

**DEDALO**

*sciogliere i conflitti*  
*governare le scelte*

Chi ha detto che non esistono certezze?  
Dal 2000 la SOA CQOP è la prima SOA in Italia.



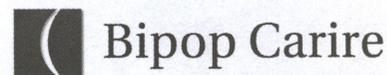
Costruttori Qualificati Opere Pubbliche - Società Organismo di Attestazione

CQOP è in assoluto la SOA numero UNO  
in Italia per numero di attestati rilasciati  
e di imprese clienti a fine maggio 2007

- ▶ oltre 11.800 Attestazioni di Qualificazione emesse
- ▶ oltre 4.200 Aziende clienti
- ▶ oltre 45 miliardi di euro di attestazioni rilasciate
- ▶ leader di mercato con una quota intorno all'11%
- ▶ 8 sedi distribuite su tutto il territorio nazionale



Partecipata da:



Unione  
nazionale  
comuni comunità  
enti montani

AZIENDA CON SISTEMA DI GESTIONE PER LA  
QUALITÀ CERTIFICATO UNI EN ISO 9001:2000

visita il nostro sito [www.cqop.it](http://www.cqop.it)

MILANO  
tel. 02.76318642  
milano@cqop.it

BRESCIA  
tel. 030.392945  
brescia@cqop.it

GENOVA  
tel. 010.5451002  
genova@cqop.it

ROMA  
tel. 06.48930737  
roma@cqop.it

TORINO  
tel. 011.5096457  
torino@cqop.it

BARI  
tel. 080.3256353  
bari@cqop.it

PESCARA  
tel. 085.4299925  
pescara@cqop.it

REGGIO CALABRIA  
tel. 0965.312504  
reggiocalabria@cqop.it

# VI AIUTIAMO A REALIZZARE I VOSTRI PROGETTI

## IN TOTALE SICUREZZA E NEL RISPETTO DELL'AMBIENTE

Optima Consulting, Romeo e Geochem, sono società specializzate nella consulenza per la sicurezza nei luoghi di lavoro e la protezione dell'ambiente. Competenze, conoscenze adeguate e sempre aggiornate sono alla base dei servizi offerti.

[www.optimaconsulting.it](http://www.optimaconsulting.it)

[www.safetyitalia.it](http://www.safetyitalia.it)

**OPTIMA**  
CONSULTING

*Romeo* 

 **GEOCHEM**

**20 ANNI DI ESPERIENZA SUL CAMPO.**

**MARAZZI** 

...centezze

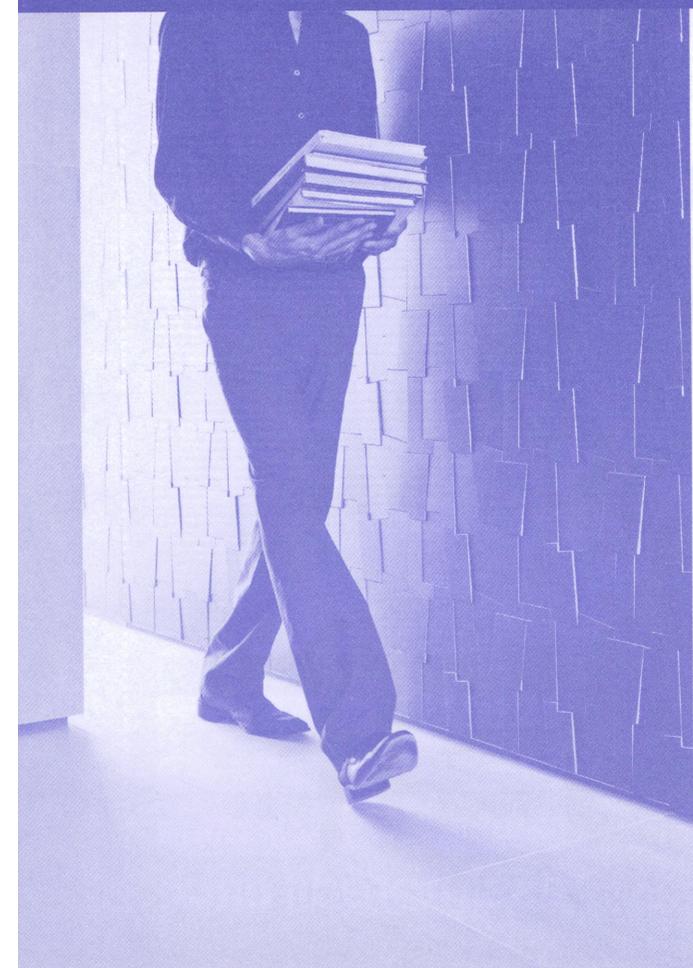
SOA in Ita

# Per l'ambiente e per gli ambienti -

Ripristino morfologico e vegetazionale di una cava  
del Gruppo Marazzi a Fiorano Modenese



## design e tecnologia ceramica



Oggi consumatori e professionisti, quando scelgono prodotti per l'edilizia, si interrogano riguardo al loro impatto ambientale. La ceramica è un materiale naturale, ecocompatibile, realizzato mediante processi di lavorazione che Marazzi svolge nel rispetto dell'ambiente. Marazzi da tempo dedica energie cospicue allo sviluppo di una politica di produzione particolarmente attenta ai temi della sostenibilità, intervenendo sistematicamente in tutta la filiera: rimettendo in produzione le acque industriali ed i materiali di scarto, limitando l'impatto acustico degli stabilimenti, ripristinando il paesaggio una volta estratte le materie prime dalle cave, gestendo con oculatezza la raccolta dei rifiuti, ottimizzando i consumi energetici e garantendo la sicurezza

dei lavoratori. Oggi, grazie all'impiego di tecnologie avanzate, Marazzi è in grado di interagire con il progettista personalizzando l'offerta in funzione dei suoi bisogni, sia in termini di formati (fino al 120 x 120 cm.) che di espressioni estetiche (tecnologia ink jet).

**MARAZZI** 

**MARAZZI GROUP S.P.A.**  
v.le Virgilio, 30  
41100 Modena  
Telefono +39 059 384111  
Fax +39 059 384303  
e-mail: info@marazzi.it

[www.marazzi.it](http://www.marazzi.it)  
[www.marazziambiente.com](http://www.marazziambiente.com)

# Il gruppo “Giovani imprenditori edili di Assimpredil Ance”

Il “Gruppo giovani Imprenditori edili” è costituito da imprenditori e imprenditrici che non hanno ancora compiuto i 40 anni e che operano in imprese del sistema Associativo ANCE, l’Associazione Nazionale dei Costruttori edili.

E’ un gruppo molto attivo e dinamico che si è posto l’obiettivo di stimolare e sviluppare la consapevolezza della funzione etico-sociale del fare impresa, lo spirito associativo e la libera iniziativa per favorire l’inserimento dei giovani nel contesto industriale, economico e sociale del Paese.

Il “Gruppo Giovani Imprenditori Edili” di Assimpredil Ance, l’associazione delle imprese edili di Milano, Lodi, Monza e Brianza, ha realizzato numerose attività tese ad approfondire la conoscenza degli aspetti

economici, sociali, tecnici, politici e culturali dell’industria in generale e del settore delle costruzioni in particolare. Il gruppo lavora in rete con organismi similari, nazionali ed esteri, nonché con quelli del mondo accademico, socio-culturale e scientifico, mediante dibattiti, pubblicazioni, corsi e convegni.

I giovani di Assimpredil Ance sono oggi impegnati in un innovativo progetto che ha preso avvio nel 2007 e che prevede un percorso formativo strutturato ad hoc sulle esigenze di conoscenza del contesto competitivo del settore e dell’organizzazione dell’impresa.

L’obiettivo del progetto è quello di favorire lo scambio di esperienze e un attivo confronto sia su questioni tecniche che sulla delicata fase del passaggio generazionale in azienda.



Per conoscere meglio il Gruppo Giovani Imprenditori di Assimpredil Ance visitate il portale [www.assimpredilance.it](http://www.assimpredilance.it)

**ai**  
assimpredil ance

# **ASSIMPREDIL ANCE**

## **Associazione delle imprese edili e complementari delle province di Milano, Lodi, Monza e Brianza**

Assimpredil Ance è la più grande entità territoriale del sistema Ance, l'Associazione Nazionale dei Costruttori Edili. Ne fanno parte imprese di costruzioni generali, imprese appaltatrici per committenti pubblici e privati, imprese di promozione e costruzione, imprese specializzate nelle attività complementari all'edilizia. Assimpredil Ance assiste le imprese associate attraverso un articolato sistema di relazioni con soggetti pubblici e privati finalizzate al raggiungimento di un elevato livello di competitività. Attraverso un portale unico per le 101 sedi delle associazioni territoriali di Ance e i 20 organismi regionali, l'Associazione lavora in rete per fornire alle imprese informazioni capillari su tutto il territorio nazionale. Lo storico rapporto con le Organizzazioni sindacali dei lavoratori si concretizza nella gestione degli Organismi Paritetici (Cassa Edile, Ente scuola edile milanese ESEM, Comitato Paritetico Territoriale CPT) e nella contrattazione provinciale in materia di lavoro. Lo scopo sociale di Assimpredil Ance è quello di provvedere alla tutela, rappresentanza e assistenza, sul piano sia collettivo che individuale, delle imprese associate in tutti i problemi che

possono riguardarle, nonché di favorire lo sviluppo ed il progresso dell'industria delle costruzioni. Assimpredil Ance è a fianco dei propri associati per qualsiasi esigenza connessa all'attività d'impresa con informazioni, consulenza ed assistenza grazie ad una squadra di persone esperte ed eccellenti nella loro professionalità su temi quali: urbanistica, edilizia, contrattualistica, appalti, fiscalità, economia e finanza, ambiente, sicurezza del lavoro, energia, acustica, previdenza e sindacale.

### **PERCHE' ASSOCIARSI AD ASSIMPREDIL**

- Per costruire insieme un sistema di rappresentanza forte che possa incidere sulle politiche del comparto industriale.
- Per entrare a far parte di una rete di imprese con le quali condividere esperienze e interessi.
- Per risolvere le problematiche della gestione aziendale.
- Per essere tempestivamente aggiornati su tutte le novità relative al settore delle costruzioni.

Assimpredil ANCE via San Maurilio 21 - 20123 Milano - T 02.8812951  
e-mail: [assimpredil@assimpredilance.it](mailto:assimpredil@assimpredilance.it) - sito: [www.assimpredilance.it](http://www.assimpredilance.it)

Presidente: Claudio De Albertis  
Direttore: Gloria Domenighini

Come diventare nostri soci: [marketing@assimpredilance.it](mailto:marketing@assimpredilance.it)



**assimpredil ance**

# Un progetto innovativo di Assimpredil ANCE

**associazione dei costruttori  
di Milano, Lodi, Monza e Brianza**

Assimpredil ANCE ha attivato un osservatorio mediante il quale è possibile monitorare costantemente l'evoluzione e gli orientamenti del settore delle costruzioni. Questo progetto innovativo ha coinciso con la volontà di comprendere meglio il territorio, generando una crescente domanda di strumenti ed elaborazioni informatici a supporto delle decisioni degli operatori di questo settore, coinvolgendo anche la Pubblica Amministrazione. L'Associazione ha offerto quindi il proprio contributo mediante la creazione di un servizio denominato "Mapping". Mapping è un centro di raccolta, implementazione e attivazione di banche dati utili a rappresentare la realtà e l'evoluzione dei territori ove operano le imprese associate: Milano, Lodi, Monza e Brianza. Si tratta di una rete informativa che comprende in sé una moltitudine di database esistenti ma non sempre comunicanti. Il progetto si è sviluppato attraverso la collaborazione con Regione Lombardia, Provincia e Comune di Milano, ARPA, AMA e altri enti ed istituzioni operanti nel territorio di nostra competenza. Il sistema informativo realizzato ha generato nuove connessioni "spaziali" tra dati di differente natura territoriale, sociologica o statistica. L'elaborazione di questi dati permette

non solo la costruzione di analisi territoriali estremamente articolate, capillari e flessibili, rispondenti a esigenze differenti, ma anche fornisce nuove chiavi interpretative dei processi di trasformazione in atto e in vista delle future scadenze di pianificazione per la città. I geodatabase elaborati descrivono i ser-

vizi diffusi sul territorio di competenza dell'Associazione: dall'assistenza alla persona (ospedali, case di cura, ricoveri, centri di recupero) alla grande e media distribuzione organizzata (supermercati, centri commerciali), dalla cultura (università, scuole, biblioteche, musei) al tempo libero (cinema, teatri), dall'urbanistica all'edilizia. Attualmente il sistema fornisce un servizio mirato alla predisposizione di dossier specifici su richiesta della singola impresa, in particolare offre tre tipi di dossier: dossier base, dossier contesto e dossier completo. Il dossier conta i dati catastali dell'area per la quale si richiede di estrapolare le informazioni, i dati urbanistici, i vincoli, i dati di contesto, i dati ISTAT, i prezzi rilevati. Per richiedere il servizio è necessario compilare uno specifico modulo, le informazioni saranno inviate entro tre giorni lavorativi.

Il servizio è a pagamento.

Per ulteriori informazioni e chiarimenti, potete contattare: [mapping@assimpredilance.it](mailto:mapping@assimpredilance.it)

**Assimpredil Ance**

Associazione delle imprese edile complementari delle Province  
di Milano, Lodi, Monza e Brianza

Via San Maurilio 21 - 20123 - Milano - Tel. 02.8812951

Email: [assimpredil@assimpredilance.it](mailto:assimpredil@assimpredilance.it) sito: [www.assimpredilance.it](http://www.assimpredilance.it)



**assimpredil ance**

Direttore:  
**Cecilia Bognesi**  
direttore@aiededalo.it

Redazione:  
redazione@aiededalo.it

Comitato di redazione:  
**Claudio De Albertis**  
**Gloria Domenighini**  
**Giuseppe Esposito**  
**Roberto Mangiavacchi**

Art directors:  
**Contemporary Graphics**

Pubblicità:  
dedalo@aiededalo.it

prestampa e stampa:  
**GRAFICHE BIESEZETA**  
Via Grandi 46  
Mazzo di Rho

Tariffa R.O.C.:  
Poste Italiane SpA  
Spedizione in abbonamento  
postale - D.L. 353/2003  
(conv.in L. 27/02/04 n. 46)  
Art. 1, comma 1, DCB Milano

direttore responsabile:  
Cecilia Bognesi

registrazione n. 4 del 5/1/1985  
anno ventitreesimo numero 06  
secondo bimestre 2008

Per le immagini di cui,  
nonostante le ricerche eseguite,  
non è stato possibile rintracciare gli aventi  
diritto, l'Editore si dichiara disponibile  
ad assolvere i propri doveri.

**Dedalo**  
Rivista bimestrale edita da  
ASSIMPREDIL ANCE  
Via San Maurilio 21,  
20123 Milano  
tel. 02 8812951  
fax 02 8056802  
www.assimpredilance.it  
dedalo@aiededalo.it



#### Errata corrige:

Dedalo 05 pagina 13 terza riga  
"Il volume di investimenti  
nel settore delle costruzioni  
è pari a 145 miliardi di euro",  
non 145 milioni come  
erroneamente riportato.

*In copertina:*  
Cittadini dell'Alaska innalzano  
la quarantunesima stella sulla bandiera USA  
per festeggiare il loro ingresso negli Stati Uniti  
Foto Getty Images

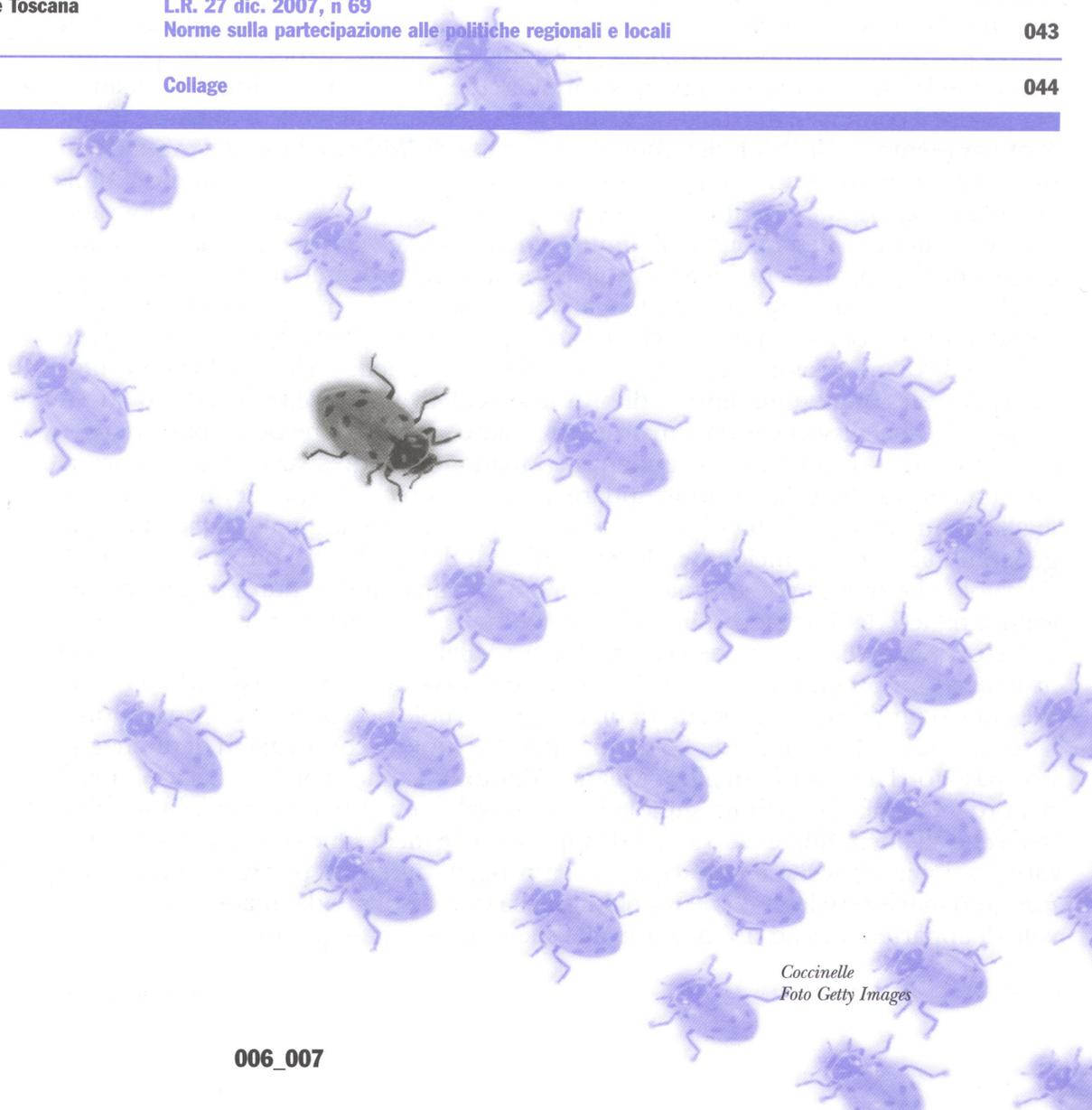
**DEDALO**

Numero Sei\_Marzo|Aprile 2008  
Rivista bimestrale di Assimpredil Ance



ASSOCIAZIONE IMPRESE EDILI E COMPLEMENTARI  
DELLE PROVINCE DI MILANO, LODI, MONZA E BRIANZA

AUTORE	TITOLO	FOTO/ILLUSTRAZIONI	
Cecilia Bognesi	Certo che sì, certo che no		008
Claudio De Albertis	Dal Presidente. Why not		009
Giuseppe Roma	Il silenzioso consenso	Getty Images	012
Alessandro Balducci	Il significato del conflitto	Getty Images	014
Salvatore Crapanzano	Continuiamo a parlare di "Comitati contro"?	Cesare Colombo	016
Michele Sacerdoti	Milano partecipata	Grazia Neri	020
Andrew Martin Cecilia Bognesi	Dopo ampie consultazioni... Allora scendi dall'aereo	Getty Images Grazia Neri	022
Alessandro Beulcke	Qui? Adesso? No!	Getty Images	028
Gianluca Comin	Scontro o progetto di squadra	Getty Images Grazia Neri	032
Matteo Bartolomeo	La gestione dei conflitti ambientali	Grazia Neri	038
Regione Toscana	L.R. 27 dic. 2007, n 69 Norme sulla partecipazione alle politiche regionali e locali		043
	Collage		044



