il *planner* diventa parte attiva nei processi di democratizzazione monitorando, con costanti feedback, le attività pianificatore e le interrelazioni tra i diversi attori. Questi movimenti hanno avuto la capacità di sollecitare gli abitanti, rendendoli più attenti alle problematiche sociali, ambientali e, di conseguenza, progettuali nel territorio in cui vivono.

Parallelamente all'*advocacy planning* negli stessi anni in Gran Bretagna, nasce la *Community Architecture* affermandosi come reazione all'inadeguatezza dei progetti proposti dalla politica governativa. Nella città di Macclesfield (siamo nel 1974) un progetto di riqualificazione prevedeva la demolizioni di alcune abitazioni. Una di queste era dell'architetto Hackney che propone il recupero della sua casa come azione dimostrativa e si trova ben presto portavoce della comunità, istituzionalizzando un organismo di quartiere. La *Comunity Architetture* è basata su un sistema decisionale democratico che mira non solo a benefici sociali ed economici, ma incoraggia la partecipazione attiva degli abitanti e di tutti coloro che hanno un particolare interesse nell'area in oggetto.

Ma è a partire dagli anni novanta che si assiste alla creazione di forme partecipative più radicate e precise. Nel 1989 il Comune di Porto Alegre, in Brasile, promuove un processo di riforma in senso partecipativo di alcuni suoi settori organizzativi strategici con l'introduzione di un complesso dispositivo istituzionale che va sotto il nome di *Bilancio Partecipativo*: un percorso di elaborazione ed accompagnamento delle scelte della Giunta Municipale in materia di bilancio. Il *Bilancio Partecipativo* è un processo costituito da dibattiti successivi e aperti a tutti i cittadini che accompagna e sostanzia la definizione dei Piani annuali di Investimento del Comune, cioè di una porzione del bilancio municipale. L'esperienza del *Bilancio Partecipativo* si è velocemente propagata in America Latina e poi in Europa, diffondendo anche la prassi e gli approcci della partecipazione.

Negli ultimi anni le pratiche partecipative hanno avuto un ulteriore impulso. Molte amministrazioni iniziano a concepire la partecipazione come costruzione di un rapporto di reciprocità tra cittadinanza e istituzioni, nella consapevolezza che adottare strategie inclusive non toglie loro potere decisionale ma, anzi, ne amplia il consenso. È parimenti aumentata la consapevolezza e il riconoscimento dell'importanza della conoscenza locale: i cittadini sono portatori esperti di conoscenza in riferimento al proprio territorio e una dialettica paritaria permette a tutti di accrescere quella conoscenza, e di

diventare più competenti in un quadro che Amartya Sen definirebbe di *capacitazione*.

## 5.2. Inchieste pubbliche

Tra le pratiche che maggiormente stanno influenzando le esperienze di democrazia partecipativa italiana un ruolo centrale assume l'istituto dell'inchiesta pubblica che costituisce una peculiare figura procedimentale adottata in settori dove l'attività istruttoria è particolarmente complessa e le esigenze partecipative sono maggiormente avvertite (come i casi della tutela dell'ambiente e del governo del territorio). Nate in Gran Bretagna e in Francia, è negli ordinamenti di questi due Paesi che le inchieste sono state maggiormente utilizzate e hanno ricevuto una disciplina compiuta e organica<sup>7</sup>.

### 5.2.1. Public inquiries

L'istituto dell'inchiesta pubblica nel Regno Unito, si suddivide in due fattispecie. La prima si riferisce alle *inquiries* previste per la localizzazione di opere pubbliche, l'espropriazione o la costruzione di autostrade. La seconda riguarda le forme di partecipazione usate nella formazione degli strumenti urbanistici che a sua volta, vedremo, si suddividono in *examination in public*, *community involvement* e *independent examination*.

La struttura del procedimento può essere suddivisa in cinque fasi: l'avvio; l'istruttoria; lo svolgimento dell'inchiesta; la stesura e la pubblicazione del rapporto; la fase successiva all'inchiesta. Innanzitutto viene reso noto che sarà indetta un'inchiesta. L'avviso viene notificato per iscritto ad "*each statutory objector*" e la data dell'avviso è definita "*relevant date*". Nella fase istruttoria, entro sei settimane dalla *relevant date*, il ministro deve pronunciarsi sulla situazione di ciascun *statutory objector*, specificando quale parte del provvedimento avrà effetti sull'interessato e mettendo a disposizione tutta la documentazione rilevante. Tale documentazione dovrà essere accessibile fino alla data di inizio dell'inchiesta.

---

<sup>7</sup> Per l'analisi degli istituti delle inchieste pubbliche si è fatto ricorso a Sabino Cassese *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche – Saggio di diritto comparato* e a *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata* di Lorenzo Casini. Entrambi sono disponibile all'indirizzo [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu) e a loro si rimanda per ulteriori approfondimenti.

L'inchiesta ha inizio entro ventidue settimane dalla *relevant date* e il relativo avviso deve essere pubblicato almeno sei settimane prima del giorno fissato. All'avviso deve essere data la più ampia forma di pubblicità, ivi inclusa la pubblicazione in quotidiani locali. Il ministro può essere rappresentato da un suo delegato. Ciascun interessato può intervenire e le modalità di svolgimento sono definite dall'ispettore, che detiene ampi poteri in ordine all'ammissione di prove, raccolta di testimonianze, audizioni e sopralluoghi. Terminata l'inchiesta, l'ispettore redige un report conclusivo in cui include le sue raccomandazioni. Il report è un documento molto importante e ha una forte influenza sulla decisione finale: il ministro, infatti, può anche discostarsi dalle conclusioni dell'ispettore ma, in tal caso, deve nuovamente concedere agli interessati la possibilità di controbattere sui punti non emendati e può essere costretto a riaprire nuovamente l'inchiesta. In aggiunta, il provvedimento finale deve essere notificato agli interessati unitamente al rapporto dell'ispettore o almeno alle principali conclusioni di questo. Si tratta di un procedimento complesso i cui ritmi sono scanditi e formalizzati. Per questo, nell'ambito dei meccanismi di approvazione degli strumenti urbanistici, il sistema delle *inquiries* si mostrò presto eccessivamente formale, lento e macchinoso. Fu così introdotta, negli anni 70, una nuova forma di partecipazione: l'*examination in public*. Si tratta di un "esame pubblico" ma, rispetto ad una *inquiry*, con minori garanzie partecipative e dal carattere più seminariale. Non vi è, quindi, un diritto a prender parte alla *examination*: vi partecipano solo coloro che sono stati invitati da chi conduce o ha indetto la procedura. L'istruttoria si svolge come un dibattito i cui punti salienti sono stabiliti da chi conduce l'*examination* (generalmente un «*panel*», presieduto da un «*independent Chair*»). Al termine dell'esame, il *panel* prepara un report finale, che non è vincolante ai fini della decisione, ma, nell'ipotesi in cui l'autorità decidente non tenesse conto dei contenuti del rapporto, è richiesta una motivazione dettagliata. Nel 2004 con l'adozione del *Planning and Compulsory Purchase Act*, il sistema di pianificazione del Regno Unito è stato integralmente riformato. Per quanto riguarda le modalità di partecipazione, la riforma fa riferimento, per le *Regional Spatial Strategies*, all'*examination in public*, mentre, per i *Local Development Frameworks*, è stato previsto un *community involvement* ed è stato disciplinato un nuovo istituto, denominato *independent examination*.

Nel sistema amministrativo britannico, dunque, il termine *inquiry* non indica una sola tipologia di procedura: da un lato, vi sono le *inquiries* previste per la localizzazione di opere pubbliche; dall'altro, vi è la gamma delle *planning inquiries*. L'evoluzione normativa, però, mostra un progressivo scomparire, nella formazione degli strumenti urbanistici, della tradizionale inchiesta: dapprima considerata la via ordinaria per garantire un'ampia partecipazione,

*l'inquiry* ha ceduto il passo a istituti meno formali e più flessibili, come le *examinations*.

Nel Regno Unito, dunque, si è avuta una progressiva riduzione della sfera di applicazione delle inchieste, a cui è corrisposta, però, una miglior definizione dei caratteri di questo istituto. In particolare, le *inquiries* hanno mostrato un limite strutturale nell'adeguarsi a procedimenti di tipo precettivo, dove la pressione partecipativa è tale da rendere inadatte le rigidità procedurali tipiche dell'inchiesta. Di conseguenza, il progressivo abbandono dell'ambito della pianificazione urbanistica ha conferito alle *inquiries* un'identità dai contorni più precisi, ma ha diminuito la sfera dei soggetti legittimati a partecipare a queste procedure, rendendole, così, meno 'pubbliche'. In ogni caso, le inchieste restano il più importante strumento istruttorio e partecipativo per la localizzazione di opere pubbliche o la realizzazione di grandi interventi infrastrutturali.

### **5.2.2. L'Enquête e Débat Public**

Nel sistema di pianificazione territoriale e urbanistica francese, le inchieste costituiscono una importante fase dei procedimenti di formazione dei piani. Il *Code de l'urbanisme*, infatti, prevede che tutti i principali strumenti urbanistici siano sottoposti, prima dell'approvazione, ad *enquêtes publiques*. Prima dell'inchiesta, peraltro, è prevista una importante fase di consultazione: una concertazione obbligatoria tra le amministrazioni e i cittadini, le associazioni o le altre amministrazioni, alla fine della quale il sindaco presenta il resoconto al consiglio municipale, che approva il dossier definitivo del progetto e lo mette a disposizione del pubblico. L'inchiesta è indetta ed organizzata dalla municipalità, che invia al presidente del tribunale amministrativo la richiesta di designare il commissario o la commissione d'inchiesta. Ha una durata compresa tra uno e due mesi, in cui il dossier dell'inchiesta rimane a disposizione del pubblico e pubblicizzato con avvisi su quotidiani e manifesti. Il pubblico ha la possibilità di accedere al dossier e di presentare osservazioni scritte, e sono previsti giorni in cui il commissario è a disposizione del pubblico per eventuali audizioni, ma la partecipazione all'inchiesta appare prevalentemente di tipo documentale. Resta, comunque, l'eventualità che il commissario, ove lo ritenga necessario in relazione all'importanza o alla natura del progetto, richieda al sindaco di provvedere all'organizzazione di una *réunion publique*, soluzione in cui l'oralità e l'audizione degli interessati assumono un ruolo preminente. Allo scadere del termine fissato per la durata dell'*enquête*, il registro o i registri sono siglati dal sindaco e trasmessi al commissario o al presidente della commissione d'inchiesta. La normativa considera questo come il momento di chiusura

dell'*enquête*, nel senso che essa si conclude con la fine della possibilità di presentare osservazioni al dossier. Inizia così la fase conclusiva del procedimento. Un volta ricevuta la documentazione, il commissario, dapprima, consulta tutte le persone che ritenga opportuno sentire. Successivamente, compila un rapporto, in cui è illustrato lo svolgimento dell'inchiesta e sono esaminate in modo completo le osservazioni ricevute. Allega al rapporto le proprie conclusioni motivate, in cui deve essere chiaro se esse sono o non sono favorevoli al progetto. Una copia del rapporto e una delle conclusioni debbono essere messe a disposizione del pubblico. Infine, per quanto riguarda gli effetti dei risultati dell'inchiesta sulla decisione finale, non vi è un obbligo per l'amministrazione di attenersi alle conclusioni del rapporto, tuttavia, qualora gli esiti dell'*enquête* siano disattesi, occorre sul punto una specifica motivazione (generalmente, comunque, l'amministrazione tiene in debito conto il rapporto del commissario).

Nel sistema amministrativo francese, le inchieste pubbliche hanno avuto un forte sviluppo. Esse, però, non sono esenti da limiti e, per questo, sono state oggetto di numerose critiche e ripetute modifiche legislative. Per l'elaborazione di progetti che producono effetti significativi sull'ambiente o sul governo del territorio, è stata prevista una fase di **débat public**, antecedente l'*enquête*, in cui vengono definite le principali linee del progetto. Il *débat public* è stato avviato in forma limitata e sperimentale con una circolare ministeriale (la Circolare Bianco del 1992) in seguito al conflitto con le comunità locali sulla realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità che attraversa la Provenza (TGV Méditerranée). Successivamente la legge Barnier del 1995 lo ha esteso a tutte le infrastrutture di grande rilevanza istituendo inoltre una Commissione Nazionale con il compito di promuoverne l'organizzazione sul territorio. Una terza riformulazione è intervenuta nel 2002 con la legge sulla "democrazia di prossimità" che ha rafforzato l'indipendenza della commissione ed esplicitamente riconosciuto la possibilità di discutere non solo delle modalità realizzative di un'opera ma anche della sua opportunità, tema in precedenza formalmente escluso dal confronto.

La procedura del *Débat Public* è governata da un'autorità amministrativa indipendente, composta di ventuno membri: parlamentari e rappresentanti di enti locali, giudici amministrativi e ordinari, rappresentanti degli utenti e delle associazioni ambientaliste. Essa è denominata "*Commission Nationale du débat public*" ed è incaricata di controllare il rispetto dei principi di informazione del pubblico e della sua partecipazione al processo di elaborazione dei progetti delle infrastrutture di interesse nazionale. La Commissione decide se la partecipazione è necessaria, pone a disposizione del pubblico le dovute informazioni e determina le modalità della sua partecipazione. Entro due mesi

dalla chiusura del *débat*, il presidente della Commissione pubblica un rendiconto del dibattito e ne fa un bilancio, ma non può pronunciarsi sul merito del progetto.

Il *débat public* è certamente la procedura principale, anche se non l'unica, attraverso la quale si esercita la democrazia partecipativa in Francia. Al *débat public* partecipa tutta la popolazione senza alcuna limitazione, ed è avviato nella fase iniziale del progetto al fine di valutare l'opportunità dello stesso e poter eventualmente scegliere soluzioni differenti.

L'obiettivo del dibattito pubblico è quello di:

- informare la popolazione attraverso la diffusione di tutta la documentazione acquisita al fine di consentirle un'informazione puntuale tale da metterla nelle condizioni di poter elaborare domande e di ottenere risposte esaurienti;
- mettere i cittadini in condizione di esprimersi, di formulare osservazioni critiche o suggerimenti invitandoli ad elaborare osservazioni sorrette da motivazioni quanto più possibile coerenti;
- assistere il committente nella decisione che dovrà assumere, sottoponendo alla sua attenzione tutte le problematiche avanzate dalla popolazione sia con riferimento agli obiettivi, sia all'eventuale impatto ambientale e sociale del progetto nonché tutte le possibili conseguenze positive e negative da esso scaturenti.

Il *débat public*, comunque, non è uno strumento per prendere delle decisioni, che rimangono di spettanza delle autorità competenti, piuttosto è una modalità per dialogare sulle finalità del progetto e sulle modalità di realizzazione, al fine di riuscire ad assumere una decisione quanto più possibile ponderata e condivisa. Una volta conclusa la fase della discussione, il Presidente della commissione nazionale rende noto alla popolazione il resoconto del dibattito e il bilancio finale. Trascorsi tre mesi dalla pubblicazione del resoconto finale il committente renderà pubblica la sua decisione, dichiarando se intende mantenere, modificare o abbandonare il progetto proposto. La decisione dovrà essere motivata e contenere espliciti riferimenti ai richiami e ai rilievi avanzati dalla popolazione in sede di dibattito.

