

**ABITARE L'ITALIA
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011

**Cilli A. Dalla qualità delle opere alla
sostenibilità dei processi. Nuovi
percorsi per lo sviluppo locale**

www.planum.net
ISSN 1723-0993

Dalla qualità delle opere alla sostenibilità dei processi. Nuovi percorsi per lo sviluppo locale

1. Per una non più eludibile efficacia della spesa pubblica

Le decisioni di spesa pubblica, specie quelle inerenti la realizzazione di dotazioni infrastrutturali strategiche per lo sviluppo locale, oggi sono più oculate e richiedono di essere supportate da valutazioni ex ante ed altri strumenti di aiuto alla decisione sempre più raffinati ed efficaci¹.

Ciò sembra vero, in particolare, per due ragioni di carattere principale:

- (i) tali decisioni sono sempre più il frutto di processi valutativi complessi ed articolati, sempre meno condizionabili dalla pura applicazione dell'anacronistico sillogismo infrastrutturazione/sviluppo (inteso in termini di rapporto di causa/effetto), che per anni ha ispirato la cultura politica dominante e i saperi tecnici identificando semplicisticamente i progetti di infrastrutturazione con i principali "ingredienti" dello sviluppo locale²;
- (ii) scelte selettive ed appropriate, indotte anche dalle recenti politiche di bilancio e da riforme strutturali del sistema della fiscalità locale³, richiedono estremo rigore e risultano sempre più necessarie nella attuale fase recessiva globale (ormai strutturale) e stante la limitata disponibilità di risorse pubbliche che caratterizza la peculiare situazione italiana.

Alle opere infrastrutturali di domani, ormai, se realizzate in esito ad adeguati processi di territorializzazione, di sostenere (promuovere) la competitività dei sistemi locali, dunque, si richiede di "produrre" valore aggiunto territoriale stimolando "ricadute strutturanti" definibili anche come *effetti territoriali sinergici*⁴.

Hic stantibus rebus, i progetti che generano "il capitale sociale" di una comunità devono identificarsi con interventi attivabili, di fatto, attraverso l'impiego di risorse aggiuntive rispetto a quelle ormai irreperibili nei bilanci pubblici (enti locali), oltre che assicurare il progresso delle connessioni materiali ed immateriali di un territorio.

I progetti implementabili, allora, sono, sempre più, quelli in grado di mobilitare investimenti di capitali privati che ne rendono possibile la realizzazione attraverso meccanismi di "cattura del valore" regolati nell'ambito di appropriati percorsi di *governance* che perseguono il delicato equilibrio tra interesse pubblico e privato.

Perché le decisioni d'investimento pubblico, in campo infrastrutturale, siano sempre più efficaci, nel senso di una dimostrabile remuneratività degli investimenti, processi valutativi

¹ In proposito si veda <Gli effetti territoriali delle decisioni di spesa pubblica>, di Aldo Cilli, in *Fattibilità e progetto. Territorio, economia e diritto nella valutazione preventiva degli investimenti pubblici*, (a cura di) R. Mascarucci, con scritti di Roberto Mascarucci, Pino Mauro, Paolo Urbani, Aldo Cilli, Donatello Aspromonte e Lorenzo Passeri, Franco Angeli Editore, Milano, 2011.

² <Dalla rivoluzione industriale del XIX secolo, la retorica dell'impatto, ossia dell'effetto indotto dei trasporti sull'urbanizzazione e sull'assetto territoriale, ha accompagnato lo sviluppo delle infrastrutture di comunicazione. Nessuno, però, ne ha mai fornito le prove. L'analisi dell'impatto di un'infrastruttura sull'economia di un territorio pone complessi problemi metodologici. I lavori empirici rigorosi concludono, tutt'al più, verso un riconoscimento della tendenza all'amplificazione ed alla accelerazione di tendenze preesistenti. Se il mito dell'azione strutturante perdura è perché viene impiegato dalla politica nei processi decisionali e nelle procedure di valutazione ex ante dei grandi progetti>. Si veda *Les « effects structurants » du transport: mythe politique, mystification scientifique*, di Jean Marc Offner, già ricercatore presso L'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Noisy Le Grand, France, in « *L'espace Géographique n. 3* », 1993, Editions Belin, Parigi.

³ Il riferimento, come ovvio, è alle recenti e non poco dibattute proposte relative al progetto di riforma cosiddetta del "federalismo fiscale", in merito al quale il parlamento ha approvato una legge delega che ha consentito al Governo, ai primi di febbraio di quest'anno, di approvare il relativo Decreto Legislativo, subito rinviato dal Presidente della Repubblica al voto delle Camere, a seguito della mancata, chiara approvazione della apposita Commissione Bicamerale per la riforma dello stato in senso federale. Di particolare interesse, sebbene, molto controversa, per una serie di rilevanti ragioni, all'interno di tale progetto di legge, è la prevista introduzione della cosiddetta "tassa di scopo", concepita come un prelievo fiscale, esercitato dagli enti locali sui residenti e finalizzato a finanziare opere pubbliche di rilevante utilità per la comunità amministrata, in presenza di una drastica riduzione dei necessari trasferimenti statali.

