

Stefano Laporta  
Ilaria Catastini

# Progettare il domani

Riflessioni per un modello di dibattito pubblico

Prefazione di Luigi Balestra



Esperimenti



**Stefano Laporta**

**Ilaria Catastini**

# **Progettare il domani**

*Riflessioni per un modello di dibattito pubblico*

*Prefazione di Luigi Balestra*



**Titolo originale della prima edizione:** Progettare il domani. Riflessioni per un modello di dibattito pubblico.

**Autori:** Stefano Laporta - Ilaria Catastini

*Edizione speciale non in vendita, pubblicata in occasione del decennale di Albeggi Edizioni, 2011-2021.*

© Albeggi Edizioni: i diritti di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi. Per richieste di riproduzione parziale o totale del testo contattare la casa editrice.

Albeggi Edizioni  
albeggi@libero.it  
www.albeggiedizioni.com

## Indice

Prefazione di Luigi Balestra	pag. 5
Introduzione	pag. 9
Superare la sindrome NIMBY	pag. 15
La costruzione del consenso	pag. 17
Percorso negoziale e piano di compensazione	pag. 21
Riflessioni per una nuova metodologia	pag. 23
Coinvolgimento degli stakeholder e mappatura degli impatti	pag. 27
Trasparenza e informazione	pag. 33
Un piano concertato delle compensazioni	pag. 41
La normativa italiana sul dibattito pubblico	pag. 45
Conclusioni	pag. 49
<i>Appendice</i>	<i>pag. 53</i>
<i>Scheda tratta da Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali. Ufficio Valutazione Impatto, Senato della Repubblica, a cura di Stefano Marci, Settembre 2018</i>	
<i>Postfazione dell'editore</i>	<i>pag. 59</i>



## Prefazione

Il contributo di Stefano Laporta e di Ilaria Catastini su come progettare il domani superando la c.d. sindrome NIMBY si lascia apprezzare innanzitutto per l'approccio metodologico: posto un tema di grande impatto in relazione alla soddisfazione degli interessi della collettività, evidenziatane le plurime sfaccettature problematiche, ci si dà carico di superarle attraverso la proposta di soluzioni ponderate.

L'elaborazione si snoda – ciò che rende il contributo viepiù pregevole – attraverso la disamina dei plurimi e confliggenti interessi in gioco, i quali vengono composti secondo la logica del temperamento.

Nessuna pregiudiziale, tanto meno di matrice ideologica; l'obiettivo degli Autori è quello di un componimento che tenga concretamente conto, anche quando la conclusione conduca al sacrificio di alcune di esse, delle plurime e concorrenti istanze.

Consapevoli dell'indifferibilità delle grandi opere, ancor più in un'ottica di ripartenza e di rilancio del Paese al cospetto della drammatica situazione decretata dalla pandemia, nonché della necessità di colmare

quella sorta di immanente distonia tra i tempi di realizzazione dei progetti e i tempi della politica e dell'economia, il primo sforzo da compiere, da parte di tutti, è quello di interpretare in maniera corretta e neutra l'interesse della collettività, il c.d. interesse generale. Con ciò spogliandosi della diffusa tendenza a privilegiare il particolarismo, assumendo una visione che sappia guardare avanti, assumendo quale paradigma il benessere – in termini di efficienza, di sostenibilità – delle generazioni future.

Al fine di innescare meccanismi virtuosi, capaci anche di elidere possibili momenti di tensione sociale, appare fondamentale avviare – e su ciò gli Autori, a giusta ragione, si soffermano efficacemente – proficui percorsi di condivisione, realizzando la mappatura degli impatti, con tutti i relativi percorsi di ascolto (anche attraverso la c.d. consultazione pubblica).

Beninteso, condivisione non significa unanimità: in una società qual è quella contemporanea, caratterizzata da una immanente e crescente complessità, con conseguente disarticolazione e frammentazione dei bisogni, è impensabile anelare all'unanimità. Significa piuttosto creare le condizioni affinché non vengano superate, oltre una soglia che potrebbe essere definita di normale tollerabilità, le forme del dissenso (sempre che questo si estrinsechi attraverso il fondamentale canone del rispetto delle regole della pacifica convivenza civile). Il tutto prestando la dovuta attenzione ai fondamentali profili della trasparenza, della comunicazione e della percezione.

Fondamentale al riguardo appare la riflessione dedicata alla comparazione tra il beneficio generalizzato e i costi sopportati dai sin-

goli, nonché sui criteri cui ancorarla. Gli Autori mostrano in tal modo di avere piena padronanza del metodo di ragionamento che deve guidare lo studioso sensibile al cospetto del possibile innesco di dinamiche conflittuali fra interessi astrattamente suscettibili di protezione. Padronanza che si disvela con pari acume allorquando l'attenzione viene rivolta all'argomento delle compensazioni le quali, oltre a dover essere adeguate, affinché possano svolgere efficacemente la funzione che è loro propria, devono essere individuate in via preventiva.

Si tratta, in conclusione, di un saggio denso di spunti, di riflessioni e, ancor più, di idee propositive, che ben si coniuga con l'intensa voglia di ripartenza e di rilancio che sta accomunando tanta parte della società italiana in questa delicata congiuntura e che si presta a costituire uno stimolo fondamentale alla riflessione per tutti coloro i quali saranno chiamati ad assumere decisioni.

***Luigi Balestra***

*Professore Ordinario di Diritto civile Università di Bologna*  
*Vicepresidente Consiglio di Presidenza Corte dei Conti*



# Introduzione

Non è la prima volta che si affronta il tema della cosiddetta sindrome NIMBY e dei suoi effetti sullo sviluppo del Paese.

Nel corso degli ultimi quindici anni l'argomento è stato analizzato e declinato sotto molte sfaccettature; le analisi, per la maggior parte centrate, gli studi, le conseguenze hanno formato oggetto di dibattito tra cittadini, imprese e amministratori a ogni livello ma non si è mai (o quasi) riusciti a superare il blocco, non sempre ideologico, a dire il vero, sulla realizzazione di opere e infrastrutture pubbliche; una sindrome che si è diffusa in tutto il Paese e che ha interessato praticamente tutte le opere progettate, ritardandone ulteriormente o impedendone in alcuni casi di fatto la realizzazione.

Basterebbero queste poche e scarse osservazioni per considerare questo argomento meritevole di essere nuovamente affrontato ma sotto una luce e con una impostazione diverse, provando cioè a definire un approccio metodologico che consenta all'amministratore pubblico di 'scegliere' di proporre la realizzazione di un'opera attraverso però un

percorso trasparente e realmente condiviso e partecipato, approccio che tenga conto dei vari e molteplici aspetti e che porti a una decisione che probabilmente non potrà appoggiarsi sull'unanimità dei consensi ma che certamente non potrà definirsi, almeno nel metodo e nelle procedure seguite, opaca e controversa. Occorre anche rilevare come, in una fase così difficile come quella che stiamo vivendo, post lockdown, una parte essenziale della 'ripartenza' del Paese non potrà che avvenire attraverso lo sblocco delle grandi opere.

Si tratta di centinaia di opere da realizzare, per un valore stimato di svariate decine di miliardi di euro e per la cui realizzazione saranno nominati Commissari di Governo. Molte sono opere bloccate sino ad oggi non solo per la carenza di fondi o per ritardi amministrativi.

Si tratterebbe di una svolta 'epocale' per il Paese, un progetto di rilancio senza precedenti, paragonabile a quello che successe nel secondo dopoguerra, negli anni del c.d. 'boom economico'.

A fronte delle ingenti risorse economiche che saranno messe a disposizione dalle Istituzioni Europee, il Paese dovrà essere in grado di raccogliere la sfida, realizzando e completando questo programma certamente ambizioso ma vitale.

Non essere in grado di realizzare queste opere, per le quali investiremo i fondi europei che ci arriveranno, indipendentemente dallo strumento giuridico ed economico attraverso cui ci arriveranno (la cui scelta appartiene al Parlamento), non rappresenterebbe solo un errore di percorso: non parleremmo solo di una o più grandi opere incomplete, bensì si rischierebbe di compromettere il futuro stesso dell'Italia,

chiamata a restituire quanto ricevuto e quindi inevitabilmente destinata a un declino dal quale sarebbe praticamente impossibile riprendersi.

Questa sfida postula una capacità di progettazione, di monitorare lo stato di avanzamento dei lavori e di completare le opere secondo schemi diversi dal passato, schemi non solo finanziari ma anche e forse di più sociali e culturali.