### **5.2.3. Esempi di dibattito pubblico in Italia**

In Italia, non esistono disposizioni generali sull'inchiesta pubblica. Nello specifico caso della valutazione d'impatto ambientale (V.I.A) questo istituto è stato, però, previsto (anche se non è obbligatorio per le amministrazioni),

inizialmente per la localizzazioni di centrali termoelettriche e, successivamente, per tutte le categorie di opere e progetti.

Il legislatore ha previsto, nell'ambito del procedimento di localizzazione e autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di centrali termoelettriche e turbogas, un'apposita procedura di inchiesta pubblica. In particolare l'inchiesta ha luogo nel comune in cui si prevede di realizzare la centrale, sotto la presidenza di un magistrato amministrativo con qualifica di presidente di sezione del Consiglio di Stato. Il presidente dell'inchiesta pubblica è assistito da tre esperti designati dal Ministero dell'ambiente e da tre esperti "di comprovata competenza nel settore", designati rispettivamente dalla regione, dalla provincia e dal comune interessati. Chiunque ne abbia interesse può fornire, nel termine di 45 giorni dalla pubblicazione del progetto di massima, contributi di valutazione sul piano scientifico e tecnico attraverso la presentazione di memorie scritte. Il presidente dell'inchiesta decide, in base agli argomenti trattati, sull'ammissibilità delle memorie e può svolgere audizioni con gli enti ed i privati che hanno presentato le memorie ammesse. Entro tre mesi dall'avvenuta pubblicazione sui quotidiani dell'inizio della procedura, il presidente chiude l'inchiesta pubblica e trasmette al Ministero dell'ambiente le memorie presentate e le eventuali osservazioni dell'Enel, con una relazione di sintesi delle attività svolte. Al di fuori della V.I.A., un altro caso in cui nella normativa nazionale si fa riferimento all'inchiesta pubblica è quello della disciplina del paesaggio: l'art. 139 d.lg. n. 42/2004, prevede per le regioni la possibilità di indire un'inchiesta pubblica nel corso del procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico. Nessuna indicazione, però, è fornita circa le modalità di svolgimento dell'inchiesta.

In Italia, pertanto, l'inchiesta pubblica si presenta ancora in forma embrionale, non distinta in modo chiaro dalle ipotesi di istruttoria pubblica.

### ***Il caso di Castelfalfi nella Val d'Elsa fiorentina***

Il primo caso italiano di "dibattito pubblico" svoltosi secondo modalità simili a quelle del *Dèbat public* francese è probabilmente quello che ruota intorno ad un rilevante progetto di investimento, ad opera di una multinazionale, sull'antico borgo medievale e sulla tenuta di Castelfalfi, in uno dei più pregiati contesti paesaggistici e ambientali della campagna toscana, nel comune di Montaione (Val d'Elsa fiorentina)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Per ulteriori approfondimenti sul caso si rimanda a Antonio Floridia "Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un'analisi del dibattito

Un passaggio essenziale di questa vicenda è l'acquisto, nel marzo del 2007, dell'intera tenuta e dello stesso borgo da parte della TUI (*Touristik Union International*), una multinazionale tedesca nel campo del turismo. La TUI acquista l'intera area di Castelfalfi, con un investimento finanziario molto consistente, e presenta al Comune di Montaione un primo progetto, che proponeva il recupero dell'esistente ma anche un piano molto consistente di nuova edificazione. La prima fase del confronto tra il Comune di Montaione (che nel 2003 aveva approvato il proprio Piano Strutturale e nel 2005 il nuovo regolamento urbanistico) si conclude con un rifiuto da parte del Comune, dei progetti presentati dalla TUI. Si apre così una seconda fase, che si conclude con un primo, radicale ripensamento del progetto iniziale e la predisposizione di un Piano di fattibilità

Il progetto può offrire rilevanti opportunità di sviluppo al territorio ma allo stesso tempo ha un forte impatto sul piano paesaggistico. L'amministrazione di Montaione decide allora, prima di approvare qualunque tipo di realizzazione urbanistica, paesaggistica ed edile, di avviare un'ampia consultazione per consentire a tutti i cittadini interessati di esprimere la propria opinione. Il nuovo progetto prevedeva, oltre al recupero degli edifici esistenti, la realizzazione di nuove infrastrutture turistiche e, in particolare, la costruzione di un "villaggio vacanze" e la realizzazione di un nuovo albergo; la realizzazione di quattro ulteriori "borghi" attorno ad alcuni casali abbandonati, il raddoppio e l'ammmodernamento del vecchio campo da golf. Il 2 luglio 2007 questo "piano di fattibilità" viene esaminato dalla Giunta comunale e approvato "nelle sue linee strategiche generali", in quanto "si ritiene che nel suo insieme l'intervento possa valorizzare il territorio e recuperare un'area che al momento presenta evidenti segni di degrado". Secondo le leggi e le procedure vigenti, da quel momento la vicenda poteva proseguire secondo "le ordinarie modalità di procedimento" di competenza comunale, passando dapprima all'approvazione delle opportune varianti al Regolamento urbanistico e poi ai successivi Piani attuativi. Tuttavia la Giunta "constatava" anche "la complessità e la consistenza generali e specifiche del progetto e della sua messa in opera" e che questo richiedeva "adeguate modalità di coinvolgimento informativo e partecipativo alla formazione degli atti suddetti, sia della cittadinanza – ivi incluse le espressioni sociali, culturali e ambientali in cui essa si esprime -, sia delle Istituzioni Comunali ed Intercomunali, sia delle Istituzioni Provinciale e Regionale e del Ministero dei Beni Culturali".

L'Amministrazione comunale, "consapevole della rilevanza dell'intervento", riteneva "opportuno un processo più complesso", ossia – "prima di approvare qualunque tipo di realizzazione urbanistica, paesaggistica ed edile" – sceglieva di promuovere l'apertura di "un'ampia consultazione per consentire a tutti i cittadini interessati di esprimere la propria opinione". Questa consultazione avverrà nella forma di un Dibattito Pubblico, ovvero secondo modalità strutturate e articolate, con una durata predefinita, al termine delle quali un rapporto conclusivo, curato dal coordinatore, doveva mettere in luce "il livello di conflittualità dell'intervento, i punti forti, i punti deboli e le proposte di modifica che eventualmente emerse dal dibattito.

Di fatto, l'amministrazione ha posto alla TUI, come condizione preliminare all'avvio stesso del progetto, il finanziamento del Dibattito pubblico e delle consulenze specialistiche (urbanistiche, paesaggistiche, agronomiche, ecc.) che il Comune avrebbe ritenuto necessario attivare nel corso del processo.

Il Rapporto conclusivo (presentato alla fine del Dicembre 2007) rende conto di tutti i passaggi e le modalità con cui si è svolto il Dibattito Pubblico, coordinato dal Garante (a sua volta nominato dal Comune):

- cinque assemblee pubbliche, ciascuna delle quali con un oggetto specifico, e un'assemblea conclusiva, il 14 dicembre, in cui veniva presentato il Rapporto conclusivo e a cui parteciperanno anche il Presidente della Regione e l'assessore regionale al territorio;
- la redazione e la diffusione della "Guida sintetica al progetto" (2500 copie);
- un sito web, con tutti i documenti relativi al progetto, sia quelli della TUI ("come tali identificati e distinti dal resto della documentazione", veniva precisato), sia quelli del Comune; tutti i contributi dei singoli cittadini e delle associazioni, che sarebbero stati poi anche stampati e ampiamente diffusi nel corso delle assemblee; la rassegna stampa, nazionale ed estera (circa 40 articoli); i verbali delle assemblee pubbliche; un web forum in cui accogliere e pubblicare tutte le opinioni; la possibilità di richiedere, via posta elettronica o in altro modo, chiarimenti specifici e porre domande ai diversi interlocutori;
- un servizio audiovisivo (della durata di circa 20 minuti), proiettato in occasione dell'apertura del dibattito pubblico e visibile sul sito;
- una campagna di coinvolgimento della cittadinanza: inviti personali ad associazioni e a comitati, l'affissione di 500 manifesti e la distribuzione di 5000 volantini; e inoltre, una serie di telefonate a campione, a cittadini e operatori turistici, per sollecitare la loro partecipazione alle assemblee o l'invio di loro documenti e contributi;

- una visita guidata alla tenuta, per illustrare direttamente in loco il progetto;
- tre incontri specifici: uno con commercianti e artigiani, uno con operatori turistici e agricoltori, un terzo con le associazioni ambientaliste.

Il Rapporto conclusivo, dopo aver dato conto di tutte le opinioni espresse nel corso della discussione sui singoli aspetti del progetto, si chiudeva con la formulazione di “otto raccomandazioni emerse dal dibattito pubblico”. Il Consiglio Comunale di Montaione, con delibera del 28 dicembre 2007, assumeva ufficialmente e faceva proprie le conclusioni del dibattito pubblico e sottolineava, in particolare, la necessità di verifiche e perizie sui fabbisogni e sulle risorse idriche e energetiche e il richiamo al mantenimento del carattere “unitario” dell’intervento

Ma al di là delle decisioni assunte nel caso specifico, ciò che interessa evidenziare è la decisione, presa dal Comune di Montaione, di sospendere un procedimento amministrativo e di affidarsi ad una discussione pubblica frutto probabilmente di un’effettiva incertezza strategica del decisore pubblico: in questo caso, un piccolo Comune alle prese con un progetto presentato da una grande multinazionale. A dimostrazione dell’effettiva necessità, per un policy-maker posto di fronte ad una decisione molto impegnativa, di assumere un atteggiamento prudente e di valutare bene non solo l’impatto specifico delle sue possibili scelte, ma il grado e la qualità del consenso che attorno ad esse si sarebbe potuto creare e/o il grado e la qualità dei conflitti che esso avrebbe potuto suscitare; e ancora, l’effettiva necessità di coinvolgere nella decisione non solo una piccola comunità locale, ma competenze e saperi più diffusi e livelli istituzionali diversi. La scelta di aprire un dibattito pubblico e la contestuale decisione di sospendere un iter amministrativo che avrebbe potuto avere un suo corso legittimo e “ordinario”, rispondeva anche ad una obiettiva esigenza di allargamento e consolidamento delle basi informative e conoscitive sui quali fondare una decisione complessa.

Ma se il dibattito pubblico rafforzava i decisori politici al tavolo negoziale, in un certo senso li vincolava anche, con l’impegno a tener conto degli esiti dello stesso processo partecipativo.

### ***La Gronda di Genova***

Se quello di Castelfalfi è stato il primo caso in assoluto di applicazione del dibattito pubblico in Italia, il primo che ha riguardato una grande opera si è svolto a Genova circa un anno dopo, tra dicembre 2008 e aprile 2009, su iniziativa del Comune di Genova e di Autostrade per l’Italia, e ha riguardato un nuovo tratto nel nodo autostradale di Genova, denominato Gronda.

La realizzazione di un nuovo tratto autostradale, da affiancare all'autostrada costiera (A10), è un tema oggetto di discussioni da circa trent'anni. Sul finire degli anni 90 inizia a profilarsi un nuovo progetto di collegamento, denominato Gronda di Ponente, che nel 2001 viene incluso dal Cipe nel programma delle opere strategiche previste dalla Legge Obiettivo. Nel 2006 la Regione Liguria, il Comune e la Provincia di Genova attraverso un accordo di programma approvano una ipotesi progettuale che pur prevedendo un tracciato in gran parte in galleria attraversa la Valpolcevera in superficie, interessando numerosi palazzi abitati e lambendo gli stabilimenti di una importante industria.

Il dibattito interno alle amministrazioni locali liguri sul tracciato da scegliere si riapre nel 2007, in particolare su iniziativa del sindaco di Genova che ottiene la disponibilità di Autostrade a realizzare un dibattito pubblico sul modello francese in grado di considerare anche ulteriori ipotesi di tracciato. Negli ultimi mesi del 2008 il Comune nomina la Commissione indipendente e al tracciato sviluppato da Autostrade nei due anni precedenti, vengono affiancate altre quattro ipotesi.

Nel corso del mese si tengono sei incontri di presentazione del progetto aperti a tutti gli interessati. Nella seconda fase del dibattito si realizzano ulteriori sei incontri di approfondimento tematico con la partecipazione di esperti esterni invitati dalla Commissione. Parallelamente i principali attori favorevoli e contrari all'opera prendono parte ad un laboratorio che approfondisce gli scenari della mobilità e ad un tavolo che affronta il tema della garanzie da riconoscere ai cittadini

Il 29 aprile 2009 si tiene a Palazzo Ducale l'incontro conclusivo del dibattito pubblico, di fronte a circa 600 persone. Il presidente e i membri della Commissione illustrano i contenuti fondamentali della propria relazione. In particolare la Commissione sottolinea come accanto ad alcune varianti dei tracciati posti alla discussione sia emersa la cosiddetta "opzione zero" che punta in particolare su interventi di potenziamento della rete ferroviaria e della rete stradale ordinaria, ma anche su strategie orientate a favorire gli spostamenti attraverso mezzi pubblici e mezzi non motorizzati. Da alcuni quaderni degli attori è poi emersa una ipotesi che si può definire incrementale: suggerisce di procedere per piccoli passi realizzando le parti dell'opera su cui vi è un ampio consenso

Il dibattito ha decisamente favorito la diffusione di una significativa quantità di informazioni, di varia natura, e il progetto proposto da Autostrade (alla fine del dibattito) riduce significativamente l'impatto sulle abitazioni modificando il tracciato a seguito delle indicazioni emerse con il dibattito. Ed ha anticipato la dialettica consentendo l'effettiva programmazione dell'opera.

## 5.4. Approcci, tecniche e metodologie

Nel tempo si è sviluppata una vasta tipologia di metodologie o di tecniche per avviare o gestire i processi partecipativi, che possono favorire la realizzazione di infrastrutture. Alcuni approcci contengono prescrizioni di carattere generale e altri sono costituiti da tecniche particolareggiate che prescrivono punto per punto quello che si deve fare. Alcuni approcci sono trasversali, possono cioè essere impiegati in qualsiasi situazione e all'interno di qualsiasi processo; altri propongono precettistiche molto specifiche che indicano nei minimi dettagli lo svolgimento del processo deliberativo dall'inizio alla fine.