⁴ A proposito di una possibile definizione, classificazione e disarticolazione puntuale degli effetti territoriali delle opere territoriali si veda il saggio già citato nella precedente nota 1, a cura dell'autore del presente contributo.

e strumenti di aiuto alla decisione devono affinarsi, risultando più idonei a stimare in anticipo sia precisi requisiti tecnico prestazionali delle opere sia, piuttosto, correlati profili di sostenibilità, tra i quali, *in primis*, quella economico finanziaria.

Molto è stato fatto negli ultimi anni, in Italia, con risultati apprezzabili, anche in direzione di un affinamento degli strumenti valutativi utili all'accertamento preventivo della sostenibilità ambientale degli interventi che determinasse un più corretto inserimento dell'opera nel contesto attraverso una prefigurazione degli impatti sulla matrice ecologica, considerata, sempre più, all'interno di una visione sistemica⁵.

Gli strumenti di aiuto alla decisione, mentre si delinea uno sforzo di sistematizzazione di apporti teorici che considerano adeguatamente le conseguenze di tipo morfogenetico e sinergico indotte dalla realizzazione delle infrastrutture, si evolvono in direzione di una maggiore attitudine a valutare le idee progetto in base alla loro capacità attesa di generare una dimostrabile convenienza territoriale⁶. Cioè, di originare sia effetti sulle componenti spaziali del contesto d'intervento, sia di produrre ricadute più complesse rispetto alla peculiare dimensione socio-relazionale di ogni territorio⁷.

Tale evoluzione, però, è ancora incompiuta in direzione della possibilità di selezionare gli interventi secondo una valutazione di "sostenibilità sociale", ciò benché sia evidente un'urgente ed adeguata considerazione di questi aspetti.

Ciò che è richiesto alle valutazioni *ex ante* dei progetti, per scongiurare il patologico dilagare di condizioni che ne determinino l'insuccesso, cioè l'insorgere di contrarietà ed opposizioni organizzate, che spesso si manifestano in una fase avanzata dell'iter, è:

- la considerazione, sotto una nuova prospettiva, del tema rilevante della qualità della progettazione delle Opere Pubbliche;
- la prefigurazione del grado di accettabilità sociale degli interventi, cioè l'accertamento preliminare della compatibilità tra questi e le aspettative delle comunità locali (domande espresse dai beneficiari finali).

2. La nuova nozione di qualità delle opere pubbliche

Il tema della qualità del progetto, in particolare dei progetti di opere pubbliche, è di estrema attualità, imponendosi un radicale ripensamento della stessa nozione di qualità, evidentemente non più riferibile solo alle categorie estetico formali o prestazionali delle realizzazioni (pur rilevanti e necessarie) quanto, piuttosto, ai processi ed ai connessi sistemi (tecnici, normativi, economici, istituzionali, socio-relazionali) entro le cui razionalità si struttura l'implementazione di interventi strategici. Opere di qualità sono

⁵ La decisa affermazione di una diffusa sensibilità ambientale, ormai, è sempre più riconducibile alla presa d'atto della crisi ecologica planetaria e alla necessità di perseguire, con obiettivi mirati e condivisi, una convinta politica globalizzata di contrasto ai cambiamenti climatici e fondata sull'utilizzo più consapevole delle risorse naturali (finalmente considerate nella loro limitatezza). La dimensione sistemica è proprio quella introdotta di recente, in termini di approccio, dalle valutazioni ambientali strategiche le quali, peraltro, si configurano come processi decisionali opportunamente partecipati e tali da risultare "endo procedimentali" rispetto ai processi di formazione degli strumenti di pianificazione e programmazione cui si riferiscono.

⁶ Per convenienza territoriale di un'opera o, meglio, di un intervento infrastrutturale, si può intendere "una valutazione, o verifica preventiva a tutto campo, all'interno di una prospettiva più ampia che tenga conto degli effetti indotti sul sistema territoriale e, inoltre, della capacità del programma di attivare una "sinergia positiva di sistema" (R. Mascarucci). Comprendere adeguatamente la propensione che alcuni tipi di intervento hanno nello sviluppare effetti di interconnessione o di sistema, cioè valutare la convenienza territoriale, specie nel caso di particolari interventi infrastrutturali (ferrovie, viabilità primaria, hub e nodi di interconnessione delle reti, piattaforme logistiche ecc.), vuol dire, essenzialmente, attivare un processo attraverso il quale apprezzare gli effetti di tipo sinergico che un intervento di tale portata, se opportunamente contestualizzato, cioè se in grado di assicurare quei particolari effetti di interconnessione complessa (così come definiti da F. Governa), è capace di indurre, o stimolare, nell'ambito del contesto di riferimento.

