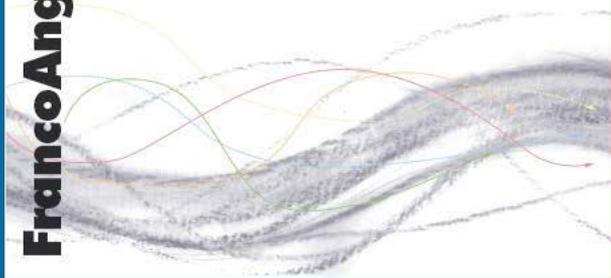


**Silvio Franco**

**OPINIONE PUBBLICA  
E IMPATTO  
DELLE INFRASTRUTTURE**

**L'aeroporto di Viterbo**

**FrancoAngeli**





I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

**Silvio Franco**

**OPINIONE PUBBLICA  
E IMPATTO  
DELLE INFRASTRUTTURE**

**L'aeroporto di Viterbo**

**FrancoAngeli**

Volume stampato con il contributo finanziario del Dipartimento di Economia e Impresa (DEIM) dell'Università degli Studi della Tuscia.

La stesura del volume è stata curata dai seguenti autori:

Premessa e Introduzione - *Silvio Franco*

Capitolo 1 - *Silvio Franco*

Capitolo 2

Paragrafo 1 - *Silvio Franco, Maria Nucera, Barbara Pancino*

Paragrafo 2 - *Clara Cicatiello, Silvio Franco, Maria Nucera*

Paragrafo 3 - *Silvio Franco*

Capitolo 3

Paragrafo 1 - *Maria Nucera, Francesca Selva*

Paragrafo 2 - *Silvio Franco, Francesca Selva*

Paragrafo 3 - *Silvio Franco*

Considerazioni finali - *Silvio Franco*

Hanno collaborato alla raccolta dei dati e delle informazioni:

*Maria Nucera*

*Francesca Selva*

*Andrea Serafini*

In copertina: *Flusso Noise*, disegno di Mariella Biglino  
per il gruppo di ricerca Noise ([www.grupponoise.it](http://www.grupponoise.it))

Copyright © 2012 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Premessa</b>	pag.	7
1. Le infrastrutture in Italia dal dopoguerra ad oggi	»	8
2. Impatto economico delle infrastrutture di trasporto	»	12
3. La partecipazione dei cittadini alle scelte infrastrutturali	»	16
<b>Introduzione</b>	»	21
<b>1. L'aeroporto di Viterbo</b>	»	25
1. Verso la realizzazione dello scalo?	»	25
2. Il problema dei collegamenti	»	42
3. Valutazione dell'impatto economico	»	50
4. Le posizioni degli attori locali	»	56
<b>2. L'opinione dei cittadini</b>	»	65
1. Descrizione dell'indagine	»	65
2. Informazione e opinioni sull'aeroporto	»	70
3. Favorevoli o contrari?	»	78
<b>3. Media locali e formazione delle opinioni</b>	»	85
1. <i>Mass media</i> e opinione pubblica	»	85
2. Uno studio sulla stampa locale	»	98
3. Stampa locale e opinione dei cittadini	»	114
<b>Considerazioni finali</b>	»	125
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	131



## *Premessa*

Lo sviluppo equilibrato della rete infrastrutturale è senza dubbio un indicatore dell'efficienza di un Paese e delle capacità di programmare e di agire delle sue istituzioni.

La questione della realizzazione delle infrastrutture di collegamento, andando a incidere su aspetti cruciali quali i trasporti pubblici, la mobilità privata, il pendolarismo per motivi di lavoro, la logistica delle imprese, gli spostamenti per turismo, riguarda, in modo più o meno diretto, tutti i cittadini. È naturale, quindi, che l'opinione pubblica presti costante attenzione a questi temi, i quali, di conseguenza, trovano un'ampia eco sui media.

Tuttavia, le decisioni sul sistema delle infrastrutture, siano esse a scala locale o di livello più ampio, raramente vedono coinvolte in modo attivo le comunità sulle quali si trasferiscono in modo più diretto gli impatti economici, sociali e ambientali di tali decisioni.

Ciò accade sia per la programmazione di lungo periodo degli interventi infrastrutturali, che dovrebbe essere inserita in una strategia condivisa di sviluppo dei territori, sia per le scelte relative a singole opere, per la realizzazione delle quali il consenso dei cittadini appare un prerequisito ineludibile. Infatti, il coinvolgimento formale delle comunità locali nelle decisioni infrastrutturali, che, a differenza di altri Paesi europei, non trova spazio nella legislazione italiana, viene considerato più una pericolosa fonte di complicazione piuttosto che una risorsa da valorizzare per prevenire e risolvere potenziali conflitti fra amministrazioni e cittadini (Tonetti, 2009).

