

**premessa**

In merito agli accadimenti che hanno portato alla ribalta dei media lo scontro di posizioni fra il governo centrale decisore e parte della popolazione locale della Val di Susa, per la realizzazione della tratta della TAV del corridoio 5 (programma TEN-T), sarebbe opportuno affrontare alcuni aspetti strettamente connessi ai processi di implementazione infrastrutturale, al governo del territorio e, più in generale, alle prerogative e responsabilizzazioni delle parti coinvolte, una volta raggiunto un consenso di maggioranza, ritenuto lecito e qualificato. Come deve essere delle realtà democratiche e moderne.

Dunque, in tale prospettiva, si vuole prescindere dagli aspetti, comunque, fondanti di alcune corrette polemiche attorno ai problemi sollevati in questi giorni, quali:

- la necessità di perseguire una sostenibilità istituzionale, legale, sociale, ambientale e economica nei progetti di lungo periodo da coniugare con un corretto dimensionamento della dotazione infrastrutturale di un paese.
- la non sempre reale strategicità di alcune grandi opere del nostro paese (ex Legge Obiettivo) che, quand'anche indispensabili, non sempre sono apportatrici di chiari vantaggi competitivi;
- la diffusa sottostima dei costi di realizzo (grandi progetti ferroviari 44,7%) e della domanda futura dei trasporti (media di 51,4%) sulle grandi opere<sup>1</sup>;
- la difficoltà nel definire un corretto focus per una analisi costi e benefici di un progetto e di definire un *pre-feasibility plan* capace di comprendere e valutare fenomeni in progress e soprattutto che avranno espansione o origine solo in futuro.

**il governo dei processi**

Le opere pubbliche, anche infrastrutturali, possono essere di pubblica proprietà, ma soprattutto devono avere l'obiettivo della pubblica utilità. E in tal senso i soggetti decisori preposti alla programmazione delle opere non possono esimersi dall'affrontare la costruzione o misurazione di un reale consenso presso le persone e le realtà su cui quelle opere (*stakeholders* o portatori di interesse) andranno ad incidere per un lungo periodo, a beneficio o a svantaggio, con un imprescindibile processo democratico che sappia coinvolgere e valorizzare tutti le voci e tutelare la composizione dei molteplici interessi.

Inoltre, sempre perché i progetti infrastrutturali coinvolgono più fattori (ambiente, territorio, socialità, istituzioni e mercato) e diversi soggetti, pubblici e privati, in un articolato percorso che si deve snodare all'interno di un sistema di interazioni e attori, divengono imprescindibili aspetti quali:

- la capacità di gestione dei sistemi complessi (*governance capacity*);
- la dimestichezza con la strutturazione e gestione dei processi decisionali (*decision making process*);
- la capacità di condurre negoziazioni efficaci e trasparenti tra diversi interlocutori, anche su temi complessi, per periodi medio/lunghi e con anche soggetti di diverso livello culturale e politico-amministrativo (*negotiation capacity*).

---

<sup>1</sup> Cfr. "Policy and Planning for Larger Infrastructure Projects: problems, causes, cures", di Bent Flyvbjerg.

**principi e requisiti**

A monte del ragionamento, ci deve essere il ruolo riconosciuto degli *stakeholders*: tutti i soggetti che, a qualche titolo, possono definirsi coinvolti negli effetti che andranno a prodursi in seguito all'attuazione di una decisione o implementazione di un progetto, anche infrastrutturale, sia in positivo che in negativo.

Ciascuno di loro è portatore di interessi, non solo economici, che possono avere diversa intensità e natura e che, in un contesto teso ad operare democraticamente, debbono essere presi in debita considerazione e contemplati nell'attività di *making decision*.

Questa è una fase antecedente ad ogni iniziativa (anche progettuale e infrastrutturale) e molto critica, perché da essa dipenderà gran parte dell'esito degli eventi che potranno seguire. In generale, la si può classificare anche per la diversa natura e dimensione della base decisionale di soggetti che andrà a coinvolgere. Il che può anche individuare un preciso contesto storico politico: in epoche di regimi e dittature, la composizione di questa si restringeva al centro di comando con l'aggiunta di alcuni tecnici esperti in materia (*decision support tools*), a volte chiamati semplicemente a confermare quanto già deciso; mentre, in contesti democratici tende ad allargarsi a più livelli di governo e di categorie presenti/attive sul territorio di insediamento, o contesto di impattamento, delle decisioni stesse.

La maggiore efficacia ed equità del processo decisionale si ottiene con una base decisionale da definirsi di volta in volta in maniera ottimale: non troppo ristretta, perché possa dare adito a legittime e successive rimostranze che andrebbero a bloccare l'implementazione delle iniziative (*bottlenecks*), mentre negoziarle prima costerebbe meno al sistema; non troppo ampia, perché sbilanci l'apporto armonioso e legittimo di ciascun soggetto o categorie di portatori di interesse.