⁷ Si tratta dei cosiddetti effetti strutturanti, o delle ricadute delle scelte (*effects de choix*). Secondo la seguente definizione, in modo interessante per le implicazioni che essa comporta per la possibilità di attribuire alle infrastrutture una capacità di generare modificazioni dei parametri di sviluppo di tipo essenzialmente economico (positive se correttamente comprese e predeterminate), possono intendersi, proprio a partire dalla realizzazione di opere infrastrutturali (che quindi ne sarebbero la causa prima), quelle <modificazioni complessive ed articolate del sistema territoriale, in cui l'opera si inserisce>.

quelle che richiedono attenzione per le rilevanti implicazioni sulla dimensione territoriale di contesto ed il cui concepimento richiede la ristrutturazione concettuale dello stesso significato di progetto, da pura attività di prefigurazione dell'opera ad autentico "progetto di territorio". Recenti contributi, come quello di P. Barbieri⁸, hanno evidenziato proprio la centralità di un vero e proprio "valore relazionale" della qualità della progettazione intendibile quale sommatoria non algebrica di: <(i) esito di relazioni di coerenza tra l'articolazione dei singoli programmi d'intervento e la strategia complessiva di sviluppo territoriale, (ii) attributo delle soluzioni fisico spaziali, cioè capacità di contestualizzare le singole opere nello spazio territoriale in cui si inseriscono coerentemente; (iii) adeguatezza dei procedimenti di implementazione dei progetti, cioè adesione al quadro giuridico/amministrativo e istituzionale; (iv) efficacia dei processi di implementazione, cioè capacità di corretta gestione delle verifiche di fattibilità economica, ambientale, istituzionale e sociale.>

La nozione di qualità fondata sui profili essenziali della qualità tecnica, territoriale e sociale implica una urgente riconsiderazione della rilevanza di quest'ultimo, che si traduce nella capacità dei processi decisionali di promuovere pratiche di interazione (consultazione) con le comunità coinvolte dalle ricadute degli interventi che producano, all'interno dell'iter progettuale, quel necessario sforzo di *consensus building*. In sostanza, un progetto socialmente sostenibile è il prodotto di un'attenta valutazione preliminare, eticamente appropriata, dei due requisiti essenziali di accettabilità ed equità sociale dell'idea. Ogni valutazione efficace, dunque, deve essenzialmente: (i), interpretare correttamente il quadro sociale specifico in cui si colloca l'intervento; (ii) soddisfare le aspettative di equità distributiva di vantaggi e svantaggi attesi dalla sua realizzazione.

3. La verifica dell'accettabilità sociale dei progetti nelle attuali valutazioni ex ante

Lo sviluppo di processi decisionali partecipati si è poco affermato, in Italia, in rapporto agli strumenti di aiuto alla decisione preordinati alla realizzazione di opere pubbliche.

Si registrano, tuttavia, notevoli progressi nello sviluppo di forme convincenti di partecipazione dei cittadini alle scelte individuabili nell'ambito dei procedimenti funzionali alla formazione dei piani o dei processi di Valutazione Ambientale Strategica.

Più efficaci forme di partecipazione, inoltre, sono ormai previste ed utilizzate ampiamente, con esiti interessanti, nelle numerose attività di pianificazione strategica.

Poco, invece, si rinviene in termini di notevoli esperienze di *governance* attivate per l'implementazione di grandi progetti di infrastrutturazione, nell'ambito dei quali è ancora marginale il peso di percorsi di *community planning* che stimolino la partecipazione dei beneficiari finali alle scelte⁹.

Nelle verifiche preventive connesse ai processi di Valutazione di Impatto Ambientale, o nelle correnti procedure in uso per la redazione degli Studi di Fattibilità, la verifica della sostenibilità sociale degli interventi, infatti, risulta pressoché inespletata o svolta in misura insufficiente, tale da non produrre apprezzabile utilità concreta.

⁸ Si veda, in proposito, < Introduzione. Opere pubbliche e città adriatica. Indirizzi per la qualificazione dei progetti urbani e territoriali > in (a cura di) P. Barbieri, *OP Adriatico1, Opere pubbliche e città adriatica. Indirizzi per la qualificazione dei progetti urbani e territoriali*, List ACTAR, Barcellona, 2008 (pubblicazione dei risultati della omonima Ricerca PRIN –MIUR (2006-2008), svolta dai dipartimenti di urbanistica, pianificazione territoriale delle sedi universitarie di Architettura di Ascoli, Venezia e Pescara, con il coordinamento del Dipartimento Ambiente Reti e Territorio della Facoltà di Architettura dell'Università G. D'Annunzio di Chieti/Pescara.

⁹ Secondo alcuni studiosi, i processi decisionali sono rappresentabili, per mezzo di grafi, con un triangolo equilatero ai cui vertici si collocano le specifiche istanze proprie di tre principali gruppi sociali che intervengono sempre in tali percorsi di interazione, caratterizzandoli: i decisori (politici), i tecnici (esperti) ed i beneficiari (popolazioni obiettivo). Negli sei ultimi decenni i rapporti di forza tra queste distinte posizioni, dunque il relativo punto di equilibrio, si sarebbe chiaramente collocato in prossimità del vertice di questa figura in cui si localizzano i valori propri dei decisori. Più di recente, invece, si è molto (troppo) rafforzato il ruolo dei saperi esperti all'interno di questa relazione dialettica, con la conseguenza che tale equilibrio, oggi, appare sbilanciato in tal senso. In futuro, il baricentro di questa figura, dunque il punto di equilibrio più efficace di questa irrisolta triangolazione, dovrebbe approssimarsi alle aspettative dei beneficiari finali di tali decisioni, determinandosi una sua opportuna ricollocazione che figurativamente coincide con lo spazio prossimo al centro geometrico del triangolo.