Chiaramente il livello e le forme di consultazione “dal basso” riguardo le questioni relative agli interventi sulla rete infrastrutturale sono fortemente influenzati dalla tipologia delle opere, dalla loro dimensione – sia economica che spaziale – e dal contesto sociale e territoriale in cui si vanno ad inserire. Rispetto a quest'ultimo aspetto va considerato come esistano numerosi fenomeni esterni al settore, come il rafforzamento dell'Unione Eu-

ropea e della sua capacità di influenzare le politiche nazionali, la globalizzazione sempre più spinta, l'interesse crescente alla valutazione degli effetti economici delle scelte infrastrutturali, le norme che regolano la valutazione del loro impatto ambientale, che sono in grado di influenzare pesantemente le scelte di politica dei trasporti anche su scala locale (Senn, 2006). Se a questo si aggiungono gli stringenti vincoli di bilancio che, a livello di governo nazionale e di amministrazioni locali, limitano drasticamente le risorse disponibili per gli interventi infrastrutturali, spesso insufficienti a garantire la manutenzione ordinaria delle opere esistenti, il quadro appare certamente molto complesso.

L'equilibrio della dotazione strutturale, cui si è fatto riferimento in apertura, dovrebbe rappresentare proprio il compromesso efficiente fra le necessità infrastrutturali del territorio, il modello condiviso di sviluppo economico e sociale, la disponibilità di risorse finanziarie, il rispetto dei vincoli ambientali e la volontà delle comunità locali.

In questa premessa, lungi dal trattare in modo approfondito tali complesse tematiche, verranno toccate alcune questioni generali che definiscono il quadro entro cui sono stati sviluppati i contenuti di questo volume.

Ci si soffermerà, inizialmente, sull'evoluzione della dotazione infrastrutturale nel nostro Paese arrivando a tracciare un quadro sintetico della situazione attuale in relazione agli altri principali Paesi europei.

A seguire, si accennerà ai legami esistenti fra la presenza di infrastrutture di trasporto e lo sviluppo economico del territorio; un legame, come si vedrà, che si presenta assai più articolato di quanto si potrebbe pensare.

Verrà poi affrontata una questione strettamente connessa ai processi di realizzazione delle infrastrutture locali, ovvero l'importanza della partecipazione dei cittadini nelle decisioni che riguardano lo sviluppo del territorio e le forme attraverso cui tale partecipazione può concretizzarsi.

## **1. Le infrastrutture in Italia dal dopoguerra a oggi**

Dopo la Seconda Guerra Mondiale, l'Italia ha vissuto un grande sviluppo infrastrutturale, avviato, grazie al sostegno del Piano Marshall, con la ricostruzione di case, porti, scali ferroviari e nodi stradali.

Questa fase ha raggiunto l'apice con la realizzazione di infrastrutture di importanza cruciale nel sostenere e promuovere lo sviluppo italiano, quali l'Autostrada del Sole Milano-Napoli<sup>1</sup> e la prima rete ferroviaria ad alta ve-

<sup>1</sup> A quel tempo l'autostrada più lunga d'Europa che fu costruita in soli cinque anni.

locità Milano-Bologna-Firenze-Roma-Napoli (con la tratta percorsa dal famoso “Pendolino”).

Alla fine degli anni Sessanta, dunque, l’Italia era tra i primi Paesi europei per dotazione di infrastrutture di trasporto e mobilità. Successivamente, lo sviluppo di questo settore è stato condizionato dai mutamenti della società che si sono accompagnati, e spesso hanno determinato, un assetto istituzionale più articolato e complesso (Signorini, 2009).

L’afferinarsi di nuovi paradigmi etici, da cui è derivata una maggiore consapevolezza riguardo agli aspetti ambientali e sociali, ha favorito la progressiva introduzione di vincoli normativi alla costruzione di grandi infrastrutture, imponendo un’attenta valutazione preliminare degli inevitabili impatti negativi determinati dalla loro realizzazione.

È seguita, negli anni ’80, una stagione positiva per la programmazione nel settore dei trasporti, tale da permettere la realizzazione di diversi Piani finalizzati allo sviluppo della rete infrastrutturale nazionale<sup>2</sup>. Tuttavia, a causa della lenta e parziale armonizzazione degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, per molti anni si è avuto un arresto nella realizzazione di opere pubbliche di rilievo.

A partire dagli anni ‘90 è divenuto centrale il tema delle infrastrutture in Europa<sup>3</sup>; in questo quadro appare evidente il divario fra l’Italia e i grandi Paesi europei: rete autostradale congestionata a nord e poco ramificata al sud, alta velocità ferroviaria in grave ritardo, offerta aeroportuale da modernizzare e da razionalizzare (Signorini, 2009).