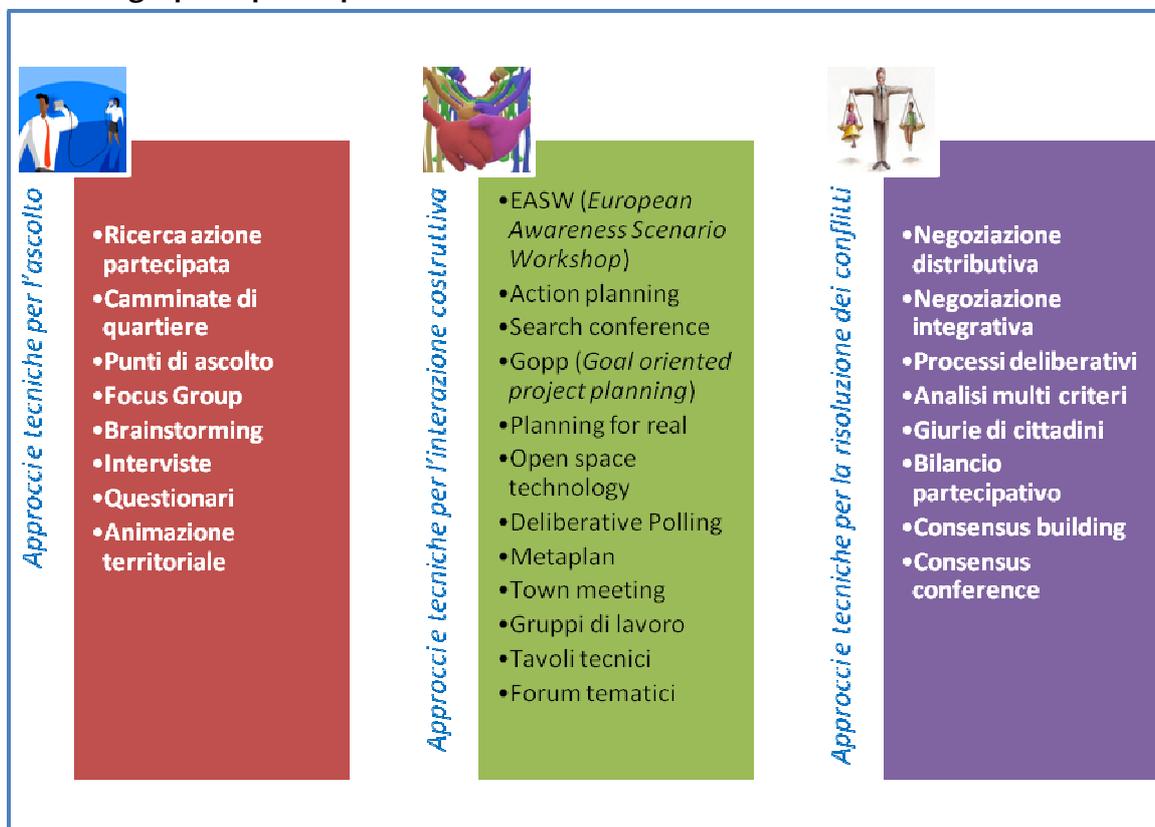
Alcuni metodi sono indicati soprattutto nelle fasi iniziali: servono per definire i problemi, per farsi un'idea, per riflettere sulle proprie e le altrui posizioni, per aiutare i partecipanti ad ascoltarsi. Altri metodi si propongono di favorire un'interazione costruttiva tra i partecipanti, sulla base di diversi presupposti. Alcuni di essi cercano di indurre i partecipanti a essere lungimiranti, a fare ipotesi sul futuro: si tratta dei metodi basati sulla costruzione di scenari (p.es. *Action Planning*, *EASW*). In questi casi la scommessa è che gli interessi e i conflitti più immediati possano essere messi tra parentesi, quando si ragiona su un futuro che riguarda tutti gli appartenenti a una data comunità.

Altri metodi cercano di aiutare le persone, meno abituate a parlare in pubblico o a fare ragionamenti complessi, a capire i problemi e scegliere tra soluzioni alternative in modo intuitivo: si tratta dei metodi basati sulla simulazione. I problemi vengono presentati in una forma facilmente accessibile e le scelte si svolgono in un contesto di gioco, come nel caso di *Planning for Real*. Altri metodi ancora scommettono sulla spontaneità, lasciando ai partecipanti la definizione dei temi da trattare e delle soluzioni da individuare, come nel caso dell'*Open Space Technology*.

Vi sono poi specifiche tecniche pensate per gestire i conflitti che inducono i partecipanti a trasformare giochi a somma zero in giochi a somma positiva, come avviene per la famiglia di approcci che passa sotto il nome di *Consensus Building*. Esistono infine tecniche, come il *21th Century Town Meeting* che consentono un'interazione di tipo non assembleare tra un numero molto elevato di partecipanti.

Di seguito una rassegna dei principali metodi utilizzati in contesti partecipativi, suddivisi in tre principali categorie: a) approcci e tecniche per l'ascolto, b) approcci e tecniche per l'interazione costruttiva e c) approcci e tecniche per la risoluzione dei conflitti.

## Metodologie per la partecipazione



### 5.4.1. Approcci e tecniche per l'ascolto

#### **Ricerca azione**

Il termine ricerca azione (o ricerca intervento) si deve allo psicologo sociale inglese Kurt Lewin, il quale si pose il problema della *Action Research* quando iniziò a lavorare nel campo delle scienze sociali, in particolar modo sui problemi delle minoranze etniche degli Stati Uniti negli anni 40. Ciò che rappresentò un'autentica innovazione nel metodo e nel processo di ricerca, fu la progressiva scoperta che il processo conoscitivo finiva con il divenire un'azione sociale proprio nel momento in cui la popolazione veniva coinvolta. Lewin pensò allora di enfatizzare questo aspetto e di attribuire alla popolazione capacità e competenze conoscitive, coinvolgendola nel processo di ricerca stesso. Si scoprì così, oltre al fatto che il processo di conoscenza aveva già le

caratteristiche dell'azione, che la conoscenza più efficacemente utilizzabile ai fini dell'azione sociale era proprio quella che emergeva nel processo conoscitivo. I punti salienti in cui si estrinseca una ricerca-azione sono:

- la necessità di creare la collaborazione e il confronto tra i ricercatori e gli operatori, sia per quanto riguarda la definizione dei problemi da indagare, sia per ciò che concerne lo svolgimento della ricerca e l'impostazione della pedagogia. La ricerca è realizzata da tutti membri della comunità che vi partecipano, seguiti da consulenti esterni che si pongono in un rapporto di parità;
- Il superamento da parte del ricercatore della pretesa di giungere alla neutralità nella ricerca. Egli non si limita a conoscere un fenomeno, ma deve diventare agente di un cambiamento socio-educativo;
- la Ricerca Azione si concentra sulla risoluzione di un problema sia come epilogo dei fatti che come progettazione di interventi all'interno di contesti specifici;
- la necessità di porre attenzione alle dinamiche sociali e alle situazioni ambientali del contesto educativo, viste come variabili per lo svolgimento della ricerca. Per questo la Ricerca Azione prevede un esame articolato delle dinamiche di gruppo e delle forze sociali che aiutano o meno il suo svolgimento, anche utilizzando le tecniche di gestione dei conflitti che aiutano gli operatori a concordare le loro strategie d'intervento.

### ***Camminate di quartiere***

È uno strumento di ascolto del territorio che valorizza la competenza degli abitanti riguardo al proprio ambiente di vita. Conoscenza ordinaria, che deriva dal fatto che essi quotidianamente vivono quel territorio, ne fruiscono in quanto vi abitano o lavorano o vi intessono reti di relazione e di socialità. È uno strumento di progettazione partecipata particolarmente utilizzato nei progetti di rigenerazione urbana. Lo svolgimento della passeggiata avviene per piccoli gruppi che guidano i professionisti (architetti, urbanisti, sociologi ecc.) in un giro nell'area oggetto di interesse. Mentre il gruppo cammina, si incrociano osservazioni, domande, apprezzamenti, desideri, in modo assolutamente libero e rilassato, si raccolgono impressioni, stralci di storia del quartiere, problemi, esperienze di vita quotidiana. I progettisti ascoltano e avanzano anche le loro osservazioni, sottolineando le potenzialità e i punti di debolezza e stimolando gli interlocutori con sollecitazioni e domande, riferite sempre a ciò che si sta osservando.

### **Sportelli informativi/Punti di ascolto**

Luoghi presso i quali i cittadini, gli abitanti di un quartiere o di un determinato territorio, possono recarsi per segnalare problemi, difficoltà, esigenze, proposte, soluzioni a determinati problemi ad operatori esperti. Attraverso questi punti, si enfatizza la funzione di ascolto del territorio, ed è possibile raccogliere importanti informazioni *da* e *sul* quartiere/città/ambito di riferimento, ma anche sviluppare un rapporto di fiducia tra operatori e soggetti locali. Sono strumenti usati in particolare nei processi di rigenerazione urbana.

### **Focus group**

È una tecnica di rilevazione per la ricerca sociale basata sulla discussione tra un gruppo di persone. La finalità principale del focus group è quella di studiare un fenomeno o di indagare uno specifico argomento in profondità, utilizzando come base per la rilevazione l'interazione che si realizza tra i componenti del gruppo di esperti o di persone interessate all'argomento oggetto dell'indagine (10/15 persone al massimo).

### **Brainstorming**

Il *brainstorming* rappresenta una tecnica di gruppo per la formazione di nuove idee e per la risoluzione di problemi in modo creativo. La nascita del *brainstorming* (intorno agli anni trenta del novecento), è da attribuire al pubblicitario statunitense Alex F. Osborn che ha per primo applicato la tecnica in ambito aziendale.

Il processo di *brainstorming* si basa sul principio per cui le idee si concatenano l'una all'altra e gli interventi dei partecipanti stimolano le idee delle altre persone presenti, innescando quindi una catena di idee creative. Il *brainstorming* funziona focalizzando la discussione del gruppo su un problema specifico e lasciando libero lo scambio comunicativo, senza fissare precedentemente un ordine per gli interventi e spingendo la riflessione sul tema in questione quanto più lontano dal punto iniziale, sia possibile. Nel *brainstorming* viene separata la fase di produzione di idee da quella della loro analisi o critica. Ai partecipanti, viene chiesto di esprimere idee, sulla base degli stimoli ricevuti dai pensieri altrui, senza attivare un processo di discussione dei pensieri esposti. Il *brainstorming* prevede infatti due distinte fasi:

- una prima fase, detta divergente, in cui viene stimolata la produzione di idee a ruota libera. Una volta messo a fuoco il problema e fissato un tempo limite per l'incontro, ciascuno esprimerà, per risolvere il problema posto

all'attenzione del gruppo, la *prima idea che gli viene in mente*, in rapida sequenza e per associazione di idee. Il moderatore inviterà i membri del gruppo a non esprimere giudizi di valore o critiche e cercherà di favorire lo scorrere della discussione;

- una seconda fase, detta convergente, in cui le idee vengono selezionate e valutate al fine di individuare e condividere quelle più interessanti. Sottoponendo le proposte emerse ad un processo sempre più affinato di rielaborazione, di approfondimento, di revisione da parte del gruppo si ritiene di poterle "tradurre" in idee più realistiche e realizzabili. Può risultare produttivo, in molti casi, affrontare tale fase di valutazione con un gruppo diverso di soggetti, magari più specializzato ed esperto, per migliorare la qualità dei risultati.

La versione tradizionale del brainstorming prevede l'intervento di un moderatore ed è, sostanzialmente, orale ma in determinate circostanze, caratterizzate da conflittualità, si può fare brainstorming anche per iscritto.

### ***Interviste/questionari***

Strumento di ascolto funzionale, da un lato, a raccogliere prime indicazioni, suggerimenti e informazioni circa i temi e gli ambiti di *policy* da discutere e, dall'altro, illustrare il progetto di realizzazione e gestione del processo verificando il grado di disponibilità dei soggetti locali a diventare parte attiva del processo stesso. I questionari sono strumenti che consentono di fotografare, in un dato momento, il punto di vista, le percezioni, l'atteggiamento ed eventuali indicazioni e suggerimenti rispetto ad uno o più temi ed aspetti rilevanti dell'ambito della ricerca.

### ***Animazione territoriale***

Per animazione territoriale si intende un percorso che comprende l'ascolto diretto degli attori locali attraverso interviste, somministrazione di questionari, l'analisi dei contesti, la progettazione e la realizzazione di forum, seminari, incontri territoriali, workshop, tavoli di concertazione. L'azione di "Animazione territoriale" va considerata come momento di mediazione e collegamento tra il sistema istituzionale e il contesto socio economico, ma anche quale strumento di *networking* in grado di far circolare competenze ed informazioni, utili per sviluppare più cooperazione, maggiore competitività e messa in rete.

I progetti di animazione territoriale nascono dalla collaborazione di diversi partner sociali (Comuni, Comunità montane, Sindacati, Gruppi di Azione Locale,

Associazioni di categoria, Consorzi, etc.) che operano con differenti competenze e finalità. Essi hanno lo scopo di ottimizzare l'uso delle risorse locali per intervenire in modo sinergico in azioni di sviluppo o di prevenzione del disagio.

#### **5.4.2. Approcci e tecniche per l'interazione costruttiva**

##### ***European Awareness Scenario Workshop - EASW***

La metodologia *European Awareness Scenario Workshop* nasce in Danimarca all'inizio degli anni '90. È stata adottata ufficialmente dal programma *Innovazione* della Commissione Europea per stimolare la progettualità (partecipata, negoziata, consensuale e dal basso) tra grandi gruppi di attori locali.

A livello pratico la metodologia EASW si articola in tre fasi fondamentali: lo sviluppo di scenari; la mappatura degli *stakeholder*; il workshop EASW – sviluppo delle visioni ed elaborazione di idee.

Le prime due fasi sono preparatorie al workshop e coinvolgono generalmente un gruppo ristretto di partecipanti (per lo più tecnici ed esperti sul tema trattato). Si tratta, da un lato, di elaborare scenari ipotetici tenendo conto di due principali dimensioni relative a “come” saranno risolte le situazioni locali e su “chi” dovrà occuparsene, dall'altro identificare gli attori chiave che prenderanno parte al workshop, all'interno di quattro categorie: amministratori/politici; tecnici/esperti; settore economico; società civile.

Il workshop può durare uno o più giornate ed è coordinato da uno specifico team di facilitazione. Si articola in due fasi: l'elaborazione di visioni future e lo sviluppo di idee e azioni. Nella prima fase, a ciascuna delle categorie di attori partecipanti è chiesto di sviluppare visioni relative ad un futuro possibile da qui a dieci anni. Nella fase plenaria di discussione ci si confronta sugli scenari avanzati dalle diverse categorie e si individuano i temi più significativi su cui concentrare l'attenzione nel corso della seconda fase. A questo punto si individuano quattro gruppi tematici e a composizione mista tra le diverse categorie di attori. Ricorrendo a sessioni successive di *brainstorming* e a tecniche di negoziazione ciascun gruppo giunge a elaborare un numero rilevante di idee e di possibili modalità di realizzazione, tra cui ne seleziona un massimo di cinque da presentare nella sessione plenaria di chiusura del workshop. Durante tale sessione, dopo la presentazione di ciascuna idea, una votazione finale di tutti i partecipanti individua le cinque idee più significative, da realizzare attraverso piani di azione congiunti.

### ***Laboratori action planning***

Sono strumenti di progettazione partecipata utilizzati per elaborare e/o per definire con i cittadini ipotesi progettuali relative ad interventi di tipo architettonico e/o urbanistici. I laboratori progettuali, gestiti secondo differenti tecniche, possono coinvolgere un numero limitato di soggetti (da 10 ad un massimo di 30), particolarmente interessati al tema progettuale (in alcuni casi si può allargare la partecipazione all'intera collettività interessata dagli interventi). I laboratori, sono normalmente preceduti da una fase di indagine e di ricerca sul territorio, propedeutica a mettere in luce gli elementi fondamentali del problema da indagare e i soggetti da invitare. I laboratori possono essere moderati da facilitatori e sono normalmente condotti da architetti specializzati in diverse discipline a secondo del tema trattato.

### ***Search conference***

La *Search Conference* è stata sviluppata a partire dalla fine degli anni '80 ed è costruita sull'idea che valorizzando gli aspetti che accomunano un gruppo di *stakeholders* sia possibile costruire percorsi di cambiamento efficaci. Questa metodologia ha un funzionamento semplice e consente in tempi brevi di portare un gruppo medio/grande (60 / 70 persone) ad affrontare tematiche diverse, anche complesse.

Viene usata per determinare le condizioni per trattare in modo cooperativo le molteplici dimensioni di un problema complesso, dai membri dei molteplici gruppi ad esso interessati (gruppi che, spesso, hanno interessi divergenti). Scopo delle conferenze di ricerca è quello di ottenere una nuova prospettiva sul problema in modo tale da generare nuove opzioni e, attraverso esse, di creare nuove possibilità di relazioni coese tra i vari *stakeholder*.