Nelle prime, la ricerca di strumenti di condivisione delle scelte basilari ed i processi partecipativi che individuano le caratteristiche essenziali dell'opera, sono insufficienti a garantire, almeno, un'adeguata definizione degli obiettivi di progetto e delle connesse soluzioni tecniche adottate.

Nei secondi (SdF), sia che ci si riferisca alle previsioni dell'art.14 della L. 109/94, sia che si approfondisca il contenuto tecnico procedurale del Documento "Note per la redazione degli SdF" di cui alle Del. CIPE n. 35 e 106/99, i passaggi che prevedono il ricorso a strumenti di partecipazione finalizzati alla condivisione degli obiettivi ed alla possibile aggregazione di consenso intorno all'attuazione dell'opera, sembrano alquanto impliciti.

Alcune prassi più avanzate di redazione degli SdF¹⁰, hanno prodotto, tuttavia, interessanti metodologie che prevedono l'espletamento di passaggi nodali preliminari di "diagnosi" mirati sia alla ricognizione del quadro esigenziale peculiare del territorio interessato dalla realizzazione, sia alla ricostruzione puntuale della domanda specifica d'intervento, in esito ad una prima interazione con la comunità locale. Le prospezioni previste, in tal senso, si identificano con attività di ascolto del territorio coincidenti, in genere, con interviste mirate a rappresentanti qualificati della società civile locale che consentono di ricostruire il *sentiment* del ceto dirigente, ma che di rado permettono di pronosticare il grado di accettabilità sociale dei progetti, poiché riferite ad un campione ristretto non rappresentativo dell'intera popolazione beneficiaria.

In questo quadro di inadeguatezza è importante sottolineare come recenti metodi operativi *web oriented*, sviluppati nell'ambito delle valutazioni di sostenibilità economico finanziaria¹¹, siano basati su un'alta interattività tra promotori e comunità locali assicurata dalla somministrazione di *survey on line*. Questi sistemi *interactive community planning* costituiscono utili riferimenti nella prospettiva di elaborare innovative ed efficaci tecniche di ascolto, stimolazione della partecipazione e, in definitiva, di *consensus building*.

Queste consultazioni, attuabili in tempo reale e con costi contenuti rispetto a metodi classici di partecipazione, costituirebbero un utile strumento operativo da impiegare per l'elaborazione di valide esplorazioni che assicurino un'interlocuzione reale e proficua con le comunità dei beneficiari locali e, perciò, da porre al servizio di verifiche di sostenibilità sociale dei progetti utili a rafforzare gli strumenti di aiuto alla decisione.

4. Verso un verosimile percorso di "validazione sociale dei progetti"

Le *survey on line*¹², costituiscono uno strumento operativo in grado di sondare le plausibili possibilità di successo di un progetto, data la provata capacità di interpretare correttamente gli orientamenti emersi dai *forum virtuali*, dunque, un metodo per favorire la necessaria compatibilità tra promotori e territorio.

¹⁰ Il Riferimento è ad una importante attività di valutazione, redazione e reindirizzamento di Studi di Fattibilità riferiti a progetti di dimensione e contenuto prevalentemente territoriale, realizzata, tra il 2002 ed il 2009, dallo Staff Tecnico di Sviluppo Italia S.p.a. (oggi Invitalia S.p.a.), nell'ambito del Programma Operativo di Advising agli SdF, del DPS MEF, a seguito delle specifiche determinazioni assunte dal CIPE.

¹¹ Le valutazioni di fattibilità economico finanziaria si connotano sempre meno come processi finalizzati unicamente ad indagare aspetti di sola convenienza e remuneratività degli investimenti. Sempre più spesso, invece, queste verifiche preventive, si concentrano su obiettivi in grado di realizzare un cosiddetto "equilibrio valutativo dinamico", misurandosi con una necessaria capacità di interpretazione della complessità delle diverse problematiche poste anche dalla multiforme compagine sociale caratteristica di ogni territorio, attraverso metodologie di ricognizione che attribuiscono alle connesse componenti di rischio una opportuna rilevanza sia in fase di analisi che di gestione. Si considerano, cioè, finalmente nella giusta misura, le esigenze delle popolazioni obiettivo, le specifiche domande di particolari portatori di interesse, il livello di accettabilità sociale che potrebbero conseguire determinati interventi. Molto importante, infatti, è il percorso preventivo di corretta individuazione e selezione degli *stake holders* da coinvolgere nel processo e che può essere adeguatamente affrontato attraverso la costruzione della cosiddetta *Stake holders strategy*.

¹² Si veda in proposito <Le valutazioni economiche e finanziarie nella pre-fattibilità> di Donatello Aspromonte, in *Fattibilità e progetto. Territorio, economia e diritto nella valutazione preventiva degli investimenti pubblici*, (a cura di) R. Mascarucci, con scritti di Roberto Mascarucci, Pino Mauro, Paolo Urbani, Aldo Cilli, Donatello Aspromonte e Lorenzo Passeri, Franco Angeli Editore, Milano, 2011. Di particolare interesse è il cosiddetto metodo *RECOTED*, messo a punto da due società di consulenza private nell'ambito del Contratto di rete "*Partner for value*" recentemente attivato, con importanti risultati, su iniziativa di Confindustria.