Questa situazione si è prolungata fino ad oggi, con gravi ritardi nella realizzazione delle infrastrutture e scarsa ottimizzazione di costi e tempi di progettazione e costruzione. Infatti, gran parte dei progetti di potenziamento e miglioramento delle reti di trasporto è in grave ritardo rispetto ai tempi di realizzazione originariamente previsti<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Ci si riferisce in particolare al “Piano Decennale della Viabilità” del 1982 e al “Piano Generale dei Trasporti” del 1984.

<sup>3</sup> L’Unione Europea definisce i passi necessari per la costruzione di un sistema trans-europeo dei trasporti a sostegno del completamento del Mercato Unico.

<sup>4</sup> Al fine di velocizzare e garantire l’iter di progettazione e costruzione di infrastrutture per il rilancio delle attività produttive, nel 2001 è stata introdotta la Legge n.443 che stabilisce le procedure accelerate di approvazione e finanziamento delle grandi opere inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche approvato dal CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, organismo statale creato con Legge n. 48 del 27 febbraio 1967). Tale testo, successivamente integrato dalla Legge 166/2002 e dai relativi decreti legislativi di attuazione, è chiamata la “Legge Obiettivo” e prevede procedure speciali per l’approvazione di progetti inseriti nel Programma, intese ad assicurare il contenimento dei tempi di istruttoria e dei costi delle opere rispetto alle procedure ordinarie.

Per meglio comprendere l'attuale situazione italiana riguardo alla dotazione delle principali infrastrutture di trasporto, rispetto al contesto continentale e, più in particolare, agli altri grandi Paesi europei, è utile fare riferimento ad alcuni dati comparativi.

La tabella 1 riporta la situazione in termini assoluti sulla base dei più recenti dati disponibili – al 2009 per ferrovie e autostrade, al 2008 per gli aeroporti – e la variazione percentuale rispetto alla prima rilevazione Eurostat disponibile, che risale a 12 anni prima per ferrovie e autostrade, a 6 anni prima per gli aeroporti (Eurostat, 2011).

*Tabella 1 – Infrastrutture di trasporto nei principali Paesi europei*

(Fonte: Elaborazione su dati Eurostat, 2011)

<i>Paese</i>	<i>Ferrovie (km)</i>		<i>Autostrade (km)</i>		<i>Aeroporti (numero)*</i>	
	<i>2009</i>	<i>Var. 98-09</i>	<i>2009</i>	<i>Var. 98-09</i>	<i>2008</i>	<i>Var. 03-08</i>
Italia	24.179	8,8%	6.629	2,3%	44	4,8%
Germania	70.557	-9,7%	12.813	12,1%	75	2,7%
Francia	51.217	4,2%	11.163	20,0%	78	-2,5%
Regno Unito	31.119	-9,3%	3.674	3,4%	55	1,9%
Spagna	14.781	n.d.	13.515	63,4%	40	5,3%
Europa	363.952	-0,3%	68.986	24,5%	671	3,5%

\* Con traffico superiore a 15.000 passeggeri/anno

La situazione dell'Italia non appare particolarmente brillante, anche se emergono alcuni elementi relativamente positivi. Fra questi è possibile citare un importante incremento della rete ferroviaria – che invece a livello europeo appare soggetta a una tendenziale riduzione della sua estensione – e una crescita del numero degli aeroporti, in linea con la Spagna e superiore a quella degli altri Paesi. In generale, tuttavia, tutte le reti – ferroviaria, autostradale e aeroportuale – sono meno sviluppate in termini assoluti di quanto si osserva negli altri principali Paesi europei.

Questa situazione viene in parte ridimensionata guardando agli indici di dotazione infrastrutturale calcolati rispetto alla popolazione residente e alla superficie territoriale (tabella 2).

Si osserva, infatti, come la distribuzione delle reti di comunicazione rispetto all'estensione nazionale ponga l'Italia in una situazione paragonabile a quella degli altri principali Paesi europei e molto al di sopra della media continentale. La situazione peggiora, in particolare per il numero di aéro-

porti, se si considera l'indice che rapporta la dotazione delle infrastrutture di trasporto agli abitanti; in questo caso l'Italia, com'era facile prevedere considerando che è uno dei Paesi europei con la più elevata densità di popolazione, si trova in una posizione abbastanza arretrata rispetto alla media continentale.