### ***Goal Oriented Project Planning (Gopp)***

È una metodologia che consente, attraverso attività di laboratorio e *workshop* gestiti da un animatore esterno, di coinvolgere gli attori principali (in relazione al tema affrontato), al fine di definire in maniera concertata e condivisa sia i problemi che le soluzioni. L'obiettivo è costruire programmi e progetti che realmente possano fornire risposte alle esigenze e ai problemi dei beneficiari. L'identificazione del progetto finale avviene in due fasi sequenziali, la fase di analisi e la fase di progettazione, che consentono di definire una matrice progettuale (quadro logico) che riporta gli obiettivi generali e specifici, i

risultati, le attività, gli indicatori e le condizioni esterne che concorrono al raggiungimento degli obiettivi del progetto.

### ***Planning for Real***

È una tecnica proposta da Tony Gibson della *Neighborhoods Initiative Foundation*. Si tratta di un procedimento complesso che coinvolge le differenti professionalità (architetti, ingegneri, urbanisti, sociologi, avvocati ecc.), che svolgono il ruolo di facilitatori e coordinatori, e gli abitanti del luogo dove si vuole intervenire, che svolgono il ruolo di giocatori. Di medio-lunga durata, il processo che porta alle decisioni progettuali finali si articola in diverse "fasi":

- costruzione del plastico: i giocatori costruiscono un plastico (in scala 1:250 solitamente) della zona interessata alle ipotetiche trasformazioni;
- la comunicazione: il plastico viene messo in mostra, per un breve periodo, in luoghi molto frequentati dalla comunità;
- ipotesi di intervento: il plastico sarà ricoperto di figurine (che indicano dove intervenire), contenenti suggerimenti (sul come intervenire);
- negoziazione e scelta delle priorità: le figurine vengono raccolte e suddivise, democraticamente tramite discussione, in 3 gruppi a seconda dell'urgenza con cui si ritiene debbano essere svolti (lavori necessari e/o urgenti, non impellenti, o da realizzare in futuro);
- analisi e presa di coscienza dei progettisti con potere decisionale finale (dopo il consulto popolare, i tecnici di settore verificano l'effettiva fattibilità e danno inizio ai lavori)

Solitamente viene realizzata per gli interventi di microurbanistica, ma non mancano le applicazioni in contesti più grandi. È molto utile per la creazione di un agenda di priorità, che fornisca una prima base di risposte cui i progettisti e le amministrazioni possano attingere per utilizzarle o per dimostrare la mancanza di necessità. L'obiettivo finale è quello di creare un progetto che nasca e si sviluppi nella piena consapevolezza della pluralità di usi, di agenti e di utenti che contraddistinguono la città contemporanea. che consente ai cittadini di partecipare a un processo di riqualificazione urbana lavorando su un plastico del quartiere e di esprimere le loro preferenze giocando delle carte. Ciò consente di simulare le trasformazioni in modo facilmente comprensibile per tutti.

## **Open Space Technology**

L'*Open Space Technology* è una metodologia che permette, all'interno di qualsiasi tipo di organizzazione, di creare gruppi di lavoro (workshop) e riunioni (meeting) particolarmente ispirati e produttivi. È stato sperimentato negli ultimi vent'anni in differenti Paesi del mondo, impiegato nella gestione di gruppi composti da un minimo di 5 a un massimo di 2000 persone, in conferenze della durata di una, due o anche tre giornate. Si tratta di una metodologia innovativa poiché le persone tendono a non annoiarsi e, anche grazie a un clima piacevole, in tempi relativamente brevi esse producono un documento riassuntivo di tutte le proposte/progetti elaborati dal gruppo: l'*instant report*. Harrison Owen, pioniere dell'*Open Space Technology*, ha notato come le persone si confrontino con molto più entusiasmo durante i *coffee break* che non nelle fasi di lavoro. È giunto quindi a considerare l'ipotesi di strutturare un'intera conferenza in modo che i partecipanti si sentano liberi di proporre gli argomenti e di discuterli solo se interessati ad essi. Se il gruppo di lavoro è unito da passione e interesse, allora sarà in grado di auto-organizzarsi e di raggiungere il suo scopo. Una conferenza gestita con il metodo *Open Space Technology* prevede solitamente questa agenda:

- nella prima parte si discute in maniera informale, cominciando a conoscere i vari punti di vista;
- nella seconda parte si discute approfonditamente del tema in questione;
- nella terza parte si prendono le decisioni.

Negli ultimi anni in Italia si sono tenute decine di esperienze di questi tipo.

## **Deliberative polling**

Le *deliberative polling* (o sondaggio deliberativo) è stato pensato allo scopo di vedere come cittadini comuni, sorteggiati casualmente, modificano le loro opinioni dopo aver ricevuto informazioni su un problema di carattere pubblico e averne discusso con esperti. I *deliberative polling* coinvolgono dalle 200 alle 600 persone e si svolgono di regola nel corso di un fine settimana. Le informazioni sono trasmesse ai partecipanti attraverso apposito materiale informativo, concordato con i principali *stakeholders*. La discussione si svolge in piccoli gruppi che si accordano per formare domande, cui rispondono, in seduta plenaria, esperti e politici. Uno stesso questionario è somministrato ai partecipanti prima e dopo l'evento allo scopo di verificare gli eventuali cambiamenti di opinione. In Italia si sono finora svolti due sondaggi

deliberativi: nella regione Lazio (2006) sul tema della sanità e della finanza etica, e a Torino (2007) sul diritto di voto agli immigrati e sul nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione.

### **Metaplan**

Il metodo Metaplan nasce e si diffonde in Germania negli anni '70. Si tratta di un metodo di facilitazione particolarmente attento alla gestione dei processi di comunicazione nei gruppi di lavoro, basato sulla raccolta delle opinioni dei partecipanti e la loro successiva organizzazione in blocchi logici fino alla formulazione di piani di azione in cui sono evidenziate problematiche rilevate e possibili soluzioni. Consente agli attori coinvolti di ricercare e sviluppare, in maniera condivisa, soluzioni a problemi esistenti in tempi ristretti e migliorando, parallelamente, le capacità di collaborazione.

### **21<sup>th</sup> Century Town Meeting**

È uno strumento, inventato dall'associazione *America Speaks*, che permette a un vasto gruppo di persone (alcune centinaia o alcune migliaia) di svolgere una discussione e di prendere decisioni. I partecipanti si raccolgono in un'unica sede e si riuniscono in piccoli gruppi (10-12 persone) assistiti da un facilitatore. Ogni gruppo ha a disposizione un computer collegato in rete che trasmette i contenuti della propria discussione a un'istanza centrale che li rielabora e li ripropone all'intera platea. È possibile conoscere in tempo reale le opinioni dei partecipanti mediante lo strumento del televoto. La selezione dei partecipanti può essere fondata sul sorteggio, su inviti o può essere volontaria. In Italia lo strumento del Town Meeting è stato utilizzato a Torino (2005) per un incontro tra giovani sul tema delle Olimpiadi, a Marina di Carrara (2007) sul tema della sanità, per iniziativa della Regione Toscana.

### **Forum telematici**

È uno strumento di interazione e comunicazione via web che consente, a tutti coloro che sono interessati, di partecipare alla discussione e/o all'approfondimento incontrandosi in uno spazio virtuale di dialogo (Forum telematico). Per partecipare al forum basta inviare un messaggio che viene immediatamente inserito on-line e al quale si può rispondere liberamente, instaurando un dialogo tra i diversi partecipanti, seguendo regole di reciproco rispetto che un moderatore ha il compito di monitorare e far rispettare.

## **Tavoli tecnici**

Rappresentano luoghi di discussione ed approfondimento tecnico dei temi o dei progetti in discussione. Ad essi partecipano normalmente esperti, funzionari e tutti coloro che hanno competenze specifiche sull'argomento trattato. Vengono spesso istituiti nei processi inclusivi per controllare e verificare l'andamento del processo o per apportare conoscenze tecniche e procedurali al processo stesso.

### **5.4.3. Approcci e tecniche per la risoluzione dei conflitti**

#### **Negoziazione**

La negoziazione è una forma di interazione sociale fra due o più individui con l'obiettivo di raggiungere un accordo partendo da posizioni differenti. Esistono due forme principali di negoziazione: distributiva ed integrativa.

La *negoziazione distributiva* si ha quando c'è da distribuire una risorsa limitata rispetto alla quale i negoziatori hanno obiettivi decisamente contrapposti: si fa riferimento, in questi casi, alla logica del "gioco a somma zero", vale a dire: quello che uno guadagna corrisponde esattamente a quello che l'altro perde. È un tipo di negoziazione in cui si producono "vincitori e perdenti"

La *negoziazione integrativa* si ha quando le parti coinvolte vanno alla ricerca di una mediazione che possa rappresentare un vantaggio per entrambe. In questo caso il gioco non è più a somma zero, ma "a somma variabile", perché gli interessi in campo sono molteplici e il grado di soddisfazione di entrambi è dato dalle possibili differenti priorità. Il grado di soddisfazione "possibile" è quello che riconosce l'esistenza dell'altro, il suo diritto ad avere anch'esso una parte di soddisfazione (risposta a bisogni); è quindi "possibile" raggiungere il proprio obiettivo almeno in parte (mediazione) solo se la relazione con l'altro è di riconoscimento, legittimazione, fiducia, rispetto. Importante non confondere il risultato con la salvaguardia dell'obiettivo strategico, infatti ci sono contemporaneamente obiettivi relativi al contenuto (oggetto del contendere) e obiettivi relazionali, che spesso si pongono ad un livello superiore rispetto alla soddisfazione dell'interesse immediato e contingente. La negoziazione integrativa diventa quindi sinonimo di "accordo", "mediazione", "collaborazione", "sinergia". È un processo attraverso cui le parti in causa definiscono obiettivi comuni realizzabili e li perseguono mediante l'utilizzo integrato delle reciproche risorse al fine di ottenere la massima soddisfazione possibile dei loro bisogni, senza perdere di vista lo scopo comune.

## **Analisi multi-criteri**

La metodologia di analisi multi-criteri, nasce negli anni 70, anche se il concetto alla base di queste tecniche era già stato utilizzato da Benjamin Franklin. È una metodologia di tipo quali-quantitativo che ha come proprio specifico campo d'interesse la messa a punto di processi di decisione per la soluzione di problemi *multi-decisore*, *multi-obiettivo*, e *multi-dimensionali* (multicriteriali, appunto). In altri termini si occupa di problemi governati da una pluralità di soggetti decisionali, ciascuno con i propri obiettivi e priorità, e consente di prendere in considerazione contemporaneamente i diversi criteri e le opinioni dei diversi soggetti coinvolti nel processo di decisione o di attuazione.

Tradizionalmente utilizzata per valutare progetti alternativi o misure eterogenee, questa tecnica rinuncia al paradigma dell'ottimalità a favore invece della ricerca di un compromesso ottimale in cui non si ricerca un risultato unico, ma sono individuati quegli elementi necessari a chiarire le priorità su cui basare le scelte.

Permette di sintetizzare opinioni espresse da diversi soggetti; di determinare una scala di priorità; di analizzare situazioni di conflitto; di formulare raccomandazioni e suggerimenti operativi. Il primo passo nell'analisi multi-criteri consiste nel determinare gli elementi che caratterizzano la decisione:

- *obiettivo finale*: nel caso di opere pubbliche è un obiettivo di utilità sociale che interessa varie categorie di cittadini; tuttavia, poiché diverse categorie di cittadini possono avere interessi alquanto diversi, si potrebbe andare incontro alla definizione di più di un obiettivo generale;
- *criteri*: strumento attraverso il quale le alternative vengono confrontate tra loro rispetto all'obiettivo finale. Sono indicatori delle prestazioni o degli impatti delle varie alternative misurabili in modo quantitativo e qualitativo; in un problema più dettagliato possono essere presenti anche dei sotto-criteri e in tale caso sono questi lo strumento con cui le alternative vengono confrontate tra loro;
- *alternative*: diverse soluzioni progettuali volte a raggiungere l'obiettivo finale.

Le fasi che caratterizzano l'analisi multi-criteri sono:

- individuazione dell'oggetto da valutare (progetto, misura, programma);
- definizione degli obiettivi da raggiungere;
- individuazione di un set di criteri di valutazione;
- assegnazione dei punteggi;

- definizione di un sistema di pesi/ponderazioni;
- analisi dell'impatto delle azione rispetto ai singoli criteri;
- aggregazione dei punteggi e ottimizzazione.

### ***Giurie di cittadini***

Le *citizen's juries*, proposte da Ned Crosby negli anni 70 si ispirano al funzionamento delle giurie popolari nel processo americano. Un piccolo numero di cittadini (da 15 a 25), estratti a sorte, discute per un numero variabile di giorni (da 2 a 5) su un tema controverso, ascolta il punto di vista degli esperti, li interroga e alla fine delibera una posizione comune che viene trasmessa ai decisori politici sotto forma di raccomandazione. I cittadini sono selezionati in modo tale da essere rappresentativi dell'intera popolazione in termini socio demografici.

In Italia si sono finora svolte quattro giurie di cittadini a Bologna e Torino (2006), a Vercelli e Alessandria (2007), su un medesimo argomento: le misure per la riduzione dell'inquinamento da traffico urbano.

### ***Bilanci partecipativi***

Il bilancio partecipativo (*orçamento participativo*) è stato introdotto nella città di Porto Alegre (Brasile) nel 1989. Il bilancio partecipativo di Porto Alegre nasce dall'esigenza di coinvolgere i cittadini nelle scelte sulla destinazione delle spese d'investimento dell'amministrazione comunale e di ripartirle in modo trasparente e equilibrato tra i quartieri della città. Il processo inizia ogni anno in primavera e si conclude in autunno con l'approvazione del bilancio da parte del consiglio comunale. Tra marzo e luglio si svolgono due tornate di assemblee di quartiere che indicano le priorità, ossia le opere e gli interventi cui deve essere data la precedenza. In autunno, quando ogni quartiere ha espresso le sue priorità, gli uffici tecnici del comune stabiliscono la ripartizione dei fondi tra i quartieri, indicando in quali settori devono essere impiegati. La pratica del bilancio partecipativo ha avuto l'effetto di ridurre le sperequazioni tra le diverse zone della città, favorendo i quartieri più popolosi e meno dotati di servizi.

Dato il successo e la notorietà dell'esperienza di Porto Alegre, la pratica del bilancio partecipativo si è diffusa, sia pure con numerose varianti, in 170 città brasiliane, in numerose città latinoamericane ed europee. In Italia forme (tra loro diverse) di bilancio partecipativo sono state adottate da una trentina di comuni, tra cui Modena, Piacenza e il Municipio 11 di Roma.

### **Consensus Conferences**

Per affrontare temi tecnico-scientifici la cui portata sociale è spesso controversa anche tra gli stessi scienziati (si pensi per esempio agli effetti degli OGM, delle onde elettromagnetiche, allo stoccaggio delle scorie radioattive ecc.), alla fine degli anni 80 il parlamento Danese decise di riunire delle *consensus conferences* formate da 15-20 cittadini estratti a sorte che, dopo aver interloquito con gli specialisti, potessero esprimere il proprio punto di vista al parlamento stesso. L'esperienza è stata replicata in altri Paesi. In Italia si sono svolte delle *consensus conference* sugli OGM, a Bologna nel 2004.

### **Consensus Building**

Con il termine *consensus building* (o anche trasformazione dei conflitti), si ricomprende una famiglia di metodologie inizialmente proposte dall'*Harvard Negotiation Project* e riprese da altri centri di ricerca, che consentono di affrontare situazioni di conflitto.