Il c.d. 'Modello Genova', tante volte evocato, ci dimostra che è possibile realizzare tutto questo, attraverso strutture amministrativo - burocratiche che riescano ad accelerare i processi decisionali, ma anche attraverso il consenso ed il senso di appartenenza dei cittadini. Ecco perché una nuova riflessione sulla c.d. sindrome NIMBY e sulla modalità per affrontare questi processi in una logica di reale trasparenza, informazione, partecipazione appare ineludibile, così come appare ineludibile affrontare questo tema con un approccio ed una metodologia più moderna, che tenga conto della rinnovata sensibilità dei cittadini in ordine ai temi ambientali e alle scelte di sviluppo sostenibile intraprese dal Paese e di un sistema di informazione e di comunicazione del tutto diverso dal passato.

Tutto questo in una logica di sostenibilità non solo ambientale e anche in coerenza con gli orientamenti e le indicazioni che il Green New Deal europeo e italiano ci ha messo di fronte in questi mesi.

Non da ultimo, un accenno ai costi dell'inazione, ai costi del non fare: anche questi andrebbero calcolati in una dimensione non solo economica, secondo un paradigma e criteri più ampi e moderni.

Uno studio relativamente recente (autunno 2018) dell'Agici<sup>1</sup> aveva evidenziato il conto salato che il Paese avrebbe dovuto pagare nel non realizzare le infrastrutture pubbliche già programmate, pari a più di 500 miliardi di euro in poco meno di venti anni. Al di là dei dubbi e dei legittimi motivi di dissenso sulla realizzazione di alcune di quelle opere e infrastrutture, non c'è dubbio che la prospettiva di scenario era e resta inquietante, perché come abbiamo detto prima, nella fase post-pandemica questi costi saranno ulteriormente 'appesantiti' dai fondi europei che, qualora non spesi, dovremo restituire. Ciò rappresenta un interrogativo importante in un Paese, il nostro, che purtroppo, negli ultimi anni, ha dimostrato di non saper spendere le risorse europee, con una capacità di spesa complessivamente di poco superiore al 50% dei fondi disponibili.

---

<sup>1</sup> Agici Finanza d'Impresa è una società di ricerca e consulenza specializzata nel settore delle utilities, delle rinnovabili, delle infrastrutture e dell'efficienza energetica.





# Superare la sindrome NIMBY

Il tema della sindrome NIMBY ha radici lontane. Studiato e analizzato da diversi anni sia all'estero che a livello nazionale<sup>2</sup>, il fenomeno ha un attecchimento nel Paese dei campanili che è difficile da sradicare. Diciamo che è un po' la cifra dell'Italia, cifra che spaventa anche gli imprenditori più desiderosi di investire sul suolo dello stivale, finanziatori che sarebbero disposti a metterci del loro e anche politici che sanno di doversi barcamenare tra progetti di opere anche necessarie, utili, produttive e benefiche per l'economia, per l'occupazione, per lo sviluppo, quand'anche anche per l'ambiente, e la paura del dissenso, dei comitati del NO, delle campagne social, dell'impantanamento.

I comitati del NO fanno paura. Non importa se composti da poche o da molte persone, se basati su solide referenze e posizioni tecniche o su teorie fake, se portatori di istanze ragionevoli o irragio-

---

<sup>2</sup> Nimby Forum® è attivo dal 2004 con l'obiettivo di analizzare l'andamento della sindrome NIMBY (Not in My BackYard). L'osservatorio Media Permanente gestisce l'unico database nazionale delle opere di pubblica utilità che subiscono contestazioni e si è accreditato come il maggiore think tank sul tema. Secondo i risultati della dodicesima edizione del progetto, che risale al 2017, in Italia sono 317 le infrastrutture e gli impianti oggetto di contestazioni.

nevoli, se contrari a progetti benefici per la collettività: ai decisori politici non piace il dissenso, specie se questo può essere amplificato dai social media verso un pubblico che non ha né gli strumenti né la voglia di informarsi bene, verificare i contenuti della comunicazione, controllarne la veridicità. A volte fanno invece paura perché espongono ragioni reali di dissenso che però si preferisce non ascoltare, magari perché rumorose e giudicate quindi fastidiose.

Il nocciolo della questione sta tutto qui: la politica, come l'economia, corre sul breve periodo; per le aziende sono i risultati trimestrali, al massimo annuali, per la politica sono gli anni che intercorrono tra l'avvio dell'attività post elezioni e l'inizio della tornata elettorale successiva.

## La costruzione del consenso

L'opposto contrario del dissenso è il consenso. E il consenso va costruito, con il tempo necessario. Come tutte le opere di costruzione, necessita di un cantiere, di un progetto, di una mappa, di un piano temporale. Necessita di regole che siano condivise.

La costruzione del consenso è qualcosa di sano, democraticamente sensato, giuridicamente corretto, socialmente utile, economicamente indispensabile per evitare sprechi di risorse. Un consenso che non necessariamente deve fare rima con unanimità: c'è una misura del dissenso oltre la quale un intervento non s'ha da fare. Ma c'è anche una misura del consenso che quand'anche non è tondo e pieno, rappresenta il sentire, il pensare e il volere di una parte preponderante della popolazione: in questi casi occorre trovare un metodo attraverso il quale gestire quella quota mancante e arrivare alla fine del percorso, senza imbragare una comunità in una situazione di stallo senza via d'uscita.

Una costruzione del consenso progettata, pianificata, comunicata e condivisa costringe il proponente del progetto a rivelare in

modo trasparente ogni aspetto del progetto stesso, a stimarne con correttezza gli impatti, a porsi in modo aperto e disponibile di fronte a istanze di gruppi o di singoli, riduce il rischio di attività sommerse, di corruzione e concussione.

Un consenso trasparentemente costruito necessita di una fase negoziale che consente di portare alla luce impatti positivi e negativi del progetto e di correggere quelli negativi e compensarli, se inevitabili, in modo partecipato.

Un cantiere di consenso accompagnato da una comunicazione chiara, veritiera e a più voci aiuta a circoscrivere i contenuti non corroborati da veridicità tecnico scientifica e a selezionare quelli razionali e supportati da studi tecnici e da *endorsement* affidabili.

Non tutte le opere sono benefiche, alcune non lo sono per niente, alcune lo sono solo in parte, altre lo sono ma non vengono percepite come tali.

Ogni opera peraltro impatta, positivamente o negativamente, sia sul territorio, sia sull'economia, sia sulla qualità della vita, sull'occupazione, sulle risorse naturali e va a toccare interessi sia collettivi che individuali.

Se si riuscisse a mappare ed esaminare minuziosamente in via anticipata quelli che sono gli impatti positivi e negativi di un'opera, di qualsivoglia opera si tratti, e se lo si facesse mediante un percorso di ascolto di tutti i soggetti interessati e potenzialmente coinvolti, mediante l'impiego di una metodologia razionale, trasparente, precisa, molti aspetti che oggi rappresentano un problema o un ostacolo

insormontabile potrebbero essere discussi, soppesati, portati su un piano prima di informazione e confronto e poi di negoziazione.



## **Percorso negoziale e piano di compensazione**

La mappatura dei portatori d'interesse è una fase preliminare estremamente rilevante. Deve essere attuata all'inizio della fase progettuale, deve essere anticipatoria delle richieste autorizzative, favorendo anzi la comprensione da parte delle Istituzioni della portata della complessità delle posizioni da gestire.

Il dialogo con i soggetti portatori di interesse deve essere trasparente, avere un alto livello di pubblicità e di condivisione. Gli elementi critici, sviscerati e diventati oggetto di negoziazione, devono poter essere ricomposti sulla base di un processo negoziale che, mentre da un lato deve avere delle caratteristiche di trasparenza e progressione, dall'altro deve avere dei tempi determinati, non procrastinabili, entro i quali ogni singola decisione deve essere presa. Obiettivo dichiarato, con trasparenza e coraggio, deve essere il piano di compensazione.

Un piano di compensazione non deve poter servire solo a tappare le falle di impatti negativi che devono essere “fatti digerire”.

Non deve essere il risultato di trattative sottobanco. Deve essere costruito nel tempo con costanza, trasparenza e metodo.

Deve rappresentare la geografia degli interessi in gioco e deve individuare una sintesi tra vantaggi e svantaggi, tra benefici e costi per taluni gruppi e talaltri, tra interessi collettivi e singoli.