Si valuta, così, nell'*ex ante*: (i) l'accoglienza che la comunità locale può riservare all'intervento (accettabilità specifica dell'idea progetto); (ii) la capacità intrinseca della proposta di interpretare correttamente il quadro esigenziale del territorio (aspettative prioritarie dei "beneficiari finali").

Tuttavia, anche una riformulazione degli strumenti operativi compiuta per un miglioramento delle tecniche di ascolto produrrebbe una utilità relativa coincidente, al più, con un'utile identificazione dei gruppi sociali in grado di interpretare (promuovere) forme di contrarietà e con l'individuazione di motivazioni ed interessi particolari attorno ai quali si coagula il dissenso.

Il risultato di una simile attività, infatti, coinciderebbe con un'epidermica "immunizzazione" del progetto rispetto a potenziali attacchi di opposizioni formalizzate che spesso enfatizzano i vizi procedurali (aspetti formali e sostanziali, spesso, convivono) all'origine dell'inadeguato coinvolgimento di certi gruppi sociali, che rivendicano il diritto/dovere di partecipazione alle scelte.

Il fine concreto di processi di partecipazione efficaci, però, non coincide con ascolto e concertazione quanto, più ambiziosamente, con la promozione di una larga condivisione delle scelte, come dimostrano recenti, riusciti processi di *governance* ispirati alle logiche del *Project Cycle Management*. Conferire più utilità agli strumenti di decisione vuol dire poter pre-determinare il successo tangibile degli interventi attraverso:

- la formazione di un ampio consenso aggregabile attorno ai *broad goals* di progetto;
- il miglioramento, nell'*ex ante*, delle "prestazioni" attese dello stesso, nel senso di una loro maggiore adesione alle aspettative avvertite come più rilevanti.

Importanti esperienze condotte, da anni, in Europa¹³, ma oggi anche nel nostro paese, sottoforma di validi percorsi partecipati connessi alla formazione di strumenti di pianificazione urbanistico/territoriale, hanno generato processi decisionali adeguatamente condivisi fornendo ai promotori, l'opportunità di valorizzare sia i prodotti "tangibili" che "intangibili" di ogni processo di *consensus building*, come definiti da Innes e Booher¹⁴.

In tal senso sembrano eloquenti alcune procedure messe a punto, sul finire degli anni '90, all'interno dell'ordinamento dei Paesi Bassi¹⁵ (caratterizzato, non a caso, dall'alto "potere contrattuale" dei promotori pubblici). Il fine di tali percorsi, non era quello di perseguire la mitigazione delle ricadute del progetto concepito centralisticamente o di somministrare, con l'accordo dei beneficiari, compensazioni *ex post* dei costi sociali degli interventi. Il *target* di tali processi, piuttosto, coincideva con un'adeguata territorializzazione delle infrastrutture che assecondasse le esigenze di sviluppo socio economico locale. Tale fine è stato perseguito (conseguito) con un percorso di progressiva definizione di obiettivi concreti di qualità; delineati attraverso un processo di perfezionamento del progetto sostenuto a vari livelli, per successivi step, e con il protagonismo delle comunità locali investite dai "problemi" posti dalla realizzazione di tali

¹³ Il paese in cui, da maggior tempo, si è sostanziato, maggiormente che altrove, un autentico processo di territorializzazione delle decisioni inerenti gli interventi di infrastrutturazione, anche per oggettive favorevoli condizioni riconducibili alla dominante cultura tecnocratica ed alla indubbia preparazione del ceto dirigente-amministrativo, è la Francia. Ciò è stato favorito anche dall'introduzione, ormai trentennale, nell'ordinamento nazionale di validi strumenti di decentramento del potere decisionale in materia di scelte di sviluppo e trasformazione del territorio, che ha portato alla promulgazione delle cosiddette "*lois d'orientation*" e, soprattutto, degli importanti "*schémas directeurs*", il cui contenuto operativo è stato poi ribadito, dagli specifici "*Contracts de plan Etat – Region*". In Francia, dunque, per ragioni "costitutive" e per il notevole lavoro di sperimentazione prodotto proprio in direzione di una continua ed indispensabile rimodulazione delle relazioni tra centro ed autonomie locali (molto forti), sembrano essere sufficientemente mature le proficue interazioni tra i diversi e più importanti attori coinvolti direttamente in tali processi decisionali, cioè: i tecnici (esperti), i decisori (gli eletti nelle istituzioni locali), i cittadini interessati, a vario titolo e in diversa misura, alle realizzazioni di opere infrastrutturali (*riverins*).

¹⁴ Il testo cui ci si riferisce, ampiamente citato negli ultimi lavori di F. Governa, e dalla stessa tradotto, è il saggio dei due studiosi statunitensi Innes J. E. e Booher D. E., "*Consensus Building and Complex Adaptive Systems. A Framework for Evaluating Collaborative Planning*", in *Journal of American Planning Association*, Vol. 65, 1999, n. 4.