L'obiettivo è affrontare queste situazioni con l'intento di trasformarle, portando le persone ad assumere un punto di vista comune cercando di raggiungere un accordo che offra vantaggi a tutte le parti in causa (*mutual gains*). La base teorica è costituita dall'idea che la negoziazione possa essere svolta in modo integrativo o creativo, lavorando sugli interessi anziché sulle posizioni delle parti, spesso con l'assistenza di un mediatore.

In Italia un'esperienza partecipativa che si è esplicitamente richiamata al metodo per il *consensus building* è quella relativa alla destinazione delle ex Fonderie di Modena che ha coinvolto l'intera città.

## **5.5. Il consenso infrastrutturale richiede specifiche professionalità**

Nel panorama delle metodologie illustrate, soprattutto per quelle che adottano approcci più meditati o sofisticati, si ricorre spesso all'assistenza di specifiche figure professionali. Se, infatti, i processi partecipativi devono svolgersi in modo strutturato e secondo metodologie definite, è necessaria la presenza di soggetti capaci di condurre e assistere il processo stesso. La partecipazione, in questi casi, non è più soltanto una questione di volontà o di scelta politica (da parte delle amministrazioni) o di rivendicazione (da parte dei cittadini o dell'associazione), ma è anche un'arte che deve essere posseduta, trasmessa e

messa in pratica. Queste funzioni sono normalmente affidate a professionisti, specializzati nel disegnare i processi decisionali, coinvolgere gli attori rilevanti, favorire la partecipazione dei cittadini comuni, mettere gli attori in relazione tra di loro, stimolare il confronto, facilitare le interazioni tra le parti e aiutarle ad ascoltarsi, mediare tra di esse, affrontare e gestire i conflitti, assistere i negoziati, favorire lo sviluppo di processi deliberativi, gestire le dinamiche di gruppo, tenere sotto ragionevole controllo lo sviluppo dei processi, aiutare le parti a redigere i testi degli accordi.

Non esiste un termine univoco per designare questi professionisti. Essi sono indicati, di volta in volta, come facilitatori, mediatori, moderatori, esperti in partecipazione, accompagnatori, animatori sociali o territoriali. Ciascuna di queste definizioni mette in luce competenze leggermente diverse. I facilitatori sono soprattutto specializzati nel gestire piccoli gruppi e nel favorire l'interazione tra le persone. I mediatori si occupano prevalentemente della risoluzione dei conflitti e aiutano le parti nel processo negoziale. Gli animatori sono specializzati nel condurre indagini sociali, rintracciare e intervistare gli attori. Gli esperti in partecipazione impostano e gestiscono il coinvolgimento dei cittadini. Ma sono distinzioni tutt'altro che nette, che spesso si sovrappongono.

Il ricorso all'*expertise* dei facilitatori segnala una particolare attenzione alle microinterazioni di gruppo e la volontà di evitare i fenomeni negativi che a volte li caratterizzano: il conformismo culturale; la pressione verso la coesione di gruppo che può soffocare la capacità critica individuale; la polarizzazione ideologica; la stessa scarsa predisposizione al dialogo da parte di taluni partecipanti - per citarne solo alcuni. Il facilitatore ha inoltre la funzione di favorire l'elaborazione di nuove idee, significati e prospettive e a tal fine nel corso della discussione di gruppo la sua attività può consistere nell'osservazione e nella produzione in corso d'opera di descrizioni, mappe o storie del processo deliberativo o dei suoi episodi salienti

Il valore apportato dagli specialisti esterni, però, non consiste solo nella loro conoscenza delle metodologie e nella loro capacità di usarle in modo appropriato. Consiste anche nella loro terzietà, ossia nel loro venire dal di fuori: nel clima teso, carico di sospetti e risentimenti, che caratterizza spesso i rapporti tra amministrazioni e cittadini, l'intervento di uno *straniero* competente può fare la differenza. Attorno alle pratiche di partecipazione sono fiorite queste nuove figure professionali perché si ha l'impressione che i processi partecipativi, esposti come sono al rischio della strumentalizzazione (sia da parte dei movimenti che da parte dei politici) non possano fare a meno di un soggetto terzo che sia nello stesso tempo capace e neutrale. Allo schema

binario (cittadini amministratori) si sostituisce, dunque, una relazione triangolare (cittadini amministratori facilitatori).

## 5.6. Più confronto, più opere territoriali

La ricognizione fin qui svolta mostra che esistono svariate modalità per coinvolgere i cittadini nelle scelte infrastrutturali per rendere meno prolungato e confuso il processo attuativo.

Per sbloccare le sindromi oppositive delle comunità locali, sono necessari processi decisionali inclusivi, capaci di dar voce a tutti gli interessi in gioco, ma anche di fornire un'adeguata informazione per arrivare a decisioni ragionevoli.

Le opposizioni delle comunità locali alla costruzione di impianti o infrastrutture strategiche vengono abitualmente etichettati ricorrendo a diversi acronimi: il più diffuso è il NIMBY (*Not In My Back Yard*) ma talvolta si ricorre anche a LULU (*Locally Unwanted Land Uses*), NOOS (*Not On Our Street*), NIABY (*Not In Any Back Yard*), NOTPE (*Not On The Planet Earth*). Inoltre gli amministratori locali che sostengono tali opposizioni vengono spesso accusati di NIMEY (*Not In My Electoral Yard*) e NIMTOO (*Not In My Term Of Office*) tuttavia al di là del diverso contesto terminologico esiste un dato trasversale alle opposizioni di tipo NIMBY: il coinvolgimento delle amministrazioni locali nella protesta. Quando a proporre una grande opera è il governo centrale (o un gestore privato), di solito a fianco dei cittadini, più o meno organizzati, si ritrovano gli amministratori locali schierati in difesa del loro territorio. Questi conflitti sono ampiamente diffusi e in crescita, anche in Italia. Secondo l'Osservatorio Media del *Nimby Forum*, nel 2010 i progetti "contestati" nel nostro Paese ammontavano, complessivamente, a 320. Le istituzioni, in tali circostanze, sembrano sempre più isolate e in difficoltà. C'è bisogno che imparino a lavorare con i propri cittadini, che li coinvolgano (al di là del momento elettorale) in processi di *policy making* in grado di favorire la trasparenza, l'*accountability*, e la partecipazione, per accrescerne la "capacità civica".

Coinvolgere i cittadini, però, è tutt'altro che facile: partecipare significa mettere a disposizione tempo ed energia. Un'adeguata motivazione è presente fra *stakeholder* (che hanno interessi da perseguire), rappresentanti di associazioni e istituzioni. Per questo scegliere la metodologia, o il mix di metodologie, più adatto secondo il contesto e gli obiettivi che ci si prefigge, può risultare vincente.



## **PARTE TERZA**



## **6. LE ESPERIENZE CONCRETE REALIZZATE DAL CENSIS**

### **6.1. Piano strategico del territorio interessato dalla linea ferroviaria Torino-Lione (2008-2009)**

A fronte del grave conflitto con le comunità locali sviluppatosi attorno al progetto della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, la Provincia di Torino, come ente locale di area vasta, si è posta il problema di come giungere concretamente a progetti infrastrutturali condivisi con le amministrazioni locali.

Tale approccio inclusivo si è tradotto in un forte impegno a promuovere attraverso un Comitato di Pilotaggio in cui fossero rappresentati tutti i soggetti locali un Piano strategico di sviluppo per il territorio oggetto della grande infrastruttura. Si tratta di un'area vasta composta da ben 71 comuni, appartenenti all'area metropolitana torinese, alla Collina Morenica, alla Bassa Val di Susa e alla Val Cenischia, alla Val Ceronda Casternone, alla Val Sangone e all'Alta Val di Susa.

Il Piano strategico (per il quale la Provincia è stata supportata da un gruppo di lavoro guidato dal Censis), ha messo al centro il tema delle comuni prospettive di sviluppo, promuovendo una concertazione con i diversi comuni, le Comunità montane ed i rappresentanti delle forze economiche e sociali, basata sulla volontà comune di ragionare in termini programmatici del futuro del territorio oggetto dell'intervento ferroviario.

In particolare sono stati assunti come principi guida quelli di ragionare:

- secondo una logica policentrica, capace di valorizzare le diverse identità e vocazioni, perseguendo una maggiore integrazione e un riequilibrio territoriale tra aree forti ed aree deboli;
- con una visione sovralocale, che superi i particolarismi e inquadri le problematiche locali adottando un punto di vista più ampio, di quadrante territoriale;
- in termini di priorità strategiche, concentrando quindi l'attenzione su un numero limitato di tematiche considerate decisive e con una visione temporale di medio raggio (10/15 anni).

Nei diversi incontri svolti sul territorio nella prima fase si sono confrontate liberamente idee ed immagini del territorio in parte diverse ed in parte convergenti, che sono confluite in uno Schema di Piano. L'Obiettivo generale

del Piano strategico è quello di rendere il territorio più competitivo verso i grandi sistemi territoriali nazionali ed europei, ma anche e soprattutto di diminuire le differenze presenti all'interno dell'area, tra territori ricchi e poveri, definendo per tutti una missione ed un ruolo in un sistema territoriale multipolare e "plurale".

La seconda fase di lavoro, avviata nel mese di ottobre 2008, ha avuto come obiettivo quello di trasformare la visione ed il sistema di obiettivi e azioni di Piano definiti nello Schema in una vera e propria Agenda strategica di tipo operativo che tenga conto, tra gli altri, degli aspetti temporali dello sviluppo in un'ottica di programmazione.

Si è pertanto realizzata tra ottobre e dicembre 2008 una nuova fase di ascolto e concertazione, mediante un confronto con i Tavoli territoriali e, laddove necessario, con gli enti locali, le organizzazioni economiche e di categoria, per verificare le articolazioni delle priorità e precisare il contenuto operativo delle azioni e interventi indicati nel Piano.

Nella seconda fase si è scelto di riarticolare gli interventi e le azioni, che nello Schema erano raggruppati secondo progetti complessi di tipo integrato, per ambiti operativi di programmazione coerenti con le istanze di programmazione dello sviluppo regionale.

L'attività di verifica e classificazione delle azioni di Piano ha comportato la definizione e la messa a fuoco di 5 ambiti prioritari di intervento a loro volta articolati in misure e linee di intervento: mobilità sostenibile, sviluppo economico sostenibile, riqualificazione ambientale e territoriale, messa in sicurezza del territorio, sviluppo integrato del territorio montano.

Il piano dovrà essere attuato in tempi diversi, perché è composto di interventi a breve (5 anni), medio (10 anni) e lungo periodo (20 anni) con un volume di investimenti significativo, dell'ordine di 1,387 miliardi di euro, di cui il 46% del totale di cofinanziamento statale".

## **6.2. Crescere per fare crescere. Le condizioni socioeconomiche per lo sviluppo dell'Aeroporto di Fiumicino e gli impatti attesi sulla vita delle comunità coinvolte**

L'Aeroporto di Fiumicino è una infrastruttura strategica non solo per Roma Capitale, ma per tutto il nostro Paese. Tuttavia, il suo impatto operativo pesa in

misura decisiva sui territori circostanti, e ogni ipotesi di rilancio e ampliamento dello scalo non può che passare da una positiva evoluzione dei rapporti con le comunità che vivono nei pressi dell'aeroporto stesso.

Con questo progetto il Censis ha puntato a delineare lo stato dell'arte dei rapporti tra le principali comunità circostanti lo scalo di Fiumicino e lo scalo stesso, soprattutto in relazione alle prospettive di ampliamento, per individuare una proposta in grado di migliorare tali rapporti, rendendo l'aeroporto un asset, un'opportunità e non solo un vicino ingombrante.

In concreto, le attività progettuali realizzate sono state orientate a:

- descrivere il quadro attuale degli aspetti socioeconomici che caratterizzano il rapporto tra l'aeroporto e i vari territori focalizzando criticità, vincoli, potenzialità evolutive;
- delineare le aspettative delle comunità territoriali, in relazione all'evoluzione futura dell'aeroporto, puntando a enucleare modalità di interazione tra gli interessi delle comunità stesse e le direttrici di sviluppo aeroportuale;
- delineare una vision dell'aeroporto oltre la sua funzionalità primaria, come piattaforma di reti di relazioni, connessione di comunità diverse che interagiscono, e che lo eleggono, anche per scelta, a spazio proprio. L'aeroporto da infrastruttura essenziale a soggetto di crescita complessiva, socioeconomica dei territori.

Operativamente, sono state messe in atto una serie di azioni secondo le tecniche della ricerca sociale e con il ricorso a pratiche di concertazione e coinvolgimento attivo dei soggetti locali: tali azioni sono state finalizzate a fare emergere una proposta concreta per rendere virtuoso il rapporto tra lo scalo e le comunità, rendendo questa ultime destinatarie di un beneficio netto.

### **6.3. La refunzionalizzazione della Manifattura Tabacchi di Firenze**

Una parte consistente della progettualità urbana nelle città italiane è legata all'opportunità offerta dalla riconversione delle aree produttive o di servizio dismesse o liberate dai trasferimenti di attività. Esse offrono la straordinaria possibilità di insediare, all'interno delle città, nuove funzioni necessarie allo sviluppo urbano senza incidere sui tessuti storici e senza produrre ulteriore consumo di suolo.

Nell'individuazione delle nuove funzioni da insediare occorre però tener conto di due fondamentali esigenze:

- quella del proprietario, di garantire un'adeguata messa in valore degli immobili in grado di giustificare l'investimento realizzato;
- quella delle amministrazioni comunali, di ottenere dall'operazione benefici adeguati riconnettendo alla città luoghi precedentemente ben delimitati e spesso estranei alla vita urbana.

In questo specifico ambito di attività il Censis ha realizzato nel 2004 lo studio di prefattibilità per la rifunzionalizzazione della Manifattura Tabacchi di Firenze su incarico di Fintecna SpA proprietaria del complesso.

La ricerca ha previsto una fase di analisi ed una di articolazione delle proposte di intervento. La prima fase è stata condotta attraverso analisi desk dei dati e della documentazione disponibile presso le differenti fonti e interviste a differenti categorie di testimoni privilegiati operanti nella realtà fiorentina e regionale.

Gli esiti della fase di analisi hanno condotto alla predisposizione di:

- Screening delle "sofferenze" spaziali (le strutture ed i soggetti pubblici e privati operanti nella realtà fiorentina che attualmente o in una prospettiva di breve/medio periodo potranno trovare un limite alla loro attività nell'attuale condizione insediativa);
- Screening delle "eccellenze" (le strutture ed i soggetti pubblici e privati che, nella realtà fiorentina, godono di un profilo di eccellenza nella attività culturali, produttive, scientifiche, formative, ecc.);
- Screening delle "assenze ingiustificate" (le funzioni di profilo elevato che mancano in città e che potrebbero essere insediate nel complesso della ex Manifattura attraverso operazioni di marketing territoriale).