Il piano di compensazione è uno strumento importantissimo che deve vedere una maturazione progressiva: deve essere l'obiettivo finale di un percorso che deve prendere avvio sin dalla fase di progettazione di un'opera e che non può essere ridotto ad una mera contrattazione economica, spesso, purtroppo, di basso livello, che sfocia in un vero e proprio mercanteggiamento.

Un percorso che richiede una metodologia e delle regole precise, professionisti dedicati, piattaforme di confronto e di comunicazione dedicate, tempi certi: occorre instaurare dei meccanismi di responsabilità che facciano sì che i costi delle non decisioni vadano risarciti.

# Riflessioni per una nuova metodologia

Ogni nuova opera ha degli impatti, sul territorio, sulle risorse naturali, sull'economia locale, sulla vita sociale della comunità e sulla vita e la sfera privata di singoli cittadini.

Gli impatti possono essere:

- positivi (ovvero migliorativi della situazione ex ante) o negativi (ovvero peggiorativi);
- collettivi (ovvero che riguardano la collettività nel suo complesso), diffusi (ovvero che incidono su specifici gruppi di persone, sebbene non sulla collettività nel suo complesso), individuali (che riguardano un singolo o una singola unità familiare o economica).

Ciascun impatto ha più dimensioni:

- Una dimensione oggettiva (afferente ai dati quantitativi, alle analisi effettuate o effettuabili);
- Una dimensione soggettiva e percettiva (afferente alla scala di valutazione che la collettività, i gruppi, gli individui utilizzano, consciamente o inconsciamente, per giudicare la dimensione og-

gettiva, scala che varia a seconda del grado di incidenza dell'impatto sugli interessi, materiali o immateriali, della comunità, del gruppo, dell'individuo);

- Una dimensione informativa (afferente al livello di reperibilità e accessibilità delle informazioni in merito a tali impatti).

Sappiamo infine che gli impatti possono riguardare aspetti

- ambientali (per i quali sono previsti strumenti di valutazione come per esempio la VIA<sup>3</sup>, la VAS<sup>4</sup>);

- sociali;

- economici.

La capacità di stimare e mappare gli impatti, positivi e negativi, collettivi, diffusi e individuali, nelle loro diverse dimensioni e aspetti, come parte integrante del progetto di fattibilità di un'opera, consente di valutarne l'entità, la portata, i costi e i benefici (tangibili o intangibili), la possibile carica conflittuale o consensuale e il potenziale di influenza del processo decisionale.

La mappatura preventiva degli impatti offre la possibilità di disegnare preventivamente un piano delle compensazioni e una strategia negoziale, entrambi riferiti a tutte le categorie di stakeholder coinvolti nel processo decisionale, istituzionali e privati, collettivi e individuali.

Tale mappatura può essere disegnata solo mediante coinvolgimento preventivo degli stakeholder con un meccanismo di rilevazio-

---

3 Valutazione di Impatto Ambientale

4 Valutazione Ambientale Strategica

ne delle istanze esplicite e di quelle occulte, un meccanismo a doppio livello che preveda una fase di ascolto dei singoli stakeholder e una fase di verifica multi-stakeholder.

La gestione trasparente e costante della comunicazione migliora la dimensione informativa degli impatti e di conseguenza quella percettiva, spingendo il confronto sulla dimensione oggettiva. La gestione altrettanto trasparente della fase di coinvolgimento degli stakeholder, di definizione del piano delle compensazioni e della gestione della strategia negoziale porta il confronto su un terreno organizzato e codificato che incanala consenso e dissenso su una strada governata da regole, invita le parti a un maggiore rispetto e le obbliga a una maggiore accuratezza di affermazioni e dichiarazioni rendendo più difficile operare una disinformazione.

Il piano delle compensazioni dovrebbe poter prevedere la stima di quanto i benefici degli impatti positivi compensino i costi degli impatti negativi, sia sul piano degli impatti collettivi, che di quelli diffusi e di quelli individuali; la stima dell'eventuale delta negativo o positivo; le modalità di compensazione del delta negativo, sia a livello collettivo, che di gruppi definiti, che a livello di singoli individui o famiglie o imprese; le modalità di valorizzazione del delta positivo in termini di benefici, tangibili o intangibili, per il soggetto promotore del progetto.

Un tale approccio impone lo sforzo di individuare indicatori universalmente riconosciuti e un metodo di costruzione ed espressione degli stessi, tenendo sempre presente la specificità di ogni caso e di ogni contesto, evitando generalizzazioni.

La strategia negoziale dovrebbe poter prevedere tempi certi e modalità definite del confronto sia nella fase di rilevazione delle istanze che di discussione in merito al piano delle compensazioni, come anche forme di sanzione nel caso in cui i tempi del negoziato vengano dilatati senza valide ragioni e dovrebbe poter prevedere una *exit strategy* in caso di difficoltà di accordo tra le parti.

# **Coinvolgimento degli stakeholder e mappatura degli impatti**

La base di partenza per un processo corretto e trasparente di costruzione del consenso dovrebbe essere la realizzazione della mappa degli impatti. Questa dovrebbe essere il risultato di un lavoro preventivo dell'ente proponente e di un primo percorso di ascolto degli stakeholder, intesi come quei soggetti, gruppi di soggetti, pubblici, privati, profit e no profit che sono interessati alla realizzazione dell'opera in quanto da essa in qualche modo positivamente o negativamente impattati.

L'analisi preliminare del proponente terrà conto di quegli impatti ambientali, sociali ed economici stimabili a monte, su cui verrà prodotta la documentazione a supporto.

In una metodologia ideale che questo piccolo lavoro ha l'ambizione di proporre e che potrebbe essere utilizzata per ogni tipologia di opera, grande, media, piccola, pubblica o privata, fatte le debite proporzioni sulla quantità di informazioni da raccogliere e degli stakeholder da coinvolgere e sul tempo necessario a ciò, la mappatura degli impatti

attraverso un percorso trasparente di ascolto degli stakeholder diventa la base della costruzione del consenso.

L'analisi inizialmente elaborata dal proponente dovrebbe essere ampliata e corroborata dalla raccolta delle istanze degli stakeholder, che andranno mappati e informati del loro possibile coinvolgimento, in modo anche preventivo e anche più articolato rispetto a quanto richiesto dalla normativa, richiedendo la loro disponibilità ad un percorso partecipato.

Le piattaforme digitali consentono oggi una efficace gestione di un processo come questo e nel capitolo successivo si offriranno alcuni suggerimenti in tal senso.

Quale che sia il soggetto al quale viene demandata la mappatura degli impatti attraverso un processo partecipato, queste sono le fasi che occorrerebbe pianificare:

1. una fase di informazione a tutti i potenziali stakeholder;
2. una fase di illustrazione delle caratteristiche del progetto;
3. una fase di raccolta delle istanze;
4. una fase di elaborazione e mappatura degli impatti;
5. una fase negoziale per poi arrivare al piano delle compensazioni.

Nel capitolo precedente si è detto di come gli impatti possano essere sia positivi (ovvero migliorativi della situazione ex ante) sia negativi (ovvero peggiorativi). Nella fase di presentazione del progetto è di estrema importanza la visualizzazione di questa distinzione. Spesso, impatti positivi per la comunità vengono tramutati nella percezione singola o collettiva, in negativi. Il beneficio che un impianto

di compostaggio di rifiuti organici può portare a tanti – ovvero alla collettività nel suo complesso e all’ambiente, in quanto consente di realizzare un principio di economia circolare, di ridurre gli sprechi, di recuperare risorse – diventa costo e svantaggio per quei pochi che vivono nei pressi dell’area identificata per l’impianto e che dunque sono destinati a subirne gli effetti in termini di odore e di traffico. Ma contano di più gli interessi dei pochi o gli interessi dei tanti? Che cosa vale di più tra un beneficio collettivo e un costo per pochi singoli? Il decisore politico è chiamato a dare una risposta a questa domanda, non a schivarla, e ad assumersi di conseguenza la responsabilità delle scelte.

Tra gli stakeholder interessati dalla realizzazione di un’opera ve ne saranno alcuni che godranno dei benefici ad essa correlati, altri che ne subiranno i costi o gli svantaggi. L’esatta collocazione e visualizzazione degli impatti, tra positivi e negativi, è di fondamentale importanza al fine di una valutazione oggettiva. Sempre ai fini di una valutazione il più possibile oggettiva sarebbe opportuno distinguere, come precedentemente anticipato, tra impatti collettivi (ovvero che riguardano la collettività nel suo complesso), diffusi (ovvero che incidono su specifici gruppi di persone, sebbene non sulla collettività nel suo complesso), individuali (che riguardano un singolo o una singola unità familiare).