Nella ricerca del *consenso*, l'obiettivo teorico dell'unanimità di accettazione, anche nell'attività di infrastrutturazione dei governi democratici a tutti i livelli (UE, centrale e locali), deve lasciare il posto al reale perseguimento del più ampio spettro possibile di accordo (*agreement*) dei portatori di interesse coinvolti. Come anzidetto, questo sarà espressione di volontà di improntare il proprio operato a criteri di democraticità.

Oltre alla misurazione/peso degli accordi ottenibili, è lecito anche parlare di costruzione del consenso, allorché l'introduzione di un nuovo elemento/fattore, o l'avvio di un nuovo progetto, necessiti della comprensione da parte degli *stakeholders*: delle sue premesse, del contesto in cui andrà ad inserirsi, degli effetti che produrrà, delle necessità cui saprà assolvere, ma anche dei benefici, danni o esternalità che potrà variamente apportare.

Quando la valenza innovativa delle decisioni da prendere e delle seguenti azioni da intraprendere sia notevole e dirompente, sarà richiesta una rigorosa e tenace attività di *cultural-breakthrough*. Di fatto, si concretizza nella veicolazione dell'informativa con i canali di comunicazione più idonei al *target* da raggiungere (es. documentazione, seminari) e dovrà essere finalizzata a render noto e comprensibile a tutti i suddetti estremi dell'iniziativa in esame.

L'obiettivo è quello di consentire agli *stakeholders* di formarsi un'opinione consapevole delle idee da sviluppare, o delle iniziative/progetti ancora in via di definizione, per coinvolgerli fin dalle prime fasi del processo decisionale (es. pianificazione delle opere) e poterne raccogliere suggerimenti (es. lo strumento dell'UE delle *open consultations*) o attivando dibattiti e tavoli comuni di discussione/lavoro.

All'interno di questi procedimenti democratici di confronto l'attività di *negotiation* diviene indispensabile, perché i soggetti coinvolti partendo da posizioni distanti, ma con la capacità e possibilità di poter variare le condizioni da offrire o richiedere reciprocamente, devono raggiungere un accordo su di una risorse scarsa o un problema estremamente cruciale o complesso per il Paese.

In questa intensa attività, gli aspetti critici possono essere dovuti alla frequente asimmetria informativa, ovvero, al diverso potere di negoziazione fra i soggetti coinvolti che può mettere in seria crisi la negoziazione dei soggetti coinvolti nelle trattative o nei processi che coinvolgono molteplicità di portatori di interessi.

Dunque, è fondamentale che tutto ciò avvenga in libera trattativa ma su regole trasparenti e prescritte dalla legge (come vale per l'Italia) o, in assenza, comunemente definite per perseguire il contemperamento degli interessi che nel contratto troveranno semplicemente un sigillo finale. La "cera lacca" che andrà a garantire le posizioni e gli impegni reciproci negoziati precedentemente.

Il *making decision process* è un'attività finalizzato alla identificazione delle migliori scelte da prendere riguardo ad una iniziativa, purché capaci di apportare i maggiori benefici finali rispetto ai costi, piuttosto che benefici ad uno spettro più ampio di *stakeholders* rispetto ai portatori che ne verranno danneggiati.

Ci sono diverse tecniche teorizzate ed applicate nei contesti e momenti decisionali, nel rapporto privato-privato e pubblico-privato, soprattutto legati all'attività di pianificazione, realizzazione e gestione di progetti e al governo dei sistemi. E tra i fattori che le contraddistinguono vi sono l'approccio al problema (es. "Rational", "Bounded Rational", "Political"), la qualità e dimensione della base decisionale, piuttosto che la diversa articolazione delle attività, nonché i diversi contenuti procedurali. Ma per tutte vale che le azioni da intraprendere (*taking actions*) seguano sempre la fase decisionale (*making decision process*) e che, una volta esperita quella fase, l'attuazione delle scelte non possa essere immotivatamente o illegittimamente ostacolata.

Nelle casistiche più complesse, per rilevanza o strategicità dei processi da avviare, piuttosto che per l'articolazione dei soggetti che tali iniziative andranno a coinvolgere, l'obiettivo di costruzione/ottenimento di un "consensus" di natura democratica, può comportare anche tempi lunghissimi di composizione dei contrapposti interessi degli *stakeholders*, fino a che si addivenga alla decisione che li soddisfa meglio, o nella misura più ampia.

