

SCELTE RAZIONALI E PUBLIC ENGAGEMENT PER LE INFRASTRUTTURE ITALIANE

di Ennio Cascetta

«FINO A QUALCHE DECENNIO FA, LA COSTRUZIONE DI UN'INFRASTRUTTURA ERA CONSIDERATA UNA "BENEDIZIONE" PER UN TERRITORIO. OGGI NON È PIÙ COSÌ. C'È BISOGNO DI UNA NUOVA COMMITTENZA E DI UNA NUOVA INGEGNERIA CHE SIANO CAPACI DI ASCOLTARE E CONVINCERE, PERCHÉ QUANDO SI PROGETTA UN'OPERA, SOPRATTUTTO UN'INFRASTRUTTURA, SI PROGETTA UNA PARTE DI UN TERRITORIO, DI UNA COMUNITÀ»

fotografie

Olivo Barbieri (A4, Milano-Brescia, aeroporto di Orio al Serio)
George Hammerstein / Ron Chapple / Stephan Zirwes



N

Negli ultimi anni molti si sono chiesti perché il nostro Paese – che è stato il luogo dei miracoli dell'ingegneria stradale e portuale romana, delle straordinarie realizzazioni del Rinascimento fino alla stagione delle autostrade del Dopoguerra – si è fermato. È stato superato in capacità realizzativa, in quantità e qualità delle infrastrutture da tanti Paesi europei, per non parlare di quelli del BRICS.

I dati sono tantissimi e tutti convergenti. Abbiamo meno infrastrutture di trasporto, autostrade, ferrovie di alta capacità e regionali, metropolitane, tram e parcheggi; mentre abbiamo troppi porti e aeroporti, ma con livelli di traffico più bassi e con problemi di connessione e di operatività. Queste carenze penalizzano non solo la nostra capacità competitiva, con una bolletta logistica più elevata, ma anche la qualità della nostra vita quotidiana. A fronte di tutto ciò, investiamo sempre di meno in infrastrutture in relazione al PIL e abbiamo tempi di realizzazione sempre più lunghi. Perché?

Diverse analisi molto autorevoli si sono soffermate sugli aspetti normativi ed economici: ripartizione delle competenze, meccanismi di approvazione dei progetti, stazioni appaltanti, modalità di gara, condizioni per il coinvolgimento del capitale privato. Punti di debolezza veri del nostro sistema e analisi in gran parte condivisibili. Meno spesso ci si è interrogati sugli aspetti “sostanziali” del problema, sulla qualità delle scelte programmatiche, dei progetti, dei meccanismi decisionali. Una riflessione su questi temi mi sembra utile soprattutto in questo momento in cui le risorse, sia pubbliche sia private, sono veramente scarse e la carenza di infrastrutture non deve essere utilizzata per giustificare qualunque infrastruttura, anzi deve essere vero esattamente il contrario.

Il primo requisito di un'opera pubblica – e le infrastrutture di trasporto lo sono indipendentemente



dal loro finanziamento – dev'essere la sua utilità, la diffusa e motivata percezione che quell'opera serve. Una normativa prevalentemente formale e prassi programmatiche antiquate ci hanno consegnato un'enorme quantità di progetti per i quali non ci si è chiesti seriamente se servono, se servono tutti insieme, se i benefici valgono il costo, qualunque costo, se quel progetto è la risposta migliore ai bisogni di mobilità di quel territorio. Manca, insomma, una visione “razionale” delle scelte, dove la razionalità a cui si fa riferimento non è quella astratta dell'*homo oeconomicus* alla ricerca dell'ottimo, ma una razionalità più pragmatica, limitata e cognitiva, nella quale le diverse opzioni vengono innanzitutto inserite in un quadro unitario e coerente di domanda di mobilità attuale e potenziale.