Coccinelle  
Foto Getty Images

editoriale

# Certo che sì, certo che no

Governare il consenso, ovvero favorire attorno ad un progetto la partecipazione di chi ne vivrà la realizzazione, rappresenta la nuova sfida per chi costruisce e modifica il territorio. Può trattarsi della realizzazione di un impianto o di un'altra opera di utilità pubblica di grande o piccolo impatto, ma anche di un edificio privato o del semplice passaggio di un tram: la partecipazione delle parti sociali alla modificazione ambientale è un argomento sempre più all'ordine del giorno. In generale la gente vuole prima di tutto capire e poi contare di più nel processo decisionale. A partire da questo assunto tutte le questioni legate all'informazione, alla divulgazione per la comprensione delle questioni di trasformazione e sviluppo diventano fondamentali. Alcuni temi possono essere considerati più di altri esemplari nella discussione dell'argomento, offrendoci situazioni a dir poco eloquenti di cattiva gestione nella comunicazione del tema. E' inutile generalizzare per non entrare nel vivo delle questioni: non stiamo discutendo di come animare il dibattito per gestire il consenso, ma di come strutturarlo. Pensiamo al tema di Milano e le sue torri, ad esempio. Nei titoli dei quotidiani si tratta di "Milano divisa dai grattacieli", sintesi di sondaggi sicuri con tanto di cifre incontestabili. Ma a fronte di molti titoli che danno spazio al conflitto, non sarebbe meglio aprirsi alle idee che motivano queste scelte e che descrivono realmente come vuole evolversi questa città? Potrebbe essere che l'immagine che Milano vuole dare di sé nel prossimo futuro, sempre che ne abbia una chiara, non ci appartenga. Ma certamente in questa discussione sulla gestione del consenso sappiamo che è molto più banale obiettare una forma quale esito finale di un'idea di città, piuttosto che discutere quelle scelte che la determinano, non necessariamente sempre di ordine speculativo. Più facile dire di no ad un grattacielo che dissociarsi da un progetto chiaro di città. Chi può obiettare, per esempio, l'idea di riportare la residenza a Milano, offrendo spazio magari a prezzi più contenuti a chi se ne è dovuto andare, perché "non ci stava più dentro"? Di fronte alla controversia si tratta di discutere più che dei suoi esiti finali, di ciò che li ha generati; più che dell'incidente, delle condizioni del guidatore; più che della TAV, del ruolo che questo paese vuole assumersi nei confronti dell'Europa; più che del tram a fianco del battistero, di cos'è Firenze nell'immaginario mondiale; più che delle torri, di quale immagine ci auspichiamo Milano abbia negli anni a venire. Ed in base ad un programma chiaro la libertà se condividerlo od osteggiarlo è totale. Vogliamo condividere il progetto di una città che vuole possedere il proprio futuro? la scelta è una. Preferiamo quello di una città che vuole accoccolarsi su di un magnifico passato? La scelta è un'altra. Milano, Mantova, Como, Sondrio... La pluralità dei progetti, chiari e definiti, stimola la condivisione e l'appartenenza ad uno piuttosto che all'altro. Non è dato a tutti di apprezzare le medesime cose, ma ci sono infinite possibilità di scelta e partecipazione a progetti differenti per tutti. Il consenso non può mai essere letto come un obbligo, ma deve risultare da una scelta consapevole di appartenenza ad un'idea fino alle sue estreme conseguenze.

Cecilia Bolognesi

dal Presidente

# Why Not

*L*a progettazione di opere di grande visibilità, siano esse di iniziativa pubblica che privata, determina sempre più frequentemente un'opposizione organizzata sul territorio interessato dalla loro realizzazione; si sviluppa la cosiddetta sindrome NIMBY - Not In My Back Yard - che si traduce nel rigetto dei progetti che hanno qualsiasi effetto di trasformazione sull'ambiente in cui si risiede. Ancora più preoccupante è lo scivolare di questa sindrome verso l'effetto BANANA - Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything. Il fenomeno rivela di fatto un problema di autorevolezza della governance. La garanzia di aver assolto un percorso autorizzativo già molto complesso non è sufficiente; il singolo, i particolari interessi di una comunità tendono ad acquisire credito e a ritenersi abilitati a mettere in discussione la decisione della pubblica autorità, sia pur essa deliberata nelle sedi politiche più opportune e comunque garantita da un appropriato livello di confronto. La mancanza di autorevolezza si rivela proprio nella mancanza di un disegno di governo preciso ed esplicitato; la corrispondenza delle proposte ad un più generale orientamento dello sviluppo del territorio garantirebbe infatti una premessa consensuale politica e metterebbe in subordine argomentazioni particolari e non confrontabili con l'interesse pubblico. D'altra parte la nostra è una società politicamente matura, i nostri concittadini insieme con una raggiunta consapevolezza ambientale hanno maturato una capacità critica che produce opinioni in merito a quanto accade nel proprio contesto. Questa maturità, questa autonomia di decisione generano una maggiore difficoltà a dare una delega totale e alla sfiducia nei confronti della politica si affianca la diffidenza nei confronti dell'impresa, del progetto del privato cui non si riconosce l'aderenza ad un più generale contributo allo sviluppo della città ma solo la tensione al proprio profitto. Ad una democrazia di rappresentanza si vuole contrapporre una forma di democrazia diretta che esercita il proprio diritto elettivo, ma sottrae costantemente la propria delega riappropriandosi incidentalmente e secondo opportunità del proprio potere di veto. L'accesa conflittualità latente in questo sistema di rapporti è inoltre alimentata dai mezzi di informazione, i quali, sempre più attratti dal sensazionalismo della cronaca, non si fanno carico di una corretta comunicazione, ma al contrario tendono ad esaltare l'aspetto politico e sociale del confronto senza contribuire alla chiarezza e alla pertinenza degli argomenti contestati. In altri paesi, come la Svizzera, l'Inghilterra o gli Stati Uniti, la pratica della consultazione pubblica ha sviluppato complesse procedure che portano però gli oppositori ad un effettivo confronto sul merito, utilizzando il tavolo di discussione anche a scopo formativo dell'interlocutore che acquisisce così la coscienza della propria competenza o incompetenza della materia e comunque riconduce la discussione, spesso solo genericamente oppositoria, ad una più specifica discussione sulle criticità in gioco. Le criticità di un percorso autorizzativo per un progetto di trasformazione del territorio possono essere molteplici; non ultima quella derivante dalla complessità e instabilità del quadro normativo di riferimento. La mancanza di certezza della norma, il suo livello di interpretabilità espongono il progetto, oltre che alla contestazione, anche all'incertezza del titolo edilizio. Alla autorevolezza della governance dovrebbe associarsi la chiarezza di percorsi procedurali univoci e indiscutibili, è quindi il pubblico che dovrebbe farsi carico di questa garanzia di certezza, assolvendo anche alla necessità di consultazione diretta laddove lo ritenesse utile e necessario. L'impresa privata non può farsene carico, non ne ha il titolo né le risorse. La capacità di governo significa essere capaci di prendere decisioni e portarle a compimento pur tenendo conto di tutti e dei più diversi interessi in gioco.

Claudio De Albertis

Milano 1968, assemblea studentesca  
davanti al Politecnico,  
piazza Leonardo Da Vinci  
Foto di Cesare Colombo





# Il silenzioso consenso

Giuseppe Roma\*  
Foto Getty Images

\* Direttore Generale Censis

In questa pagina:  
Matrimonio di gruppo, città di Xian,  
provincia di Shanghai, 2007  
Foto Getty Images

sondaggio



**R**ealizzare infrastrutture pone problemi nuovi in tutti i paesi europei, ma è ben noto che in Italia diventa un obiettivo quasi impossibile. Costituiscono problemi comuni a tutta l'area dell'Euro la limitata disponibilità di risorse finanziarie pubbliche, determinata da un maggior controllo dell'indebitamento statale, la delicatezza di operare in territori densamente urbanizzati, l'elevata sensibilità ambientale. In più, da noi, interviene quale fattore ostativo, la diffidenza dell'opinione pubblica rispetto al cambiamento e alla modifica del territorio con opere di interesse collettivo. Una sorta di "negazionismo" che esprime bisogni - città pulite, mobilità fluida, energia a basso costo - ma rifiuta di trarne le conseguenze ove le soluzioni comportino una ben che minima turbativa allo stato delle cose presenti. Almeno, questa è l'analisi corrente, amplificata dai media, che, pur assolvendo il loro compito di informazione, si prestano talvolta a proiettare il pur minimo sussulto, anche di piccoli gruppi, nello spazio comunicativo allargato di giornali e televisione. Un processo che sconta, in verità, gli impatti negativi di un'opposta cultura tecno-burocratica dei grandi gestori di rete nazionali, non abituati a contemplare l'indispensabile colloquio col territorio, fra i punti necessari per la concreta fattibilità dei progetti infrastrutturali. Una risposta inedita viene da un'indagine realizzata dalla RUR (associazione fondata dal Censis per promuovere le città) recentemente ultimata, che sarà presentato a Roma nel prossimo giugno nella Conferenza Municipium 2008. Fra i tanti aspetti analizzati nel rapporto fra città e loro abitanti è stato infatti richiesto a un campione di circa 3.000 italiani il proprio atteggiamento rispetto alla realizzazione di infrastrutture nella propria area di residenza. Innanzitutto, si è dichiarato favorevole alla realizzazione delle infrastrutture il 58,1% degli intervistati, con il 41,9% orientato, invece, ad una salvaguardia del territorio come opzione totalizzante che in qualche modo presuppone la necessità di non intervenire. E' interessante notare come il conservatorismo è maggiore nella popolazione anziana, mentre si riduce fra i giovani: il consenso verso le infrastrutture sale fino al 70% fra i giovani di età compresa fra 18 e 29 anni, mentre scende al 54% fra gli ultra sessantacinquenni. Inoltre, gli intervistati richiesti di esprimere il proprio grado di consenso rispetto all'insediamento nella propria città di varie tipologie di infrastrutture, a fronte di una totale garanzia circa il controllo degli impatti rispetto alla sicurezza e alla salute, si sono espressi in modo assai articolato. Il maggior livello di consensi si registra in ordine alle attrezzature culturali, (71,4% degli intervistati è favorevole alla realizzazione di un museo), decisamente gradite dagli italiani, che superano nettamente nel gradimento anche le infrastrutture per la sosta che si piazzano al secondo posto (quasi il 64% accetterebbe

la realizzazione di un parcheggio multipiano). All'opposto, il livello del consenso è molto basso per tipologie più impattanti dal punto di vista ambientale: tra queste figurano i termovalorizzatori (la quota dei favorevoli scende al 45,1%), ma, a sorpresa, un maggior livello di ostilità si registra per gli insediamenti turistici di grande scala (sgraditi al 59,3% degli italiani) e per le aree industriali e logistiche (in questo caso i contrari salgono al 60,2%). In posizione intermedia, alcune tipologie infrastrutturali che vedono l'opinione pubblica italiana spaccarsi a metà o registrare una risicata maggioranza di favorevoli; dato forse sorprendente ma significativo, il basso consenso per i centri commerciali (a favore solo il 54,6%), e, con un simile livello di gradimento, per le diverse infrastrutture finalizzate alla mobilità (treno, tram, metropolitana, tangenziali). I giudizi si differenziano a seconda del contesto di residenza degli intervistati: in linea generale sono i cittadini delle grandi città quelli più favorevoli all'intervento infrastrutturale, sia esso relativo alle reti di trasporto che alla trasformazione urbana (riconversione aree dismesse, centri commerciali). Per quanto riguarda le tre aree metropolitane maggiori Roma è quella più favorevole alle infrastrutture, registrando il valore più alto per quanto riguarda la realizzazione di parcheggi multipiano (favorevoli 74,8%), le linee di metropolitana (favorevoli 70,5%) e il treno ad alta velocità (67,4% a favore); segue Napoli dove si registra il massimo consenso per i termovalorizzatori (63% favorevoli) e per i grandi complessi turistici (50,3%). Per tutte le altre infrastrutture i cittadini più favorevoli si trovano nelle altre grandi città con oltre 250.000 abitanti come Torino, Verona, Bologna, Bari o Palermo. Le maggiori resistenze si registrano nei comuni di più piccola dimensione dove la maggioranza dei residenti si dichiara contraria alla realizzazione di termovalorizzatori per i rifiuti (58% contrari), a nuove zone industriali o centri merci (60%), grandi alberghi o villaggi vacanze (65%), una tangenziale o un asse di scorrimento (51%), una linea tranviaria (51%), persino una linea metropolitana (56%). In tutte le classi dimensionali di centri urbani si esprime un giudizio in maggioranza favorevole sul passaggio di una linea ferroviaria ad alta velocità, sulla realizzazione di parcheggi, centri commerciali (l'unica opposizione si registra a Milano) e naturalmente di nuovi musei. Possiamo concludere che rischiamo, su alcune tipologie di opere, un conflitto fra "città" e "campagna" basato sul titolo di possesso sociale del territorio. In termini democratici - ovvero nella formazione di maggioranze e minoranze - le opere infrastrutturali si dovrebbero fare. Ma sappiamo bene che nell'epoca della comunicazione, viene sopravvalutato il potere d'interdizione e l'opinione dei più aggressivi microsegmenti. Forse ciò accade perché le istituzioni sommano scarsa credibilità a una certa arroganza verso chi sembra contare di meno.

**Lei è favorevole o contrario alla realizzazione nella Sua città di una delle seguenti infrastrutture, di cui Le sia data garanzia di massima affidabilità negli impatti rispetto alla sicurezza e alla salute?**

	Favorevoli	Contrari	Massimo favorevoli	Massimo contrari
Museo	71,4	28,6	Grandi città	Milano
Parcheggio multipiano	63,9	36,1	Roma	Piccoli comuni
Grandi costruzioni in aree dismesse	56,3	43,7	Grandi città	Piccoli comuni
Linea ferroviaria alta velocità	56,2	43,8	Roma	Piccoli comuni
Linea tranviaria	56,1	43,9	Grandi città	Piccoli comuni
Centro commerciale	54,6	45,4	Grandi città	Milano
Tangenziale/ strada urbana di scorrimento	53,9	46,1	Grandi città	Piccoli comuni
Linea di metropolitana	53,3	46,7	Roma	Piccoli comuni
Termovalorizzatore per rifiuti	45,1	54,9	Napoli	Medie città
Grandi insediamenti turistici	40,7	59,3	Napoli	Piccoli comuni
Area industriale/centro merci	39,8	60,2	Grandi città	Medie città

Fonte: RUR Indagine sulle città italiane, 2008

NB L'indagine è stata effettuata su un campione rappresentativo della popolazione residente nei comuni con oltre 10.000 abitanti e delle città di Roma, Milano e Napoli per complessive 2.981 interviste svolte fra il novembre 2007 e gennaio 2008 con metodologia CATI

Per Grandi città si intendono le opinioni espresse dai residenti nei comuni con oltre 250.000 abitanti escluse Roma, Napoli e Milano; per medie città l'opinione dei residenti nei comuni compresi fra 50 e 250.000 abitanti e per piccole città l'opinione dei residenti nei comuni fra 10 e 50.000 abitanti.

# Il significato del conflitto

ricerca

**N**ella nostra cultura il conflitto si presenta come un accidente, un fattore che impedisce l'assunzione di decisioni improntate all'efficienza, un elemento che interviene a disturbare la normale sequenza di processi che porta alla decisione finale. Il pensiero alla base di questa concezione è che le decisioni vengano assunte o dovrebbero essere assunte secondo un "modello razionale", seguendo un percorso che prevede:

- analisi completa della situazione di fatto
- formulazione degli obiettivi
- valutazione delle possibili alternative, delle diverse vie percorribili per il raggiungimento degli obiettivi
- stima delle conseguenze dell'adozione di ciascuna alternativa
- decisione sulla base di criteri di massimizzazione dei benefici e di minimizzazione dei costi
- attuazione della decisione

In realtà questo percorso lineare e consequenziale rappresenta un modello astratto, raramente praticato nel concreto, soprattutto riguardo a decisioni complesse come ad esempio la collocazione di un'infrastruttura nel territorio. Non disponiamo infatti mai di tutte le informazioni necessarie per comprendere appieno le diverse variabili di un problema, le possibili alternative da adottare o le conseguenze nell'impiego di ciascuna di esse; d'altro canto se si modifica il proprio punto di vista ci si rende facilmente conto che non esistono criteri oggettivi per giungere alla decisione. Nei processi reali si seguono percorsi più tortuosi che prevedono analisi incomplete, soluzioni tentative, conflitti e mutuo aggiustamento delle posizioni fra i diversi attori. Si segue quello che viene definito un modello "incrementale" informato dalla necessità di raggiungere il consenso attorno alla decisione. E' opportuno quindi uscire dall'illusione del modello razionale tradizionale, per abbracciare consapevolmente modelli esplicativi che tengano conto del conflitto come un carattere intrinseco dei processi decisionali, che se assunto consapevolmente può portare all'individuazione di decisioni migliori comprensive dei diversi aspetti di una questione. Ciascuno ha infatti una visione limitata del problema e porta nell'interazione i propri obiettivi ed interessi; ma la decisione per procedere deve inglobare obiettivi ed interessi di tutti gli attori, ed è così che il processo attraverso il conflitto ed il negoziato produce una maggiore razionalità della decisione. Da un lato abbiamo le cattedrali

nel deserto o i grandi planning disasters, frutto di una chiusura delle decisioni in poche mani: le quali sono riuscite a fare grandi errori proprio perché non si sono dovute confrontare con posizioni in conflitto. Dall'altro abbiamo processi decisionali eccessivamente condizionati da conflitti, spesso esplosi a causa del tentativo di far passare decisioni unilaterali, che portano alla non decisione. Il problema è naturalmente quello di conciliare efficienza ed efficacia: la necessità di decidere con efficienza e la necessità di tenere in considerazione tutti gli aspetti di un problema. Naturalmente l'intensità del conflitto dipende anche dalla natura concentrata o diffusa dei costi e dei benefici: se i costi sono concentrati ed i benefici distribuiti è evidente che il conflitto espresso dalle popolazioni penalizzate è più intenso (come avviene per discariche e inceneritori), mentre se i costi sono distribuiti ed i benefici concentrati è più difficile che il conflitto esploda (come è il caso dell'inquinamento prodotto dai possessori di automobili di grossa cilindrata o da chi riscalda eccessivamente la propria abitazione). Di fatto nei progetti del primo tipo i conflitti sono non solo inevitabili ma anche largamente prevedibili.