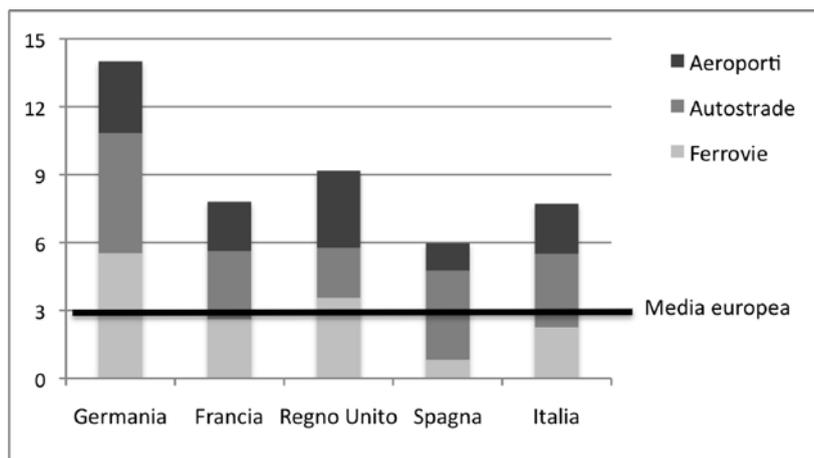
In definitiva, i dati confermano il ritardo nello sviluppo infrastrutturale cui si faceva cenno in precedenza; tuttavia, la situazione non appare così grave, soprattutto se letta rispetto all'estensione del nostro Paese (figura 1).

*Tabella 2 – Indici di dotazione infrastrutturale dei principali Paesi europei*

(Fonte: Elaborazione su dati Eurostat, 2011)

Paese	Ferrovie (km)		Autostrade (km)		Aeroporti (numero)*	
	per 1.000 km <sup>2</sup>	per milione di abitanti	per 1.000 km <sup>2</sup>	per milione di abitanti	per 1.000 km <sup>2</sup>	per milione di abitanti
Italia	80,3	401	22,0	110	0,15	0,73
Germania	197,6	863	35,9	157	0,21	0,92
Francia	93,6	791	20,4	172	0,14	1,21
Regno Unito	127,0	502	15,0	59	0,22	0,89
Spagna	29,3	321	26,8	294	0,08	0,87
Europa	35,8	726	6,8	138	0,07	1,34

\* Con traffico superiore a 15.000 passeggeri/anno



*Figura 1 – Indice di dotazione infrastrutturale dei principali Paesi europei*

In tali condizioni non sembra giustificata una strategia che punti a un generico e indiscriminato aumento delle infrastrutture, appare invece più ragionevole ed efficiente un approccio che individui gli interventi strategici, in base alle loro potenzialità di generare un impatto economico positivo sul territorio e tenendo conto di modelli di sviluppo coerenti con le vocazioni dei luoghi e con le aspirazioni delle comunità locali.

## 2. Impatto economico delle infrastrutture di trasporto

Recenti ricerche hanno dimostrato come la presenza di infrastrutture di trasporto (puntuali e lineari) rappresenti un elemento che caratterizza le realtà economiche più competitive e dinamiche<sup>5</sup>. Tuttavia non può essere ignorato che il ruolo ricoperto dalle infrastrutture di trasporto presenta anche alcuni elementi di ambiguità e incertezza. Infatti, nonostante sia opinione comune che un miglioramento nell'offerta di trasporto influenzi positivamente l'attività economica di un territorio, rimangono aperte alcune questioni di grande importanza legate alla constatazione che la creazione di infrastrutture, in particolare in aree scarsamente sviluppate, non è condizione sufficiente a generare un miglioramento delle condizioni economiche e sociali del territorio<sup>6</sup>.

Infatti, per quanto riguarda lo sviluppo economico nel suo insieme, l'incremento della competitività e l'attrattività del territorio sono determinati da fenomeni molto complessi attribuibili a numerosi fattori, di cui le infrastrutture di trasporto rappresentano una componente non sempre significativa. Maggiore importanza possono rivestire elementi quali le caratteristiche del tessuto produttivo, il livello di conoscenza presente nel territorio – il cosiddetto *capitale sociale* – il livello di cultura e di istruzione, l'apertura e la tendenza all'innovazione delle imprese, le relazioni spaziali fra territori e la stabilità politica.

In generale, la presenza di nuove infrastrutture di trasporto può essere sia l'effetto dello sviluppo economico, sia la sua causa scatenante, ma è innegabile che, in entrambi i casi, la realizzazione di infrastrutture induce degli effetti sul territorio (Gervasoni, 2006). La misurazione di tali effetti non solo è difficoltosa dal punto di vista concettuale e metodologico ma, in

<sup>5</sup> Per una rassegna di tali ricerche si rimanda a Gervasoni, 2006.

<sup>6</sup> La competitività di un territorio, infatti, è il risultato di differenti fattori di cui la dotazione di infrastrutture è solo uno degli elementi rilevanti; ad esso si affiancano altri aspetti, fra i quali assumono un ruolo chiave il livello di istruzione della popolazione, lo sviluppo imprenditoriale e l'efficienza della Pubblica Amministrazione.

molti casi, tende a produrre delle valutazioni con esiti incerti e non di rado contrastanti. Ciò è dovuto a numerose cause, delle quali una delle principali è senza dubbio l'imprevedibilità della risposta del sistema territorio in termini di nuovi insediamenti produttivi e commerciali e, di conseguenza, di effettiva fruizione dell'infrastruttura.