La fase di formulazione delle proposte, alla luce delle valutazioni condotte sui due criteri guida per una rifunzionalizzazione orientata alle esigenze della città, è stata articolata in:

- una ripartizione di massima degli spazi disponibili nella ex Manifattura secondo le macrofunzioni individuate nella fase di analisi;
- una schedatura specifica per ogni funzione insediabile per fornire indicazioni relative al loro mercato, agli attori in gioco, alle tendenze localizzative, alle dimensioni minime e massime dei relativi insediamenti produttivi, al diverso grado di redditività degli investimenti e alla

conseguente capacità di sostenere i relativi costi immobiliari, alle specifiche esigenze in termini di servizi e di contesto;

- una valutazione della localizzazione ottimale delle funzioni insediabili all'interno del complesso tenendo conto delle tipologie edilizie e della dimensione delle superfici utili dei singoli corpi di fabbrica;
- una valutazione dell'aggregazione ottimale di attività e funzioni insediabili in relazione alla loro capacità di interagire tra di loro, operando a sistema, costituendo una rete di scambi culturali, tecnologici ed economici in grado da un lato di creare sinergie, dall'altro economie di scala, a cominciare dalla fruizione di servizi comuni;
- una verifica della sostenibilità economica dell'operazione con riferimento ai costi di ricupero e rifunionalizzazione, alla gestione, agli scenari di rientro economico;
- una proposta relativa al percorso gestionale con riferimento alla definizione dei rapporti tra la proprietà del complesso ed il Comune di Firenze, alle modalità di coinvolgimento dei soggetti pubblici e privati che, con differenti ruoli, si intendeva coinvolgere nei processi di rifunionalizzazione della ex-Manifattura.

#### **6.4. L'acqua tra responsabilità pubbliche, investimenti e gestioni economiche**

Nel 2010, circa un anno prima del referendum, il Censis (con il sostegno di Dexia-Crediop) ha realizzato una ricognizione approfondita sullo stato dei servizi idrici in Italia. La ricerca, dopo aver preso in esame tutte le fonti dati disponibili e ricostruite le principali criticità, ha individuato tre fondamentali esigenze così riassumibili:

- *Organizzare una misurazione indipendente dei risultati dei gestori.* Questo perché non sono la logica della concorrenza, quella della gara, o la semplice presenza dell'azionista privato che introducono automaticamente efficienza nel sistema. Servono piuttosto misurazioni attendibili dei risultati raggiunti nelle diverse gestioni certificate da soggetti pubblici forti e autorevoli. Servono procedure codificate di *benchmarking* che consentano di definire gli standard di qualità a cui i gestori devono attenersi, siano essi soggetti pubblici o privati, siano essi individuati con gare o con altri meccanismi. Questo vale in assoluto, ma a maggior ragione in un settore come quello della gestione idrica, che si caratterizza come un monopolio naturale che

vuole aprirsi alla concorrenza. Procedure di questo tipo avrebbero tra l'altro l'effetto di stemperare l'attuale contrapposizione al "calor bianco" sulle procedure di affidamento.

- *Collegare gli aumenti tariffari a miglioramenti verificabili della qualità del servizio, della tutela e conservazione della risorsa.* Il risultato del referendum ha reso evidente che sul tema dell'acqua il conflitto è troppo violento e profondo per pensare di affrontare le criticità attraverso la decretazione sul tema dei servizi o con misure di contenimento dei costi degli apparati pubblici che – "incidentalmente" – interessano il settore. Servono probabilmente azioni di comunicazione istituzionale che producano un aumento di capitale sociale in termini di fiducia e di adesione massiccia ad una sorta di "patto sociale per l'acqua". I servizi di distribuzione dell'acqua potabile, come quelli di raccolta dei reflui e di depurazione, generano un valore sociale inestimabile per tutti coloro che ne beneficiano. Non è dunque pensabile che nel corpo sociale non sia presente – almeno *in fieri* - la disponibilità a coprirne interamente i costi attraverso tariffe adeguate da applicare in proporzione all'uso effettivo. Questo anche in considerazione di un livello tariffario medio tra i più bassi in Europa. Però è altrettanto evidente che non si può pensare di non legare "strettamente" eventuali aumenti tariffari ad un miglioramento complessivo della qualità del servizio e ad una maggiore attenzione alla risorsa stessa, alla sua tutela e riproducibilità.

Evitare che gli investimenti rimandati nel tempo ricadano su una singola generazione con costi economici e sociali insostenibili. Anche sul tema dei mancati investimenti, sulla vetustà degli impianti e sulle conseguenti perdite di rete, occorre un'operazione di chiarezza e trasparenza. Nel breve periodo l'acqua continuerà con buona certezza a sgorgare dai rubinetti nonostante le reti colabrodo di cui tutti più o meno sono al corrente da decenni. Ma questo determinerà una pressione eccessiva sulla risorsa alla fonte, con conseguenze inimmaginabili nel medio-lungo periodo, stante anche l'evoluzione climatica. Si arriverà dunque ad un punto di rottura nel quale il costo economico, sociale, e ambientale di un impoverimento quantitativo e qualitativo della risorsa ricadrà su una determinata generazione. Una generazione che sarà esposta a misure drastiche, il cui costo non potrà che essere sostenuto dalla fiscalità generale e quindi dai contribuenti, a prescindere dal consumo idrico dei singoli utenti. Con questo allontanandosi definitivamente dai propositi di una gestione e di un uso virtuosi dell'acqua, con buona pace del principio europeo del *full recovery cost*.

È quindi auspicabile che aumenti tariffari "esplicitamente" finalizzati ad esorcizzare questo tipo di rischio (e le conseguenze inevitabilmente inique che potrebbe comportare per il futuro) possano trovare adeguato consenso

sociale. Però c'è bisogno di soggetti pubblici forti e credibili fortemente orientati a regolare, misurare, valutare, armonizzare. In caso contrario – e in questo si possono inquadrare i risultati referendari - saranno in molti a pensare che gli aumenti tariffari saranno praticati per la copertura di situazioni di inefficienza gestionale (nel caso di concessionari pubblici), o per la determinazione di ulteriori profitti (nel caso di concessionari privati operanti con logiche da *multiutility*).

## **6.5. Studio di fattibilità per la costituzione della STU Lorenteggio a Milano (2005-2006)**

Lo Studio di fattibilità per la costituzione di una Società di Trasformazione Urbana (STU) per l'asse Vigevanese, realizzato da un raggruppamento di imprese guidato dal Censis, è il risultato di un lavoro condotto assieme ai comuni di Milano, Cesano Boscone, Corsico e Trezzano sul Naviglio.

L'area oggetto della STU rappresenta la porzione centrale (circa 8 km quadrati) di un più vasto settore metropolitano sviluppatosi lungo la direttrice del Naviglio Grande, della ferrovia Milano-Mortara e della strada per Vigevano. La popolazione di riferimento, circa 130.000 abitanti, corrisponde a quella di un capoluogo di provincia di media dimensione (più di Bergamo, come Ferrara).

Ragionando in termini unitari e complessivi su questa parte dell' area metropolitana milanese è emersa la convinzione che fosse necessario individuare un quadro di obiettivi di trasformazione generali per l'asse Vigevanese in modo da inserire la progettualità già in atto e le nuove proposte all'interno di un piano generale coerente e sinergico.

Si è andato così prefigurando un indirizzo programmatico comune basato sull'ipotesi di *fare di questo pezzo di città un laboratorio di una nuova qualità dell'abitare* basato su:

- *il rafforzamento dei fattori di identità e di qualità, presenti ma svalutati, identificati essenzialmente nel Naviglio e nel rapporto tra territorio agricolo e territorio urbanizzato;*
- *una revisione dell'attuale assetto infrastrutturale mirata a conferire qualità urbana al suolo e ad attenuare la preponderanza del traffico veicolare valorizzando la rete del ferro;*
- *la possibilità di insediare nelle aree verdi nuove funzioni legate al tempo libero di livello urbano-metropolitano (ricucendo una serie di previsioni dei piani)*

con modalità a basso impatto in modo da arricchire un assetto funzionale fatto di comparti monotematici (la residenza, il produttivo, il commerciale) giustapposti;

- l'opportunità di *sperimentare nuove modalità di azione nel campo dell'edilizia residenziale pubblica*, in una fase di emergenza acuta del problema casa, favorendo la partnership pubblico-privato finalizzata alla creazione di una offerta accessibile, e puntando su qualità e sostenibilità delle soluzioni progettuali;
- la necessità di *reintervenire nei vecchi quartieri di edilizia residenziale pubblica*, rinnovandone non solo la componente edilizia costruttiva ma anche integrandoli maggiormente nel contesto urbano.

In questo ambito la priorità riguarda la sperimentazione della partnership pubblico-privato nel settore dell'housing sociale. Si prevedeva di promuovere da un lato la realizzazione di più di 3.500 nuovi alloggi, puntando su alcuni fattori innovativi quali una prevalenza dell'offerta in affitto a canoni accessibili (ben 1.200 alloggi) ed il ricorso a tecnologie costruttive bio-compatibili, e dall'altro il recupero integrale di gran parte (2.340 alloggi) del quartiere Aler Lorenteggio.

## **6.6. Le attività di supporto del Censis ai Tavoli tematici della Camera di commercio di Milano sull'Expo 2015**

L'Expo2015 a Milano può rappresentare per la città una opportunità importante sul piano socioeconomico e della coesione sociale, e perché può innescare processi relazionali, concertativi tra gli interessi, gli attori che nella città operano, marcando fortemente la vita delle comunità coinvolte.

Ecco perché a contare non è solo la buona riuscita dell'evento, ma lo stesso movimento, il processo di coinvolgimento attivo, di mobilitazione dei soggetti nei vari ambiti della realtà socioeconomica della città, ed il modo in cui la loro azione segna la realtà in cui operano, ben oltre l'evento.

In questo senso è molto efficace la visione proposta dalla Camera di Commercio di Milano secondo la quale *l'Expo non è una grande fiera, ma un simbolo che anima passioni e interessi e opportunità di nuova ricchezza, e che crea opportunità e rischi che ricadono sul territorio (turismo, accoglienza, ricettività, mobilità, traffico, sicurezza...)*. Allo stesso modo *l'Expo non è solo quello che accade entro il perimetro del sito, ma coinvolge e mobilita l'intero sistema sociale,*

culturale, produttivo e economico. È una opportunità unica per il Paese, per il territorio milanese e lombardo, e per lo sviluppo economico delle imprese.

Per concretizzare questa opportunità, la Camera di Commercio di Milano (CCA) ha attivato nove Tavoli tematici organizzati per macrosettori a cui ricondurre le diverse categorie delle business community:

- Ricettività accoglienza: albergatori, ristoratori, commercianti;
- Infrastrutture mobilità e reti: reti materiali e immateriali, ambiente ed energia;
- Agroalimentare: agricoltori, industria alimentare, distribuzione;
- Salute: alimentazione in campo sanitario, ricerca e sviluppo scientifico;
- Arte e cultura: enti culturali e patrimonio artistico;
- Servizi: terziario per le imprese.
- Finanza: credito, mercato dei capitali;

In totale, nei Tavoli sono state elaborate 122 proposte progettuali diventate business plan pronti, di cui quelle finanziariamente non autosufficienti, sono state trasferite al Tavolo del Credito per reperire le risorse necessarie e partire: e tale parco progettuale è l'esito dell'azione di 291 soggetti partecipanti, 31 incontri, 27 gruppi di lavoro. I progetti messi in campo sono legati all'evento e non solo, e comunque capaci di avere un impatto significativo sulla realtà socioeconomica di Milano, della Lombardia e anche oltre.

Il Censis ha svolto un'attività di accompagnamento sui contenuti ai Tavoli tematici funzionale, sia a raggiungere gli obiettivi indicati dalla Camera di Commercio (informazione e coinvolgimento delle imprese e dei soggetti sociali, sviluppo e ampliamento dell'indotto), che ad offrire una chiave di lettura più generale del movimento e che si esprime nella concreta progettualità dei Tavoli. Più in concreto, il Censis partecipando alle attività dei vari Tavoli tematici ha garantito:

- le forme di trasmissione orizzontale delle informazioni tra i vari Tavoli Tematici con particolare riferimento a idee, proposte, suggerimenti di valore generale;
- un'elaborazione dei contenuti delle idee progettuali e un'interpretazione del significato della mobilitazione intorno ai Tavoli tematici, dandone visibilità e ragione nel *Libro Bianco per l'Expo*.

Nel complesso, si è trattato di un'esperienza particolarmente proficua di mobilitazione attiva, orientata, concreta di soggetti intorno ad un evento come

l'Expo, con la costruzione di strumenti di coinvolgimento e lavoro condiviso in grado di dare vita ad un parco progettuale concretamente capace di marcare, con la creazione di valore, i territori coinvolti.

## **6.7. Il nuovo sistema della mobilità nell'area torinese**

Alla vigilia delle Olimpiadi Invernali del 2006 il Comune di Torino ha affidato al Censis l'incarico di ricostruire un quadro organico e ben rappresentativo – anche in proiezione futura - del sistema della mobilità torinese.

Ciò ha richiesto una ricognizione trasversale sui diversi tasselli che lo compongono, e in modo particolare su:

- le grandi opzioni strategiche di fondo che, lontano da scelte di campo fideistiche, apparivano orientate ad un modello combinato basato sul potenziamento del trasporto pubblico e sul contemporaneo accompagnamento di un processo di utilizzo razionale e sostenibile dell'auto privata;
- i principali strumenti di pianificazione e gli altri materiali prodotti negli ultimi anni, dal Piano generale dei trasporti e del traffico del 2000 al Piano urbano del traffico (2002), al Programma urbano dei parcheggi (2002), fino ai più recenti documenti relativi alle piste ciclabili e al Piano esecutivo del traffico per l'area centrale (2004);
- le innovazioni sul fronte soggettuale, che hanno visto un segnale di forte discontinuità nei recenti processi aggregativi, in primo luogo la costituzione dell'Agenzia per la Mobilità Metropolitana e del Gruppo Torinese Trasporti;
- le grandi opere per la mobilità in costruzione o in progettazione (il passante ferroviario, la linea 1 del metrò, i parcheggi di scambio, ecc.), un insieme di interventi di enormi potenzialità, che non aveva eguali in Italia, in grado di modificare radicalmente l'accesso e l'uso della città;
- le iniziative di mobilità alternativa (il *car sharing*, il parco bici e scooter elettrici, i bus elettrici o a metano, la Ztl e le porte elettroniche), un parco progetti la cui corretta attuazione sarebbe stata in grado di collocare Torino ai primi posti tra le città che hanno affrontato con efficacia il problema dell'inquinamento urbano;
- lo sviluppo del progetto "Tecnologie telematiche per il traffico e i trasporti a Torino" finalizzato ad ottimizzare l'utilizzo della città e a rinforzare i meccanismi di interazione con l'utenza.

L'analisi della pianificazione e degli interventi in corso è stata condotta anche alla luce della riorganizzazione dei soggetti protagonisti della gestione della mobilità. Una riorganizzazione che ha trovato il suo momento fondante nella costituzione, nel gennaio 2003, del Gruppo Torinese Trasporti (Gtt), nato dalla fusione tra la Atm (Azienda Torinese Trasporti) e la Satti (Società Torinese Trasporti Intercomunali).

A partire da questa analisi dello stato dell'arte (*“La rilettura del modello torinese di mobilità”*), è stato possibile sviluppare i successivi passi di un percorso di ricerca che ha comportato:

- un'analisi comparativa con i sistemi della mobilità in essere o in divenire di realtà urbane di dimensioni simili in ambito europeo (parte seconda del testo: *“Il trasporto pubblico locale nelle città italiane”*);
- l'acquisizione di elementi di riflessione presso soggetti che dispongono di punti di osservazione particolari, perché alla guida di organizzazioni tecnico-politiche locali o perché rappresentanti di interessi di specifiche categorie (*Le opinioni dei decisori, degli attori, degli stakeholders*);
- la rilevazione dei comportamenti e delle opinioni degli utenti della città (*“Muoversi in una città che cambia”*).