## Da "do everything everywhere" a Nimby

Riconducendo questi temi da un ambito generale ad uno più specifico bisogna riconoscere che per un lungo periodo di tempo si sono potuti portare a termine progetti, realizzando strutture anche

di notevole impatto, senza curarsi dei problemi di conflitto: autostrade, aeroporti, inceneritori, carceri, impianti industriali sono nati e cresciuti, senza che ci fossero gruppi di protesta, quanto meno non strutturati e visibili come quelli cui siamo abituati oggi. All'inizio degli anni '70 però le cose sono cambiate rapidamente ed abbiamo assistito alla nascita di movimenti locali di opposizione ai progetti, di fronte ai quali la cultura dell'amministrazione e dell'impresa si è dimostrata del tutto impreparata. Non è stata in grado di cogliere il cambiamento di scenario, l'affacciarsi nelle arene decisionali di portatori di interessi legittimi che in quanto tali andavano trattati. Gli esempi sono diversi: Malpensa, Fiera, i Quadruplicamenti delle ferrovie, Garibaldi Repubblica. Il movimento locale è rappresentato come difensore di interessi puramente corporativi, e a sua volta, proprio perché non riconosciuto come attore tende ad esprimere una posizione esclusivamente antagonista utilizzando il ricorso amministrativo come strumento principale. Per molti anni questi conflitti si sono tradotti nell'impossibilità di assumere decisioni anche a causa della debolezza delle maggioranze politico-amministrative fino all'inizio degli anni '90. Con l'introduzione del sistema maggioritario e l'elezione diretta del sindaco (1993) è stato aggirato uno degli ostacoli fondamentali all'assunzione delle decisioni: quello della precarietà delle coalizioni esposte all'influenza di minoranze appassionate. Oltretutto a partire da quel



periodo i movimenti sono diventati più deboli o si sono trasformati assumendo altri obiettivi. Si realizzano rapidamente tutta una serie di operazioni precedentemente bloccate, senza però stabilire ancora alcuna relazione con gli attori locali. Il sistema apprende poco da queste esperienze, non va a fondo delle dinamiche sottese ai cambiamenti riscontrati, accontentandosi della possibilità di concretizzare quanto più possibile: la sindrome Nimby non è stata trattata, è stata solo neutralizzata. Si realizzano i PRU, la Fiera al Portello, Pirelli Bicocca, Montecity. Una caratteristica comune nello sviluppo in questi progetti è l'isolamento rispetto al contesto locale: ciò lo si riscontra sia nel processo decisionale (i movimenti locali sono esclusi dalla discussione sui progetti), che nel rapporto con l'architettura e l'urbanistica (si tratta di recinti entro i quali si realizzano operazioni che hanno poche relazioni con il contesto urbano nel quale si vengono a collocare).. In realtà se si assume un atteggiamento più maturo diventa possibile affermare che l'esistenza di una popolazione che presidia un territorio è un valore e il rifiuto di insediamenti sgradevoli sotto casa non è sempre e solo manifestazione di getto egoismo, bensì un atteggiamento che fa leva su diritti indivisibili come il diritto alla salute o alla qualità dell'ambiente. Assumere questa prospettiva significa essere in grado di costruire progetti più complessi, più difficili, ma forse anche più efficaci.

### Tracce di un nuovo atteggiamento

Recentemente mi sembra si possano riconoscere tracce di un nuovo atteggiamento in diversi ambiti: nell'amministrazione è maturata un'abitudine alla negoziazione (PII), a ragionare su un ventaglio più ampio di beni pubblici che possono essere ottenuti nella negoziazione con gli operatori privati e che incrociano gli interessi degli attori locali nella loro molteplicità. Finalmente in molte amministrazioni e nella legislazione, l'approccio partecipato alla progettazione ha acquisito una nuova legittimità. Anche i movimenti locali si sono evoluti e hanno spesso assunto un atteggiamento non solo antagonista, ma propositivo. Numerosi gli esempi: l'associazione Cantieri Isola nell'omonimo quartiere, Diciannoverde, Cascina Campazzo, Quarto Oggiaro Vivibile, Cascina Cuccagna, sono tutti casi nei quali si passa dal semplice antagonismo al tentativo di inserire nei progetti nuovi contenuti instaurando un dialogo con l'Amministrazione e con gli operatori. La partecipazione diventa un elemento da valorizzare e riconosciuto come utile per costruire decisioni che funzionino meglio; così soggetti del terzo settore promuovono progetti con la partecipazione degli abitanti (Es. Villaggio Barona) e anche con il sostegno delle Fondazioni. Anche nel mondo delle imprese mi sembra sia possibile riscontrare nuovi atteggiamenti di apertura, forse ancora limitati alla comunicazione piuttosto che alla vera interazione con i portatori di interesse locali, ma in ogni caso mi sembra che si tratti di segnali interessanti (Garibaldi Repubblica, Fiera).

### Condizioni per lo sviluppo di progetti condivisi

In conclusione mi sembra di poter dire che la partecipazione degli attori locali (potenzialmente in conflitto) alla costruzione di un progetto può essere un contributo al suo miglioramento sia dal punto di vista dell'accettabilità sociale, sia dal punto di vista del miglioramento dei suoi contenuti. Sotto quest'ultimo aspetto dobbiamo riconoscere che ciò che gli abitanti chiedono sono spesso progettazioni attente all'ambiente, servizi per i residenti, case, posti di lavoro, tutti elementi che possono giovare alla realizzazione dell'intervento. Sul versante dell'accettabilità sociale dobbiamo ammettere che la fattibilità politica ha nella realizzabilità di un progetto lo stesso peso della fattibilità tecnica o economica. Ma per costruire positivamente un accordo occorre che siano rispettate alcune regole:

*Carattere preventivo del coinvolgimento*  
anticipare la deflagrazione del conflitto grazie all'allargamento del processo decisionale alle parti interessate.

*Carattere inclusivo rispetto a tutte le parti portatrici di interesse*  
coinvolgere tutte le intelligenze già mobilitate attorno ad un determinato problema.

*Carattere volontario ed informale del processo*  
evitare eccessivi irrigidimenti procedurali che rischierebbero di soffocare parte delle voci interessate.

*Relazioni faccia a faccia strutturate entro un percorso chiaro e riconosciuto da tutti gli attori.*

Si tratta di una fatica che viene ampiamente ripagata: non per nulla in tutta la letteratura sul consensus building si dice che nell'ambito di processi partecipativi, oltre al raggiungimento del risultato specifico, si produce un capitale di relazioni che può essere utilizzato anche in altri progetti, un capitale intellettuale costituito dalla condivisione delle informazioni attorno al problema affrontato, un capitale sociale costituito dalle reciproche relazioni di fiducia tra attori una volta in conflitto, un capitale politico, costituito dalla realizzazione di condizioni per alleanze future. Attraverso il trattamento del conflitto come una risorsa anziché come un accidente l'efficienza può finalmente essere conciliata con l'efficacia.

Per raggiungere questo obiettivo occorrono sperimentazioni coraggiose da parte di tutti gli attori dei processi di trasformazione urbana: l'amministrazione, i movimenti locali l'impresa.





# Continuiamo a parlare di “Comitati contro”?

Salvatore Crapanzano\*  
Foto di Cesare Colombo

*\*Presidente del Coordinamento Comitati  
Milanesi*

*A destra:  
Milano 1968, occupazione della Triennale  
Foto di Cesare Colombo*

**R**agionare sulla “Sindrome di NIMBY”, una questione oggettivamente molto importante per diversi motivi, non ultimo per i danni che produce, non è certamente semplice. N.I.M.B.Y. è un acronimo nato in America (per motivi non direttamente applicabili alla specificità italiana) che significa: Not In My Back Yard - Non Nel Mio Cortile. Quando si parla di “Sindrome di NIMBY” si parte con il piede sbagliato: si punta a sottolineare che appena si ha notizia che qualcuno vuole realizzare un intervento significativo, normalmente un’opera pubblica, nasce un comitato “contro”, un comitato che pur utilizzando considerazioni “ambientaliste” ha solo l’obiettivo (inconfessabile) di spostare altrove quell’intervento, di spostarlo “in un altro cortile”!

La mia personale esperienza, rafforzata dall’atteggiamento propositivo e costruttivo di quanti da tanti anni a Milano si impegnano nel Coordinamento Comitati Milanesi, porta proprio a sottolineare che non corrisponde al vero che i Comitati nascano per dire: “quello che volete fare, fatelo altrove, ma... non nel mio cortile!” Il Coordinamento Comitati Milanesi oggi raggruppa circa 60 Comitati e Associazioni che si sono originate, a vario titolo ed in tempi molto diversi, in tutte le zone di Milano ed è nato proprio per evitare che l’impegno di un Comitato riuscisse ad ottenere dall’amministrazione comunale solo il risultato di spostare un problema da un quartiere ad un altro. I problemi vanno affrontati e risolti con la collaborazione di tutti, a vantaggio di tutti. Cercherò quindi di affrontare la questione della “sindrome” in modo semplice, necessariamente schematico, ma possibilmente costruttivo. Quindi non con l’obiettivo di convincere, ma di porre le basi di una discussione che, entrando nel merito di proposte operative, possa produrre risultati operativi concreti. Per vedere la questione più da vicino e non in modo preconcepito, mettiamoci nei panni del normale Cittadino, il quale eventualmente anche senza sapere che esista questa sindrome, si meraviglierebbe certamente se venisse a sapere che: <Qualcuno decide di fare qualcosa “nel tuo cortile”, decide senza che tu lo sappia e non solo ... non vuole che

tu protesti, ma neppure che tu chieda spiegazioni!> Affrontare e risolvere gli effetti negativi che qualunque intervento (una nuova strada piena di traffico, una discarica, un termovalorizzatore, ecc) determina in un territorio già largamente urbanizzato, dovrebbe far parte dello specifico progetto di intervento. Ma non sempre, e per motivi diversi, questo è possibile. La carenza di informazione ai cittadini è spesso causa delle opposizioni incontrate da un progetto, ma è chiaro che in realtà lo scontro è tra portatori di sensibilità e interessi diversi, molto diversi, rispetto ai quali chi amministra ha il compito di trovare, non solo intervenendo di volta in volta sullo specifico progetto, un punto di equilibrio. Perché le Amministrazioni non vogliono discutere? L’elenco è molto lungo, ma non tutte le motivazioni sono ovvie: chi è stato eletto non vuole riconoscere ad altri il ruolo di interlocutore; non vuole perdere tempo a discutere, e non vuole discutere ... per non perdere! Decidere di volere informare e di volere discutere con i Cittadini non è facile, anche per la presenza nella stessa Amministrazione di punti di vista, sensibilità e disponibilità molto diverse di singoli Assessori. Quando le Amministrazioni sono costrette a discutere? I casi sono, a ben vedere, quasi sempre gli stessi: quando la polemica giunge sui giornali, che la trattano secondo una propria logica, molte volte alimentando proprio le contrapposizioni. Non c’è più discussione sul merito, ma cresce la polemica a distanza. Il rapporto tra Amministrazione e Cittadini diventa, prima o poi, per una strana convergenza di interessi di entrambe le parti, una contrapposizione tra sordi, che proprio per questo garantisce che nessuno perda in modo evidente: nessun riconoscimento reciproco ad eventuali risultati ottenuti dalle due parti, per non creare un precedente! Eppure vi sono norme di legge a livello europeo che invitano gli Amministratori a farsi parte attiva per consultare e informare i Cittadini, ma di quante iniziative di ascolto delle comunità locali “prima” dell’inizio dei lavori, si ha conoscenza? Quante amministrazioni pubbliche accettano di informare, di discutere e, se necessario, sono disponibili a rivedere





*Milano 1968, assemblea studentesca della Statale.  
Foto di Cesare Colombo.*

il proprio intervento?

Allora la questione da affrontare in un ragionamento serio non dovrebbe essere "SE" discutere, ma:

- perché è doveroso che le Amministrazioni discutano in modo serio con i Cittadini;
- quando, come, e per quanto tempo discutere.

**Quando:** meglio da subito, appena è disponibile un'idea sufficientemente precisa del progetto di intervento e delle sue motivazioni; ossia non è opportuno iniziare a discutere inutilmente, ma neppure quando sono stati aggiudicati i lavori e si iniziano a vedere le recinzioni del cantiere!

**Come:** mettendo chi vuole (perché non deve essere "obbligatorio partecipare") nelle condizioni di conoscere e discutere rimanendo sul merito della specifica questione, ma anche chiedendogli piena disponibilità ad ascoltare e capire le motivazioni dell'Amministrazione. Questa fase, per nulla facile, può essere resa meno ardua e defaticante definendo alcuni aspetti funzionali agli obiettivi. L'amministrazione pubblica e i progettisti da un lato (meglio se con un loro portavoce), i "contestatori" dall'altro (meglio se attraverso un loro portavoce che raccoglie, indirizza, traduce tutte le osservazioni o critiche o proposte che gli sono giunte, anche quelle che lui personalmente non condivide) devono poter discutere rimanendo sul merito delle specifiche questioni.

**Per quanto tempo:** il tempo deve essere certamente predefinito; non troppo breve, non troppo lungo, ma l'aspetto essenziale è che sia sufficientemente ben utilizzato da entrambe le parti. Deve essere chiaro a tutti, sin dal principio, che al termine di un serrato e giusto confronto - che se svolto con correttezza produrrà comunque risultati positivi nei rapporti di fiducia - chi ha la responsabilità di decidere deve decidere quello che ritiene giusto e possibile fare. A maggiore garanzia di tutti, anche la decisione finale, qualora venga ancora contestata o non accettata, deve poter ottenere una verifica da parte di un soggetto terzo, di una sorta di Difensore Civico, riguardo al metodo utilizzato, in modo che si possa chiaramente stabilire, ad esempio, se siano state date ai Cittadini informazioni complete e se le risposte siano state date nel merito e in modo chiaro. Però chi decide deve assumersene realmente la

responsabilità; anche in merito al fatto che il progetto verrà modificato come concordato. Ritornando alla questione della sindrome, si deve avviare un rapporto di correttezza: "Se devi venire nel cortile di casa mia, mi avvisi per tempo, mi informi dei motivi e delle caratteristiche del progetto, rispondi alle mie domande, ascolti le mie preoccupazioni e le mie critiche, fai con coscienza realmente il possibile per risolvere le difficoltà che ti evidenzio motivatamente, e comunque - senza confusione di ruoli - alla fine ti assumi le dovute responsabilità". Gli Amministratori pubblici hanno il diritto di decidere, e le decisioni prese vanno comunque pienamente rispettate, ma hanno contemporaneamente precisi doveri verso le Comunità che amministrano; non devono dimenticare che il processo di partecipazione, di condivisione e di consenso dei cittadini stessi alle scelte è di per se un fattore di crescita culturale e di senso di appartenenza, di cui non possono poi lamentare la mancanza. A Milano sono sorti e continuano a nascere numerosi comitati cittadini spontanei che, pur con la rabbia di chi non si sente considerato, normalmente come primo atteggiamento cercano il dialogo con l'amministrazione, cercano di confrontarsi con l'obiettivo prevalente di contribuire a risolvere, insieme ai loro problemi, anche quelli della Città. Non mancano casi diversi, ma in generale questi Comitati faticano a trovare possibilità di dialogo su scelte che incidono pesantemente, in certi casi persino inutilmente, sui luoghi in cui vivono. Non si creano né si accettano occasioni in cui sia possibile ascoltarsi reciprocamente e dialogare, cercare di comprendersi e cercare soluzioni adeguate; mentre il rapporto con i cittadini deve essere continuo, facilitato, organizzato, finalizzato alla soluzione di problemi concreti. L'esperienza del "comitatismo" a Milano porta invece a considerare molto positivamente il conflitto urbano, anche acceso, ma quello propositivo che serve a costruire: non certo quello distruttivo, fine a se stesso o che persegue altri fini. Se è vero che il rapporto con i cittadini, con i Comitati di Quartiere, con le Associazioni operanti sul territorio, non potrà che rimanere decisamente

e costantemente - ma positivamente - conflittuale, è altrettanto vero che può avvenire costruttivamente solo con chi, pur protestando con forza e decisione, ha anche la capacità di proporre e di dialogare per giungere ad un risultato e poi ha la tenacia di controllarne l'attuazione; mentre non potrebbe esserci rapporto di collaborazione sulla soluzione di problemi concreti con chi ha altri fini, come strumentalizzare o distruggere, o più semplicemente non accetta di seguire un metodo di lavoro prestabilito. Un metodo di lavoro, giusto e condiviso, può garantire risultati sorprendenti molto positivi. Ogni occasione può essere utilizzata per ricostruire un clima di disponibilità e di serena partecipazione, per concepire l'esistenza della persona in relazione con l'esistenza degli altri che vivono nella stessa comunità; in queste occasioni occorre dare spazio non solo agli esperti o ai malati di protagonismo, ma a tutti i cittadini, a tutte le età (bambini, adolescenti, giovani, genitori, anziani), per costruire una città dei cittadini con i loro bisogni, i loro doveri e anche, quindi non per prima cosa, i loro diritti. Le istituzioni si devono attivare per innescare un processo partecipato, un processo continuo di rigenerazione urbana che coinvolga tutti gli attori già presenti sul territorio (comitati, parrocchie, scuole, ecc.), che permetta la nascita di un nuovo patto di legame civile e di nuovo senso civico in grado di tenere assieme la comunità; e che possa costituire un antidoto alla progressiva disgregazione - per la quale troppi lavorano forse non inconsciamente - determinando un atteggiamento costruttivo destinato a durare nel tempo. Ogni intervento correttamente deciso diventa un'occasione positiva; anche i cantieri aperti devono contribuire ad evidenziare la massima trasparenza nell'operato della Pubblica Amministrazione, anche a ridare forza ed autorevolezza alla struttura tecnica e amministrativa. Ma in una grande città come Milano questo rapporto con i Cittadini non può essere gestito centralmente dal Comune. A livello di Zona di decentramento è possibile, anzi necessario, istituire uno spazio di continuo confronto e collaborazione tra amministrazione e cittadinanza. In questo spazio, i Cittadini hanno il diritto/dovere

di rafforzare il proprio senso di appartenenza al territorio in cui vivono. Invece i Consigli di Zona non hanno purtroppo neppure quel ruolo che impropriamente riescono ad avere alcuni Comitati; impropriamente perché sarebbe compito dei Consigli di Zona affrontare e risolvere, trovando un corretto ed abile punto di equilibrio, gran parte dei conflitti territoriali. A Milano si possono consolidare questi risultati: esperienze e volontà non mancano. Il Coordinamento Comitati Milanesi non è mai stato pregiudizialmente "contro" gli Amministratori comunali, di qualunque colore fossero; anche se quasi sempre il confronto si esprime in senso critico, l'atteggiamento è collaborativo perché si tratta di affrontare i problemi che quotidianamente incidono sulla vita dei Cittadini. Dalla lunga esperienza dei Comitati non emerge la diffusione della sindrome di Nimby, ma da molti casi concreti e significativi - che sarebbe interessante esaminare in dettaglio - risulta evidente che:

- molti problemi nascono e si incancreniscono per mancanza di volontà/capacità di dialogo da parte degli Amministratori, più che per atteggiamenti di contrapposizione e chiusura dei Comitati;
- molti cittadini singoli, i loro comitati e le loro associazioni, possono essere i migliori alleati di tutte le Istituzioni nella lotta contro diverse forme di degrado e nel rispetto delle esigenze del territorio in cui tutti insieme viviamo; ma non si tenta neppure di sfruttare questa opportunità per abbassare il livello conflittuale;
- i cittadini devono poter riacquistare fiducia, devono potersi sentire ed essere attivi coprotagonisti nella costruzione del futuro della propria città, cercando di ottenere da tutti e da ogni singolo un uso più attento e consapevole del territorio e delle sue risorse. Questa improrogabile necessità di creare le condizioni per ricostituire un tessuto sociale di fiducia e di collaborazione ed insieme migliorare i processi decisionali, richiede un coraggioso utilizzo delle Zone di Decentramento, dove però i Consiglieri eletti abbiano l'occasione di contrapporsi nel discutere la migliore soluzione di un problema vero, non di contrapporsi sempre e comunque per partito preso.