È evidente come gli impatti collettivi, positivi o negativi che siano, debbano avere un peso maggiore rispetto a quelli individuali e che occorrerà individuare da subito quelle che possono essere delle

“ragionevoli” compensazioni per quei soggetti singoli che trarranno dall’opera i maggiori svantaggi. Questo è un processo che avviene tutt’oggi; la novità che questo lavoro ha l’obiettivo di proporre consiste nel fatto che questi elementi compensativi vadano individuati, almeno in larga massima, in forma preventiva, all’inizio del percorso e non alla fine, che vadano mappati ed entrino a far parte della stima dei costi del progetto sin dall’inizio, seguendo però un approccio sistematico e un metodo, diversamente da quanto avvenuto sino ad oggi.

Abbiamo detto che ciascun impatto ha più dimensioni. La dimensione oggettiva, quella afferente ai dati quantitativi, alle analisi effettuate o effettuabili, deve avere un valore superiore rispetto alla dimensione percettiva, che è quella afferente alla scala di valutazione che la collettività, i gruppi, gli individui utilizzano, consciamente o inconsciamente, per giudicare la dimensione oggettiva. Questa affermazione potrebbe risultare banale, ma invece è il cuore del problema: sempre più spesso prevale la dimensione percettiva rispetto a quella oggettiva, creando confusione tra l’una e l’altra sino a confondere i piani, spesso col contributo (volontario o involontario) dei mezzi di informazione.

La mappa degli impatti dovrà distinguere queste due categorie sin dall’inizio: gli impatti, positivi o negativi, su cui sia possibile produrre documentazione scientifica, prove oggettive a supporto, dovranno poter avere assegnato un valore più alto rispetto a quegli impatti per i quali vi sia solo una raccolta di dichiarazioni, di sentito dire, di affermazioni vuote di contenuto scientifico.

La dimensione informativa, afferente al livello di reperibilità e accessibilità delle informazioni in merito a tali impatti, è strettamente correlata alla prime due, le influenza e le caratterizza. Il miglior studio scientifico a supporto di un impatto positivo non ha alcun valore se non viene comunicato e se non viene reso accessibile agli stakeholder, alla popolazione, ai diretti interessati. Viceversa, una manifestazione per il NO portata in televisione, con tanto di cartelli, oggettistica simbolica, dichiarazioni urlate e bambini esibiti ha molta più efficacia di uno studio scientifico impeccabile. Ma allora, come risolvere questo aspetto?

Le risposte sono due, a nostro avviso: in primo luogo utilizzando una metodologia che definisca ex ante i cluster degli impatti e assegni maggiore peso e rilevanza a quelli corroborati da analisi scientifiche, in secondo luogo istituendo degli obblighi informativi e sviluppando piattaforme di comunicazione che facciano sì che lo studio scientifico spiegato in modo divulgativo e le ragioni di una manifestazione di protesta abbiano pari opportunità di arrivare ai soggetti interessati.



# Trasparenza e informazione

La trasparenza è un concetto in antitesi con la strategia “bellica”: in guerra infatti la regola è nascondere le informazioni al nemico, depistarlo. Spesso nel nostro Paese il percorso per la realizzazione di un’opera assomiglia di più a un contesto di guerra che a un normale esercizio di democrazia per il bene della ‘polis’.

Accettare il principio di trasparenza significa fidarsi che le informazioni erogate non verranno usate contro di noi. Significa anche non avere nulla da nascondere.

Gli impedimenti a una corretta trasparenza sono tanti. E la trasparenza – e dunque l’informazione – deve essere bilaterale, diffusa. Non deve venire solo dalla parte proponente il progetto, ma da tutti gli stakeholder in gioco, deve essere la “cifra” del campo di gioco.

L’informazione aiuta la trasparenza, come la trasparenza aiuta l’informazione. Più ci si pone come interlocutori aperti verso chi ascolta, maggiore sarà la propensione alla trasparenza, in un percorso progressivo che normalmente non prevede retromarcie: quando si

esperisce una modalità comunicativa volta alla “*disclosure*” delle informazioni, non si torna più indietro, perché l’effetto boomerang è assicurato, perché si progredisce in una sorta di auto-apprendimento di uno stile comportamentale nuovo dal quale poi diventa difficile discostarsi, ma anche e soprattutto perché se ne colgono i benefici impliciti.

L’uomo è un essere sociale. Comunica per farsi capire e per conoscere. La democrazia, al contrario del regime autoritario, prevede che il sistema politico, la collettività, la polis, autodetermini le proprie scelte sulla base della conoscenza. La comunicazione è dunque fondamentale alla conoscenza, e maggiore è la trasparenza della comunicazione, maggiore sarà il livello di conoscenza che sottenderà alle scelte democratiche.

La mancanza di trasparenza è dunque un danno per la democrazia.

La trasparenza la si può richiedere (o imporre) normativamente, e la si può ottenere tecnicamente, ma il più delle volte tutto ciò non basta.

Alla base della trasparenza non può che esserci l’accesso all’informazione, la consapevolezza che essere informati non è un optional di cui si può fare a meno ma è un diritto dei cittadini e quindi va garantito.

Il web rappresenta uno strumento essenziale per garantire l’accesso all’informazione e la sua trasparenza. Il web è accessibile a tutti, è alla portata di tutti; conserva le informazioni; concede accesso e reperibilità di documenti, consente di confrontare testi, disegni, immagini, posizioni divergenti; consente addirittura di commentare, inviare segnalazioni, condividere con altri.

Il web, nella forma di sito o portale internet collegato ai social media, è lo strumento per eccellenza per la trasparenza e per facilitare la costruzione del consenso.

Per qualsiasi opera, di qualsiasi tipo, è possibile immaginare un sito, organizzato in varie sezioni, in cui siano riversate periodicamente le informazioni sul progetto, generali e di dettaglio, cartine, mappe, planimetrie, disegni e fotografie, pareri tecnici di terzi. Tutti materiali scaricabili, previa registrazione, sempre in un'ottica di trasparenza.

Con un sito ben organizzato è possibile inviare notifiche a tutte le persone registrate ogni qualvolta si inserisce un aggiornamento, un documento nuovo.

Il sito può essere lo spazio in cui annunciare incontri, dibattiti, aperti o a porte chiuse, o la piattaforma attraverso cui farli, come l'emergenza Covid ci ha ormai insegnato.

Tutte le persone registrate riceverebbe immediatamente l'annuncio e l'invito a partecipare.

Il collegamento del sito con i social network consentirebbe di farlo circolare e aumentarne la visibilità e la rintracciabilità. Oggi i social media sono diventati il canale principale di accesso e di scambio delle informazioni anche per i media, specie nel caso dei media online. La reperibilità delle informazioni non può più essere cartacea, in uffici inaccessibili, previe richieste formali; la reperibilità delle informazioni deve essere online, rapida, facilmente individuabile, consultabile, scaricabile, condivisibile.

Il potenziale di un siffatto sistema è facilmente intuibile da parte di tutti, come anche intuibili sono le perplessità che potrebbero derivare da parte di chi non si senta pronto ad una condivisione così aperta e democratica dell'informazione.

Perché non c'è dubbio rispetto al fatto che un sistema del genere vada gestito, e bene, e alimentato. E non vi è dubbio che l'accesso da parte di chiunque alle informazioni rappresenti l'esatto opposto del potere determinato dalla gestione discrezionale delle informazioni stesse. Si tratta, se lo si vuole, di compiere un salto culturale e di trasformare in vera democrazia quella che oggi prende spesso una forma di tecnocrazia. Se da un lato questo comporta dei costi, da un altro lato consente efficienze e risparmi.

Il web è orizzontale, e come tale offre accessibilità a tutte le voci e le posizioni, mettendole tutte sullo stesso piano. Per questa ragione le regole devono essere fissate a priori. Come dicevamo nel capitolo precedente, vanno distinte le informazioni che circostanziano gli impatti oggettivi – positivi o negativi che siano – da quelle che possono alimentare gli impatti percettivi. In altre parole, il sito dovrà avere una sezione bene in vista in cui dovrà essere facilmente identificabile e rintracciabile da chiunque la documentazione tecnico-scientifica.

Questo approccio esige anche uno sforzo di semplificazione del linguaggio, di schematizzazione, di impiego di infografiche, glossari, didascalie che rendano comprensibili i contenuti a tutti.

Il web consente anche il link a fonti esterne.