Va osservato, infatti, come nelle aree scarsamente sviluppate la creazione di nuove infrastrutture di trasporto non sia una condizione sufficiente a determinare un impatto economico positivo. Ne sono evidenti esempi le numerose "cattedrali nel deserto" che, non solo non hanno determinato il presunto sviluppo dei territori in cui sono state realizzate, ma sono state abbandonate per l'insostenibilità dei loro costi di gestione.

Diversa è la situazione delle infrastrutture di trasporto che vengono realizzate in aree già sviluppate con l'obiettivo di rispondere alla crescente domanda di mobilità. In questo caso si osserva un indubbio impatto positivo sull'efficienza del sistema, e quindi sul suo livello di sviluppo in senso lato, grazie alla riorganizzazione della rete produttiva e di servizi – logistici e non solo – in base alla nuova geografia dei collegamenti.

Inoltre, ed è questo un altro elemento fondamentale, i percorsi di sviluppo di un'area sono strettamente legati al suo sistema di trasporto, il che significa che la realizzazione di nuove infrastrutture deve essere coerente con il modello di sviluppo che si è dato un territorio e la sua comunità locale. In altri termini, la logica della specializzazione produttiva trova il suo corrispettivo in un'organizzazione del sistema dei trasporti orientato principalmente a una sola modalità: quella impiegata dall'industria – agricola, manifatturiera, commerciale, turistica, ecc. – caratterizzante il territorio (Gervasoni, 2006).

Pur nell'incertezza degli scenari che possono determinarsi in conseguenza della realizzazione di un'infrastruttura di trasporto, è necessario valutarne con attenzione il possibile impatto economico sul territorio. A questo scopo è possibile individuare diverse tipologie di effetto (Baccelli e Zucchetti, 2001):

- diretto, generato dalla costruzione dell'infrastruttura;
- indiretto, generato nella filiera produttiva e riconducibile ai fornitori di beni e servizi coinvolti nella costruzione dell'infrastruttura;
- indotto, generato dalla parte di reddito aggiuntivo speso (direttamente e indirettamente) dai lavoratori coinvolti nella costruzione dell'infrastruttura;
- catalizzatore (o dinamico), generato dal miglioramento della produttività del territorio e dall'attrattività che esso genera nelle scelte localizzative delle imprese.

Sul fronte delle ripercussioni prodotte dal potenziamento delle infrastrutture logistiche e di trasporto, vanno considerati gli effetti sui seguenti aspetti:

- localizzazione delle attività produttive;
- sviluppo delle imprese logistiche;
- spostamento dei passeggeri;
- movimentazione delle merci.

Come si è accennato, considerati i complessi e diversificati effetti che le infrastrutture generano sul territorio e data la presenza di fattori oggettivi e soggettivi, materiali e immateriali, quantitativi e qualitativi, è estremamente difficile stimare con sufficiente affidabilità l'effettivo impatto economico generato dalle infrastrutture di trasporto.

Le metodologie che si pongono tale obiettivo affrontano la valutazione delle ricadute economiche adottando due approcci principali, *demand side* e *supply side*, i quali, non di rado, conducono a risultati contraddittori. Nell'approccio *demand side* l'impatto degli investimenti infrastrutturali è valutato tenendo conto della loro capacità di rispondere al fabbisogno di mobilità espresso dai cittadini e dalle imprese. In quello *supply side* gli investimenti infrastrutturali vengono progettati – spesso dietro sollecitazione degli amministratori locali – per favorire lo sviluppo di aree caratterizzate da potenzialità non ancora del tutto espresse e, quindi, la loro valutazione deve essere eseguita in relazione all'effetto che essi possono generare sullo sviluppo del territorio.

Per tenere conto del fatto che la realizzazione delle infrastrutture di trasporto è spesso vista allo stesso tempo come la risoluzione di una difficoltà di collegamento e come un'opportunità di sviluppo, è opinione condivisa che l'analisi vada sviluppata considerando congiuntamente i due approcci *demand side* e *supply side*. Ciò consente di evidenziare, sia in termini qualitativi che quantitativi, gli effetti generati dall'opera su tutti gli aspetti rilevanti, fra i quali è possibile evidenziarne alcuni di particolare importanza (Gervasoni, 2006):

- aumento di attrattività del territorio interessato dal passaggio dell'infrastruttura lineare o dalla presenza dell'infrastruttura puntuale;
- riduzione dei costi di trasporto a carico delle aziende;
- abbattimento dei tempi di consegna della merce;
- diminuzione dei tempi di spostamento dei cittadini e dei viaggiatori;
- variazione (in termini sia positivi che negativi) dei costi sociali e ambientali legati all'incidentalità, all'inquinamento atmosferico e acustico e al tenore di vita dei cittadini.