## L'opinione

# Milano partecipata

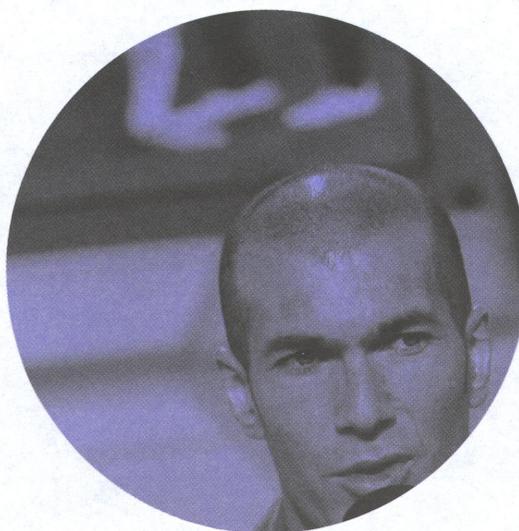
**S**ono stati diversi i conflitti riguardanti l'intera città che ho vissuto dapprima nel ruolo di consigliere in Zona 3 a Milano negli anni 90 e successivamente collaborando con gruppi politici, comitati, associazioni e reti di comitati milanesi, in un'attività sempre focalizzata sulle problematiche edilizie, territoriali, viabilistiche e ambientali. La vita di zona mi ha consentito di essere a contatto diretto con i cittadini e di fare da tramite tra le loro richieste e l'amministrazione centrale, mentre la collaborazione con comitati spontanei ed organizzati mi ha fatto conoscere le difficoltà della democrazia diretta e della partecipazione alla vita della città. Ritengo che per discutere sul ruolo dei comitati e sulla partecipazione sia necessario delineare il quadro legislativo all'interno del quale si opera. In Italia l'azione dei singoli e dei comitati nell'ambito della partecipazione alle scelte edilizie e urbanistiche è limitata da un ordinamento che assegna all'amministrazione pubblica il ruolo di mediatore tra i vari interessi in gioco e di decisore ultimo, sulla base della legittimazione che deriva dal voto senza vincolo di mandato. Negli ultimi anni il potere decisionale è stato concentrato nei Sindaci eletti a scrutinio diretto e negli assessori da essi delegati, limitando il ruolo dei consiglieri comunali ad un'attività di indirizzo e controllo. Nonostante la possibilità di accesso agli atti e di partecipazione ai procedimenti previsti dalla legge 241/90, alle Valutazioni di Impatto Ambientale, alle udienze pubbliche, nonostante la possibilità di intervenire alle commissioni ed ai consigli di circoscrizione, i cittadini, visti gli scarsi risultati dei loro interventi, si sono rivolti sempre più spesso alla magistratura amministrativa, con elevati costi legali e lunghi procedimenti. La complessità delle battaglie legali e la necessità di aggregare le forze nei confronti di controparti potenti hanno favorito la creazione di comitati, associazioni e reti che potessero raccogliere fondi, organizzare assemblee e manifestazioni, acquisire contatti, ottenere consulenze urbanistiche ed architettoniche, dialogare con i politici ai vari livelli; si tratta di strutture elastiche e trasversali, in grado di parlare con tutti i partiti ed ottenere risultati da maggioranze ed opposizioni. Ci si può domandare se questa sia vera democrazia e se l'obiettivo coincida con l'interesse generale o con l'interesse di un piccolo gruppo di persone contro l'interesse generale. La democrazia rappresentativa ritiene che gli eletti siano legittimati a prendere le decisioni per tutta la comunità degli elettori. Tra un'elezione ed un'altra questi dovrebbero limitarsi a valutare il comportamento degli eletti al fine di decidere se rivotarli o no. A ciò si contrappone l'idea della democrazia diretta, con le decisioni rimesse il più possibile direttamente ai cittadini, che tra una elezione e l'altra non si limitano a delegare gli eletti, ma vogliono intervenire direttamente su determinate scelte che li toccano da vicino. Il modello è la Svizzera,

dove le assemblee degli abitanti hanno vasti poteri e i referendum vengono indetti per i più vari argomenti; persino sulle singole autorizzazioni edilizie vengono raccolte osservazioni. Posto che è spesso difficile individuare un interesse generale, penso che questo possa nascere dalla considerazione degli interessi particolari e dalla loro sintesi in una soluzione ottimale, che non accontenta tutti ma un po' tutti. Pensiamo alla progettazione di un parco: vi sono le mamme con bambini che vogliono i parchi gioco, i proprietari dei cani che vogliono aree apposite, i ciclisti che vogliono le piste ciclabili, i proprietari di auto che vogliono parcheggi a raso o sotterranei, anziani che vogliono giocare a bocce, i ragazzi che vogliono campi di pallacanestro o giocare a calcio sui prati, chi vuole le panchine, eccetera eccetera. Il buon amministratore sa operare questa sintesi, il cattivo amministratore decide autonomamente senza ascoltare nessuno, pensando di risparmiare tempo. Ma il tempo è veramente risparmiato? Se la decisione crea conflitti forti sul territorio i tempi si allungano per i ricorsi amministrativi, le pressioni, le manifestazioni, la mancanza di consenso. Il consenso va costruito nei tempi necessari, la città evolve lentamente, le accelerazioni non giovano a nessuno. Milano è piena di opere incompiute, di sventramenti parziali, di scelte urbanistiche interrotte, ma a volte con il senno di poi si può essere contenti che queste decisioni non siano state realizzate. Pensiamo ad alcune case liberty ora monumento nazionale in Porta Venezia e che dovevano invece essere rase al suolo per tracciare nuove strade previste dal piano regolatore; pensiamo alla Stazione Centrale, ora considerata una delle più belle del mondo, votata alla demolizione negli anni cinquanta. Ma pensiamo anche alla copertura dei Navigli, osteggiata dalla Soprintendenza dell'epoca e da alcuni proprietari di case, spinta da altri i quali al momento di pagare il contributo al Comune cambiarono idea: se ci fosse stato un comitato che avesse osato opporsi al Podestà ed a Mussolini, Milano sarebbe una piccola Venezia, avremmo più turisti e non dovremmo inventarci una nuova via d'acqua per l'Expo 2015. Ecco perché penso che la partecipazione dei cittadini alle grandi e piccole scelte della città sia positiva: non credo che i concorsi di architettura ed urbanistica in cui i concorrenti lavorano nei loro studi internazionali spesso a migliaia di chilometri di distanza possano ottenere un risultato di migliore qualità rispetto ad un progettista incaricato dal Comune che comunque dialoghi con la città perché la vive. I partecipanti ad un concorso non sono tenuti ad ascoltare i cittadini e i documenti preliminari di concorso non sempre derivano da una fase di ascolto. Spesso il concorso serve solo ad individuare un progettista ed il progetto viene totalmente rivisto alla luce delle esigenze concrete del territorio. I progetti calati dall'alto e tenuti nascosti fino all'ultimo momento per evitare opposizioni sono sempre i peggiori, quelli che poi stentano ad essere realizzati e comunque i più suscettibili di variazioni. I comitati a Milano fanno fatica ad operare, è difficile sapere cosa succede, avere copia dei progetti, raccogliere i fondi per le azioni legali, pubblicizzare le riunioni, organizzare eventi culturali e manifestazioni, gestire siti internet, raccogliere firme nei mercati: eppure, quando i progetti sono disastrosi, i cittadini si organizzano, spendono il loro tempo libero, si autotassano, scendono in piazza, propongono progetti alternativi. E' stato detto che i comitati sono sempre per il no, vogliono bloccare tutto, non capiscono

\* Attivista civico

In questa pagina:  
Finale dei campionati del mondo 2006:  
Zinedine Zidane e Marco Materazzi  
in uno storico conflitto.

Zidane si spiega davanti alle telecamere.  
Foto Grazia Neri



che la città deve trasformarsi. Milano è chiamata città del fare, una città che non conserva nulla del suo passato, che tutto trasforma. Eppure credo che proprio per questo si siano sviluppate forze per la conservazione dell'esistente, per rallentare lo sviluppo, per il recupero piuttosto che la demolizione. Milano è la città che più si è trasformata tra le città italiane, quella che insegue di più modelli stranieri. Ad un certo momento i milanesi si sono preoccupati, hanno temuto che la città cambiasse troppo in fretta davanti ai loro occhi e hanno cominciato a frenare. Si tratta di un freno allo sviluppo della città? E' un freno allo sviluppo non sostenibile, alla cementificazione sopra e sotto terra, alla densificazione eccessiva in nome di un risparmio di territorio intorno alla città che non sta affatto avvenendo: ogni comune cerca di costruire il più possibile per risolvere i problemi di bilancio con l'Ici e gli oneri di urbanizzazione. Si offre ora con il PGT di Milano una nuova possibilità d'intervento per i comitati milanesi: la Valutazione Ambientale Strategica. Si vedrà se questo nuovo strumento della Vas, che impone la partecipazione dei cittadini alla definizione del documento di piano, ma non al piano delle regole e dei servizi, riuscirà davvero a favorire la partecipazione e ridurre i conflitti. Le linee guida della Regione per la Vas lasciano perplessi in quanto l'autorità proponente, cioè il Comune, coincide in pratica con l'autorità precedente, cioè quella che deve fare la Vas: a Milano sarà l'Agenzia Mobilità e Ambiente, che dipende dal Comune, a stendere la Relazione Ambientale. Il Codice dell'Ambiente lascia alle Regioni il compito di definire chi sia l'autorità precedente e fornisce poche indicazioni sulla modalità di ascolto dei cittadini, come pure la Direttiva UE. La Vas a Milano è partita a luglio dell'anno scorso senza neanche un documento di piano su cui farla. Ora è in corso una fase di ascolto dei consigli di zona, che a loro volta dovrebbero ascoltare i cittadini, ma non sembra lo stiano facendo in modo efficace e con riunioni sufficientemente pubblicizzate a livello di quartiere. Non si è aperto ancora un dibattito su cosa fare delle aree ferroviarie e demaniali che saranno presto dismesse: solo per la Stazione di Porta Genova si è costituito un comitato di residenti e commercianti specifico che ha iniziato a preparare un progetto. C'è il rischio che gli indici che verranno definiti e le indicazioni plani-volumetriche calino ancora una volta dall'alto, creando futuri contenziosi. Sul futuro utilizzo del Parco Sud, sul meccanismo della perequazione urbanistica che coinvolgendo anche i Comuni limitrofi, potrebbe creare milioni di metri cubi da costruire in cambio della cessione delle aree agricole al Comune, non si è ancora aperto un dibattito a livello cittadino e locale. Si inizia a parlare di una progettazione intermedia, che dovrebbe riguardare aree ampie come la Bovisa o Lambrate, dove finora le prime aree dismesse

sono state trasformate in maniera discutibile. In queste aree dovrebbero essere coinvolti in modo concreto i consigli di zona, per i quali si intravede la necessità di un aumento dei poteri urbanistici; emerge l'esigenza di portare la pianificazione del territorio a livello di città metropolitana o addirittura regionale, dando alle circoscrizioni poteri municipali. In questo quadro la partecipazione dovrebbe incentrarsi a livello dei consigli di zona, che hanno la dimensione ottimale (150.000 abitanti) per questa attività. Ma alcune attività dovrebbero probabilmente essere svolte ad un livello diverso: un progetto può impattare su un'area a cavallo di diverse zone e in questo ambito il problema è svolgere un referendum per decidere cosa fare. E' qui che si apre il problema delle forme di partecipazione e della rappresentatività dei comitati; finora i comitati hanno basato la loro rappresentatività su raccolte di firme in calce a petizioni, il numero di firme dava la legittimità ed una forma di delega ai comitati di discutere con l'amministrazione. Nei ricorsi al Tar potrebbe bastare anche solo un ricorrente, ma anche in questo caso alcuni ricorsi sono sostenuti da decine di persone, per avere più peso nei confronti dei giudici. Dall'altra parte i proponenti dei progetti hanno iniziato a fare sondaggi telefonici a campione per validare il gradimento da parte del quartiere; nel caso dei parcheggi sotterranei durante la procedura di riesame avviata dal Sindaco Moratti sono state presentate anche numerose osservazioni a favore da parte di chi aveva prenotato i box su moduli predisposti da cooperative e imprese, come se si trattasse di un referendum tra favorevoli e contrari; i sondaggi non hanno alcuna validità in assenza di criteri statistici condivisi. Un referendum locale potrebbe avere una maggiore attendibilità e potrebbe essere assunto con valore decisionale. Ma è anche vero che il promotore del progetto, con maggiori fondi a disposizione, ha potere comunicativo più ampio rispetto ad un comitato di cittadini con scarse risorse e lavoro volontario. Si pensi alle lettere informative inviate agli abitanti di alcuni quartieri per pubblicizzare grandi progetti, alle costose brochure recapitate per esempio agli abitanti del quartiere Isola, così come alle feste e iniziative culturali aperte a tutti nelle Fondazioni dei costruttori. Il sistema francese dell'inchiesta pubblica, dove magistrati indipendenti incontrano singoli e comitati per un certo periodo in incontri pubblici, con resoconti e conclusioni pubblicati su internet può considerarsi migliore. Ma il problema vero è che la decisione finale spetta poi all'ente pubblico, e questo può ignorare tutte le osservazioni, come succede a Milano con le audizioni sui progetti urbanistici, con le controdeduzioni delle osservazioni, con i referendum che sono solo consultivi o possono essere fissati in date impossibili. Il raggiungimento del consenso sulle decisioni pubbliche è in conclusione un processo complesso, in cui i vari attori portano avanti interessi a volte non mediabili e a volte mediabili con un progetto che li tenga in considerazione. Gli stessi comitati hanno spesso proposto progetti alternativi tentando trattative che li prendesse in considerazione almeno in parte. Auspico che in futuro questi progetti, in cui i comitati si avvalgono spesso di docenti universitari e professionisti che offrono gratuitamente la loro opera, possano essere presi in considerazione dall'amministrazione comunale, evitando di lasciare le decisioni finali in mano ai giudici.

[www.msacerdoti.it](http://www.msacerdoti.it)

**eempio**

# Heathrow





# Dopo ampie consultazioni...

Andrew Martin\*

Foto Grazia Neri e Getty Images

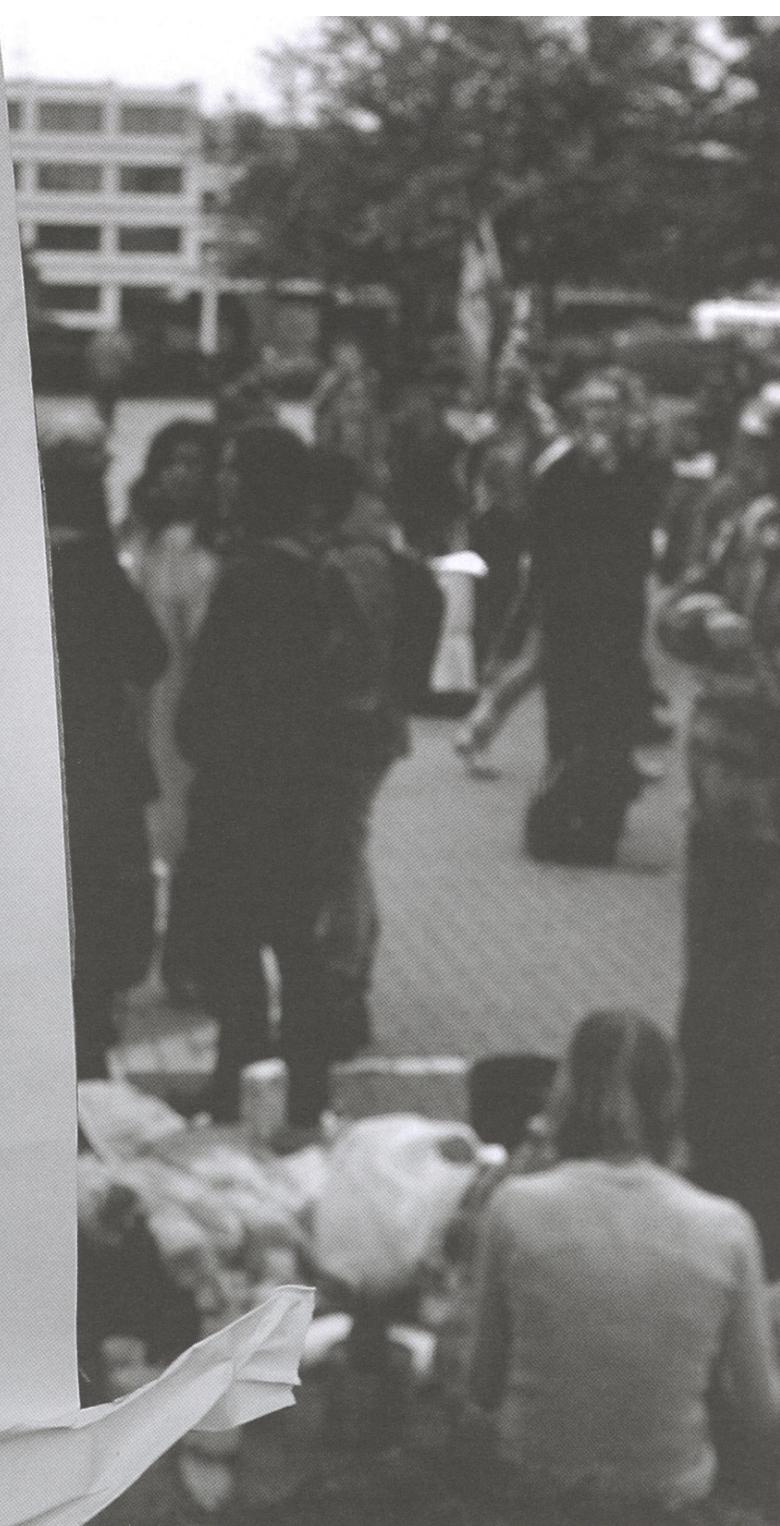
**L**e consultazioni sono state un elemento fondamentale degli anni di Blair-Brown. Sono associate a Tony Blair, al suo "grande dialogo", alla sua "grande tenda". Ma i più scettici sostengono che siano tenute solo perché poi il governo possa far precedere gli annunci politici più difficili dalle rassicuranti parole "Dopo ampie consultazioni ...". Al momento sono circa 500 le consultazioni annue, e l'anno scorso si è arrivati al paradosso con la pubblicazione del documento *Effective Consultation*, ovvero una consultazione sulle consultazioni. La risposta del pubblico ha rivelato che si percepisce la "fatica mentale della consultazione", c'è inoltre preoccupazione per le domande spesso troppo tecniche, o semplicemente irrilevanti e in generale si teme che le risposte siano comunque ignorate. Un sospetto ben espresso dall'umorista americano Ambrose Bierce nel suo *Devil's Dictionary*, che definisce il verbo "consultare" come: "chiedere l'approvazione altrui a qualcosa che si è già deciso". Il che ci porta ad un'importante consultazione, che si conclude questa settimana: quella sui progetti per una terza pista e l'ampliamento dell'aeroporto di Heathrow. Sia Gordon Brown che il suo ministro ai trasporti Ruth Kelly hanno palesato il proprio entusiasmo in merito. Nello stesso tempo, in una serie di "road-show" del ministero dei Trasporti è stato chiesto alla gente che abita vicino all'aeroporto cosa ne pensava. Beh, più o meno. Il road-show dove sono stato si teneva presso uno Holiday Inn nella zona occidentale di Londra. Fra carte di corridoi di volo e punti di rilevamento del rumore degli aerei, c'erano delle bacheche contenenti il corposo documento della consultazione, intitolato *Adding Capacity at Heathrow*. E' stato inviato a 250.000 persone che abitano vicino all'aeroporto, insieme ad un questionario. Entrando nella sala della consultazione ho visto un uomo che leggeva una delle domande, aggrottando la fronte. "Un momento" diceva. "Qui si chiede: Sino a che punto lei è d'accordo con la proposta che, nel caso si costruisse una terza pista a Heathrow, essa dovrebbe accompagnarsi a nuove strutture di terminal passeggeri?". Ha sollevato lo sguardo mentre si concentrava. "Ma io non la voglio, la terza pista