Una piattaforma del genere dovrà poter ospitare tutte le posizioni degli stakeholder: a tutti verrà dunque richiesto lo stesso sforzo di sistematizzazione delle informazioni e dei dati e di attribuzione di referenze e di fonti affidabili.

Un tale strumento dovrebbe costituire ed essere riconosciuto come la fonte per eccellenza di tutte le informazioni relative al progetto e scoraggiare la produzione di canali di informazione paralleli. Maggiore sarà il grado di completezza, apertura e trasparenza del sito “ufficiale”, minore sarà la tendenza ad utilizzare strumenti alternativi.

Se la piattaforma ufficiale diventa il luogo deputato a raccogliere e fornire tutte le voci in campo, essa diventerà spontaneamente il luogo del dibattito. Ciò potrà avvenire sia mediante un sistema di raccolta organizzata di giudizi e commenti, sottoforma di blog interno al sito, sia mediante l’organizzazione di momenti di confronto digitale, come detto in precedenza.

La documentazione e i materiali informativi contenuti nel sito potranno dunque essere utilizzabili e consultabili anche durante i momenti di confronto, ottimizzando l’informazione a beneficio sia degli stakeholder che dei media.

Gli organi di informazione troveranno nel sito ufficiale del progetto tutte le informazioni ufficiali e tutte le posizioni sull’argomento, potranno scaricare foto, dichiarazioni, mappe, avere informazioni sul progress, sui momenti salienti del percorso approvativo, dei passaggi istituzionali formali.

Immaginiamo ora per un attimo una situazione in cui, per le opere inserite nel Recovery plan, o sblocca-cantieri che dir si voglia, ci possa essere un mega-portale a cui afferiscono tanti siti quante sono le opere da realizzare. Un motore di ricerca condurrà al sito specifico inserendo nome dell'opera o località. Le opere potranno essere ripartite in un elenco per tipologia, per regione, per ente di riferimento. Per ogni opera, nel proprio sito di riferimento vi sarà una descrizione della *governance* del progetto, a chi è demandata, il soggetto responsabile, i contatti, un indirizzo email a cui inoltrare le comunicazioni.

Qualunque soggetto potrà registrarsi al sito di ciascuna opera inserendo le proprie generalità, indicando il motivo per cui è interessato all'opera. La compilazione di alcuni campi (per esempio: cittadino, associazione, stampa, amministratore, impresa etc) consentirà poi l'elaborazione statistica dei dati e lo studio dei processi partecipativi delle decisioni pubbliche, così importante per un Paese come il nostro, ormai sotto ricatto perenne della sindrome NIMBY.

Il Portale sarà una *repository* (in italiano una traduzione semplificata è "archivio") dei processi di costruzione del consenso, consentirà di poter effettuare studi e ricerche, di esaminare i processi anche a posteriori creando un percorso di apprendimento e la creazione di prassi condivise.

Uno strumento del genere, così trasparente, renderebbe **inoltre** molto difficile, se non impossibile, la creazione di quelle pieghe entro le quali si nasconde il virus della corruzione. Renderebbe più difficile l'abuso e il sopruso. Solleciterebbe soggetti privati come le

imprese ad esercitare con maggiore senso di responsabilità il proprio ruolo, si tratti di un'impresa proponente il progetto, o aggiudicataria di un appalto, o di un subappalto. Metterebbe le autorità di controllo in condizione di poter seguire l'iter, intervenire nel corso dello stesso se si ravvedono irregolarità, reperire le informazioni e ricostruire i passaggi a posteriori in caso di necessità di ordine amministrativo o giudiziario.

Immaginiamo che per ogni opera venga indicata la stima della tempistica necessaria per attuare il coinvolgimento degli stakeholder, le procedure autorizzative, le procedure di finanziamento e di appalto. Immaginiamo che in ogni momento sia possibile verificare sulla scala temporale i passaggi effettuati e lo stato di avanzamento dell'opera e che per ogni ritardo rispetto alla tabella di marcia il soggetto responsabile sia chiamato a fornirne la motivazione e la modalità con cui intende ovviare a tale ritardo. Questo processo aiuterebbe a definire, in caso di mancata realizzazione, una stima del costo del "non aver fatto", raccoglierebbe e renderebbe visibili le motivazioni di chi ha bloccato l'opera, le richieste di risarcimento da parte di chi in quell'opera ha creduto, investito, tempo e risorse, pubbliche o private che siano.

Questo sarebbe ancora più rilevante nei casi in cui la mancata realizzazione di un'opera finanziata con risorse comunitarie comporti delle sanzioni, la restituzione dei finanziamenti erogati, delle penali: tutto questo sarebbe visibile a tutti e visibile la responsabilità di tale sperpero di denaro.



## **Un piano concertato delle compensazioni**

Sul come affrontare i casi di sindrome NIMBY è stato scritto parecchio, anche a livello internazionale. Il tema delle compensazioni è centrale in molte delle teorie sociologiche che si sono sviluppate attorno a questo fenomeno.

Un approccio concertato alle compensazioni si basa su alcune assunzioni.

Le compensazioni innanzitutto devono essere oneste e adeguate. Questo è un aspetto molto importante, come importante è la metodologia e i criteri da utilizzare per definire l'entità delle compensazioni. Queste infatti non devono essere oggetto di mercanteggiamento, ma di un'analisi quanto più oggettiva possibile degli impatti, mettendo a confronto - come detto nei capitoli precedenti - gli impatti positivi (a beneficio della collettività, o di gruppi di cittadini o di singoli) e quelli negativi, soppesandoli con dei criteri il più possibile razionali, oggettivi, quantitativi. Facciamo alcuni esempi.

La costruzione di una strada, o di uno svincolo o di un raccordo, può portare vantaggi in termini di riduzione del traffico veicolare in una zona che magari prima era sempre intasata; velocizzazione delle percorrenze – in generale e soprattutto per i pendolari che utilizzano quella strada per andare al lavoro o portare i figli a scuola, o per automezzi che devono venire o arrivare a una zona industriale – e dunque un beneficio sociale distribuito; riduzione dell'incidentalità e dunque dei costi sociali e sanitari; un più facile accesso ad attività commerciali e dunque un vantaggio in termini economici per gli operatori della zona.

Allo stesso tempo, quella strada potrebbe procurare uno svantaggio in termini sociali e sanitari per gli abitanti di prossimità, per via dell'inquinamento acustico e atmosferico derivante; la stessa strada potrebbe avvantaggiare economicamente alcune attività e svantaggiarne delle altre che magari si troverebbero tagliate fuori dai percorsi di percorrenze degli autoveicoli. Una strada ha poi impatti ambientali in termini di consumo di suolo, può essere invasiva in aree inurbate disturbando specie animali o vegetali, può creare maggiore percorrenza di automezzi andando ad aumentare complessivamente la produzione di inquinanti e gas climalteranti (quand'anche su questo sarà necessario effettuare un'analisi comparata pre/post mediante modelli simulativi, per identificare con certezza il saldo positivo o negativo tra la situazione precedente e quella che si creerebbe con la realizzazione del progetto).

È evidente come si renda necessario mappare con estrema precisione gli impatti e gli stakeholder coinvolti, come detto in precedenza, e

a valle di questo andare ad identificare esattamente gli impatti negativi rimanenti per singoli, gruppi o collettività e pianificare sin dall'inizio le modalità più corrette per compensare tali impatti negativi.

In relazione agli abitanti in prossimità della nuova strada o svincolo, per esempio, occorrerà fare un bilanciamento tra vantaggi e danni, ipotizzare sin da subito soluzioni di abbattimento di alcuni impatti (per esempio barriere antirumore, pannelli assorbenti il particolato, alberature). Queste soluzioni andranno previste sin dall'inizio nel progetto e nei relativi costi. La tipologia di soluzioni andrà quindi concertata con associazioni di cittadini e con le singole famiglie. A compensazione di impatti residui potranno esserci opere specifiche che potranno essere proposte, quali modifiche della viabilità locale, del trasporto pubblico (per esempio con l'istituzione di fermate in prossimità delle abitazioni), realizzazione di strutture ricreative, interventi volti a migliorare il benessere e la qualità della vita degli abitanti.

Occorrerà identificare da subito soluzioni innovative per la tutela di fauna e flora autoctona: coinvolgere associazioni ambientaliste locali nell'individuazione di tali problematiche e delle loro soluzioni è estremamente importante sia per affermare la rilevanza delle loro istanze sia per individuare soluzioni a loro congeniali. Anche in questo caso potrebbero essere necessari interventi compensativi, quali azioni di ripopolamento faunistico, piantumazioni e via dicendo.