In modo particolare, quest'ultima parte del lavoro di ricerca, ha fornito elementi conoscitivi di notevole importanza per un'Amministrazione che doveva affrontare il problema di accompagnare i cittadini nella riscoperta e riappropriazione di una città in via di rapida trasformazione, rispetto alla quale i codici di accesso e di utilizzo potevano essere anche molto diversi dal passato, determinando un possibile senso di estraniamento.

La ricerca del Censis ha reso disponibili per l'Amministrazione tutti gli elementi necessari per avviare azioni di comunicazione orientate a:

- chiarire le grandi opzioni di fondo e le scelte strategiche, i risultati raggiunti, sia sul versante regolatorio e della pianificazione della mobilità, sia su quello della nuova infrastrutturazione fisica della città;
- comunicare le grandi opportunità legate ai cambiamenti urbani per le diverse componenti sociali ed economiche di Torino, in termini di sviluppo e rafforzamento delle linee di diversificazione degli asset competitivi della città;
- individuare strumenti specifici di “ascolto” e di manutenzione ordinaria della relazione fiduciaria con la popolazione.



## 7. LA PROPOSTA DI UN MODELLO DI INTERVENTO PER ALIMENTARE IL “DESIDERIO” DI INFRASTRUTTURE E GOVERNARE IL PERCORSO REALIZZATIVO

Ormai è chiaro a tutti che il nodo dell’adeguamento infrastrutturale del Paese e delle resistenze locali che volta per volta insorgono a fronte delle diverse iniziative, potrà essere sciolto solo attraverso l’elaborazione di una strategia di base articolata, coerente e fortemente condivisa tra la sfera politica e tutti i soggetti che svolgono un ruolo di primo piano in questi processi. Una strategia che potrà essere declinata su due livelli:

- a livello generale dovrà essere volta soprattutto a produrre nuova legittimazione sociale verso i processi di adeguamento infrastrutturale;
- a livello locale dovrà adottare procedure in grado di includere il più alto livello di partecipazione locale nella *governance* degli interventi.

### 7.1. Le scelte “inaggirabili” per produrre nuova legittimazione sociale a sostegno delle politiche infrastrutturali

Cinque grandi obiettivi possono porsi a questi riguardo:

- **Restituire un forte valore simbolico all’adeguamento infrastrutturale.** Per “dare senso” alle trasformazioni territoriali la politica dovrebbe veicolare l’idea che queste non vadano fatte per colmare un gap, o per affrontare un’emergenza, ma per aumentare la dotazione di un grande Paese manifatturiero che usa l’energia e movimentata merci e persone. Si tratta di spostare il senso degli interventi dalla dimensione riparativa (e dai retorici appelli alla sua inevitabilità) verso una prospettiva di modernizzazione e di nuovo prestigio territoriale.
- **Alimentare la fiducia attraverso l’assunzione di responsabilità in tutti gli elementi della filiera interessata dagli interventi.** Gioverebbe in questo caso il coraggio dei decisori di scegliere e di essere poi sostenitori fin in fondo degli interventi programmati. La realizzazione delle grandi opere deve tornare ad essere è un atto di volontà e non una pratica amministrativa. Una volontà che dai decisori deve promanare verso tutta la filiera coinvolta generando orgoglio e processi identificativi nei responsabili dei processi,

nelle imprese realizzatrici, nelle maestranze coinvolte, nelle comunità interessate.

- **Generare una diffusa cultura dell'obbligazione sociale verso le infrastrutture.** Le infrastrutture vanno considerate “beni comuni” che come tali sono di tutti, anche delle generazioni future, non solo di chi le pianifica, di chi le realizza o le utilizza nel presente. La stessa modernizzazione del Paese è un “bene comune”. Bisogna fare in modo che questo tipo di “obbligazione sociale” sia diffusamente intesa (al pari del pagamento delle tasse). Si può dire no ad un progetto, ad un tracciato, ad una tipologia di intervento, ma occorre stare dentro il problema e dentro il dibattito, in ultima analisi elaborare risposte alternative. In caso contrario il fatto di opporsi coincide con il sottrarsi a tale obbligazione.
- **Muoversi nella direzione di un “governo delle contingenze”** più che verso i grandi interventi che cambiano la storia del Paese. La crisi economica degli ultimi quattro anni sta cambiando drasticamente il sistema delle priorità e nella nuova programmazione infrastrutturale occorre dare la precedenza ai progetti che cambiano l'uso del territorio semplificando la vita dei cittadini e delle imprese. Sul fronte della logistica, ad esempio, è noto che le imprese, più che nelle grandi direttrici, soffrono nei nodi metropolitani. A questi bisognerebbe dunque dimostrare di saper dare adeguata priorità con progetti “ben tagliati” sulle esigenze locali. Per contro, opere che potrebbero ritenersi utili solo al verificarsi di determinate condizioni, andrebbero bandite per sempre dal panorama delle scelte infrastrutturali.
- **Presidiare la manutenzione e la regolazione del territorio** come sostrato di accettabilità degli interventi di trasformazione. Istituzioni che mostrano poca cura del territorio non sono credibili nel promuovere (o nell'accogliere) i grandi interventi. L'attenzione alla manutenzione degli spazi pubblici o in generale di uso collettivo potrebbe essere considerato un prerequisito alla destinazione di risorse per nuove infrastrutture.

## **7.2. Le scelte “inaggirabili” nell'approccio locale: includere la partecipazione nel processo di governance**

Alle grandi opzioni di fondo fin qui descritte, che comportano un cambio di paradigma nella promozione delle infrastrutture e più in generale delle trasformazioni territoriali, devono far seguito un radicale cambiamento di approccio nel considerare il binomio infrastrutture-territorio e l'adozione di una serie di misure di ordine pratico-procedurale nella gestione locale del processo

di intervento. Quello che segue è una sorta di decalogo per i decisori, i promotori e gli attuatori degli interventi da utilizzare in tutte le fasi del processo che si intende attivare.

Per ciò che concerne il cambiamento di approccio nella scelta degli interventi, nella fase attuale è importante:

- **Individuare obiettivi di medio raggio e valutare la possibilità di intervenire con la formula della “innovazione incorporata”.** Le grandi opere trovano resistenze locali là dove rompono assetti consolidati, modi di vivere e di lavorare sui quali si sono sedimentati investimenti individuali e collettivi. Nella fase attuale è opportuno promuovere interventi che non stravolgano gli schemi di vita locali e che apportino benefici sotto il profilo della fruizione.
- **Conferire sempre all'intervento pubblico un connotato di “promozione territoriale”** ad esempio legando le infrastrutture ai piani di area vasta. È infatti l'accusa di “predazione territoriale” che consente la saldatura tra le istanze di chi difende il proprio modo di vivere e le proprie certezze con quelle di chi è portatore di una visione del mondo antagonista.
- **Promuovere non più singole opere ma progetti territoriali multifunzionali.** Le infrastrutture puntuali a carattere impattante dovranno essere inserite all'interno di “pacchetti” di interventi territoriali di diversa natura e valenza. La logica non sarà più quella della compensazione a posteriori dell'opera, ma quella della ricerca di un saldo positivo, per il territorio interessato, nel bilancio tra elementi impattanti (esternalità negative) ed elementi di valorizzazione territoriale. Anche le infrastrutture per la mobilità dovranno essere pensate all'interno di progetti complessi dove alle funzioni di collegamento dovranno affiancarsi quelle di riqualificazione ambientale di ambiti saturi o inquinati.

Riguardo alla complessa questione della gestione del processo decisionale, occorrerà muoversi in modo tale da rispettare una sequenza di azioni così articolata:

- **Analizzare e comprendere le condizioni di contesto.** Un Paese altamente urbanizzato e caratterizzato da elevate densità insediative non può in alcun caso permettersi di sottovalutare la complessa relazione che viene ad instaurarsi tra le infrastrutture, il territorio e le comunità insediate. Occorre in prima istanza definire i confini del contesto di applicazione e avviare una fase di studio finalizzata a cogliere le caratteristiche del contesto locale e il sistema di relazioni in essere.

- **Ritagliare la *governance* dell'intervento sulle caratteristiche del contesto di applicazione.** Le indagini di contesto, realizzate a monte della stesura del progetto di intervento consentono di definire un modello di *governance* non astratto ma ritagliato sulle caratteristiche dell'ambiente sociale ed economico, sulle identità, sulle relazioni, sulle appartenenze, sulle leadership locali.
- **Coinvolgere e responsabilizzare i soggetti locali.** È importante avviare un processo di responsabilizzazione collettiva promuovendo il confronto locale fin dalla fase di progettazione. Si tratta di un passaggio fondamentale per evitare l'inerzia degli amministratori locali e i comportamenti di opportunismo politico contingente. La posta in gioco che va evidenziata è la crescita del territorio (modello win-win). Intorno a questa vanno costruiti i patti territoriali.
- **Costruire una matrice dei costi e delle opportunità locali.** È indispensabile un'operazione di trasparenza sui costi sociali e ambientali dell'intervento. Questo genera fiducia nel processo e nella sua *governance*, rende evidenti le criticità da affrontare e consente di valutare il saldo netto con i benefici apportati. Riguardo alle opportunità, non sempre tutti gli effetti positivi generati sul territorio da un intervento infrastrutturale risultano evidenti alla comunità locale. Per questo il proponente deve conoscere a fondo il territorio. Pena, l'incapacità di evidenziare fino in fondo i benefici locali apportati dal programma di intervento.
- **Ricondurre ad un modello unitario il metodo delle compensazioni estemporanee.** Nel caso di evidenti costi sociali dell'intervento, il metodo delle compensazioni definite in corso d'opera e concesse una volta per tutte sotto forma di opere integrative, va sostituito con un fondo alimentato dai proventi dell'opera finalizzato ad intervenire nel sociale oppure un modello di responsabilizzazione del gestore che "prende in carico" la cura dei luoghi.
- **Separare il senso delle trasformazioni dalla qualità intrinseca del programma di intervento.** Mentre il primo lo può elaborare solo la sfera politica nel confronto con la comunità locale, la seconda viene dalla corretta certificazione e dalle analisi indipendenti. Il primo può essere supportato da un ricorso ad analisi costi-benefici (la matrice di cui sopra), la seconda si basa sulle analisi di sostenibilità finanziaria ed ambientale.
- **Interpretare la comunicazione come supporto alla costruzione condivisa di un processo di crescita.** La *governance* dell'intervento deve prevedere un modello comunicativo efficiente e credibile, in grado di generare fiducia.

Sono in gioco interessi reali e sono quindi inutili e controproducenti gli approcci manipolativi o i tentativi di *greenwashing*.

La strada indicata non è certo agevole. In tutte le sue fasi, da quella di rilegittimazione delle trasformazioni territoriali fino alla gestione minuta, sul campo, del processo decisionale, richiede trasparenza, accortezza politica, investimenti a monte e a latere degli interventi, ricorso a specifiche professionalità. Però è l'unica strada per evitare il protrarsi di una situazione nella quale le infrastrutture ritenute necessarie o non si realizzano del tutto, oppure, quando ciò avviene, si assiste ad una non più sostenibile decuplicazione dei costi e dei tempi realizzativi.



## **PARTE QUARTA**

**Due opinioni autorevoli**



## **ENNIO CASCETTA**

Dipartimento di Ingegneria dei Trasporti  
Università degli Studi di Napoli Federico II

# **I processi decisionali e il ruolo del public engagement nei trasporti**

## **Introduzione**

Le decisioni su un sistema di trasporto, dalla pedonalizzazione di una strada alla costruzione di una nuova linea di Alta Velocità, riguardano tipicamente dei decisori pubblici, lo Stato, le Regioni, i Comuni, le Province, e comunque, anche nel caso di decisori privati come una compagnia aerea o ferroviaria, riguardano diversi soggetti a diversi livelli.

Progettare un intervento o pianificare un sistema di trasporti significa gestire un processo di decisione pubblica che incide sulla collettività, su tanti interessi molto spesso contrastanti.

In Italia, come è noto, i processi di decisione pubblica sono complicati, sia perché vi sono delle procedure molto complesse dal punto di vista giuridico amministrativo, sia perché il sistema degli interessi e dei portatori di interessi è molto articolato.

Qualunque decisione si forma nel corso di un processo, che non si risolve in un esercizio tecnico ma è piuttosto un processo politico e spesso la qualità della soluzione scelta dipende a parità di input (obiettivi, vincoli, regole, etc.) dal processo decisionale.

Un cattivo processo decisionale spesso conduce alla decisione di non decidere, di non fare, o quantomeno aumenta tempi e costi dei progetti. Questi effetti sono ben visibili nel nostro Paese. Abbiamo meno infrastrutture di trasporto degli altri Paesi europei, mediamente il 30 % in meno per autostrade e ferrovie e addirittura oltre il 60% in meno per le metropolitane. Un dato per tutti, nella sola città di Madrid ci sono 296 chilometri di linee di metropolitane, quasi il doppio delle metropolitane che ci sono in tutte le città italiane. In altri casi un cattivo processo decisionale ha condotto a troppe infrastrutture, come nel

caso di porti ed aeroporti, perché non siamo riusciti a scegliere, ad individuare le priorità sulle quali concentrare le risorse.

Ma un cattivo processo decisionale comporta ritardi nella realizzazione per i contenziosi ed i blocchi che si creano e conduce a costi più elevati perché bisogna trovare un consenso che non si è riuscito a costruire durante il progetto. Secondo i dati dell'Associazione dei Costruttori circa il 50% delle opere pubbliche in Italia impiega più 12 anni per essere pensata e realizzate. Il costo di un chilometro di Alta Velocità in Italia è due o tre volte maggiore del chilometro in Francia o in Spagna.

Ma questi ritardi, questa impotenza realizzativa del nostro Paese, ovviamente hanno degli altri costi collegati ai mancati benefici degli interventi. L'ultima stima, secondo l'osservatorio della Bocconi, di quanto pagherebbe in più l'Italia se non realizzasse le infrastrutture che dovrebbero essere realizzate nei prossimi 15 anni, ammonta ormai a 380 miliardi di euro. Ripensare ai processi decisionali nel nostro Paese è quindi una esigenza non più rinviabile

### **Gli elementi di un buon processo decisionale**

Un processo decisionale è una successione di attività elementari. Il primo passo per migliorare un processo consiste proprio nel riconoscerne la complessità ed individuarne i principali elementi. Nel caso dei trasporti, ed in particolare delle infrastrutture, entrano in gioco diversi soggetti e diverse fasi.

I **decisori** sono i soggetti che formalmente sono designati a prendere le decisioni. Le scelte nei sistemi di trasporto possono essere locali, ad esempio riguardanti un comune, o scelte su scala regionale o nazionale.

Nel primo caso la decisione è presa dall'unica amministrazione competente, quella del comune in cui ha luogo l'intervento. Nel secondo caso, invece, alla decisione partecipano più amministrazioni, che possono essere statali, regionali e comunali.

Il secondo elemento costituente il processo decisionale è il **coordinamento del processo**. È evidente che un processo così complicato ha tanti attori, ha tanti interessi, ha tante variabili ed è, quindi, importante che ci siano persone, procedure e mezzi che coordinino le diverse attività.