I processi di valutazione economica dell'impatto delle infrastrutture di

trasporto trovano un altro elemento di difficoltà nella trasformazione che il l'idea tradizionale di trasporto ha subito nel tempo. Attualmente, infatti, il concetto si è evoluto in quello di "logistica integrata", che ingloba al suo interno tutte le attività funzionali di trasporto delle merci, delle persone e delle informazioni, con un impatto notevole in termini economici sulle imprese e sul territorio (Luceri, 1996). Ne deriva che l'analisi economica non può più essere condotta valutando i singoli impatti in modo indipendente per poi sommarne gli effetti, ma deve considerarne le complesse interazioni che portano, a seconda dei casi, a situazioni sinergiche, che tendono ad amplificare gli impatti, o compensative, che invece ne riducono l'entità.

Gli elementi citati, seppur toccati in termini parziali e sintetici, evidenziano la complessità intrinseca in qualunque valutazione economica dell'impatto delle infrastrutture di trasporto. Infatti, non solo è molto difficile individuare i comparti su cui tali impatti si manifestano e stimarne in modo affidabile l'entità, ma risulta ancor più arduo tentare di dare alle analisi una caratterizzazione spaziale, individuando come gli effetti si distribuiscano sul territorio e sulle comunità.

Accade spesso, infatti, che una valutazione globalmente positiva sul piano economico nasconda una serie di microeffetti negativi sul tessuto socio-economico locale, alcune componenti del quale vengono toccate in modo più o meno invasivo dalla realizzazione dell'opera.

Sono numerosi casi di cronaca, anche recenti, che testimoniano come gruppi di cittadini possano esprimere un dissenso, anche duro, nei confronti di infrastrutture che, indipendentemente dal loro impatto economico, vanno a incidere su elementi ambientali, sociali e valoriali attorno ai quali le comunità locali hanno costruito la loro storia e la loro identità.

Ciò dimostra, qualora ve ne fosse la necessità, che non può essere esclusivamente l'evidenza di un vantaggio economico, anche quando la sua esistenza sia sufficientemente dimostrata da analisi rigorose e condivise, a indirizzare le logiche infrastrutturali.

È necessario, invece, tenere conto, fin dall'avvio dei processi decisionali, delle istanze di tutti i soggetti che ne sono coinvolti, considerando come per alcuni di essi i benefici economici siano del tutto secondari rispetto al rischio di disgregazione dei valori sui quali hanno costruito la loro vita, le loro relazioni e le loro comunità.

Andrebbe compreso, e, a questo riguardo, le logiche partecipative oggetto del prossimo paragrafo possono dare un grande aiuto, che spesso non si tratta di un'opposizione cieca e pretestuosa verso ogni proposta di innovazione, quanto piuttosto della volontà di essere protagonisti nelle scelte che riguardano la propria vita e, più in generale, nel guidare le logiche della

*governance* locale verso modelli che guardano più alla effettiva qualità dello sviluppo che alla acritica quantità della crescita.

### **3. La partecipazione dei cittadini alle scelte infrastrutturali**

I processi di partecipazione e di acquisizione di responsabilità riguardo l'assunzione delle decisioni che riguardano la collettività prendono forma attraverso le modalità e le procedure che rientrano nelle pratiche della democrazia partecipativa<sup>7</sup>.

Con tale espressione ci si riferisce a “un relazionamento della società con le istituzioni” che comporta “un intervento di espressioni dirette della prima nei processi di azione delle seconde” (Allegretti, 2006). La democrazia partecipativa può essere vista come un processo sociale che, attraverso la partecipazione e grazie alla valorizzazione dei saperi locali, è in grado di sviluppare “reti civiche e forme di autogoverno responsabile delle comunità locali [...] contro scelte economiche, territoriali, ambientali, infrastrutturali non più riconosciute come portatrici di benessere” (Magnaghi, 2006).

La partecipazione diretta alle decisioni pubbliche rappresenta un rimedio ai limiti della democrazia rappresentativa e, soprattutto, alla crescente delegittimazione della classe politica. È la strada per riaffermare quei “saperi quotidiani” che i cittadini possiedono, grazie alla loro presenza nei territori oggetto di decisioni, e che devono essere ascoltati per guidare i “saperi esperti” (Allegretti, 2009), spesso percepiti come mera espressione tecnica degli obiettivi – e degli interessi – personali degli amministratori.

