

Grandi opere infrastrutturali e costruzione del consenso¹

Paola Pucci

Politecnico di Milano, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Milano, Italia

Un tema centrale per la fattibilità di grandi opere infrastrutturali riguarda, in Italia, l'innovazione delle procedure di consultazione, oggi inefficaci nel garantire qualità, equità e realizzabilità degli interventi. La ricerca di procedure di concertazione strutturate, ripercorribili e flessibili in grado di offrire trasparenza e diritti di accesso ai diversi soggetti in gioco nella fase di definizione del progetto, va letta non solo come 'soluzione' per costruire consenso intorno al progetto infrastrutturale e ridurre i conflitti, ma anche come opportunità per incidere sulla qualità stessa dell'opera infrastrutturale. La necessità di ripensare le procedure di consultazione istituzionali deriva dalla considerazione dell'utilità di istituzionalizzare – cioè di consolidare all'interno dei processi di governance routinari e verso un ulteriore livello rappresentato da norme e valori culturali ampiamente condivisi – forme di dibattito pubblico su opere infrastrutturali in progetto che debbono essere regolate per garantire legittimità, trasparenza e partecipazione dei diversi soggetti. La sezione monografica offre un quadro delle modalità con cui, in altri paesi europei, è stata affrontata la fase di istituzionalizzazione di procedure di progettazione di grandi opere infrastrutturali, evidenziando opportunità e limiti di tali procedure, se messe alla prova dei fatti

«Più che concertazione spesso si tratta di 'contrattazione', anomala rispetto alle esperienze straniere. Contrattazione tra una pluralità di soggetti che si muovono in ordine sparso, che trattano tra loro in forme poco trasparenti, che promuovono o difendono interessi dichiaratamente di parte.

Concertare non vuol dire 'aprire un tavolo' tra governo e parti sociali e poi 'vedere cosa succede'.

Significa, al contrario, partire da una diagnosi sufficientemente condivisa dei problemi da affrontare, considerando gli interessi di tutti coloro che sono toccati anche indirettamente dalla decisione. Significa predisporre una adeguata base di informazione, accessibile a tutti, per identificare con chiarezza gli scenari alternativi e le loro implicazioni» (Maurizio Ferrera, 2007)

Grandi opere infrastrutturali e costruzione del consenso in Italia

L'innovazione delle procedure di consultazione per la fattibilità di grandi opere infrastrutturali riveste una particolare importanza in Italia dove gli strumenti e le norme in materia, così come i processi negoziali e le esperienze di concertazione attivati su singole opere o parti di queste, hanno dimostrato di essere inefficaci nel garantire qualità, equità e realizzabilità degli interventi.

Porre l'attenzione sulla necessità di ripensare le procedure di consultazione istituzionali deriva non solo dalla utilità di ricercare una prospettiva alternativa a quella sino ad ora praticata che passi attraverso la definizione di regole per la costruzione di 'istituti partecipativi', ma più in generale dalla considerazione dell'utilità di istituzionalizzare – cioè di consolidare all'interno dei processi di governance routinari e verso un ulteriore livello rappresentato da norme e valori culturali ampiamente condivisi (Healey, 2004) – forme di dibattito pubblico e processi di consultazione promossi su opere infrastrutturali in progetto che debbono essere regolati per garantire legittimità, trasparenza e diritti di accesso ai diversi soggetti coinvolti nella fase di definizione del progetto.

Se la Legge Obiettivo ha dei limiti ...

Sono noti i limiti di contenuto e di applicazione della Legge Obiettivo² che, introducendo forme di centralismo e di 'verticalizzazione' nelle procedure decisionali, ha azzerato il confronto con i territori, con effetti opposti a quelli per i quali la legge stessa era stata pensata (semplificazione delle proce-