a Heathrow" ha concluso. Sadicamente gli ho chiesto cosa ne pensava di un'altra delle domande: "Sino a che punto lei è d'accordo o no, sull'aggiunta di una terza pista entro i limiti di qualità dell'aria stabiliti dal documento guida, senza ulteriori interventi?". Gli ho indicato la parte del documento di consultazione che avrebbe dovuto aiutarlo a rispondere a questa domanda, individuando immediatamente un passaggio particolare: "Permangono ad oggi alcune incertezze riguardo ai modelli sull'intensità delle emissioni di ossido di azoto, che potrebbero essere superiori o inferiori a quanto previsto, ma l'andamento delle concentrazioni di azoto non dovrebbe divergere in modo significativo". L'uomo ha di nuovo sollevato lo sguardo. "Aspetti ...". "È una consultazione molto difficile" ammetteva un funzionario molto cortese, a disposizione per rispondere alle domande. "È molto tecnica". Gli ho risposto che non doveva per forza essere così, che il governo avrebbe potuto semplicemente chiedere: "È favorevole alla costruzione di una terza pista all'aeroporto di Heathrow?". Ha risposto automaticamente che c'era già stata una consultazione su questo, citando quella tenutasi prima della redazione del "Libro bianco" del 2003, il quale felicemente prevedeva un raddoppio degli impianti aeroportuali nei prossimi 25 anni. In quella consultazione, l'idea di massima di ampliare le capacità aeroportuali era stata proposta in modo molto generico a tutta la popolazione del sud-est inglese. "E avevano risposto di sì?" ho chiesto al funzionario. "Beh - ha ribattuto - c'era una gamma di risposte". Ci sono state parecchie consultazioni sull'ampliamento di impianti aeroportuali, tutte più o meno tristemente note a chi abita nei corridoi di volo: una si è distinta per essersi guadagnata la definizione di "concretamente fuorviante" dal tribunale supremo. Ho ricordato al mio funzionario che le consultazioni sono piuttosto prive di significato nel caso dell'aeronautica. "Beh - ha replicato - devono partire da una strategia di base". La strategia di base in questo caso è che Gordon Brown non solo vuole la terza pista, ma anche eliminare l'alternanza nell'uso delle piste,

per cui gli aerei atterrano su ciascuna di quelle esistenti una settimana fino alle tre del pomeriggio e la settimana successiva solo dopo le tre. In questo modo, si dà un po' di sollievo dall'orrendo fracasso a chi abita più vicino lungo i corridoi: gli si concede, per così dire, una mezza vita. Naturalmente, ai residenti non si chiede se sono o no a favore di questa possibile sospensione dell'alternanza, o della costruzione della terza pista, per l'ottimo motivo che tutti risponderebbero di NO. Un'altra importante e recente consultazione ha riguardato la modifica delle procedure urbanistiche, ora all'esame del parlamento. Anche qui aleggia il fantasma di Ambrose Bierce: è diffusa fra i consultati l'opinione che il progetto di legge sia stato redatto prima di analizzare le loro risposte. Il disegno di legge è stato ispirato dalla procedura di revisione pubblica del progetto per il quinto terminal di Heathrow, durata cinque anni: troppo, per il governo. Il terminal, che aprirà il mese prossimo, alla fine della procedura è stato autorizzato come ultimo definitivo passo nell'ampliamento di Heathrow, condizione allora accettata dal governo e ora dimenticata. Il disegno di legge taglia drasticamente il diritto di interferire nelle decisioni urbanistiche, e sarà approvato prima che la British Airports Authority presenti la propria domanda per la terza pista. Sì: si tratta di una fregatura di proporzioni colossali. Si apre la strada alla BAA, compagnia private a capitale spagnolo, per dislocare migliaia di persone, radere al suolo il villaggio storico di Sipson (qui non si sono tenuti road-show di consultazione, a causa di "mancanza di spazi adeguati"): tutto per realizzare una pista che produrrà ogni anno emissioni di carbonio equivalenti all'intera produzione del Kenya. Al timone della grande alleanza che coraggiosamente si oppone a tutto questo c'è Hacan (Heathrow Association for the Control of Aircraft Noise) Clearskies, il cui presidente John Stewart ha chiesto a chi viene chiamato in causa di ignorare le domande della consultazione. "Ma - dice - al punto Commenti Generali scrivete: Mi oppongo a qualunque ulteriore ampliamento di Heathrow". Questa, aggiunge, è una linea di confine.



stop the  
runway



\* *Giornalista, The Guardian, 21 febbraio 2008*

*In questa pagina:  
Manifestanti di fronte all'ufficio delle BAA  
vicino all'aeroporto di Heathrow,  
20 agosto 2007,  
ultimo giorno del Camp for Climate Action.  
Foto Getty Images*

*La Gran Bretagna di fronte al referendum  
sull'entrata nella Comunità Europea, 1975  
Foto Grazia Neri*

<p>Referendum on the European Community (Common Market)</p> <p>why you should vote</p> <p><b>YES</b></p> <p>This is a statement by Britain in Europe NOT by HM Government</p>	<p>Referendum on the European Community (Common Market)</p> <p><b>BRITAIN'S NEW DEAL IN EUROPE</b></p> <p>Her Majesty's Government have decided to recommend to the British people to vote for staying in the Community'</p> <p>HAROLD WILSON, PRIME MINISTER</p>	<p>Referendum on the European Community (Common Market)</p> <p>why you should vote</p> <p><b>NO</b></p> <p>This is a statement by the National Referendum Campaign NOT by HM Government</p>
---	---	---



# Allora scendi dall'aereo

Cecilia Bolognesi  
Foto Getty Images

In un articolo del 4 Marzo 2008 pubblicato sul Times di Londra di David Aaronvitch si legge, a seguito di una serie di richiami al buon senso in merito alla discussione sull'ampliamento dell'aeroporto di Heathrow, un appello di coerenza rivolto agli oppositori della famigerata terza pista: coloro i quali sono contrari alla sua costruzione abbiano almeno la decenza di non salire su di un aereo loro stessi. Così con un'argomentazione in fondo banale, l'autore cerca di gettare acqua su una delle questioni più spinose che la Gran Bretagna abbia mai affrontato in termini di gestione del consenso di fronte alla costruzione di un'infrastruttura. Da una parte con le comunità locali, ovviamente contrarie all'ampliamento dell'aeroporto perché toccate direttamente da spostamenti e disagi sul lungo e breve periodo, si sono schierati il National Trust ed, ovviamente, tutti i gruppi ambientalisti. Dall'altra, oltre alle compagnie aeree ed al Ministero dei Trasporti, che è l'unico ad avere effettivamente una visione globale dello stato delle reti e delle sue necessità di sviluppo, rimane il gruppo portavoce di tutte le compagnie aeree, delle organizzazioni turistiche, delle associazioni di import export, denominato Flying Matters. Per inquadrare brevemente la questione e riscontrare le forti analogie con casi molto più nostrani, va ricordato che Heathrow è situato a soli ventiquattro chilometri da Central London ed è attualmente composto da due piste parallele con 4 terminal, un quinto in costruzione. Nella politica di trasporto generale del paese Heathrow è sempre stato designato come il più grande aeroporto a livello nazionale, ma anche quello che può confrontarsi con infrastrutture analoghe a livello mondiale. Heathrow contribuisce insieme agli altri aeroporti minori di Londra a fare della tratta NY-Lon, New York Londra, la tratta più battuta al mondo, con il maggior trasporto passeggeri annuo ed il maggior numero di voli. Sono stati questi i ragionamenti di base che hanno mosso nel 2003 il "Libro bianco" sul futuro del trasporto aereo nel Regno Unito, nel quale si dichiarava che, dati gli ingenti benefici economici che ne sarebbero derivati, il Governo avrebbe favorito l'ulteriore sviluppo di Heathrow aggiungendo

una terza pista ed ottimizzando l'uso delle altre due. Lo sviluppo, si dichiarava altresì, sarebbe stato condizionato da

- il mantenimento dei limiti del rumore sulla soglia di quelli già riscontrati come presenti all'aeroporto,
- il rispetto dei limiti di qualità dell'aria entro gli standard nazionali
- il miglioramento dell'accessibilità pubblica alla struttura.

Il progetto del Ministero dei Trasporti per uno sviluppo sostenibile di Heathrow fu stilato appunto nell'ottica di valutare se e come queste condizioni potessero essere rispettate; ne è risultato uno studio molto articolato, che presenta proposte alternative per l'aggiunta della terza pista rispetto alle proposte iniziali, introducendo modalità di alternanza sull'utilizzo delle piste esistenti, come misure temporanee fino alla costruzione della terza pista. Attualmente è stata appena chiusa una ciclopica consultazione pubblica portata avanti dal Ministero dei Trasporti formulata sulle principali proposte del "Libro bianco" del 2003, e che sottopone al pubblico una serie di domande sull'ipotesi di differenti scenari di sviluppo da indagare. Nel documento di consultazione accessibile on line in una miriade di lingue, coniugate secondo le differenti etnie presenti nell'area interessata dall'intervento ipotizzato, viene stimolata e richiesta con chiarezza la scelta verso una o l'altra posizione proposta. I dati stilati da differenti società di consulenza internazionali parlano chiaro: in mancanza del prospettato ampliamento l'aeroporto uscirà dalla categoria degli aeroporti di livello -mondiale- trascinando Londra fuori dalla competizione delle città globali. Molti posti di lavoro verranno chiusi. Sulla base di un documento stilato dalla Oxford Economic Forecasting i sostenitori della terza pista argomentano che le maggiori istituzioni finanziarie diserterebbero la city se l'aeroporto non si espandesse. L'opposizione continua a sostenere che nonostante Heathrow sia stato totalmente congestionato negli ultimi vent'anni, ciò non ha influito minimamente sull'afflusso di personalità del mondo degli affari nella capitale del Regno Unito e che siano altre, non un'infrastruttura, le facilities che mantengono alto il livello di competitività della capitale.

La lingua, gli stili di vita, l'educazione e la possibilità di reperire le giuste competenze sono cose più importanti nella designazione di Londra come capitale finanziaria di successo. L'infrastrutturazione come motore di sviluppo di un paese sarebbe una motivazione comprensibile solo nel caso di nazioni ai livelli primordiali del loro sviluppo.

Ma si aggiungono nel controcampo le motivazioni di Flying Matters; l'associazione dichiara, avvalendosi di autorevoli consulenze, che comunque la mancata costruzione della terza pista o di altre in aggiunta alle dotazioni attuali in città, costerebbe la perdita di circa mezzo milione di posti di lavoro nel campo turistico, previsto in realtà in crescita a causa di un aumento dell'affluenza di turisti (da 32m attuali a 82m annui per il 2030). La questione è decisamente aperta e prefigura gli scenari più disparati. Nel tentativo di favorire lo sviluppo della metropoli, ma nel contempo di affrontare gli ingenti ed oggettivi costi di sostenibilità dell'infrastruttura, sono state valutate le soluzioni più ibride quali la tassazione dei -frivolous fliers- o altro, considerate in seconda battuta come misure altamente offensive. Qualche oppositore ha scalato il tetto del parlamento, altri hanno aperto Climate Camps vicino alle piste, le compagnie aeree guardano i loro bilanci, i low cost flyers osservano preoccupati il restringimento dei loro orizzonti, magicamente apertisi negli ultimi anni ad inaspettate località. Le decisioni definitive non ci sono ancora, ma nel contempo, questo paese ha spiegato una quantità e qualità tale di strumenti informativi e di consultazione, da fare impallidire qualsiasi stato democratico si stia cimentando su analoghe tematiche.

*A sinistra:  
Manifestanti che continuano a dimostrare  
nei pressi dell'aeroporto di Heathrow  
Foto Getty Images*

# Qui? Adesso? No!

nimby

Alessandro Beulcke\*  
Foto Getty Images

*\* Presidente Aris - Agenzia di Ricerche,  
Informazione e Società*

*In questa pagina:  
Matrimonio di gruppo, città di Xian,  
provincia di Shangai, 2007  
Foto Getty Images*



**L**a costruzione di infrastrutture pubbliche, impianti per lo smaltimento dei rifiuti, centrali per la produzione di energia elettrica o siti industriali viene spesso osteggiata dalle comunità locali che temono la ripercussione di effetti negativi sull'ambiente nel quale insistono, derivanti dalla loro realizzazione. Questo atteggiamento ormai è una categoria dichiarata nota con il nome NIMBY (Not In My Back Yard - "non nel mio giardino"); un atteggiamento di opposizione nei confronti della costruzione di opere nel proprio territorio che frequentemente nasce nella fase embrionale dei progetti. Talvolta la contestazione non è necessariamente accompagnata alla contrarietà all'impianto in sé. Gli oppositori non mettono in dubbio tanto l'utilità dell'opera contestata, quanto piuttosto la sua localizzazione. Questo atteggiamento di NO aprioristico non porta dunque ad analizzare nel profondo le ragioni di un'opera, i suoi benefici, il suo apporto nel lungo termine. La posizione prevalente diventa quindi "non qui", "non adesso". In Italia una visione prospettica dello sviluppo del Paese, un approccio in grado di vedere la soluzione dei problemi di interesse generale, il senso del bene comune non esistono. Spesso sono le minoranze rumorose a decidere per la maggioranza silenziosa. Ma se la preoccupazione delle comunità locali dinanzi all'apertura di un cantiere per la costruzione di una discarica o di un termovalorizzatore nel territorio di riferimento è legittima, spesso gli allarmismi sono ingiustificati. Le proteste dei cittadini sono riconducibili, nella maggior parte dei casi, alla mancanza di informazioni chiare ed esaustive sui progetti e all'assenza di un'equilibrata valutazione degli stessi basata su un confronto costruttivo. A livello nazionale, cultura ambientale, trasparenza e dialogo attorno a questi temi sono ancora carenti,

e talvolta addirittura inesistenti. Una delle principali cause di conflittualità territoriale è l'ineguale distribuzione di costi e benefici, nel timore che la popolazione locale sarà l'unica a sopportarne le conseguenze negative in termini di impatto ambientale, rischi per la salute, effetti sulla qualità della vita. La percezione del rischio legata al nuovo impianto, il senso di paura che automaticamente ne deriva, è accresciuta poi da aspetti emotivi e irrazionali che la mancanza di un'adeguata campagna d'informazione da parte delle istituzioni e delle imprese coinvolte non aiuta a sconfiggere. Il misconoscimento della necessità di coinvolgere i cittadini, che hanno oggi una coscienza ambientale sempre più consapevole, mette in evidenza una carenza culturale nell'azione di amministrazioni locali e imprese che sottovalutano spesso il tessuto sociale e generano così opposizioni locali incontrollate. La conseguenza è che il Paese è bloccato e spesso si trova in situazioni di emergenza. Le opposizioni riguardano le tipologie di opere più disparate: dalle infrastrutture viarie e ferroviarie, agli impianti di produzione di energia elettrica e di smaltimento dei rifiuti, coinvolgendo persino gli impianti a fonti rinnovabili. I vari comitati di cittadini per il NO si aggregano in un unico fronte, facendo diventare singole battaglie contro la realizzazione di un impianto una strategia allargata di attacco verso un certo modo di intendere la politica e la gestione della cosa pubblica. Questa fratellanza tra i comitati di opposizione, se è comprensibile da un punto di vista dell'efficacia dell'azione oppositiva, mette però sullo stesso piano opere e progetti molto diversi tra di loro e omologa in un'unica e incondizionata protesta, istanze ben diverse. In un documento che traccia proprio questo percorso dal punto di vista dei comitati e pubblicato sul sito <http://www.nograndiopere.it>, viene usato il termine

“Grande cortile”, come a dire che tutta l’Italia è il cortile di casa nel quale non si vogliono veder realizzate certe opere infrastrutturali o certi impianti. Le contestazioni a Brindisi riguardano i cittadini della Val di Susa; il No è indirizzato a opere che si considerano sbagliate per i principi che tradiscono e non per il luogo in cui vengono costruite. Per valutare l’entità della sindrome Nimby in Italia, nel 2004 Aris ha dato vita al progetto Nimby Forum® e all’Osservatorio media permanente che censisce oltre 300 quotidiani e 1.400 periodici nazionali. L’Osservatorio Nimby Forum® garantisce un monitoraggio costante del fenomeno Nimby e consente di formulare alcune osservazioni sulla sua evoluzione e sulle specifiche caratteristiche che sta via via assumendo nel nostro Paese. I dati che emergono descrivono un Paese in cui le opposizioni sono in continua crescita e i cittadini sono sfiduciati nei confronti della politica e del mondo delle imprese; si vedono estromessi da un processo al quale sentono di avere il diritto di partecipare, ottenendo informazioni, rassicurazioni e ascolto. La stampa, d’altro canto, contribuisce ad alimentare un clima di opposizione, dando sempre maggiore spazio alle ragioni del NO. La presentazione di casi positivi, di buone pratiche di coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali sono quasi totalmente assenti dai media. I dati dell’Osservatorio testimoniano un’importante correlazione tra le contestazioni territoriali ambientali e lo spazio che i media nazionali riservano loro: sono le contestazioni più forti ad avere ampio spazio sui giornali e sono più forti le contestazioni di cui si parla di più. Pur esistendo diverse buone pratiche nel nostro Paese, i media assai raramente si occupano di casi in cui la costruzione di un impianto di pubblica utilità sia avvenuta senza incontrare ostacoli da parte delle popolazioni locali, che sono state coinvolte sin dalla fase di progettazione. Le tematiche ambientali rivestono

un’importanza sempre crescente nel nostro Paese e in ottica di sviluppo globale. Esse però sono appannaggio quasi unico dei comitati di opposizione e dalla politica. In Italia manca un’informazione chiara, corretta e completa riguardo alle scelte di modernizzazione del Paese. Le imprese sono spesso relegate a un ruolo di esecutori materiali e subiscono i costi altissimi che derivano dai blocchi delle opposizioni dei cittadini e delle amministrazioni pubbliche. Troppo spesso le aziende non agiscono per invertire un meccanismo di imposizione di scelte dall’alto e comunicano quando una crisi è già in atto. Questi meccanismi sono poi aggravati dalla situazione procedurale vigente in Italia. Mancano regole certe e processi decisionali stabili e definitivi. I progetti vengono bloccati o rinviati in un rimpallo di responsabilità tra amministrazioni locali e centrali, tra autorizzazioni prima concesse e poi ritirate, referendum e ricorsi al Tar. La procedura di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e lo strumento della Conferenza dei servizi previste dal nostro ordinamento non sono in grado di garantire, da sole, un’adeguata partecipazione dei cittadini alle procedure decisionali. Gli obblighi normativi di comunicazione riguardo la realizzazione di grandi opere non sono sufficienti a creare un’informazione esaustiva, trasparente e corretta circa tutte le ripercussioni e le caratteristiche delle singole opere, nonché la loro localizzazione. Il risultato è una sovrapposizione di informazioni incontrollate, spesso senza fondamento scientifico, in cui il cittadino non riesce a farsi un’opinione propria e finisce con avere un atteggiamento di chiusura e, appunto, di opposizione. Anche all’estero esistono fenomeni di contestazione, ma qui assumono caratteristiche e dimensioni diverse per la situazione sociale e culturale in cui si manifestano. In Italia manca totalmente infatti

la possibilità di analizzare una particolare situazione in un’ottica di interesse generale, guardando il singolo caso con coerenza rispetto a un piano più ampio di sviluppo nazionale. Oltre ai dati culturali, influisce poi sui fenomeni di contestazione anche la regolamentazione delle procedure di coinvolgimento dei diversi attori nella progettazione di grandi opere. In Inghilterra e negli USA, il processo di dialogo è assicurato dall’istituzione di public inquiry sia prima sia durante la realizzazione degli impianti. In Francia, si è individuata una figura super partes, un commissario incaricato di valutare i diversi elementi, sociali e ambientali, prima di arrivare a decidere del destino dell’opera. In Italia, invece, la legislazione, che pure è tra le più restrittive dal punto di vista ambientale, prevede esclusivamente che le società incaricate della realizzazione dell’opera pubblichino un annuncio a pagamento su un quotidiano nazionale e su un quotidiano locale per informare la comunità. La Conferenza dei Servizi, ugualmente prevista per legge, di fatto vede la sola partecipazione dei rappresentanti delle istituzioni coinvolte. Sia i rappresentanti dei gruppi di cittadini, sia i vertici dell’azienda appaltatrice ne sono esclusi. Un confronto che possa portare a soluzioni condivise è così reso impossibile. Peculiare della situazione italiana rispetto a quella estera è il ruolo della politica nella gestione delle tematiche ambientali. La politica si è appropriata del dibattito ambientalista per farne, sovente, un uso improprio. L’opposizione alla realizzazione degli impianti nasce nella maggior parte dei casi su un dato ideologico e di convenienza elettorale e non su un dibattito aperto e trasparente sulla sostanza dei progetti, sulle necessità energetiche del Paese e sui diritti dei cittadini. La politica, insomma, sfrutta queste occasioni per fare consenso. E così il conflitto si sposta: non si assiste più solo a un dibattito tra movimenti di cittadini che non vogliono la realizzazione

di un’opera e chi la promuove e intende realizzarla, ma tra le maggioranze e le opposizioni politiche a livello locale, o tra le Pubbliche Amministrazioni locali e il Governo centrale. Il problema è inoltre aggravato dalla mancanza di chiarezza normativa e di una pianificazione energetica nel Paese che causa rallentamenti nelle procedure e scostamenti tra quanto stabilito a livello locale e centrale. Questo atteggiamento strumentale della politica verso i conflitti ambientali ha certamente rafforzato gli attivisti nella loro convinzione che amministratori e aziende facciano esclusivamente i loro interessi a discapito di quelli della comunità. A soffrire di questa situazione è il Paese intero, bloccato nello sviluppo e minato nell’equilibrio. In questo quadro appare necessario che la politica ritrovi senso di responsabilità, che le priorità del Paese vengano stabilite in maniera chiara attraverso una programmazione strutturale, che le regole siano trasparenti, i tempi certi, che i cittadini siano realmente informati e chiamati a partecipare al processo. Le soluzioni dunque, per conciliare tutela dell’ambiente e della salute con lo sviluppo economico e produttivo risiedono in una programmazione politica sul lungo periodo e in un serio incentivo alla ricerca. Andrebbero ridisegnate le competenze degli enti locali e del governo centrale in modo da garantire un’azione univoca e certa, di responsabilità civile nei confronti del Paese. Imprese e amministrazioni pubbliche dovrebbero valorizzare il ruolo dei cittadini, con un atteggiamento premiante verso i comportamenti virtuosi, promuovendo in maniera costante e capillare i principi di una democrazia partecipativa atta a creare una sempre maggiore consapevolezza e senso di appartenenza da parte della popolazione.

