

## Le infrastrutture del Paese: costa di più non farle che farle

di Andrea Gilardoni

La questione delle carenze infrastrutturali del nostro Paese è fatto tanto noto, quanto sostanzialmente irrisolto. Due sono gli ordini di problemi: da un lato, è necessario integrare l'esistente assetto di infrastrutture in modo da aumentarne la capacità di risposta alle istanze del sistema sociale e produttivo; dall'altro, si deve procedere alla modernizzazione dell'esistente, spesso realizzato qualche decennio addietro e bisognoso oggi di parziali o totali adeguamenti o rifacimenti.

Se ci si proietta al 2020, che è un orizzonte non ampio con riferimento al tema in oggetto, si evidenzia come queste istanze tocchino praticamente tutti i comparti del sistema. Ad esempio, per realizzare una moderna politica dei rifiuti, che punti anche a quote elevatissime di raccolta differenziata, c'è bisogno di almeno 100 termovalorizzatori e di 85 impianti di compostaggio. Nel comparto elettrico, una ragionevole strategia a medio termine che contemperi gli obiettivi ambientali, di costo, di sicurezza degli approvvigionamenti e di diversificazione delle fonti, richiede non meno di 2/3 grandi centrali a carbone, 16 centrali a gas, qualche centinaia di impianti di produzione da fonti rinnovabili, circa 3.500 chilometri di linee ad alta tensione. Nelle infrastrutture viarie, per raggiungere livelli decorosi entro 15 anni (pari alla media europea odierna), c'è esigenza di non meno di 2.000 chilometri di autostrade. Per non parlare dei fabbisogni nei comparti ferroviario, portuale, aeroportuale, idrico, ecc.

Per affrontare il problema è, innanzitutto, necessario riflettere sulle cause di questo ritardo. Molta attenzione è stata data al fenomeno del Nimby (Not In My BackYard), cioè alla opposizione sociale che nasce quasi spontanea contro tutte le infrastrutture che "turbano" la quiete individuale. A generare le resistenze in esame si intrecciano fattori ambientali, spesso collegati a veri o presunti timori di natura sanitaria, con ragioni strettamente economiche. A ciò si aggiunge una diffusa insipienza dei promotori delle iniziative, una scarsa chiarezza delle competenze istituzionali, una modesta credibilità del sistema politico e ammi-

nistrativo. Nel retroscena, e talvolta pure nel proscenio, si sviluppano conflitti di interesse e contrapposizioni politiche, che nulla hanno a che fare con l'interesse della collettività, ma che danno ossigeno e infiammano le opposizioni.

Ma è totalmente sbagliato credere che il Nimby sia la sola e forse anche la vera causa di tali ritardi. Un ruolo hanno anche le lungaggini burocratiche, la troppo facile opportunità di ricorsi amministrativi (con tribunali spesso caratterizzati da modeste competenze tecniche specifiche) con ritardi e rinvii nell'ordine degli anni, il problema della finanziabilità, anche se esso tocca soprattutto le opere che non prevedono flussi finanziari di ritorno. In ultimo, anche l'incapacità delle imprese nel gestire processi che hanno una forte componente sociale che si affianca e quasi sempre travalica quella tecnologica e realizzativa.

Insomma, pensare che sia solo il fenomeno Nimby a bloccare lo sviluppo è un troppo facile alibi per i soggetti coinvolti nelle progettazioni e nelle realizzazioni delle opere. A nostro parere, e volendo qui generalizzare, la questione va ricercata nella crisi della governance. Bisogna cioè prendere atto della inadeguatezza dei modelli di governance impositivi. Poiché governance significa attenzione ai processi che portano alle decisioni di government, cioè alle scelte di indirizzo delle organizzazioni o dei sistemi politici e sociali, è necessario costruire delle logiche nuove di coinvolgimento dei soggetti interessati. L'Unione Europea, ed anche l'Ocse, hanno da tempo posto l'accento su questo tema indicando alcuni principi fondamentali come, ad esempio: la partecipazione, la negoziazione, il coordinamento, la responsabilità, la trasparenza, la coerenza, l'efficacia e l'efficienza (si veda ad esempio dell'Unione Europea; "La Governance Europea. Un libro bianco", del 2001).