Per estremizzare il concetto, una volta compiuta la fase decisionale, tutto ciò che poi gli succede, anche l'eventuale invocazione dell'ordine pubblico (come nei casi recenti e domestici del progetto TAV in Val Susa), non dovrebbe far altro che perseguire e garantire l'attuazione delle scelte democraticamente prese nelle sedi appropriate (es. conferenza dei servizi, tavoli congiunti di discussione), che potranno legittimamente anche lasciare insoddisfatti o danneggiati alcuni *stakeholders*, o loro intere categorie. Ma il tutto, all'interno di un giusto quadro di governo del processo e a vantaggio dei più. Come avviene in alcuni paesi dove l'attività di infrastrutturazione, anche di radicale riqualificazione urbana, è capace di apportare un reale vantaggio competitivo per il sistema economico (es. Paesi bassi), con un lungo periodo di negoziazione/gestazione fra le parti per ampliare il consenso, cui fa sempre seguito una decisa attività di attuazione.

Molto spesso, è la stessa trasparenza e pubblicità, data alle procedure di conduzione di queste negoziazioni e programmazioni delle attività, che possono contribuire a rendere maggiormente accettabile l'esito finale anche a chi potrebbe derivarne i maggiori, o unici, svantaggi. Nel caso italiano, non così diffuso fra le democrazie straniere, la trasparenza delle procedure e pubblicità delle azioni è stabilita per legge (in modalità e tempistica) ed i meccanismi di creazione del consenso passano anche attraverso il dialogo nelle sedi istituzionali preposte (Europa, Stato, Regione). Mentre, una corretta informativa mediatica sulla natura delle iniziative in corso e degli accadimenti che ne derivano dovrebbe limitarsi ad amplificare la chiarezza e conoscenza del tutto. Anche di ciò che realmente non è andato correttamente e, magari, potrebbe beneficiare di una revisione/correzione.

Un chiaro disposto di legge sulla materia (es. Conferenza dei Servizi), oltre a definire la base decisionale più opportuna, dovrebbe anche assicurarsi di confinare temporalmente e spazialmente le sedi di discussione e/o ripensamento delle decisioni da prendere. Perché, talvolta, anche dopo la firma di protocolli di intesa fra lo Stato e gli Enti locali, nelle fasi a valle del procedimento si è dovuto rilevare una inadempienza delle attività concordate o, addirittura, iniziative di contrasto alle stesse, attivate da una minoranza che rimane in disaccordo con le decisioni prese.

A tal riguardo, oltre al concetto di bene collettivo rispetto alla tutela degli interessi del singolo individuo, esiste anche una scala superiore del bene collettivo. Facendo volontariamente e legittimamente parte dell'Unione europea, che si manifesta anche in politiche e programmi suoi propri, nel caso della TAV della Val di Susa, l'obiettivo di realizzazione dell'ossatura viaria, socio-economica ed infrastrutturale dell'UE, una volta decisa, dovrebbe venire prima degli interessi locali di una piccola area geografica (*ubi major minor cessat*?). Beninteso, sempre che il tutto sia riconducibile all'alveo del quadro normativo vigente. E che, in caso di regole non ritenute ancora sufficientemente rigorose per il rispetto di certe tematiche (ad esempio, la sostenibilità ambientale degli interventi), si possa esprimere una ferma e convincente azione perché il legislatore, al livello competente, o il decisore possano ripensare il disposto di legge in esame o le azioni da intraprendere. Ma, come sopra esposto, tutti questi momenti dovrebbero per legge essere già stati legittimamente discussi ed esauriti nelle fasi precedenti all'apertura del cantiere.

Personalmente, si potrebbe accusare l'Unione europea di aver difettato in *commitment* e *leadership*, poiché i programmi infrastrutturali della rete dei trasporti, attinenti anche alla tratta della Val di Susa, una volta decisi con un processo decisionale democratico, andrebbero seguiti e attuati con maggiore fermezza. Eventualmente, con richiami ai governi nazionali la cui sovranità li rende maggiormente idonei a garantire l'esecuzione degli stessi.

L'esperienza, anche livello internazionale, dimostra che per condurre in porto progetti di larga scala, come quello in esame, non basta una conoscenza teorica dei concetti e delle tecniche attinenti la gestione dei processi decisionali, brevemente illustrati sopra e riconducibili alla più ampia *governance capacity*. Nel caso delle infrastrutture, i soggetti preposti devono aver maturato esperienza con le attività di programmazione e realizzazione delle opere, del loro monitoraggio, della gestione e manutenzione.

Diversamente, c'è da sperare che abbiano dimestichezza con tecniche di "emergency-management"

Keywords: *stakeholders, consenso, cultural-breakthrough, making decision process, negotiation-capacity*