*A destra:  
Uomo di pelle scura durante un comizio tenuto  
di fronte ad una predominanza bianca  
Hyde Park  
Foto Getty Images*



**comunicazione**

Gianluca Comin\*  
Foto Getty Images e Grazia Neri

*\* Direttore Relazioni Enel e Presidente FERPI*

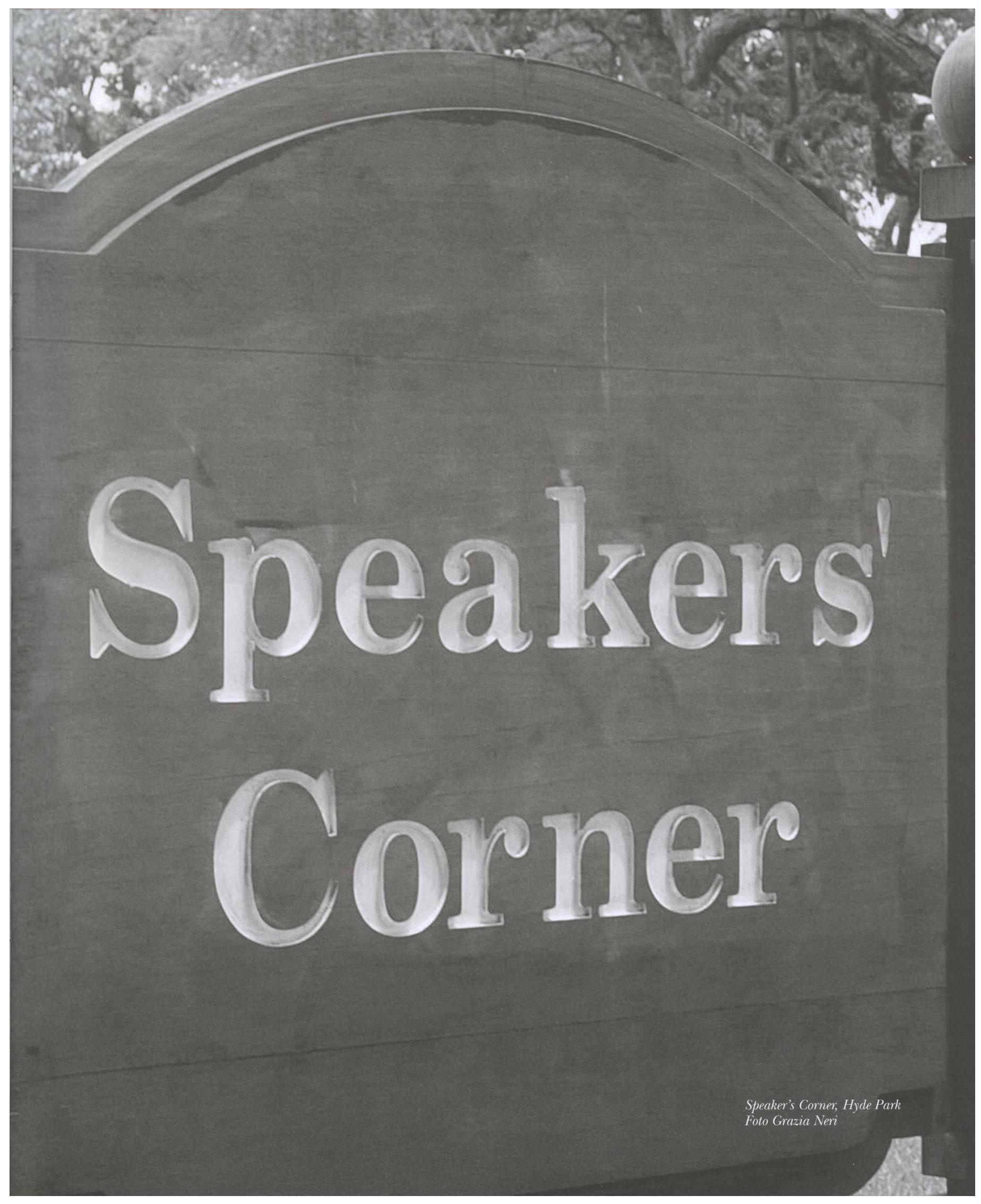
*In questa pagina:  
Speaker's Corner, Hyde Park  
Foto Getty Images*

**Scontro o progetto di squadra**



Come combattere tutte le sindromi Nimby, Banana e Nope? Co-progettare, conoscere il territorio e informare, tanto e bene. È questa la ricetta per creare un rapporto di reciproca fiducia e credibilità tra cittadini ed amministratori. Chi non ha mai sentito parlare di sindrome Nimby (Not In My Back Yard - non nel mio cortile)? O più recentemente di Banana (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anyone - non costruire assolutamente nulla in nessun luogo vicino nessuno)? Sono manifestazioni che danno un nome alla contestazione di comunità sempre più accanite contro la costruzione di nuove infrastrutture nei loro territori. Non a caso, le evoluzioni più estreme hanno codificato questo fenomeno nel radicale Nope (Not On Planet Earth - non sul pianeta terra), che significa assoluto rigetto dei progetti che hanno qualsiasi legame con l'ambiente in cui si risiede. Le comunità oppositrici si definiscono Cave (Citizens Against Virtually Everything - cittadini praticamente contro tutto). Il Goomby (Get Out Of My Back Yard) è il comportamento di coloro che intendono scacciare le infrastrutture dai territori, o ancora Lulu (Locally Undesirable Land Use) è l'atteggiamento di chi non accetta l'utilizzo del proprio territorio per attività indesiderate, fino al Nimey (Not In My Election Year) che identifica il comportamento degli amministratori locali pronti a cavalcare la protesta per fini elettorali. La letteratura sul tema ha ormai identificato le principali modalità di contestazione delle comunità, gli acronimi sono quasi di uso comune e il loro schema evolutivo anima i dibattiti e le ricerche dei sociologi. Al di là della "catalogazione" accademica, però, emerge con forza un tema che rischia di paralizzare lo sviluppo socio-economico di molti paesi, il nostro per primo. È ormai un fatto scontato: la realizzazione di impianti industriali e di opere civili di utilità pubblica - centrali elettriche, trattamento dei rifiuti, tratti stradali o ferroviari, impianti per la telefonia, metanodotti, e così via - provoca opposizioni sul territorio. Le contestazioni senza fine, che vedono al centro del ciclone i grandi progetti infrastrutturali, ostacolano le decisioni delle istituzioni, ritardano i piani industriali, causano perdite economiche ed estenuanti trattative tra le parti che innescano a loro volta rivisitazioni dei programmi di lavoro e nuove discussioni. È chiaro che le forze sociali non delegano più le decisioni sul loro territorio ai rappresentanti istituzionali. La gente vuole capire, farsi un'opinione, avere un ruolo decisionale, in una parola vuole contare. Soprattutto in Italia, serve una soluzione che concili l'interesse pubblico e quello privato, che metta intorno a un tavolo comunità, imprese, governi, locali e nazionale, affinché ancora prima di una crescita economica, il nostro Paese possa garantire ai cittadini una sopravvivenza industriale. Lo scenario è complesso e non possiamo prescindere dai molteplici aspetti chiave che lo delineano. Innanzitutto assistiamo a una questione sociale e livello "macro": i soggetti che prima guidavano o partecipavano a diverso titolo al processo decisionale hanno perso forza o sfumato il proprio spazio. Dalla Scienza alla Politica, fino alle grandi aziende: nessuno oggi è ritenuto obiettivo e terzo rispetto a qualsiasi argomento. Pertanto succede che, nel confronto tra due diverse tesi scientifiche, ognuna produce a proprio sostegno il parere opposto di scienziati ugualmente rispettabili che confondono ancor di più la dialettica tra le parti. I politici hanno abdicato al ruolo di mediatori e non godono più della completa delega dell'opinione pubblica. Le aziende, per rispondere, guardano oltre il confine del proprio interesse immediato, mondo finanziario e clienti, e allargano gli orizzonti della comunicazione all'intera opinione pubblica, ovvero verso tutti coloro che a diverso titolo vengono a contatto con l'azienda, quelli che in inglese vengono definiti stakeholders. Perché avviene tutto questo? Quale fenomeno ha innalzato il livello di interazione del target? Certamente i media giocano un ruolo determinante. Dovrebbero rappresentare il ponte fra chi detiene le informazioni e chi le vuole conoscere, ma quasi tutti i mezzi spingono la notizia verso il sensazionalismo: non esiste più, ad esempio, un uragano, ma l'uragano più catastrofico del secolo. La ricerca dell'audience trascina la TV e la rende palcoscenico per opinion makers che alzano i toni alimentando il disorientamento dell'opinione pubblica. Dal canto loro, i singoli hanno strumenti nuovi rispetto al passato. Sono ormai portatori di interessi competenti, attivi, capaci di raccogliere informazioni attraverso i moderni veicoli della comunicazione. La rete ha ribaltato il processo di informazione e formazione del pensiero: tramite i blog e gli altri strumenti del social network, i navigatori diventano opinionisti a loro volta e diffondono pensieri che si trasformano in pareri

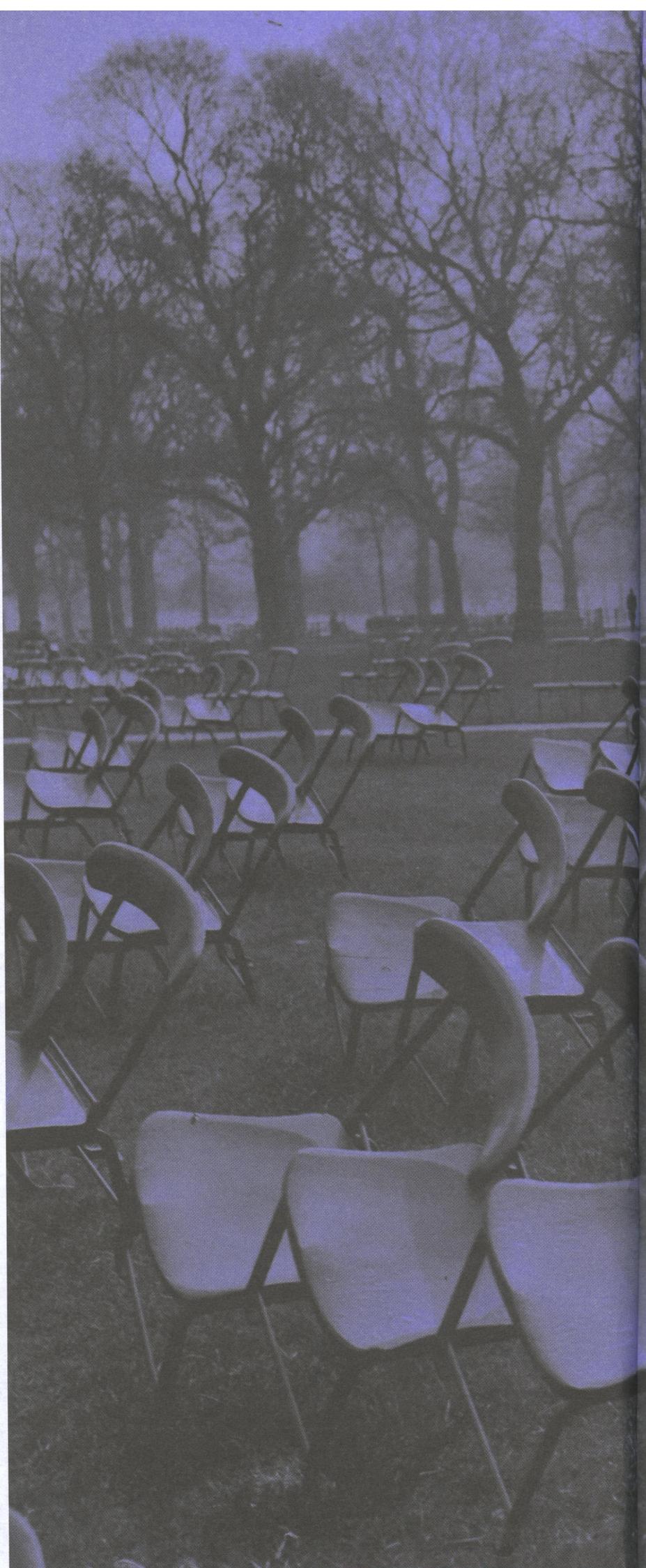
accreditati grazie alla forza di trasmissione della rete. Nel processo di realizzazione delle infrastrutture, questo complesso fenomeno sociologico si traduce nella volontà di intervenire che le comunità esprimono con diverse forme e modalità. Ma se da un lato emerge con forza la voglia di partecipare, risalta con altrettanta evidenza l'assenza di un'effettiva condivisione dei progetti, almeno in Italia. Una recente indagine dal titolo "Le nuove infrastrutture sul territorio" che FERPI e Istituto Piepoli hanno realizzato nel mese di febbraio, conferma questa distanza: alla domanda "quanto è favorevole all'investimento in nuove infrastrutture" l'83% degli intervistati esprime un parere positivo. Se la domanda diventa "c'è chi dice che le nuove infrastrutture sono indispensabili, altri che sono pericolose per l'ambiente; qual è la sua opinione" la forbice si restringe, ma rimane prevalente la quota dei favorevoli alle infrastrutture con un 66%. All'atto pratico però solo un cittadino su 10 si dichiara disponibile ad ospitare grandi opere vicino a casa. Certamente lo spirito oppositore che contraddistingue la dialettica del nostro paese gioca un ruolo rilevante nel confronto-scontro sulle grandi opere, ma c'è una ragione più profonda per la paralisi decisionale. Nello stesso sondaggio, il 79% degli intervistati dichiara che le proteste intorno a nuovi progetti nascono spesso da una comunicazione non soddisfacente. E ben l'88% manifesta l'esigenza di essere coinvolto dall'inizio, nella fase di progettazione delle opere, per conoscerne i dettagli in anticipo e avere evidenza dei pro e dei contro. Il problema, dunque, non è l'opera in sé, ma la modalità con cui viene presentata e condivisa con la cittadinanza. Dalla definizione di uno scenario "macro", vorrei scendere nel "micro", arrivare a quei fenomeni ogni volta diversi, che bloccano i progetti di aree specifiche. Tra chi si occupa di comunicazione e di effetto Nimby gira la storiella del rigassificatore californiano e del paradiso indiano. In sintesi, era tutto deciso: tecnologia, progettazione, compensazioni e piano di comunicazione. Il sito era stato trovato, ideale per la costruzione dell'impianto e per la movimentazione delle navi. Piccolo dettaglio: nessuno si era premurato di consultare la comunità di indiani nativi della zona che proprio a quel sito attribuivano i poteri magici di "porta del paradiso". La protesta è stata tanto forte e articolata che l'impianto è stato spostato in un'altra zona, con perdite di tempo e di denaro. In fondo, bastava conoscere un po' meglio la realtà locale. Spesso i progetti vengono portati avanti senza una preliminare analisi dell'humus. Credo che fino qui siano chiare le forme e le motivazioni della protesta: mancano informazione, condivisione, dialogo e partecipazione. Come renderle vere e proprie fasi di un progetto? Guardiamoci intorno: in altre realtà, troviamo iniziative il cui terreno di confronto non è diventato scontro, in cui il clima di sospetto ha ceduto il posto alla fiducia reciproca tra imprese, istituzioni e comunità territoriali. E i progetti sono andati a buon fine. I paesi che per primi hanno trovato una risposta, hanno istituito un sistema di ascolto preventivo come l'esempio francese del "Débat Public". I progetti per le nuove opere vengono presentati, discussi in pubblico e condivisi con i cittadini, secondo un iter particolare che norma gli step precedenti alla stesura del progetto esecutivo. Il "dibattito" è aperto per quattro mesi in cui istituzioni, stato, attori economici, associazioni, stampa, cittadini e chiunque sia interessato può intervenire e chiedere chiarimenti o modifiche sul progetto. Una commissione creata ad hoc raccoglie le istanze e il committente è chiamato a trovare le soluzioni per mediare tra i vari interessi portati in campo. Le strade possono essere diverse; alla fine però la decisione è presa e il progetto non viene più messo in discussione: il dibattito sull'opportunità di un'opera, sulla definizione dei suoi dettagli e il confronto fra gli attori vengono istituzionalizzati. Le criticità e i possibili punti "di frizione" con gli stakeholders emergono prima che il progetto diventi esecutivo, permettendo di anticipare le correzioni nella fase progettuale; la partecipazione al dibattito pubblico da parte dei soggetti interessati rappresenta una convalida, un'autorizzazione a procedere senza ulteriori interruzioni durante l'esecuzione dei lavori. Oltre ai comunicatori d'oltralpe anche alcune regioni italiane stanno avviando strumenti di coinvolgimento allargato. La regione Toscana, prima fra tutte, ha di recente approvato la Legge sulla Partecipazione: il testo stabilisce, sul modello francese, un periodo di sei mesi per la condivisione preventiva dei progetti con i cittadini. L'Associazione Pimby (Please In My BackYard) ha lanciato un premio per le Pubbliche Amministrazioni che si confrontano con il proprio territorio per arrivare a decisioni condivise in tema di infrastrutture ed energia. Ci sono inoltre proposte e discussioni