Gli **stakeholders** sono, invece dei soggetti che hanno un interesse specifico per le decisioni in gioco anche se non dispongono di un potere formale di decisione o di un'esplicita competenza giuridica. Possono essere classificati in cinque grandi categorie: le Istituzioni/Autorità, Parti sociali ed Imprese, Operatori del Trasporto, Comunità locali ed Istituzioni finanziarie

Le **opportunità e i problemi da risolvere** sono fattori che mettono in moto il processo decisionale e che influenzano i comportamenti e le scelte. Per quanto riguarda le opportunità queste sono circostanze favorevoli da sfruttare, come ad esempio può essere la decisione, da parte di una nuova amministrazione comunale, di migliorare la mobilità di una città o la programmazione di fondi europei o, ancora, la proposta di un progetto di finanziamento (un project financing). I problemi, invece, rappresentano situazioni negative, questioni da risolvere che nel caso dell'ingegneria dei trasporti possono essere la congestione ricorrente in alcuni rami della rete, l'accessibilità insufficiente di alcune zone, i costi del trasporto merci troppo elevati, la mancanza di risorse per finanziare nuovi investimenti, il superamento delle soglie di PM10.

Gli obiettivi possono essere classificati in due categorie: obiettivi formali ed informali.

Gli **obiettivi formali** sono quelli che sono dichiarati apertamente dai decision-makers e dagli stakeholders, tipicamente accessibilità, efficienza, efficacia, sostenibilità, sviluppo economico e territoriale, equità. Gli **obiettivi informali** sono quelli che alcune parti (decisori o stakeholders) si prefiggono ma che non possono essere dichiarati come le finalità delle decisioni come visibilità, riconoscimento del ruolo, utile di impresa.

Le **proposte** fatte per raggiungere gli obiettivi possono essere relative ad un piano, ossia a più interventi di sistema che si prefiggono le stesse finalità, o ad uno o più progetti, ad esempio di infrastrutture.

Una **barriera** si definisce come un elemento che impedisce le decisioni o ne limita la portata, come ad esempio può impedire ad un progetto di essere implementato, o limita il modo in cui può essere implementato. Le barriere di comunicazione, in particolare, descrivono gli ostacoli in materia di comunicazione, compresi ritardi o interruzioni del progetto derivanti da opposizioni e proteste. Spesso succede che le comunità locali tendono a mobilitarsi contro progetti di interesse generale che percepiscono come una minaccia per i propri interessi o la propria identità. Questo fenomeno è stato definito come sindrome "NIMBY" ovvero l'acronimo di "Not In My Back Yard".

Le **alleanze** si verificano quando gruppi di attori, sia decisori che stakeholders, hanno interessi ed obiettivi che convergono in una o più soluzioni. Esse possono nascere sia durante il processo decisionale che dopo avere preso la decisione.

L'ultimo elemento del processo riguarda l'**attuazione** del progetto. Questa fase riguarda la realizzazione del progetto (attuazione totale) o di una sua parte (attuazione parziale).

I diversi elementi del processo, comunque presenti, si possono articolare in modo diverso con risultati anche molto diversi a secondo delle regole e delle circostanze. Avremo dei **modelli decisionali razionali** se le decisioni tengono conto, anche in modo parziale e limitato, degli effetti che ne discenderebbero e si basano sul confronto di diverse opzioni di intervento la cui fattibilità tecnica ed economica viene verificata nel corso del processo decisionale. I **modelli decisionali a-razionali**, come quello del "garbage can" proposto dalla letteratura economica, descrivono contesti nei quali le decisioni sono prese secondo processi non ripercorribili e sono il risultato della interazione di interessi, progetti e occasioni decisionali. I risultati sono spesso insoddisfacenti, comportano costi elevati e la attivazione di barriere di vario tipo.

### **Il ruolo del Public Engagement per delle scelte condivise**

La qualità delle decisioni dipende moltissimo dal consenso che si riesce a costruire intorno alle scelte. Il **Public Engagement (PE)** è definito proprio come l'insieme delle attività e delle tecniche relative al processo di identificazione e di coinvolgimento degli stakeholders all'interno del processo decisionale. Esso è un processo di comunicazione a doppio senso che fornisce un meccanismo per lo scambio delle informazioni e per la promozione dell'interazione tra gli stakeholders con il team del progetto.

Introdurre il Public Engagement nei processi decisionali comporta una serie di benefici per la Pubblica Amministrazione che coordina e gestisce il processo, come ad esempio l'incremento della credibilità dello stesso e della legittimazione attraverso un processo decisionale trasparente; lo sviluppo di un senso di responsabilità sociale tra le comunità locali verso i progetti; l'incremento dell'equità all'interno della società e l'allargamento delle coalizioni sulle scelte specifiche.

La diffusione del Public Engagement, come strumento concreto per il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders*, è legata allo sviluppo di normative parzialmente diffuse in campo internazionale, che stabiliscono le metodologie della partecipazione, fornendo linee

In Europa, la prima forma istituzionalizzata di coinvolgimento dei cittadini è la regolamentazione del *Debàt Public* in Francia nel 1995 con la legge Barnier. Essa istituisce il dibattito pubblico a monte del progetto, cioè un confronto su grandi infrastrutture sin dalla fase degli studi di fattibilità.

Altri esempi significativi di normative e prassi di PE riguardano la Gran Bretagna, con il *Code of Practice on Consultation* del 2000 che mira a rendere più

rapidi i processi decisionali, salvaguardando però allo stesso tempo i diritti di tutte le parti interessate.

In Italia non esiste una normativa di carattere nazionale simile a quella del modello francese sul Débat Public, ci sono alcune normative sulla partecipazione a livello locale, come la legge della Toscana del 2007 che prevede l'istituzione di un'Autorità per la garanzia e la promozione della partecipazione che coinvolga gli enti locali e territoriali nel processo decisionale e nelle fasi successive di attuazione e monitoraggio, e alcuni casi in cui sono state adoperate pratiche di dibattito pubblico, ad esempio per il tratto autostradale della Gronda di Genova o il progetto della linea di Alta Capacità Napoli Bari.

Si tratta tuttavia di casi ancora assolutamente sporadici che contrastano con l'approccio prevalente alla progettazione delle infrastrutture di trasporto nel nostro Paese, che analizza e definisce il progetto sulla base delle problematiche tecniche e solo successivamente lo comunica per le approvazioni necessarie. Un approccio che nella letteratura è indicato come sindrome DAD (Decidi, Annuncia e Difendi) che spesso porta a notevoli difficoltà di consenso sul progetto e stimola reazioni e richieste eccessive.

### **Alcune proposte per un buon processo decisionale nei trasporti**

Non esiste una "ricetta" per un buon processo decisionale, ma la mia proposta potrebbe essere quella di considerare i sette punti che seguono.

1. Necessità di un quadro di riferimento programmatico chiaro per il sistema dei trasporti nazionale;
2. Risorse e meccanismi di finanziamento innovativi. Massima partecipazione del capitale privato e forme di remunerazione innovative, o un fondo unico nel quale far confluire le diverse risorse pubbliche;
3. Progetti più "leggeri". Troppe norme ed opere non condivise portano a "progetti pesanti". In analogia ai modelli di produzione industriale chiamerei questo nuovo approccio "Lean Design"
4. Partecipazione e consenso. Prevedere il coinvolgimento degli stakeholders fin dalle prime fasi della progettazione.
5. Riforma dell'iter approvativo dei progetti e dei meccanismi di affidamento delle opere. Le conferenze dei servizi vanno anticipate alle prime fasi della progettazione ed eliminati i poteri di veto.

6. Revisione delle competenze fra centro e periferia. Limiti evidenti nella sovrapposizione di competenze fra Stato e Regioni per le infrastrutture a tutte le scale territoriali.
7. Istituzione di un'autorità per la programmazione e la regolazione dei trasporti.

Il primo punto si riferisce alla necessità di un riferimento programmatico chiaro, che in questo momento manca del tutto. Molto spesso la carenza di infrastrutture viene utilizzata come giustificazione di qualunque progetto. È vero esattamente il contrario. Proprio perché ci sono meno infrastrutture di quello che dovrebbero esserci, diventa più importante scegliere di fare per primo e nei tempi minimi quelle più utili e importanti. Il secondo punto è che bisogna trovare meccanismi innovativi rispetto all'utilizzo delle risorse pubbliche. Ci sono due possibili soluzioni. La prima è l'individuazione di un fondo unico. La seconda soluzione riguarda le forme di maggiore coinvolgimento del capitale privato. Il terzo punto focalizza l'attenzione sull'iter procedurale dei progetti in Italia, dove c'è bisogno di progetti più leggeri e tecnologici.

Si dovrebbero ridefinire, innanzitutto, i contenuti delle singole fasi progettuali. Lo studio di fattibilità è previsto ma è molto poco normato, è praticamente una dichiarazione di intenti. Così come i contenuti del progetto preliminare, definitivo, esecutivo, costruttivo, sono datati e andrebbero ridefiniti, anche possibilmente con nomi diversi, per renderli più vicini alle reali esigenze. Infine, non dovrebbe esistere nessun progetto di infrastrutture che non prevede il finanziamento di un sistema intelligente e tecnologico, che consente di massimizzare le prestazioni dell'infrastruttura realizzata.

La partecipazione e il consenso sono al quarto punto. Di questo argomento si è discusso in precedenza. Il quinto punto riguarda la riforma dell'iter approvativo. Nelle conferenze di servizi sono stati fatti grossi passi avanti con l'introduzione della maggioranza e non dell'unanimità sulle conclusioni dei lavori, ma sono ancora presenti diritti di veto non risolti, come quello dei Ministeri dei beni culturali e delle Soprintendenze.

L'affidamento dei progetti oggi porta a delle evidenti distorsioni, ci sono dei contenziosi in oltre il 50% delle opere pubbliche, e l'entità del contenzioso è molto alta, mediamente il 30% del valore dell'immobile. Quindi il contenzioso aumenta i costi e allunga i tempi.

Anche le competenze hanno bisogno di una revisione. La riforma del Titolo V della Costituzione non ha funzionato nell'infrastruttura di trasporto; c'è una sovrapposizione di competenze tra Stato e Enti Locali, in particolare le Regioni,

che ha polarizzato gli uni e gli altri. È necessaria una revisione delle competenze, con l'individuazione di maggiore autonomia dei due livelli istituzionali, almeno su grandi questioni. Ma spesso sono anche le Regioni che ricevono un rallentamento nei loro progetti, per una competenza statale non necessaria.

E infine, risulta fondamentale l'istituzione di un'autorità per i trasporti con due funzioni. La prima è di tipo tecnico, con livelli di autorevolezza e indipendenza non diffusi nella Pubblica Amministrazione italiana; l'altra, che potrebbe essere svolta dallo stesso soggetto, o da altro soggetto, è quella di regolazione del mercato.



## GIUSEPPE DE RITA

Presidente del Censis

### **Infrastrutture, consenso e soggettualità**

Uno dei problemi delle infrastrutture è che sono legate al consenso e oggi il consenso si fa essenzialmente sulle piccole opere. Questo a mio avviso è il punto cruciale: lo spostamento di attenzione che il consenso crea verso la rete corta.

Una volta pensavamo che le reti corte in Italia erano state troppo sacrificate rispetto a quelle lunghe e che l'intervento sulle fogne, sugli allacciamenti idrici, ecc., sarebbe stato un importante elemento di modernizzazione del Paese.

Invece questa concentrazione sulla rete corta, legata al mantenimento del consenso, questa specie di contrazione della distanza, ha finito per modificare tutti i meccanismi di giudizio.

Ricordo quando ad una riunione di amministratori del Sud, cui contestavo l'eccesso di finanziamenti a pioggia e la mancanza di investimenti strategici, un sindaco si rivoltò dicendo: "lei non è mai venuto nel mio comune, io ho il 50% di vecchi ultrasessantenni, l'unica paura che hanno loro sono le buche, io ho la necessità di rifare i marciapiedi e le pavimentazioni". E tutti i sindaci presenti si schierarono su questa posizione.

Sino a quando non abbiamo capacità di programmare la rete come fattore extralocale, è evidente che abbiamo una pressione del consenso che si esercita sulla dimensione dei cento metri, sui duecento. La sistemazione del mercato del Paese diventa un elemento fondamentale, il fatto che poi la strada per il centro vicino che sta a 20 km sia tutta buche interessa molto meno, tanto gli anziani non escono...

Al contrario, in passato per molti anni l'infrastruttura è stata grande e fuori del consenso. Quando si faceva la bonifica della pianure pontina, quando si costruiva un'autostrada, si trattava di grandi opere di rete lunga, di cui in qualche modo era responsabile lo Stato. Stato che in fondo ci metteva tutto: ci metteva la capacità progettuale e pure l'imprenditorialità necessaria per farla, ci faceva addirittura la Società Autostrade.

Col tempo c'è stata il progressivo venir meno di questa forte capacità tecnico-progettuale del Pubblico. Negli anni '50, ad esempio, la Cassa del Mezzogiorno aveva le grandi direzioni centrali, una classe dirigente molto qualificata, una

forte capacità progettuale. Venti anni dopo la Cassa era diventata la destinataria di progetti nati ed elaborati altrove, aveva perso la capacità tecnica che prima aveva la grande struttura pubblica e questo ha aiutato la dispersione delle piccole opere.

Tornando al tema della contrazione della dimensione del consenso sulla rete e corta, in fondo si tratta anche, lo dico quasi in termini autocritici come Censis, di una vittoria del piccolo. Vince la logica di chi dice:” io ho la mia casa, ho il mio terreno, ho la mia piccola azienda, le mie abitudini: in fondo perché le devo modificare? È qualcosa che mi sono fatto su mia misura, che controllo bene”. La concentrazione nel soggetto minimale per il singolo crea questi problemi.

Un approccio che oggi riguarda anche un tema come l'energia: mi faccio i pannelli sopra il tetto di casa mia, sopra la mia azienda; perché devo pensare di avere a 150 metri o anche 3 km una centrale energetica che mi fa paura? Quindi dietro alla dimensione del consenso, c'è questa dimensione di ricongiunzione alla minimalità del soggetto, e quindi anche alla minimalità dell'opera.

Anche il rapporto con l'innovazione tecnologica in fondo segue la stessa logica. Se la modificazione avviene all'interno e non modifica gli assetti consolidati, va tutto bene. Quello che si può incorporare nella propria soggettualità, nella strategia di soggetto imprenditore, di soggetto proprietario di casa, viene incorporato e viene accettato, fosse anche la tecnologia più spinta.

Insorge invece un problema di rifiuto quando l'innovazione tecnologica cambia il mio orizzonte di riferimento, quando cambia qualcosa negli assetti del territorio, nelle abitudini di vita degli individui e dei gruppi.

Del resto le aziende industriali italiane, lo sappiamo bene, hanno sempre fatto innovazione incorporata (comprando macchinari, acquistando brevetti, ecc), ma non innovazione radicale.

Purtroppo le opere pubbliche, in gran parte, non sono tema da innovazione incorporata (l'innovazione incorporata semmai supplisce all'infrastruttura).

La grande opera impone una rottura degli assetti consolidati. Questa dimensione di rottura l'abbiamo accettata quando il Paese era più povero, e non si aveva nulla da perdere. Oggi scatta invece una reazione di rifiuto, quando in gioco c'è una modificazione dello spazio di vita, delle abitudini consolidate.

Ma tuttavia c'è qualche spazio anche per un'innovazione incorporata: pensiamo all'area del pendolarismo ferroviario, del trasporto di media distanza, dove la domanda è crescente ma il servizio non si innova, non migliora, con masse che ogni giorno si spostano scomodamente e lentamente. Qui ci sarebbe lo spazio per una innovazione incorporata, che senza modificare

gli assetti di fondo (i tracciati), e quindi senza sollevare problemi di consenso, riesca a favorire quella innovazione capace di ridurre i tempi di percorrenza, aumentare le frequenze, migliorare concretamente la qualità della vita di milioni di utenti.