Le risorse economiche per le compensazioni devono non solo essere previste già in fase progettuale, ma devono essere soggette a una sorta di "investimento" partecipato. In taluni studi si è proposto addirittura

tura che esse dovrebbero essere versate su un conto controllato in modo paritario dai proponenti e dalla comunità candidata a ospitare l'opera.

La logica è sempre quella di cercare di costruire relazioni cooperative con le comunità locali. L'ascolto preventivo degli stakeholder serve proprio a questo. Non si tratta di superare l'opposizione, ma di concertare ogni scelta co-costruendo il progetto, tenendo in considerazione le sue dimensioni tecniche, politiche o simboliche.

La costruzione del consenso attraverso un piano concertato delle compensazioni deve davvero tener conto dei punti di vista e delle argomentazioni degli oppositori, anche per evitare che il conflitto entri in una fase di escalation.

Il criterio che fa sì che una decisione sia legittima è che i soggetti coinvolti la considerino tale, il che può avvenire solo attraverso un processo in cui tutte le parti interessate partecipino alla ricerca della soluzione.

## La normativa italiana sul dibattito pubblico

Questo lavoro potrebbe offrire qualche spunto di riflessione rispetto a quanto già previsto nella normativa, sul tema delicato e centrale del dibattito pubblico.

La disciplina sul dibattito pubblico contenuta nel Codice dei contratti pubblici e nel successivo Regolamento, di cui si parlerà ampiamente più avanti, perfezionano quanto in precedenza già definito in materia dal disegno di legge n. 52 del 30 ottobre 2012, che introduceva l'istituto della consultazione pubblica per la realizzazione delle opere di interesse strategico. Per promuovere un più alto livello di partecipazione delle popolazioni rispetto alla realizzazione di opere strategiche, viene introdotta la procedura di "consultazione pubblica". Ispirata al modello francese del *débat public*, la consultazione permette di verificare preliminarmente la percorribilità di un progetto e consente alle popolazioni coinvolte di conoscere nel dettaglio e valutare le scelte riguardanti la realizzazione e localizzazione delle grandi opere infrastrutturali.

Scopo della consultazione, che non è vincolante per il decisore pubblico, è aumentare in modo significativo il livello di coinvolgimento preventivo delle comunità locali nei processi di realizzazione delle opere strategiche per il Paese. La relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013, nel Capitolo primo, dedicato ai Diritti dei cittadini e partecipazione democratica, indicava già come i grandi interventi infrastrutturali debbano essere decisi solo dopo un ampio e regolato confronto pubblico, per favorire la partecipazione dei cittadini a decisioni che hanno impatto rilevante sull'ambiente. Il dibattito pubblico deve svolgersi nella fase iniziale del progetto, quando tutte le opzioni sono ancora possibili e deve riguardare tanto l'opportunità stessa della costruzione dell'opera quanto le modalità della sua realizzazione. Dallo svolgimento del dibattito pubblico deriverebbero benefici sia in termini di democraticità delle decisioni sia in termini di speditezza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 maggio 2018, n.76 che introduce il “Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico”, è stato adottato in attuazione dell'articolo 22 del nuovo Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), che ha previsto che le amministrazioni e gli enti aggiudicatori pubblici, nel proprio profilo del committente, i progetti di fattibilità relativi alle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio,

nonché gli esiti della consultazione pubblica, comprensivi dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i portatori di interesse. I contributi e i resoconti sono pubblicati, con pari evidenza, unitamente ai documenti predisposti dall'amministrazione e relativi agli stessi lavori.

Il Regolamento è ispirato ai seguenti principi. I grandi interventi infrastrutturali devono essere decisi a seguito di un ampio e regolato confronto pubblico con le comunità locali. Il confronto si deve svolgere nella fase iniziale del progetto, quando tutte le opzioni sono ancora possibili, compresa l'opportunità della realizzazione dell'opera. I risultati del confronto possono servire, oltre che a valutare l'opportunità degli interventi, a migliorare la progettazione delle opere, rendendole più rispondenti ai bisogni della collettività. Il confronto può ridurre la conflittualità sociale che normalmente accompagna la progettazione e realizzazione delle grandi opere.

Il dibattito pubblico è svolto in caso di grandi opere infrastrutturali, industriali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio; il Regolamento fissa i criteri per l'individuazione delle opere, distinte per tipologia e soglie dimensionali e con una casistica ben definita, per le quali lo svolgimento del dibattito pubblico è obbligatorio. In termini generali, rientrano in questa casistica autostrade e strade extraurbane principali, tronchi ferroviari, aeroporti, porti, terminali e piattaforme marittime, interventi per la difesa del mare e delle coste, interporti, elettrodotti, impianti idrici di grandi dimensioni, infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico, turistico, impianti e insediamenti industriali e infrastrutture energetiche.

Il Decreto c.d. “Semplificazioni”<sup>5</sup> (oggi Legge n.120 dell’11.9.2020) ha introdotto alcune modifiche che non cambiano la sostanza dell’impostazione normativa. L’art. 8 comma 6 prevede però che, in considerazione dell’emergenza sanitaria COVID-19 e delle conseguenti esigenze di accelerazione dell’iter autorizzativo di grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull’ambiente, sulla città o sull’assetto del territorio, sino al 31 dicembre 2023, su richiesta delle amministrazioni aggiudicatrici, le regioni possono autorizzare la deroga alla procedura di dibattito pubblico, previo parere favorevole della maggioranza delle amministrazioni provinciali e comunali interessate. In tal caso si consente quindi alle medesime amministrazioni aggiudicatrici di procedere direttamente agli studi di pre-fattibilità tecnico-economica nonché alle successive fasi progettuali, nel rispetto delle norme stabilite dal codice dei contratti pubblici. La disposizione prevede tale possibilità di deroga laddove le regioni ritengano le suddette opere di ‘particolare interesse pubblico e rilevanza sociale’.

---

5 Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (coordinato con la legge di conversione 11 settembre 2020, n. 120, recante: «Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale» (GU n. 228 del 14-9-2020))

## Conclusioni

Ciò che sembra importante e urgente oggi in Italia è un avvio di una riflessione seria su come approcciare, con metodo, un problema che ha dimostrato di “ingessare” il Paese in vari settori – infrastrutture viarie, impiantistica industriale, gestione dei rifiuti – e che rappresenta un nodo che scoraggia gli investimenti nel nostro Paese, e che ha spesso minato la disponibilità “politica” all’erogazione di fondi da parte dell’Europa.

All’Italia (e non solo ad essa) è richiesto, da parte di tutte le plurime e fondamentali componenti dei processi decisionali e dei percorsi realizzativi (istituzioni, forze sociali, imprese, cittadini) uno sforzo di maturità, per superare il trauma rappresentato dall’emergenza Covid e dalle sue conseguenze economiche e sociali: una maturità verso la quale il Paese intero deve essere consapevole di dover tendere.

La ricostruzione del dopoguerra vedeva una società presa dalla fibrillazione di una crescita e di un benessere improvviso, de-

siderato; c'era la voglia di migliorare le proprie condizioni di vita, le conoscenze, l'emancipazione; la volontà e la determinazione di far crescere le aziende, i mercati; si re-immaginavano città e si disegnavano nuovi stili e modelli di vita.

Oggi siamo in una condizione diversa; gli effetti della pandemia non si sono esauriti e faticiamo a capire quanto estesi potranno essere e quali ripercussioni potranno avere. C'è una popolazione ancora disorientata da un cambiamento di vita così enorme, repentino, planetario. Ci sono le imprese che combattono con l'incertezza economica dei mercati, nazionale e ancor più internazionali.

Oggi, più di ieri, occorre investire in modelli e processi decisionali inclusivi, in cui l'ascolto e la mediazione riducono i rischi dell'incertezza e la partecipazione rinsalda le relazioni tra parti della società che tendono a chiudersi, in un processo molto simile inconsciamente a quanto avviene tra singoli individui, col distanziamento sociale.

Occorre anche riflettere sul fatto di come le misure di sicurezza relative alla riduzione del rischio pandemia rendano necessario individuare strumenti e soluzioni alternative a quelle tradizionali per articolare il dibattito pubblico in un momento in cui riunioni, assemblee, manifestazioni sono vietate o altamente sconsigliabili. Lo sviluppo di processi che utilizzino le tecnologie digitali, oggi indispensabili, saranno comunque utili anche quando il Covid-19 sarà un ricordo, perché costituiscono una formula moderna, agile e flessibile in grado di facilitare l'espressione, la mappatura, l'interscambio e l'archiviazione di documenti, pareri, istanze e opinioni.