Anche se la definizione e gli obiettivi della democrazia partecipativa sono abbastanza condivisi fra gli studiosi, le forme attraverso cui si può esercitare assumono caratteri molto eterogenei e, proprio per questa ragione, difficilmente codificabili. Pur nella loro diversità le pratiche partecipative sono accomunate da alcuni principi fondamentali (Allegretti, 2009).

Dal punto di vista dei soggetti, la democrazia partecipativa coinvolge tutti gli individui; non soltanto, quindi, i titolari di interessi materiali o economici, ma tutti coloro che sono, o potrebbero essere, coinvolti dalle conseguenze di una decisione “pubblica”, indipendentemente dalle loro responsabilità o prerogative giuridiche.

Ciò premesso va chiarito se il “coinvolgimento” di tutti i cittadini debba

<sup>7</sup> Per un inquadramento dei principi della democrazia partecipativa si rimanda, fra gli altri, al saggio di Allegretti (2009) e alla bibliografia ivi citata.

essere interpretato come una presenza fisica nei luoghi del confronto e della decisione, oppure come la possibilità di rappresentare in tali sedi, attraverso opportuni sistemi di delega, tutte le istanze e posizioni espresse dalla collettività.

Se si pone in essere un coinvolgimento diretto di tutti i cittadini, la democrazia partecipativa si attua attraverso le assemblee pubbliche. È questo il “metodo della porta aperta”, il quale consiste nell’aprire la partecipazione agli incontri a chiunque desideri entrare, ascoltare, prendere la parola. Il limite con cui si scontra questa forma di coinvolgimento è rappresentato dal fatto che i cittadini disposti a partecipare attivamente a queste forme di confronto sono una frazione irrisoria della popolazione<sup>8</sup>. Anche se la partecipazione è libera, accade che i presenti siano esclusivamente i cittadini militanti in associazioni e gruppi politicamente attivi, spesso vicini” alle posizioni degli amministratori locali.

È proprio l’autoselezione dei partecipanti e l’isomorfia politica tra governo e assemblee che rischia di minare la credibilità di queste esperienze (Bobbio, 2007).

Una procedura alternativa è quella basata sul “metodo del microcosmo” che prevede la costruzione artificiale di uno spazio circoscritto che rispecchi quanto più possibile gli interessi e i punti di vista presenti nella comunità locale. A questo scopo viene riunito un numero limitato di persone potenzialmente in grado di rappresentare in modo significativo l’intera gamma degli interessi e delle posizioni. Ciò può essere fatto individuando i portatori dei diversi punti di vista o selezionando un campione casuale della popolazione di riferimento.

Nel primo caso, oltre ai membri della cittadinanza attiva<sup>9</sup>, è necessaria la partecipazione di portavoce delle posizioni di potere e dei rappresentanti dei cittadini più deboli, ovvero coloro che non vengono mai ascoltati e che sono i più difficili da coinvolgere. La democrazia partecipativa, infatti, ha la necessità vitale di includere i poteri forti e di far sì che le loro ragioni siano sottoposte al dibattito collettivo; se così non fosse i risultati dei forum pubblici verrebbero regolarmente scavalcati dalla connivenza occulta tra interessi dominanti e politica.

Nel secondo caso non si ha a che fare con militanti, delegati o leader –

<sup>8</sup> Costatazioni empiriche, condotte anche in esperienze di successo, hanno evidenziato come la percentuale di popolazione partecipante molto di rado supera l’1% del totale (Allegretti, 2009).

<sup>9</sup> “I cittadini attivi sono i cittadini consapevoli e organizzati che si impegnano per il bene comune e sono chiaramente distinguibili dai produttori alienati e atomizzati, consumatori passivi, appendici della democrazia televisiva” (Magnaghi, 2006).

come invece tende ad accadere nel caso precedente – ma con cittadini comuni che non parteciperebbero mai a un’assemblea e non esporrebbero mai le proprie ragioni in un contesto pubblico. Se l’obiettivo della democrazia partecipativa è quello di dare voce a chi normalmente non l’ha, non c’è dubbio che la selezione per sorteggio costituisca una risposta particolarmente forte (Bobbio, 2007).

Ovviamente i metodi possono essere combinati e dare origine a forme miste in cui alcuni partecipanti sono selezionati, altri scelti casualmente; in ogni caso la discussione deve essere condotta a porte aperte con la possibilità per tutti i cittadini di ascoltare ed esprimere la propria posizione. Resta comunque il principale paradosso della democrazia partecipativa che ambisce a includere tutti ma, di fatto, riesce a coinvolgere solo una piccola (spesso piccolissima) frazione della popolazione interessata.

Altro elemento delicato è quello dell’ambito territoriale per l’esercizio della democrazia partecipativa, che è condizionato dal numero dei cittadini, dalle forme di partecipazione adottate e, soprattutto, dalla dimensione spaziale delle scelte oggetto di discussione e deliberazione.