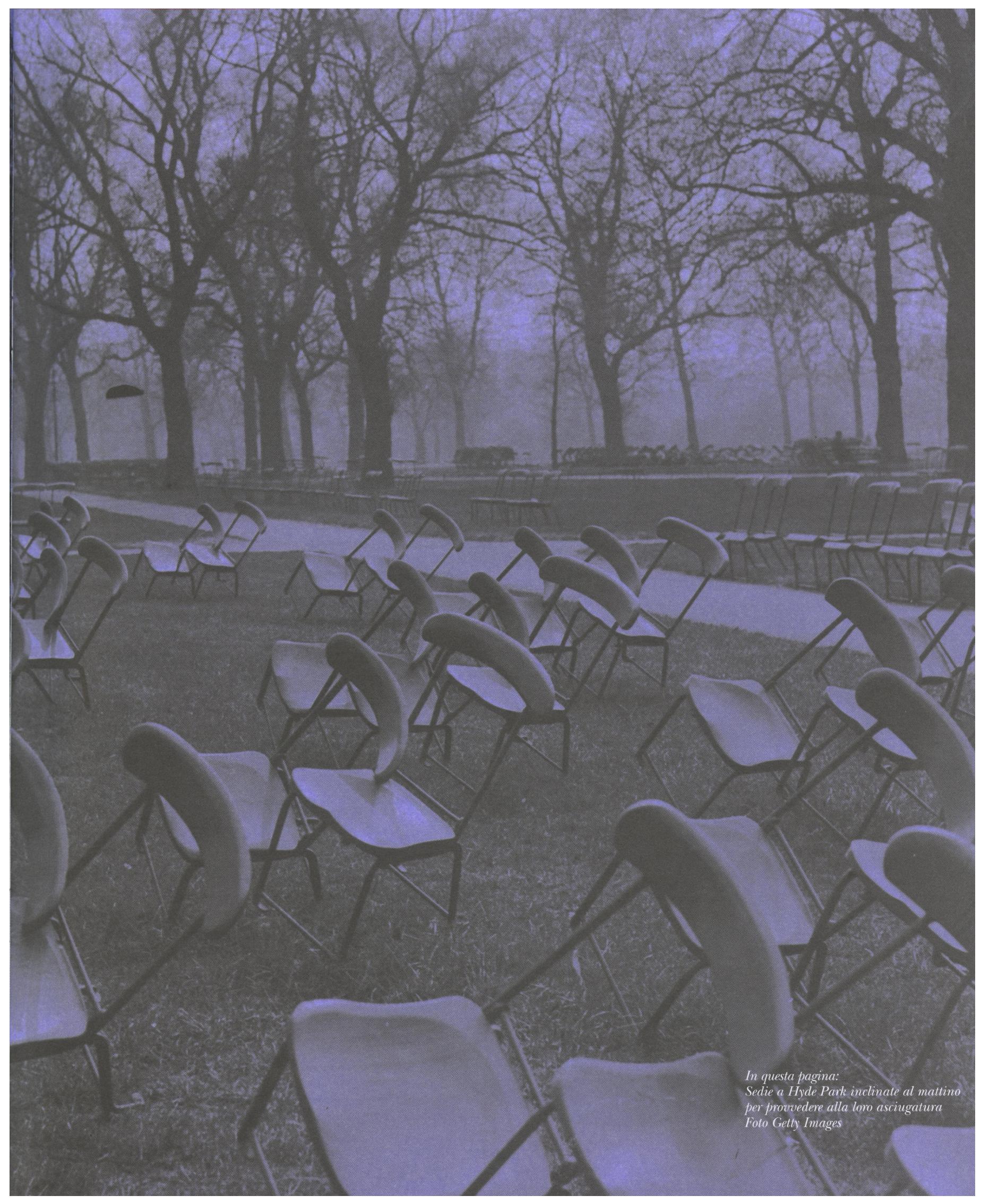


Speakers'  
Corner

*Speaker's Corner, Hyde Park  
Foto Grazia Neri*

in corso anche in altri territori e contesti. Insomma, anche il nostro Paese sta muovendo i primi passi verso modelli strutturati di creazione del consenso. Mentre aspettiamo che i modelli istituzionali siano operativi e diffusi, ai professionisti della comunicazione spetta un incarico sfidante: sostenere la relazione fra chi propone i progetti e chi vive il territorio in cui saranno realizzati, per trasformare le parti coinvolte nel processo decisionale da soggetti antagonisti a partner collaborativi. Vediamo in che modo. La realizzazione di grandi opere di interesse collettivo coinvolge diversi e complessi target: la popolazione innanzi tutto, gli enti locali, le associazioni di rappresentanza che raccolgono e rafforzano la voce dei cittadini, i media, la comunità scientifica, il governo centrale con ruolo di scelta strategica, di politica industriale e di indirizzo, le imprese o gli enti proponenti, principale parte in causa degli interessi espliciti. Sono tutti soggetti obiettivo e fonte di comunicazione e vanno fatti partecipi dunque, informati, coinvolti, considerati. Quali mezzi utilizzare e verso quali interlocutori? Vi propongo un indice, una successione di possibili azioni non necessariamente esaustiva. Lo abbiamo visto con il rigassificatore californiano: il primo passo da compiere è l'analisi di quanto e cosa i cittadini del territorio percepiscono del tema in discussione. Vuol dire impostare ricerche qualitative e quantitative le più ampie e articolate possibile, dai cui risultati potrebbero emergere numerosi spunti utili: rilevare cittadini completamente inconsapevoli delle caratteristiche del territorio in cui vivono o, al contrario, un forte radicamento civico e una chiara idea di sviluppo complessivo. Da queste informazioni, chi propone l'opera deve produrre una strategia di comunicazione. La prima regola è dunque conoscere il contesto nel quale si opera. Dal contesto passiamo ai target che lo animano, ai messaggi corretti per ciascun pubblico, ai linguaggi e agli interessi specifici. Il panorama è ricco e diversificato e intorno a una grande opera vivono cittadini e famiglie, ma anche imprese. Se da un lato i temi possono essere paura e diffidenza, dall'altro l'ottimismo per possibili opportunità di business e di crescita diventa un argomento da cavalcare. E ancora, medici, insegnanti, liberi professionisti possono opporsi al progetto per ruolo sociale o interesse, ma possono, se ben informati e coinvolti, divenire sostenitori dell'iniziativa capaci di trascinare opinioni e produrre consenso. Definire e identificare i pubblici di riferimento significa costruire una comunicazione mirata. Il terzo passo sta negli strumenti da utilizzare. Si possono pianificare campagne pubblicitarie informative, filmati sulle emittenti televisive o interviste sulla stampa e sulle radio locali, vanno utilizzati e monitorati i siti internet luogo di libera diffusione delle informazioni e delle posizioni. Per le comunità è d'obbligo costituire anche centri di "contatto fisico", infopoint ad esempio, all'interno dei quali reperire informazioni, consultare materiale di approfondimento, richiedere ragguagli da personale specializzato. Non devono essere dimenticate, inoltre, occasioni di pubblico confronto tra le parti. Un'altra potente leva è la diffusione dei benchmark. In molti Paesi, infatti, in particolare nel Nord Europa, le infrastrutture che in Italia vengono osteggiate sono accettate. Informare sulla fattibilità e sulla presenza di impianti industriali già in funzione o di vie di comunicazione in realtà più evolute e ambientalmente molto avanzate, può ridurre i pregiudizi e le opposizioni preventive. La completezza dell'informazione è poi l'aspetto fondante di un rapporto di reciproca fiducia e credibilità: vuol dire trasparenza. Per tutte le grandi opere deve essere sottolineato ogni aspetto, senza celarne le difficoltà, ma anche evidenziandone i pregi e le opportunità qualora siano davvero riscontrabili: dalle ricadute socio-economiche-occupazionali alle attività tangibili di compensazione territoriale, dagli aspetti di salvaguardia per la salute e la sicurezza dei cittadini, alla compatibilità o addirittura al minor impatto ambientale con il ricorso delle più moderne e sofisticate tecnologie. Naturalmente, tutto questo a patto che le politiche di programmazione siano ben definite attraverso una linea di azione economico-compensativa fissata con i territori, le istituzioni e le comunità locali; che le regole giuridico-amministrative siano certe, e ben definite le responsabilità, certi i tempi di risposta, identificati i soggetti coinvolti; che infine, il metodo di comunicazione garantisca davvero l'inclusione delle parti con un corretto governo del processo di compartecipazione. Quindi programmazione, conoscenza del territorio, progettazione intelligente, coinvolgimento delle popolazioni e delle istituzioni e tanta informazione possono cambiare la rotta delle opere necessarie nel nostro Paese, affinché da lotte di posizione arriviamo a progetti portati avanti con lo spirito di una squadra.





*In questa pagina:  
Sedie a Hyde Park inclinate al mattino  
per provvedere alla loro asciugatura  
Foto Getty Images*

Matteo Bartolomeo\*  
Foto Grazia Neri

*\* Avanzi, Osservatorio Gestione Conflitti  
Ambientali e Territoriali, Politecnico di Milano*

*Sotto:  
Crisi della ThissenKrupp: lavoratori durante  
una protesta alla stazione di Terni, 2005  
Foto Grazia Neri*

# La gestione dei conflitti ambientali



## Osservatorio

La conflittualità in Italia ha raggiunto forme particolarmente allarmanti. Di per sé i conflitti sono caratteristici di società evolute, attente alle questioni ambientali e che hanno raggiunto un'elevata coscienza critica. Certo è che in Italia, accanto alla proliferazione dei conflitti, non si è sviluppata una cultura della ricomposizione dei conflitti stessi. Le cause dei conflitti sono molteplici e molto si è scritto e dibattuto, anche nell'ambito delle attività dell'Osservatorio per la Gestione dei Conflitti Ambientali e Territoriali. Qui vale la pena di fare un breve richiamo, lasciando invece un po' di spazio alle pratiche emergenti e alle azioni attivabili per superare le impasse. I conflitti ambientali sono normalmente attribuiti all'inequiva distribuzione di benefici e di danni tra gli attori che sono investiti da un determinato progetto, alla mancanza di canali diretti di comunicazione tra le parti, agli obiettivi di breve periodo che determinano l'azione di proponenti e politici. Oltre a queste cause che potremmo definire generali, possiamo individuare motivazioni specifiche del contesto italiano, quali il deficit infrastrutturale, il potere politico poco coraggioso, la densità degli insediamenti e la scarsa cultura alla trasparenza e alla collaborazione. Queste, oltre ad interventi legislativi inefficaci come la Legge Obiettivo e il Decreto Sblocca Centrali, a mio avviso densificano le arene dei conflitti e ne determinano la difficile gestione.

### Il coinvolgimento degli attori: quattro motivazioni emergenti.

Nonostante segnali poco incoraggianti, negli ultimi anni si sta facendo finalmente strada la consapevolezza che i conflitti possono essere superati solo attraverso la condivisione

con rappresentanti di attori o talvolta con gli attori stessi. Vorrei qui provare a leggere questa tendenza, investigando le ragioni di questa nuova consapevolezza, superando le più ovvie interpretazioni. Una prima risposta è attribuibile al fatto che i conflitti ambientali, così frequenti e ingestibili, impongano un ripensamento complessivo delle modalità in cui i progetti vengono disegnati, realizzati, gestiti. La condivisione è qui vista come una sorta di strada imprescindibile o un percorso che, in maniera utilitaristica per il proponente e la sua coalizione, si deve seguire per superare le resistenze e realizzare il progetto, eventualmente modificandone alcune caratteristiche. Un secondo motivo si riferisce al fatto che, attraverso la condivisione, il proponente, ma più spesso gli enti locali, ottengono una rivelazione delle preferenze dei cittadini e attingono a una conoscenza diffusa e non organizzata che può dare un contributo utile all'individuazione di innovazioni (più che innovazioni tecniche, il contributo è sul piano delle innovazioni organizzative e comportamentali). In questo caso la condivisione, oltre ad avere effetti positivi in termini di ricomposizione del conflitto, permette di accrescere complessivamente l'intelligenza di chi propone e dovrà gestire il progetto. Una terza ragione mi pare possa essere ricondotta al timore che hanno le amministrazioni a compiere scelte impopolari, così impopolari da avere effetti molto significativi sulla reputazione e sull'appello elettorale della coalizione di governo. Anche su progetti di una scala relativamente piccola se confrontati con le linee ad alta velocità, come ad esempio le tranvie a livello urbano, si consumano scontri nei quali l'amministrazione talvolta preferisce stare alla finestra, magari dopo avere lanciato il sasso e avere riscontrato la suscettibilità dei cittadini. Una quarta ragione che negli ultimi anni ha spinto verso la condivisione è di tipo morale; si attribuisce alla partecipazione e alla negoziazione allargata un valore che prescinde dagli esiti, quasi che il progetto e la discussione che si sviluppa intorno ad esso, siano una palestra per esercizi di democrazia alternativa rispetto a quella tipicamente rappresentativa. In questo senso credo che vadano lette le iniziative di alcuni comuni (ad esempio Padova), province e regioni (ad esempio Puglia) che hanno creato assessorati alla partecipazione e alla trasparenza anche se è indubbio che non sia solo la ragione morale ad avere determinato questo esito. Le esperienze di condivisione che si sono sviluppate negli ultimi anni in Italia prendono spunto da una o più di queste motivazioni. In molti casi abbiamo assistito a esperimenti, forse è proprio il caso di chiamarli così, nati con una motivazione e poi cresciuti con razionalità diverse o allargate rispetto a quelle originarie. Ed è naturale che sia così, considerando che questi processi sono quasi sempre incrementali, interattivi e iterativi. Un altro elemento che forse è utile sottolineare, è che le motivazioni nell'ambito dello stesso processo possono variare a seconda dei diversi attori,

che saranno spinti a partecipare e a condividere il percorso sulla base di motivazioni e aspettative molto differenti.

### Processi a più voci per la prevenzione e gestione dei conflitti in Italia.

Queste esperienze sono state stigmatizzate con l'espressione a più voci (Dipartimento della Funzione Pubblica, 2005), proprio a indicare l'eterogeneità di approcci che hanno nell'allargamento della platea dei decisori e dei contributors come il denominatore comune prevalente. Non cambiano quindi solo le motivazioni, ma anche le forme dei percorsi di condivisione. E' probabilmente impossibile raccogliere e classificare gli esperimenti che sono stati fatti in Italia, talvolta anche sulla scorta di esperienze di successo all'estero. Le esperienze si stanno moltiplicando anche in ambiti assai diversi, dalle scelte localizzative ai percorsi di pianificazione, dai contratti di quartiere, alla pianificazione strategica. Possiamo però per lo meno operare una distinzione tra alcune famiglie di approcci che sono più o meno incardinate in percorsi formalizzati e normati:

**Esperimenti senza posta.** In questa famiglia ricadono sicuramente i processi di Agenda 21 locale, che, per lo meno nella prima e seconda ondata (la prima spontanea e la seconda spinta da due bandi del Ministero per l'Ambiente) hanno quasi dominato la scena. Si tratta di processi leggeri e tendenzialmente consensuali nei quali, salvo le esperienze più profonde e più recenti, non ci sono grandi questioni conflittuali. Ciononostante, laddove l'agenda 21 locale è stata interpretata al meglio, questi processi hanno lasciato un'eredità utile per la gestione di conflittualità emergente.

**Esercizi di futuro a più voci.** In questo ambito credo si possano fare ricadere quei progetti di costruzione di scenari con e tra attori locali. Si tratta di scenari a tutto tondo, come ad esempio quelli proposti nella metodologia europea European Awareness Scenario Workshop (EASW), che anche in Italia ha avuto una buona diffusione. In questi esperimenti, cittadini e rappresentanti degli attori giocano a disegnare un futuro di sviluppo locale (sostenibile) guardando ad un orizzonte temporale di lungo periodo. Come nel caso dell'agenda 21 locale, di cui talvolta lo scenario partecipato è una fase propedeutica, anche in questo caso è importante l'effetto educativo (si impara a discutere insieme) e il risultato in termini di capitale sociale (si rafforzano le reti), mentre le questioni di contenuto rimangono sullo sfondo.

**Localizzazione e non solo.** Questa è l'area all'interno della quale si è forse sperimentato meno, per diverse ragioni e in particolare perché è mancato il coraggio dei proponenti e degli enti locali. Occorre valorizzare i casi di successo, quelle esperienze positive a cui rifarsi sia per convincere alcuni attori chiave, ma anche alle quali attingere per impostare



il processo e condurlo al meglio. In questo ambito, che a mio avviso risulta il più difficile, è noto che occorre intervenire con processi di condivisione prima che le scelte progettuali siano complete e prima che il conflitto sia davvero esploso con forme molto acute. Ma è proprio in queste fasi preliminari che l'incentivo ad aprire il processo è tipicamente basso e i rischi di fallimento sono sottovalutati. Non si tratta solo di decidere la localizzazione, ma di mettere in gioco una serie di questioni legate al progetto.

**Co-pianificazione.** Nella pianificazione territoriale, in quella sui rifiuti, in quella sui fiumi, sulle aree protette, la manutenzione delle aree di montagna, la riqualificazione urbana, la pianificazione per lo sviluppo, si è fatto molto e spesso con ottimi risultati di contenuto e di processo. Nella pianificazione territoriale di piccola scala in particolare, la costruzione partecipata e condivisa delle decisioni si sperimenta ormai da oltre dieci anni, a Torino, nelle città dell'Emilia Romagna, in Toscana. Una ricerca realizzata da Avanzi per l'unione delle Province Italiane già nel 2004 fotografava una casistica ampia in cui l'elaborazione tecnica dei piani, non solo quelli territoriali, veniva affiancata da percorsi di ascolto e condivisione degli attori. Faccio riferimento qui a iniziative che vanno ben al di là di quanto previsto dalla legge in termini di raccolta delle osservazioni alle bozze dei piani.

**Pianificazione strategica.** La pianificazione strategica, dopo alcune positive esperienze europee, si sta diffondendo anche in Italia come modalità di disegnare il futuro di aree urbane (e più recentemente anche altri contesti territoriali), facendo ampio ricorso alla concertazione tra attori economici, politici e sociali. Nei percorsi di pianificazione strategica, al di là delle questioni di contenuto che sono specifiche di ciascun piano, è importante l'esito in termini di rafforzamento delle reti, di condivisione e riformulazione dei problemi e di identificazione di assi strategici condivisi. Le scelte future, specialmente quando l'arco temporale è di 15-25 anni come nel caso della pianificazione strategica, raramente creano conflitti, in quanto gli attori non sentono né gravidanza né emergenza. Ciononostante, credo che anche la pianificazione strategica contribuisca a creare cultura, strumenti o governance per i processi di condivisione anche nelle scelte più conflittuali.

**Nella gestione di attività d'impresa,** legate al tema della responsabilità sociale. Questo ambito si sta sviluppando come risposta all'esigenza dei manager delle imprese

di rispondere non sono agli azionisti e ai partner commerciali, ma anche ad una platea più ampia di soggetti. Nella cosiddetta Corporate Social Responsibility una delle questioni più spinose riguarda proprio i confini, le forme e i diritti di una governance allargata dell'impresa. L'allargamento va nella direzione dell'inclusione, a carattere consultivo ma talvolta con un grado di incisività maggiore, di attori come i consumatori e le comunità locali, in aggiunta ad altri attori che, oltre a vantare dei diritti, hanno anche possibilità sostanziali di esercitarli. In questo ambito stanno prendendo forma esperienze di coinvolgimento attraverso focus group, comitati etici, tavoli di garanzia e altre forme ancora. Per quanto timide ed embrionali, anche queste forme hanno il vantaggio di creare fiducia e capitale sociale tra impresa, che talvolta sarà un proponente in processi di localizzazione e delocalizzazione, e i suoi attori.

**Nella gestione di questioni emergenti.** Vi sono poi numerose questioni emergenti a livello locale che spesso hanno richiesto l'allargamento del processo decisionale a rappresentanti di attori. Penso qui a numerose forme di intervento alla scala urbana, per la realizzazione di parcheggi, per la riconversione di un'area degradata, sui temi della sicurezza, sui temi della lotta all'inquinamento e alle politiche ambientali. In questi casi, la condivisione con gli attori è quasi inconscia, grazie anche alla scala dell'intervento, che permette un contatto molto diretto tra amministrazione locale, proponente, privati cittadini. Questi non sono solo destinatari dell'intervento, ma diventano attori in grado di influenzare in maniera significativa l'efficacia dell'intervento.