Il percorso partecipativo, il dibattito pubblico non devono però essere considerati qualcosa di fine a se stesso: lo scopo è arrivare a decisioni partecipate e negoziate, deve esserci un punto di arrivo del processo decisionale, nel rispetto dei tempi, degli interessi in gioco, degli sforzi economici profusi.

Questo lavoro è stato aperto con un riferimento ai costi del non-fare e su questo stesso punto gli autori insistono nel ritornare nelle righe conclusive: l'Italia non può permettersi di proporre opere da finanziare con fondi europei che siano poi oggetto di percorsi di dibattito pubblico non efficaci nello sviscerare e risolvere le questioni, entro i tempi previsti.

Non tutte le opere sono realizzabili; i progetti sono perfettibili; le localizzazioni possono essere modificate: tutto questo trova in un dibattito pubblico ben svolto un fortissimo alleato allo scopo di individuare la soluzione ottimale, quella che massimizzi i vantaggi e minimizzi i costi e i disagi. Ma il percorso di analisi, valutazione, discussione e infine decisione ha un inizio e deve avere una fine, deve essere condotto in modo chiaro, efficace (in queste pagine si è cercato di offrire qualche spunto per un approccio metodologico), in un arco temporale predefinito, allo scopo di addivenire a decisioni certe, che portino o all'annullamento del progetto o alla sua realizzazione, in tempi altrettanto rapidi.

La pandemia e i suoi effetti deleteri sull'economia e di conseguenza sul benessere dei cittadini, ci impongono uno sforzo di riflessione rapida su questi aspetti, ci obbligano a modificare qualche ingranaggio di un sistema che oggi si inceppa troppo spesso.

L'istituzione e l'avvio dell'attività della Commissione nazionale per il dibattito pubblico rappresentano un momento importante di avvio del percorso di attuazione del Regolamento, che sarà importante far coincidere con la partenza dei progetti per la ricostruzione del Paese.

La ricostruzione post-Covid necessita di approcci culturali coraggiosi, di un laboratorio di progettazione con regole nuove. Nel dibattito che potrà nascere attorno a questa tematica, sarà importante tener presente che la metodologia qui suggerita è qualcosa di relativamente semplice da realizzare anche da punto di vista tecnico, ma che richiede una precisa volontà, cui seguano decisioni urgenti e stabili.

## Appendice

**Scheda tratta da *Una nuova forma di partecipazione: il dibattito pubblico sulle grandi opere infrastrutturali*.  
Ufficio Valutazione Impatto, Senato della Repubblica, a cura di Stefano Marci, Settembre 2018**

*Il Regolamento definisce il dibattito pubblico come il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi.*

*Il dibattito pubblico consiste in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni e istituzioni. Esso deve essere organizzato e gestito in relazione alle caratteristiche dell'intervento e alle peculiarità del contesto sociale e territoriale di riferimento.*

*Il dibattito pubblico si svolge nelle fasi iniziali di elaborazione di un progetto di un'opera o di un intervento, in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità ovvero del documento di fattibilità delle alternative progettuali, quando il proponente è ancora nelle condizioni di poter scegliere se realizzare l'opera e quali modifiche apportare al progetto originale.*

*Il progetto di fattibilità tecnica ed economica rappresenta il primo dei tre livelli in cui si articola la progettazione in materia di lavori pubblici,*

*seguito dal progetto definitivo e del progetto esecutivo; esso individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire.*

*Ai soli fini delle attività di programmazione triennale dei lavori pubblici e dell'espletamento delle procedure di dibattito pubblico nonché dei concorsi di progettazione e di idee, il progetto di fattibilità può essere articolato in due fasi successive di elaborazione. In tutti gli altri casi, il progetto di fattibilità è sempre redatto in un'unica fase di elaborazione. Il progetto di fattibilità deve consentire, ove necessario, l'avvio della procedura espropriativa.*

*I soggetti coinvolti nel dibattito pubblico sono l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore, il coordinatore del dibattito pubblico e la Commissione nazionale per il dibattito pubblico. L'amministrazione aggiudicatrice proponente l'opera soggetta a dibattito pubblico è il soggetto che indice e cura lo svolgimento del dibattito pubblico e ne sostiene i relativi costi, previsti negli oneri di progettazione dell'intervento.*

*Per la progettazione e la gestione del dibattito pubblico, l'amministrazione aggiudicatrice si avvale della collaborazione del coordinatore del dibattito pubblico, che deve svolgere le attività affidategli con responsabilità e autonomia professionale:*

*È prevista l'istituzione, senza oneri a carico della finanza pubblica, di una commissione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il compito di raccogliere e pubblicare informazioni sui dibattiti pubblici in corso di svolgimento o conclusi e di proporre raccomandazioni per lo svolgimento del dibattito pubblico sulla base dell'esperienza maturata. L'istituzione della Commissione nazionale per il dibattito pubblico è demandata a un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare entro 15 giorni dalla data di entrata in vigore del Regolamento stesso.*

*La Commissione è composta da:*

*a) 2 rappresentanti, di cui uno con funzioni di Presidente, designati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;*

*b) 3 rappresentanti designati dal Presidente del Consiglio dei ministri;*

*c) 5 rappresentanti ciascuno designato, rispettivamente, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro dello sviluppo economico, dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, dal Ministro della giustizia e dal Ministro della salute;*

*d) 5 rappresentanti nominati dalla Conferenza unificata, di cui due in rappresentanza delle regioni, uno dall'UPI e due dall'ANCI.*

*Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti può nominare, su proposta della Commissione, sino a tre esperti competenti in materia di mediazione dei conflitti, progettazione partecipata e dibattito pubblico, che prendono parte ai lavori della Commissione senza diritto di voto. La Commissione può avvalersi del supporto dei dipartimenti, della Struttura tecnica di missione e delle società in house del MIT.*

*La Commissione:*

*a) monitora il corretto svolgimento della procedura di dibattito pubblico e il rispetto della partecipazione del pubblico, nonché la necessaria informazione durante la procedura;*

*b) propone raccomandazioni di carattere generale o metodologico per il corretto svolgimento del dibattito pubblico;*

*c) garantisce che sia data idonea e tempestiva pubblicità ed informazione in ordine alle determinazioni adottate per il proprio funzionamento, alle modalità della procedura del dibattito pubblico, ai pareri resi, alla documentazione tecnica riguardante l'intervento oggetto del dibattito pubblico nonché ai risultati delle consultazioni in corso o concluse;*

*d) organizza le attività di cui alle lettere a) e c) a livello territoriale, con il coinvolgimento attivo degli enti territoriali interessati dalla realizzazione dell'opera che le devono segnalare eventuali criticità relative*

*alle modalità operative e tecniche di svolgimento del dibattito pubblico e devono collaborare al fine di individuare le soluzioni migliori per le comunità locali;*

*e) presenta al Governo e alle Camere, entro il 30 giugno con cadenza biennale, una relazione sulle risultanze delle attività di monitoraggio svolte nel biennio precedente, evidenziando le criticità emerse nel corso delle procedure di dibattito svolte, suggerendo, altresì, soluzioni finalizzate ad eliminare eventuali squilibri nella partecipazione nonché a promuovere forme di contraddittorio quali momenti di interazione costruttiva.*

*L'amministrazione aggiudicatrice:*

*(1) individua, secondo i propri ordinamenti, il soggetto titolare del potere di indire il dibattito pubblico*

*(2) trasmette alla Commissione una comunicazione, con allegato il progetto di fattibilità ovvero il documento di fattibilità delle alternative progettuali, che contiene l'intenzione di avviare la procedura, la descrizione degli obiettivi e le caratteristiche del progetto e indica uno o più soggetti che la rappresentino in tutte le fasi del dibattito pubblico*

*(3) elabora il dossier di progetto dell'opera, scritto in linguaggio chiaro e comprensibile, in cui è motivata l'opportunità dell'intervento e sono descritte le soluzioni progettuali proposte, comprensive delle valutazioni degli impatti sociali, ambientali ed economici.*

*Il coordinatore del dibattito pubblico:*

*(1) valuta, ed eventualmente richiede, per una sola volta ed entro 15 giorni dalla sua ricezione, integrazioni e modifiche al dossier di progetto dell'opera predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice*

*(2) progetta le modalità di svolgimento del dibattito pubblico ed elabora, entro un mese dal conferimento dell'incarico, il documento di progetto del dibattito pubblico, stabilendo i temi di discussione, il calendario degli incontri e le modalità di partecipazione e comunicazione al pubblico*