Va comunque considerato che, se si vuole attribuire ai processi partecipativi il ruolo di strumento di intervento della cittadinanza attiva sulla costruzione del proprio futuro, tematiche quali le peculiarità dell’ambiente di vita, la produzione, il consumo, la qualità dell’alimentazione, il paesaggio e, naturalmente, la mobilità e, più in generale, le strategie di sviluppo devono essere affrontate alla loro giusta scala. Ciò richiede una forte interscalarità degli attori interessati e delle istituzioni coinvolte, dai comuni ai circondari, alle province alla regione. Così, anche se nei passaggi di scala territoriale tende ad affievolirsi il rapporto diretto con i cittadini e ad affermarsi il rapporto con rappresentanze più o meno istituzionali, l’interscalarità dei processi partecipativi può consentire una effettiva modellazione degli organi superiori di governo come espressione della volontà delle comunità locali (Magnaghi, 2006).

Ciò che va sottolineato, comunque, è che l’esistenza stessa di una scala territoriale per l’esercizio della democrazia partecipativa è vincolata alla condizione che nei residenti sia presente e radicato un senso sociale di appartenenza alla comunità e di consapevolezza rispetto all’ambiente, alla cultura e alle vocazioni del luogo. Solo a queste condizioni il cittadino può assumere il ruolo attivo di attore in una cooperazione partecipativa finalizzata a una gestione democraticamente condivisa del territorio, delle sue risorse e dei suoi percorsi di sviluppo (Franco, 2008).

Un altro aspetto decisivo nei modelli di democrazia partecipativa, oltre alla individuazione dei soggetti, delle forme di consultazione e della scala

territoriale, è quello della definizione delle questioni oggetto di discussione, in particolare quando queste riguardano decisioni su aspetti ben definiti, come, ad esempio, la realizzazione di infrastrutture. In questi casi la partecipazione deve riguardare tutte le fasi, da quando l'oggetto della decisione è ancora indeterminato e sindacabile nella sua stessa opportunità, durante i passaggi più concreti della progettazione, fino alle fasi di decisione, realizzazione e controllo. Il risultato dei momenti partecipativi deve incidere in maniera diretta sulla decisione politica o amministrativa assumendo un carattere deliberativo che supera la valenza meramente consultiva che spesso è attribuita a tali processi.

La necessità di questo approccio appare sempre più un'esigenza reale, come dimostra la storia recente delle opere pubbliche in Italia.

Sempre più spesso, infatti, si osservano “da un lato, fenomeni di protesta e resistenza delle comunità locali interessate rispetto alle scelte operate dalle amministrazioni preposte, che finiscono per ritardarne o addirittura bloccarne la realizzazione, e, dall'altro, l'inevitabile ricorso da parte delle stesse amministrazioni a forme di dialogo e confronto che, però, operando *ex post* e al di là di un quadro normativo ben definito, rendono incerte le procedure e i relativi esiti” (Tonetti, 2009, pag. 170).

In particolare, secondo i risultati dell'ultima edizione del Nimby Forum<sup>10</sup> in Italia sono 320 le infrastrutture e gli impianti oggetto di contestazioni (Nimby Forum, 2011). Fra questi è possibile citarne alcuni – le discariche e i termovalorizzatori in Campania, i siti di stoccaggio per scorie nucleari a Scansano Ionico, la centrale a carbone di Civitavecchia, la linea ferroviaria ad alta velocità (TAV) Torino-Lione – che hanno ricevuto ampia risonanza sui media per la durezza delle contestazioni che, in alcuni casi, hanno portato a violenti scontri con le forze dell'ordine.

Fra l'altro anche il ricorso a referendum consultivi non sembra offrire una risposta adeguata alle esigenze e alle richieste dei diversi portatori di interesse che invece devono trovare uno spazio di ascolto e di mediazione.

Anzi, si può affermare che lo strumento referendario ha una valenza molto diversa, se non opposta, rispetto alla vera democrazia partecipativa (Tonetti, 2009). Questa, infatti, si basa sul principio che tutte le diverse posizioni non devono essere poste in contrapposizione, ma piuttosto presentate, discusse e mediate cercandone i reciproci punti di compatibilità e non di

<sup>10</sup> Nimby Forum è un progetto di ricerca sul fenomeno delle contestazioni territoriali ambientali gestito dall'associazione no profit Aris (Agenzia di Ricerche Informazione e Società). Nato nel 2004 con l'obiettivo di analizzare l'andamento della sindrome NIMBY (*Not In My Back Yard*), Nimby Forum costituisce oggi il primo e unico database nazionale delle opere di pubblica utilità che subiscono contestazioni.