¹⁵ Si veda in proposito <Territorializzazione delle infrastrutture nei Paesi Bassi> di Luca Bertolini in *Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia e in Europa*, in (a cura di) G. Dematteis, F. Governa, Franco Angeli editore, collana di scienze geografiche, Milano, 2001.

opere. Tale sperimentazione, poi sottoposta ad ulteriori affinamenti, in quanto carente in più passaggi, ha esaltato la centralità del ruolo creativo delle comunità locali ed ha sancito un ribaltamento del processo decisionale. Si è definito uno spostamento a monte (nel momento dell'identificazione di bisogni e risposte progettuali) della consultazione degli attori coinvolti e si è determinata una minore "settorialità" degli approcci, oltre che la possibilità di operare una "valutazione della desiderabilità" dei progetti da parte della cittadinanza.

La priorità di un fruttuoso processo decisionale partecipato, così, è quella di realizzare la massima adesione del progetto alle aspettative dei beneficiari e ciò implica il raggiungimento di un verificabile equilibrio tra costi e benefici sociali da distribuire il più equamente possibile per effetto della rimodulazione dei progetti seguita al confronto e determinata dai rilievi formulati dagli *stake holders*.

Il processo, cioè, deve consentire ai promotori di introitare nel percorso di progressiva definizione dell'idea progettuale, attraverso appositi *workshop* di rimodulazione della proposta iniziale, elementi di opportuna calibrazione delle soluzioni prospettate in prima battuta. Tali correttivi si identificano con nuove configurazioni in grado di generare sia effetti morfogenetici che altre ricadute sulla dimensione socio-relazionale della comunità, elaborate come risposte ad aspettative e bisogni diffusi accertati collegialmente e da soddisfare per comprimere sperequazioni e tensioni sociali rinvenute a monte.

La validazione sociale del progetto, dunque, può immaginarsi, come un gravoso ma coerente percorso per mezzo del quale le popolazioni locali: (i) vengono interrogate per comprenderne bisogni ed aspettative, con *workshop* di identificazione; (ii) sono correttamente informate dei contenuti meta progettuali elaborati dagli esperti con attività di socializzazione (iii) si rendono protagoniste della valutazione preventiva degli effetti attesi dalla realizzazione del progetto attraverso *focus group* in cui si raccolgono osservazioni e proposte di rimodulazione; (iv) si pronunciano, attraverso idonee modalità di comunicazione (*on line*), sulla coerenza delle attività tecniche (valutando la congruenza tra le soluzioni, come ri-elaborate, e le istanze emerse dal processo di partecipazione; (v) si fanno garanti, nell'ambito dei processi di *governance*, della correttezza delle procedure, vigilando che, anche nelle successive fasi di progettazione e realizzazione, sia perseguita la coerenza tra gli obiettivi di progetto individuati attraverso le pratiche di *interactive planning community* e le soluzioni tecniche definitive.

5. La validazione sociale dei progetti come criterio di selezione degli interventi

Sembra possibile, dunque, al netto di necessari, ulteriori approfondimenti, prospettare un peculiare profilo di utilità concreta del processo di "validazione sociale degli interventi". Tali percorsi, supportando gli strumenti di aiuto alla decisione, potrebbero tradursi verosimilmente, anche per effetto di appropriati (auspicabili) interventi normativi, in un metodo di più rigorosa selezione di progetti utili all'attivazione di politiche auto-organizzate di sviluppo locale più consapevoli ed efficaci.

Considerare nella giusta prospettiva l'efficacia di detti "processi inclusivi" consentirebbe di individuare criteri più adeguati di quelli con i quali, di recente, e per legge, come dimostrano le controverse vicende prodottesi per effetto della "Legge Obiettivo", si è tentato di "certificare" il grado di priorità ed urgenza degli investimenti pubblici, con una visione di "corto respiro" ed improduttiva¹⁶. L'approccio neo liberista (comunque coercitivo e centralistico) del promotore, identificabile con lo Stato, impegnato a rilanciare il PIL con lo sviluppo infrastrutturale, ed il connesso maldestro sforzo di semplificazione *ope legis* delle procedure, ha prodotto solo una virtuale contrazione dei tempi di progettazione ed esecuzione. La scarsa considerazione delle esigenze dei beneficiari e, soprattutto, delle ragioni delle "popolazioni obiettivo" ha favorito, per contro, un patologico incremento della

¹⁶ In effetti, un significativo bilancio effettuabile dopo quasi un decennio dalla entrata in vigore della Legge 443 del 21.12.2001, come integrata per effetto del Dlgs 166 del 01.08.2002, mostra come i risultati ottenuti in conseguenza delle previsioni e, soprattutto, delle procedure di semplificazione introdotte per effetto della cosiddetta Legge Obiettivo siano molto più contenuti (modesti) di quanto non fosse previsto in termini di legittime attese. Più studi accurati mettono in luce come la sottovalutazione più grave commessa dal legislatore si identifichi con una scarsa considerazione delle esigenze dei beneficiari finali, con una mortificazione della domanda delle popolazioni obiettivo e, più in generale, con la sottovalutazione di processi decisionali partecipati e con l'incapacità di costruire sufficienti percorsi di costruzione del consenso.

conflittualità sociale. Un percorso di validazione sociale dei progetti potrebbe rappresentare, perciò, più opportunamente, un metodo di selezione degli interventi più coerente (a) con il principio di sussidiarietà; (b) con una primaria esigenza di rigore della spesa; (c) con diffuse, legittime ambizioni di “virtuosa autodeterminazione” delle autonomie locali.