*(3) definisce (e successivamente attua) il piano di comunicazione e informazione al pubblico; organizza e aggiorna il sito internet del dibattito pubblico.*

*Dal momento della presentazione e contestuale pubblicazione del dossier di progetto dell'opera sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice, ha avvio il dibattito pubblico, che consiste in incontri di informazione, approfondimento, discussione e gestione dei conflitti, in particolare nei territori direttamente interessati, e nella raccolta di proposte e posizioni da parte di cittadini, associazioni e istituzioni.*

*Il coordinatore del dibattito pubblico ha il compito di favorire il confronto tra tutti i partecipanti al dibattito e far emergere tutte le posizioni in campo, anche attraverso il contributo di esperti. Esso deve inoltre segnalare alla Commissione eventuali anomalie nello svolgimento del dibattito pubblico e sensibilizzare l'amministrazione aggiudicatrice al rispetto dei tempi di svolgimento della procedura.*

*L'amministrazione aggiudicatrice, dal canto suo, deve fornire le informazioni sull'intervento e, ove significativo, sulle alternative progettuali esaminate nella prima fase del progetto di fattibilità, nonché partecipare in modo attivo agli incontri e alle attività previste dal dibattito pubblico e fornire il supporto necessario per rispondere ai quesiti emersi nel corso dello stesso.*

*Il dibattito pubblico ha una durata massima di quattro mesi, che decorrono dalla pubblicazione del dossier di progetto dell'opera sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice. Su proposta del coordinatore del dibattito pubblico, il titolare del potere di indire il dibattito pubblico può prorogarne la durata di ulteriori due mesi in caso di comprovata necessità.*

*Entro 30 giorni dalla scadenza del termine, il coordinatore del dibattito pubblico presenta all'amministrazione aggiudicatrice e alla Commissione, una relazione conclusiva sull'andamento dell'intera procedura che contiene:*

*a) la descrizione delle attività svolte, comprensiva delle indicazioni circa il numero degli incontri e dei partecipanti, le modalità di gestione e l'andamento degli incontri, gli strumenti di comunicazione utilizzati, le statistiche di accesso e consultazione del sito internet del dibattito pubblico;*

b) *la sintesi dei temi, delle posizioni e delle proposte emerse nel corso del dibattito;*

c) *la descrizione delle questioni aperte e maggiormente problematiche rispetto alle quali si chiede all'amministrazione aggiudicatrice di prendere posizione nel dossier conclusivo.*

*Entro due mesi dalla ricezione della relazione conclusiva del coordinatore, l'amministrazione aggiudicatrice, valutati i risultati e le proposte emersi nel corso del dibattito pubblico, redige il dossier conclusivo in cui evidenzia la volontà o meno di realizzare l'intervento, le eventuali modifiche da apportare al progetto, le ragioni che hanno condotto a non accogliere eventuali proposte. Al dossier conclusivo dell'amministrazione aggiudicatrice è allegata la relazione conclusiva del coordinatore, che ne costituisce parte integrante.*

*I risultati delle consultazioni svolte nell'ambito del dibattito pubblico devono essere pubblicati sul sito dell'amministrazione aggiudicatrice, su quello della Commissione e su quelli delle amministrazioni locali interessate dall'intervento. Essi sono inoltre trasmessi dall'amministrazione aggiudicatrice all'autorità competente per la presentazione dell'istanza di valutazione di impatto ambientale.*

*Alla Commissione è affidato il compito di monitorare il corretto svolgimento delle procedure e di illustrare le risultanze di tale attività in una relazione da presentare ogni due anni a Governo e Parlamento.*

## *Postfazione*

La stagione che si apre per l'Italia in questo autunno 2020, nel pieno di un'emergenza sanitaria ancora in corso legata alla pandemia del Covid-19, è densa di difficoltà e di sfide sul piano economico e sociale ma è anche foriera di opportunità, sul piano della crescita culturale del Paese.

Interpretare i fenomeni causati dagli effetti della pandemia mentre li stiamo vivendo è uno sforzo enorme che impone lucidità, capacità di osservazione e apertura alla riflessione.

Questo periodo è destinato a cambiare per sempre i nostri stili di vita, le modalità di lavoro, il modo di fare impresa: cambia la percezione della mobilità, il senso delle relazioni internazionali; gli scambi culturali potranno risentirne; le limitazioni nelle relazioni interpersonali, il senso del pericolo, i vincoli nell'immaginare orizzonti geograficamente ampi e frontiere permeabili cambieranno la percezione dell'accessibilità e della libertà, specie nelle generazioni che si debbono ancora affacciare al mondo esterno, per studio, per lavoro o per scelta di vita.

Tutti noi siamo chiamati in questo momento a osservare i cambiamenti sociali con grandissima attenzione, traendone degli spunti di riflessione che possano alimentare il pensiero e l'azione che serve al Paese per governare questa fase. Non potremo superare indenni questo momento ma potremo sfruttare la congiuntura per ridisegnare una società nuova.

Con tale spirito e in coincidenza col decennale della casa editrice che ricorre nel 2021, ho voluto promuovere questo contributo nell'ambito della collana di saggistica "EsperiMenti", che ha già affrontato alcuni temi rilevanti, in ambito economico, politico e sociale.

La mia formazione in scienza della politica e l'esperienza professionale nel settore della comunicazione sui temi ambientali mi hanno portato spesso a riflettere sulla necessità di sviluppare una metodologia per il dibattito pubblico nella quale la comunicazione abbia un ruolo centrale; questo è sempre più evidente col mutare rapido del mondo dell'informazione e dei social media ed è ancor più necessario in questo periodo in cui le modalità di relazioni interpersonali e collettive e i momenti fisici di incontro sono limitati dalle disposizioni legate alla pandemia.

L'intenso scambio di vedute e di pensiero con Stefano Laporta, figura di grande esperienza e di riferimento in Italia che ha contribuito in vari modi alla crescita di una cultura dello sviluppo sostenibile e al quale sono legata da un rapporto di grande stima, ha prodotto questo scritto, che sarà diffuso a titolo gratuito e che

vuole solo essere uno spunto per l'avvio di un dibattito più ampio e un suggerimento per chi sarà in prima linea nella realizzazione dei progetti e delle opere che aiuteranno l'Italia a risollevarsi e a ingranare una nuova marcia.

*L'editore*

## **Stefano Laporta**

*Nato a Lecce e romano di adozione, è a capo dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) e, in questo ruolo, presiede anche il Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (SNPA). È presidente della Consulta degli Enti Pubblici di Ricerca (CONPER). Dal 2016 coordina il Comitato consultivo dell'Ispettorato nazionale per la Sicurezza Nucleare e la Radioprotezione (ISIN). Dell'ISPRA è stato precedentemente Direttore Generale e ancor prima Subcommissario. Viceprefetto, è stato Vice Commissario Straordinario del Governo per l'emergenza ambiente e rifiuti nella Regione Lazio e Capo di Gabinetto del Ministero per le Pari Opportunità.*

## **Ilaria Catastini**

*Nata a Livorno e romana di adozione, si è laureata in Scienze Politiche all'Università statale di Milano. Si occupa da trent'anni di sostenibilità e di comunicazione legata alle tematiche ambientali nei settori della chimica, delle infrastrutture, dell'energia e dei rifiuti e oggi segue questi temi come dirigente in un grande gruppo italiano. È co-fondatrice e past president di 'Anima per il sociale nei valori di impresa' e membro dei Comitati scientifici di ChemTech e di 'Next, Nuova economia per tutti'. Ha fondato nel 2011 la casa editrice indipendente Albeggi Edizioni.*

*Grafica e impaginazione Chiara Bongiovanni*

*Stampato nel mese di ottobre 2020 da MDF*

*Una riflessione in merito al tema del dibattito pubblico sulle grandi opere, con alcuni spunti metodologici per migliorare i processi di coinvolgimento degli stakeholder, garantire la trasparenza del confronto, rendere più oggettivi possibile i processi decisionali e più rendicontabile il percorso.*

*La ripresa economica post Covid è una sfida per l'Italia ma anche una grande occasione per migliorare l'efficienza di alcuni processi, quali quelli partecipativi propedeutici alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali, industriali, civili, anche grazie alle tecnologie dell'informazione e ai nuovi mezzi di comunicazione digitale.*

*Un tema importante alla luce degli indirizzi normativi e urgente in relazione ai programmi di impiego delle risorse per la ricostruzione e ai vincoli della situazione sanitaria attuale.*