Tutto ciò richiede lo sviluppo di approcci e tecniche innovative ed anche il consolidarsi di una nuova filosofia complessiva di gestione delle opere in esame.

Ciò significa costruire un nuovo modello di gover-



nance, ma va fatto in fretta. Alcuni punti fondamentali di tale nuovo modello ci sembrano i seguenti:

**Riconoscere e coinvolgere gli stakeholders fondamentali**

È fondamentale capire per tempo quali siano i soggetti di rilievo che, presto o tardi, potranno interferire con le iniziative, per cominciare ad impostare il dialogo. Dialogo che va anche aperto con chi sostiene le opere, spesso soggetti troppo poco attivi nel rappresentare il loro punto di vista.

**Sviluppare la capacità di ascolto**

È ascoltando che si capiscono le istanze, le loro reali e profonde motivazioni, le logiche con cui si possono sviluppare e manifestare. Sviluppare tecniche e attivare canali di ascolto è un percorso oggi obbligato.

**Applicare per ogni pubblico una tecnica specifica**

La differenziazione dei pubblici interessati all'opera è spesso elevata. È necessario perciò farsi capire da tutti utilizzando messaggi e strumenti di comunicazione idonei alle singole fattispecie.

**Prevedere soluzioni compensative eque**

La realizzazione di un'opera può comportare che alcuni soggetti siano effettivamente danneggiati; prevedere, dunque, delle compensazioni eque appare un semplice fatto di giustizia. Il problema, tuttavia, sta nell'evitare che prevalgano comportamenti opportunistici, cioè richieste per risarcimenti esorbitanti ovvero richieste per danni inesistenti. Ciò, ovviamente, evitando anche *ex lege* che i singoli possano operare una troppo agevole opera interdittiva.

**Sviluppare una logica di cost-benefit sharing**

Va sviluppata una logica di coerenza tra responsabilità, potere decisionale, fruizione dei benefici e sostentamento degli oneri. Ad esempio, il coinvol-

gimento delle Regioni dovrebbe avere luogo anche con riguardo al perseguimento degli obiettivi nazionali (ad esempio, nelle politiche energetiche) attraverso un opportuno sistema di quote assegnate a ciascuna di esse. Ma, nel contempo, andrebbe strutturato un pari livello di fruizione dei benefici.

Insomma, ciò che appare urgente predisporre è un modello di governance che preveda che i vari stakeholder diventino parte, anche essenziale se è il caso, del processo decisionale e che non siano considerati una mera e fastidiosa appendice, spesso eventuale, quando i giochi sono fatti. È in tali circostanze che diventa poi quasi inevitabile la reazione violenta di chi si sente travolto da opere che non vuole, di cui nulla sa, che ritiene spesso infondatamente pericolose e che gli sono imposte da soggetti lontani da lui; reazione che si basa, lo sottolineiamo, spesso su ignoranza (non conoscenza) e pregiudizio e che diventa facilmente strumento di logiche politiche.

È in questo contesto che si innesta il progetto dei "Costi del Non Fare – Quanto costano al Paese gli ostacoli che bloccano impianti e infrastrutture" i cui risultati sono sinteticamente descritti in questo numero della Rivista. Indubbiamente la metodologia applicata è innovativa e presenta perciò aree di perfettibilità; inoltre, scenari ed ipotesi assunte nello studio sono opinabili, anche se ragionevoli e verosimili, e certamente potrebbero essere disegnate logiche diverse; indiscutibilmente ipotesi diverse e perfezionamenti della metodica potrebbero portare a punti d'arrivo dissimili o addirittura contrastanti con quelle indicate.

Tuttavia, mi sembra che la conclusione inconfutabile sia la seguente: troppo spesso le infrastrutture costa molto di più non farle che farle. Solo che questo è un lato nascosto della questione, che mai si tende a misurare e che invece, se calcolato, dovrebbe portare a comportamenti molto diversi da parte di tutti i soggetti coinvolti nei processi e, non ultimo, del sistema politico.