Investire su interventi avvalorati da robusti percorsi partecipativi, tali da validarne la sostenibilità sociale, costituirebbe una solida premessa su cui fondare decisioni di spesa più concretamente attivabili poiché il maggior tempo e le relative risorse spese in tale sforzo verrebbero compensate ampiamente: (1) dalla drastica riduzione dei rischi di una scarsa accettabilità sociale dell'opera (accertata e perseguita progettualmente); (2) dal miglior grado di *territorializzazione complessa* di interventi così concepiti, in funzione di una più adeguata *mise en relation* con il contesto e dalla connessa capacità di generare idonee convenienze territoriali.

Riferimenti bibliografici

Zanchini E., La qualità dei progetti di infrastrutture come risposta alle paure del cambiamento_ in Casciana A. (a cura di), Infrastrutture nei paesaggi protetti. Un laboratorio sperimentale sul paesaggio_ Sala Editore, Pescara, 2009;

Belli A., De Luca G., Fabbro S., Meselella A., Ombuen S., Properzi P., (a cura di) Territori regionali ed infrastrutture. La possibile alleanza_ Franco Angeli, Collana Urbanistica, Milano, 2008;

D'Antone. L., Senza pedaggio, storia dell'autostrada Salerno – Reggio Calabria_ Donzelli editore, collana dei saggi, Roma 2008;

Petroncelli E, "Indicatori territoriali per la definizione delle interazioni Trasporti-Territorio" in n. 12/13 anno 7 della Rivista Area Vasta edita a cura del Servizio di Pianificazione e Organizzazione del Territorio della Provincia di Salerno, Salerno 2006;

Cerqua A., Liberatore P., Non nel mio giardino. E dove allora?_ in n. 10/11 anno 6 (giugno 2004- luglio 2005) della Rivista Area Vasta edita a cura del Servizio di Pianificazione e Organizzazione del Territorio della Provincia di Salerno, Salerno 2005;

Fabiatti W., Carpitella V., D'Incecco M., Valutazioni dei progetti infrastrutturali in Complessità e qualità del progetto urbano (a cura di) Mascarucci R., Meltemi Editore, collana Babele, Roma 2005;

Caravaggi L., Menichini S., Pavia R., *Strade Paesaggi*_ Collana Babele, Meltemi Editore, Roma 2004; Ambrosini G., Berta M., Paesaggi a molte velocità_ Collana Babele, Meltemi Editore, Roma 2004;

Mercalli L., Sasso C., Le mucche non mangiano cemento. Viaggio tra gli ultimi pastori della Val di Susa e l'avanzata del calcestruzzo_ SMS Editore, Torino 2004.

Bobbio L., Grandi opere e costruzione del consenso_ in G. Ferraresi, A Moretti, M. Facchinetti "Reti, attori, territorio. Forme e politiche per progetti di infrastrutture, Franco Angeli, Milano, 2004;

Bobbio L., Zeppetella A., Perché proprio qui? Grandi opere ed opposizioni locali_ Franco Angeli, Milano, 2003;

Facchinetti M., Corridoi infrastrutturali e trasformazioni del territorio_ Alinea Editrice, Firenze 2002;

Facchinetti M., Le immagini dell'interazione spaziale e umana nelle nuove pratiche di costruzione del territorio e dei sistemi infrastrutturali_ sintesi della relazione svolta presso la conferenza nazionale SIU in Napoli, gennaio 2002;

Dematteis G., Governa F., Contesti locali e grandi infrastrutture_ Franco Angeli, Milano 2001;

Cremschi M., Le grandi opere (big infrastructures projects)_ in "L'Italia è cambiata, 1950-2000", F. Indovina et al. (a cura di), Franco Angeli, Milano 2000;

Palermo P.C., Gli effetti insediativi dei progetti infrastrutturali. Una varietà di problemi secondo scale e contesti_ in Clementi A. (a cura di) "Infrastrutture e progetti di territorio", Palombi editore, Roma, 1999;

Rostirolla P. La valutazione nella fase di progettazione preliminare di un tracciato autostradale: tecniche e supporti informatici_ in L. Fusco Girard e P. Nijkamp "Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio"_ Franco Angeli, Milano 1997;

Governa F., Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo_ Franco Angeli, Milano, 1997;

Karrer F., (a cura di) Effetti territoriali delle infrastrutture di trasporto_ Luigi Pellegrini Editore, Cosenza 1995;

Karrer F., Le misure di compensazione nella negoziazione dei conflitti ambientali sui progetti di infrastrutture_ in "Via", n. 25, 1993

Ferri V., Pomilio. F., Giuliani B., Moroni S._ Spazi e criteri valutativi degli interventi di trasformazione territoriale, in Moroni S, Patassini D. "Problemi valutativi nel governo del territorio e dell'ambiente"_ Franco Angeli, Milano, 2006;