È evidente, dai valichi alpini alle autostrade, dalle ferrovie ai porti e agli aeroporti, che il traffico, i ricavi, gli effetti sull'ambiente e il territorio – in una parola, l'utilità – di ciascun progetto dipendono anche dal se e quando altri progetti saranno realizzati, con quale sequenza e quali modalità. Insomma, una visione del sistema multimodale di trasporto per quello che è: un sistema, appunto. Poi ci sono i singoli progetti, le singole scelte. Anche in questo caso il livello di razionalità è spesso insufficiente. In molti casi manca uno studio di fattibilità tecnico-economica vero, fatto per definire la soluzione migliore confrontando alternative sostanziali, valutando impatti, benefici e costi, utilizzando fino in fondo le tecnologie ormai disponibili, esplorando i livelli di accettazione degli stakeholder.

E quello del consenso è certamente un altro aspetto sul quale dobbiamo fare dei grandi passi avanti. Fino a qualche decennio fa, la costruzione di un'infrastruttura era considerata una “benedizione” per un territorio; le infrastrutture erano contese, l'arrivo della ferrovia o di una strada era salutato come una grande opportunità di crescita economica e sociale. Oggi non è più così. Oggi



la progettazione e la costruzione di un'opera, di un'infrastruttura, sono processi di decisione pubblica ai quali partecipano istituzioni e cittadini, tanti decisori e tanti stakeholder che molto spesso si oppongono, la contestano, la strumentalizzano.

È la cosiddetta “sindrome NIMBY” (*Not In My Back Yard*, “Non nel mio cortile”) o le sue varianti ancora più estreme, come la “sindrome BANANA” (*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything*, “Non costruite assolutamente nulla, in nessun luogo”). Senza un ampio consenso, un'opera non si realizzerà, o impiegherà molto più tempo e costerà di più. Certo è più facile creare il consenso per un'opera utile, moderna e magari bella. Ma questo non basta. C'è bisogno di una nuova committenza e di una nuova ingegneria che siano capaci di ascoltare e convincere, anche uscendo dagli steccati disciplinari, perché quando si progetta un'opera, soprattutto un'infrastruttura, si progetta una parte di un territorio, di una comunità.

A differenza di quanto accade in molti Paesi, come la Francia, l'Inghilterra e gli Stati Uniti, dove i principi e le tecniche del *public engagement* per le infrastrutture sono codificati, la maggior parte dei progetti del nostro Paese sono figli

«Negli ultimi anni il nostro Paese – che è stato il luogo dei miracoli dell'ingegneria stradale e portuale romana, delle straordinarie realizzazioni del Rinascimento fino alla stagione delle autostrade del Dopoguerra – si è fermato. È stato superato in capacità realizzativa, in quantità e qualità delle infrastrutture da tanti Paesi europei»



di un approccio che in letteratura viene definito “sindrome DAD” (Decidi, Annuncia, Difendi), progetti magari tecnicamente ineccepibili ma per i quali non si è interagito con i diversi portatori di interesse, possibilmente fin dall'inizio.

Ovviamente ci sono delle eccezioni, dei tentativi di applicare le tecniche, ma soprattutto la filosofia del *public engagement* nella scelta e nella progettazione di alcune infrastrutture, dalla gronda di Genova alla metropolitana regionale della Campania, ma siamo ancora ben lontani da quello che, a mio avviso, dovrebbe diventare uno standard, un patrimonio condiviso della politica, delle amministrazioni e dell'ingegneria. Scelte più razionali e *public engagement* si rafforzano vicendevolmente, fornendo motivazione alle decisioni e consentendo di adattare alle esigenze legittime, ma anche di isolare opposizioni pregiudiziali e di ampliare le coalizioni. Penso che si debba avere il coraggio di ripartire da lì, abbandonando una mentalità che non ha funzionato, non ha favorito né l'economia del Paese né le imprese che si occupano di infrastrutture, semplicemente perché se ne sono fatte poche e i pochi soldi che ci sono non vengono spesi.

«Ci sono delle eccezioni, come la gronda di Genova e la metropolitana regionale della Campania, ma siamo ancora ben lontani da quello che dovrebbe diventare uno standard, un patrimonio condiviso della politica, delle amministrazioni e dell'ingegneria»