Moroni S., Patassini D., Problemi valutativi nel governo del territorio e dell'ambiente_ Franco Angeli, Milano, 2006;

Fubini A., Decisioni pubbliche e valutazione_ in Mazza L. "Esercizi di piano", Franco Angeli Ed., Milano 2002;

Dematteis G. Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali_ in Bonora P., (a cura di) SLOT Quaderno 1, Appunti, discussioni, bibliografie del gruppo di ricerca SLOT (Sistemi Territoriali Locali), sul ruolo dei sistemi locali nei processi di sviluppo territoriale, Ed. Baskerville, Bologna 2001;

Stame N., L'esperienza della valutazione_ Edizioni Seam, Formello (RM) 2000;

Patrino A., Modalità innovative di finanziamento degli investimenti pubblici locali_ in R. Mascarucci (a cura di) "Complessità e qualità del progetto urbano", Meltemi, Roma, 2005;

Florio M., La valutazione degli investimenti pubblici_ Il Mulino, Bologna 1991;

Binetti C., Nuti F., Analisi dei progetti di investimento: Il metodo della Banca Mondiale_ Marsilio Ed., Padova, 1978;

Busca S. , Campeol G. (a cura di) La Valutazione Ambientale Strategica e la nuova direttiva comunitaria_ quaderni DAU, Collana Ricerche, n.12, Palombi Ed., Roma 2002;

AA.VV., Revisione del Manuale VAS "Guida antologica sulla Valutazione Ambientale strategica dei Piani e dei Programmi delle infrastrutture di Trasporto", collana Manuali del FORMEZ, Roma 2001;

Mascarucci R., Nuova programmazione e progetti di territorio: il ruolo degli studi di fattibilità_ Sala, Pescara 2000;

Documento "Note per la redazione degli Studi di Fattibilità" ex Delibera CIPE n.106/99 e 135/99_ Ministero del Tesoro, Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione ; Convegno di Catania del 1998 <Cento idee per lo sviluppo> schede di programma 2000-2006, Catania,1998;

AA.VV., Il territorio come infrastruttura di contesto. Contributi alla programmazione 2007-2013_ Rapporto della ricerca condotta dai gruppi SIU, CENSIS e CLES, et. Al., pubblicato a cura di Ministero delle Infrastrutture, Dipartimento per la programmazione ed il Coordinamento dello Sviluppo del Territorio, per il personale ed i Servizi Generali, (DICOTER) Roma ,2007;

Barca F. (con Cappiello F., Ravoni L., Volpe M.), Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai conti pubblici territoriali_ Il Mulino, Bologna, 2006;

AA.VV. , Investimenti pubblici e processo decisionale_ Collana Strumenti FORMEZ, Roma 2004;

Bonomi A., Dieci tesi per lo sviluppo locale_ in G. De Rita, A. Bonomi, "Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti Territoriali_ Bollati Boringhieri, Torino, 1998;

Mascarucci R., Pianificazione territoriale e spesa pubblica_ Gangemi, Roma, 1990;

Urbani P., Urbanistica consensuale_ Bollati Boringhieri, Torino, 2000

R. Mascarucci, Goal Congruence_ Collana Babele Meltemi Editore, Roma 2008;

AA.VV. , La pianificazione strategica partecipata in Italia, Collana Materiali FORMEZ, Roma 2006;

AA.VV., La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori_ (collana "Analisi e strumenti per l'innovazione", Min. Funzione Pubblica), Rubettino, Roma 2006;

Cavenago D., Città e piano strategico. Percorsi di governance del territorio, esperienze italiane ed. internazionali_ Il Sole 24 Ore, Milano 2004;

Barbieri P. (a cura di), Opere pubbliche e città adriatica. Indirizzi per la qualificazione dei progetti urbani e territoriali_ Collana ART (Architettura, Reti, Territorio) Università di Venezia, Ascoli, Pescara (PRIN 2006 La città adriatica), edito da List laboratorio editoriale, Barcellona, 2008;

AA.VV. , Programmazione e realizzazione di progetti pubblici locali. Un sistema di monitoraggio degli interventi, Collana Strumenti FORMEZ, n. 13, Roma , giugno 2003;

AA.VV., Investimenti pubblici e processo decisionale_ Collana Strumenti FORMEZ, n. 18, Roma maggio 2003;

Caracciolo S., Project Cycle Management: metodologia per progetti UE_ pubblicato sulla rivista on line di PMI.it (Piccole e Medie Imprese), Dicembre 2008.

Allodi G. , Project management per l'architettura. Definizione degli obiettivi, programmazione, esecuzione, controllo, attori e dinamiche_ Franco Angeli, Milano, 2008;

Rossi M., I progetti di Sviluppo_ F. Angeli, Milano 2004;

AA.VV. , Project Cycle Management. Manuale per la formazione_ n. 4 Collana Strumenti FORMEZ, Roma, 2002;

Bussi F., Progettare in partnerariato_ F. Angeli, Milano, 2001;

Innes J., Booher D. E., Consensus building and complex adaptive systems. A framework for evaluation collaborative planning _ Journal of American planning association, (Vol. 24, n. 1), 1999;

Bussi F., I principi fondamentali del Project Cycle Management_ in Progetto Gruppo, Roma.