#### **Legittimare i processi**

##### **per la prevenzione e gestione dei conflitti.**

Complessivamente, queste esperienze hanno prodotto buoni risultati soprattutto in contesti maturi nei quali si sta creando una consuetudine alla pianificazione e progettazione condivisa. In questi contesti, le pratiche di partecipazione si affermano quali strumenti per gestire in maniera preventiva ma anche nelle fasi calde la conflittualità locale. Creano le basi, le reti, le regole, i luoghi per discutere e argomentare progetti tipicamente conflittuali. Ma si tratta anche di processi che, quando sono progettati e gestiti male, deludono aspettative e vanificano le energie che gli attori sociali generosamente mettono a disposizione. La cattiva gestione di processi condivisi ha effetti decisamente peggiori della non-partecipazione. Nel primo caso l'effetto sono speranze deluse, sfiducia, recriminazione. E' come se alcune finestre di fiducia si chiudessero, per poi riaprirsi chissà quando. Vedo quindi due ragioni diverse per intervenire dando forma, vigore, dignità e legittimazione alle forme di policy making, pianificazione, progettazione e gestione a più voci. La prima è che questi processi sono fragili, mancano di basi cogenti, sono esposti ai venti politici, sia nella loro attivazione

che nella loro gestione. La seconda ragione è che processi gestiti male, come accennavo poco sopra, creano danni significativi anche sul livello di conflittualità locale. Un elemento di debolezza è rappresentato dai percorsi di coinvolgimento nei processi di localizzazione di impianti, infrastrutture e, in generale, manufatti che possono significativamente alterare le forme del territorio. Qui i rischi che il processo partecipato vada male sono più elevati, perché è più alta la posta in gioco e più opportunistico il comportamento degli attori. Gli enti locali stanno sperimentando modalità di coinvolgimento degli attori nelle scelte di piano, ma quando si tratta di definire la localizzazione degli impianti o delle infrastrutture preferiscono adottare atteggiamenti più impositivi o negoziare in maniera piuttosto riservata. I proponenti, che pure riconoscono la necessità di superare le situazioni di conflitto, sono chiusi alle innovazioni di processo anche per ragioni culturali, dando reale importanza alle sole scelte tecniche ed economiche. Gli attori locali hanno ancora scarsa fiducia negli esperimenti di partecipazione, ritenendo che questi rappresentino fumo negli occhi e che, dato il ruolo puramente consultivo che essi hanno, non incidano sui processi. In questo contesto, delineato solo per alcune sue caratteristiche essenziali, la sperimentazione, non sorprendentemente, sta mettendo in luce l'importanza di alcuni snodi dei processi: in quale momento attivare la partecipazione? Quali attori invitare? Quali strumenti operativi adottare? Quali risorse destinare a queste attività? Come raccordare la partecipazione con la pianificazione, la progettazione preliminare, la progettazione esecutiva, lo sviluppo e la gestione? A chi rivolgersi per il disegno e la gestione di questi processi? Si tratta di interrogativi fondamentali che possono minare la volontà di amministratori e proponenti e possono quindi condurre a esperimenti di scarsa efficacia. Dall'altro lato, anche le comunità locali si trovano impreparate, non sapendo bene cosa domandare e come discernere tra buone pratiche e esercizi retorici e mistificatori. Ritengo che sia necessario intervenire per dare credibilità e solidità agli esperimenti partecipativi sommariamente descritti e linfa alle buone intenzioni soprattutto in quella famiglia di processi legati alla localizzazione di impianti e infrastrutture. Non credo si possa e sia opportuno intervenire con strumenti legislativi cogenti; credo piuttosto sia necessario che alcune parti interessate (Regioni, Province, Ministeri, ma anche Confindustria, Conservizi, Associazioni ambientaliste, concessionari) identifichino delle linee guida che, col tempo, potrebbero diventare un benchmark rispetto al quale confrontare le innovazioni nei diversi processi decisionali nel settore delle infrastrutture, della gestione dei rifiuti, della produzione di energia e di altri ancora.

([www.avanzi.org](http://www.avanzi.org), [www.confliittambientali.it](http://www.confliittambientali.it))

*A lato e nella pagina seguente:  
Manifestanti contro la TAV in Val di Susa  
bloccano l'autostrada del Frejus  
Foto Grazia Neri*

TORINO

SS 24

SAN GIORIO

SS 25

BUSSOLEN

CHIANOCCO



# L.R. 27 dic. 2007, n. 69

## Norme sulla partecipazione alle politiche regionali e locali

### Regione Toscana

la legge

SOMMARIO (sintesi per capi: citati i titoli degli articoli di cui più sotto si riporta il testo)

#### Capo I - Principi e organo

#### Capo II - Dibattito pubblico sui grandi interventi

- Art. 7 - Grandi interventi
- Art. 8 - Domanda e ammissione
- Art. 9 - Svolgimento del dibattito pubblico
- Art. 10 - Conclusione del dibattito pubblico

#### Capo III - Strumenti

- Art. 11 - Informazione

#### Capo IV - Sostegno regionale ai processi di partecipazione

- Art. 14 - Soggetti e tipologie di sostegno

#### Capo V - Protocollo fra Regione ed enti locali

#### Capo VI - Partecipazione all'attività normativa della Giunta e alla programmazione regionale

#### Capo VII - Coordinamento e modifiche a leggi regionali

#### Capo VIII - Norme finali

#### Capo II - Dibattito pubblico sui grandi interventi

##### Art. 7 - Grandi interventi

1. Per i grandi interventi con possibili rilevanti impatti di natura ambientale, territoriale, sociale ed economica, l'Autorità può organizzare un dibattito pubblico sugli obiettivi e le caratteristiche dei progetti nella fase antecedente a qualsiasi atto amministrativo inerente il progetto preliminare.
2. Il dibattito pubblico può essere organizzato anche nelle fasi successive a quella di cui al comma 1 soltanto su richiesta del soggetto pubblico cui compete la realizzazione del grande intervento.
3. Nei casi di interventi con impatto ambientale e territoriale, l'Autorità promuove le opportune intese con il garante regionale della comunicazione di cui all'articolo 19 della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), al fine di assicurare la reciproca informazione ed il coordinamento tra lo svolgimento del dibattito pubblico e l'esercizio delle funzioni del suddetto garante.

##### Art. 8 - Domanda e ammissione

1. La domanda di organizzare un dibattito pubblico può essere avanzata da:
  - a) il soggetto proponente il grande intervento, pubblico o privato;
  - b) il soggetto che contribuisce alla realizzazione dell'intervento;
  - c) gli enti locali territorialmente coinvolti;
  - d) almeno lo 0,50 per cento dei cittadini, degli stranieri o degli apolidi che hanno compiuto sedici anni, regolarmente residenti nella Regione, anche su iniziativa di associazioni e comitati.
2. Nel caso di cui alla lettera d) la domanda contiene anche l'indicazione di un massimo di sette delegati dei proponenti.
3. L'Autorità provvede con atto motivato entro trenta giorni dalla presentazione della domanda, dopo aver acquisito il parere degli enti pubblici interessati e dei delegati dei proponenti; la mancata espressione del parere entro il termine previsto non impedisce la decisione dell'Autorità.
4. L'Autorità può chiedere ai proponenti approfondimenti e documentazione di carattere tecnico sul progetto sul quale si intende attivare il processo partecipativo.
5. Ai fini dell'accoglimento della domanda, l'Autorità valuta se l'impatto dell'intervento è rilevante e verifica che non sia stato adottato alcun atto amministrativo inerente il progetto preliminare.

##### Art. 9 - Svolgimento del dibattito pubblico

1. Con lo stesso atto che accoglie la domanda di dibattito pubblico, l'Autorità ne dispone l'apertura e:
  - a) stabilisce la durata del dibattito, non superiore a sei mesi, salvo proroghe motivate per non oltre tre mesi;
  - b) stabilisce le fasi del dibattito in modo da garantire la massima informazione tra gli abitanti coinvolti e promuovere la partecipazione ed assicurare l'imparzialità della conduzione, la piena parità di espressione di tutti i punti di vista e di eguaglianza nell'accesso ai luoghi e ai momenti di dibattito;
  - c) nomina il responsabile del dibattito pubblico individuandolo fra soggetti esperti nelle metodologie e nelle pratiche partecipative, definendone gli specifici compiti.
2. L'atto di cui al comma 1 è pubblicato sul Bollettino ufficiale della Regione Toscana (BURT) e comunicato alla competente commissione consiliare.
3. L'apertura del dibattito pubblico sospende l'adozione o l'attuazione degli atti amministrativi di competenza regionale connessi all'intervento oggetto del dibattito pubblico.

4. Per gli atti amministrativi di competenza di enti locali, la sospensione di cui al comma 3 opera nel caso in cui l'ente interessato abbia sottoscritto il protocollo di cui all'articolo 18 o comunque qualora l'ente decida in tal senso. La sospensione è relativa agli atti la cui adozione o attuazione può prefigurare una decisione che anticipi o pregiudichi l'esito del dibattito pubblico.

5. L'Autorità indica gli atti amministrativi che è necessario sospendere ai sensi dei commi 3 e 4.

6. Nel caso in cui il dibattito pubblico intervenga in una fase successiva all'adozione di atti inerenti il progetto preliminare, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, la sospensione non concerne gli atti regionali o locali da adottarsi entro termini perentori previsti da leggi statali ovvero derivanti da obblighi comunitari.

##### Art. 10 - Conclusione del dibattito pubblico

1. Al termine del dibattito pubblico il responsabile del dibattito consegna all'Autorità un rapporto che riferisce del processo adottato e degli argomenti che sono stati sollevati nel corso del dibattito e delle proposte conclusive cui ha dato luogo.
2. L'Autorità verifica il corretto svolgimento del processo partecipativo, prende atto del rapporto e lo rende pubblico.
3. Entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto, il soggetto proponente dichiara pubblicamente se intende:
  - a) rinunciare al progetto o presentarne uno alternativo;
  - b) proporre modifiche al progetto, indicando quelle che intende realizzare;
  - c) continuare a sostenere il medesimo progetto sul quale si è svolto il dibattito pubblico, argomentando motivatamente le ragioni di tale scelta.
4. L'Autorità assicura, anche mediante la pubblicazione sul BURT, adeguata pubblicità al rapporto del dibattito pubblico e alle dichiarazioni del comma 3, che vengono portati a conoscenza anche dei consigli elettivi interessati.
5. La pubblicazione della dichiarazione di cui al comma 3 fa venire meno la sospensione degli adempimenti amministrativi regionali o locali relativi al progetto.

#### Capo III - Strumenti

##### Sezione I - Comunicazione

##### Art. 11 - Informazione

1. Al fine di rendere effettivo il diritto alla partecipazione, l'Autorità assicura la diffusione tempestiva di tutta la documentazione relativa all'iniziativa, progetto o intervento oggetto di processo partecipativo predisposta dai soggetti coinvolti in tale processo.
2. L'informazione al pubblico si realizza attraverso strumenti telematici, avvisi pubblici, pubblicazioni, uffici di relazione con il pubblico ed ogni altro adeguato strumento di comunicazione.

##### Art. 12 - Modifiche alla l.r. 22/2002

(...)

##### Art. 13 - Formazione

(...)

##### Art. 14 - Soggetti e tipologie di sostegno

1. Possono presentare domanda di sostegno a propri progetti partecipativi diversi dal dibattito pubblico sui grandi interventi del capo II:
    - a) le seguenti percentuali minime di residenti in ambiti territoriali di una o più province, comuni, circoscrizioni comunali, entro i quali è proposto di svolgere il progetto partecipativo, raggiunte anche su iniziativa di associazioni e comitati:
      - 1) il 5 per cento fino a mille abitanti;
      - 2) il 3 per cento fino a cinquemila abitanti;
      - 3) il 2 per cento fino a quindicimila abitanti;
      - 4) l'1 per cento fino a trentamila abitanti;
      - 5) lo 0,50 oltre trentamila abitanti.
    - b) enti locali, singoli e associati, anche con il supporto di cittadini, residenti e associazioni;
    - c) istituti scolastici, singoli o associati, a seguito di deliberazione degli organi collegiali, anche con il supporto di cui alla lettera a).
  2. Le domande sono presentate entro:
    - a) il 31 marzo per i progetti che hanno inizio dal 10 maggio;
    - b) il 31 luglio per i progetti che hanno inizio dal 10 ottobre;
    - c) il 30 novembre per i progetti che hanno inizio dal 10 gennaio.
  3. Nei soggetti di cui al comma 1 sono ricompresi i cittadini, gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti che hanno compiuto sedici anni.
  4. Un'impresa può presentare domanda di sostegno ad un processo partecipativo solo su proprie progettazioni o interventi che presentino un rilevante impatto di natura ambientale, sociale od economica nel territorio interessato e con il supporto dei soggetti di cui al comma 1, lettera a).
- (...)

LA PROTESTA / SIMBOLICO TOUR  
IN BICICLETTA

# Valle Olona, no alla nuova autostrada

# «Le città industriali in evoluzione consultino chi le abita»

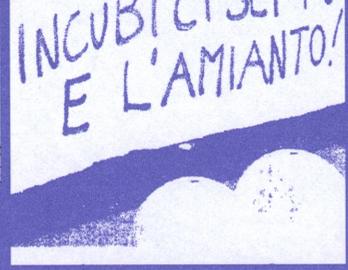
Bertinotti apre Eire a Rho-Pero. Molti gli spunti sull'ambiente

**RHO** - Tutta la filiera del mercato immobiliare italiano e internazionale è presente fino a venerdì a Fiera Milano per la terza edizione di Eire, l'Expo Italia Real Estate. Si tratta di un grande palcoscenico di investimenti e tendenze del mercato del territorio e le città sono stati i teatrali sono intervenuti Camera Fausto Bertinotti, Walter Veltroni e

# «Sottopasso per i treni».

## Parola di comitato

Milano-Mortara, l'obiettivo è l'opera prima che comincerà



**I COMITATI**  
Di qua e di là del Ticino Varesotti e novaresi uniti contro l'hub

- MALPENSA -

**L**A LORO mobilitazione contro l'hub ha la stessa età del maxiscalco contro cui lottano: 9 anni. I comitati lom-

# Sgarbi attacca i progetti Fiera e Isola



# Appello al sindaco Moratti «Fermi la Milano-Mortara»

I comitati si oppongono al cantiere di Albairate

di FABRIZIO PROVERA

no sul Naviglio. Recentemente, quando

tatori degli interventi pubblici in gioco



«E la nonna si trova il progetto a casa  
«A me importa che ci sia tanto verde»

Teresa, 84 anni, una vita attorno ai padiglioni: «Tutto

La signora Teresa regala la foto del progetto della nuova zona Fiera a casa. L'84enne, da sempre residente nel quartiere, ha ricevuto le lettere della Fondazione Fiera che invitano gli abitanti della zona a partecipare al progetto Citylife, e dalla scorsa settimana, la signora Teresa ha un archibito a disposizione per informazioni e spunti sulla riqualificazione dell'area che ha inizio nel 2014. Sabato sarà sponsorato all'Orto dove rimane fino a settembre per poi alle Tintarelle.



Il progetto Citylife

ANDREA MONTANARI  
GINA III

l'intervista

Il presidente del comitato

«La protesta non si ferma  
Il progetto della Fiera va cambiato»

# «Nelle case popolari non si vive più»

«Il camper del Corriere è stato nei nostri quartieri e ha visto il degrado

## Vecchia Fiera, la lotta del comitato

«Il Comune cambi quel progetto»

**ROLANDO Mastrodonato**, presidente dell'associazione Vite e protesta, un'altra

nostri ricorsi solo se accettiamo che il nuovo sottopassaggio di rivedere il progetto.

Dal 2009 ne saranno inaugurati due all'anno e il cielo sopra Milano cambierà radicalmente fisionomia  
**Tutti i grattacieli che dividono la città**

MAURIZIO BONO  
A tesi e temuti, invocati no regolatore (penalty variato)

**Trasporti** Il ministro scrive a Prodi. I comitati: non ha poteri

# Di Pietro: «La Tav non va fermata»

MILANO - Crisi o non crisi, per il ministro dimissionario delle Infrastrutture Antonio Di Pietro in que-

# «Evitare cattedrali inutili e piani slegati dalle esigenze»

Matteo Prioschi

«Al di là del giudizio sui vaneggi di marketing e forse anche lì quelli economici che l'Expo

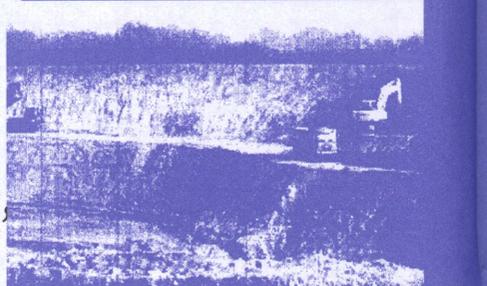
comuni confinanti o almeno una loro quota significativa. Sappiamo quanto poco gradite siano le ipotesi di piano, quanto sia più amato lo sprawl e l'ideologia del-

Ricorso di 26 inquilini della zona, il Tar deciderà mercoledì

# Il cantiere contestato sull'antico anfiteatro

«I palazzi in via De Amicis»

chostro con un porticato del XV secolo. A molti residenti sarebbe negata la visuale romana e su Sar-



«No ai rifiuti», impianti presidiati

# Isola sui Navigli, i residenti dicono no

Il Comune: pedonalizzazione tutto l'anno. «Per noi solo un danno»

I comitati

# «Paura per le quantità di Tav e Brebemi»

L'inizio imminente dell'escavazione nelle tre cave contestate pare poca cosa se così come sostengono i comitati anticava dovessero aprire le cave di prestito collegate ai cantieri per la Tav e BreBeMi. «I quantitativi sarebbero cresciuti come simili ad un altro



# «Il nuovo volto della città con i soldi dei privati»

Masseroli: discuteremo con i cittadini

Hines approfitta delle feste e inizia le demolizioni. La resistenza di associazioni, comitati e l-

# Ruspe in azione all'Isola ma i cittadini le fermano

I cittadini protestano contro il Comune

# Le case popolari cadono a pezzi E i lavori sono fermi

I progetti ci sono, i soldi pure. Ma una serie di lacci burocratici blocca la ristrutturazione

**Maddalena Berbenni** Per queste zone il Comune ha presentato un piano di riqualificazione, che verrà finanziato in parte attraverso fondi statali. In tutto si

Fatto sta che la maggior parte degli interventi slittati: si parla di fine luglio per Gratosoglio (la comune sono non

# Efficienza energetica in mostra

Alle porte la manifestazione biennale sulla climatizzazione ormai riferimento per il mercato del "caldo" e del "freddo", punta quest'anno sull'efficienza energetica con un fitto calendario convegnistico qualificato e con l'evento "Verso la Classe A", per sensibilizzare il grande pubblico alle potenzialità dell'efficienza applicata al mondo delle costruzioni. Sostenibilità e rinnovabili trovano spazi privilegiati all'interno di NextEnergy, il salone biennale dedicato ai temi dell'energia legati al risparmio energetico, alla salvaguardia ambientale e alle fonti di energia, che si terrà nell'ambito di MCE Mostra Convegno Expocomfort (11-15 marzo nel nuovo polo fieristico di Milano-Rho). Il Comitato Scientifico di NextEnergy (di cui ASSIMPREDIL ANCE è membro attivo) ha deciso quest'anno, anche grazie anche al supporto tecnico di ESEM (Ente Scuola Edile Milanese costituita in base agli accordi tra ASSIMPREDIL ANCE e le Organizzazioni Sindacali Fillea-C.G.I.L., Filca-C.I.S.L. e feneal-U.I.L.) e di produttori qualificati, che il tema dell'efficienza energetica legata al mondo dell'edilizia si potrà "toccare con mano" nell'area dedicata all'evento "Verso la Classe A". In percorso interattivo di 880 m<sup>2</sup> saranno esposti impianti, fonti di ener-

gia rinnovabili e, soprattutto, prodotti e sistemi edilizi realizzati in scala 1:1 da ESEM, concretizzando sistemi e buone pratiche costruttive presenti nella nuova pubblicazione a cura di Raffaello

Borghi "Efficienza Energetica e requisiti acustici e passivi degli edifici", un testo di aggiornamento per costruttori e tecnici sugli adempimenti normativi, compatibilità progettuali e soluzioni sperimentate.

Ad ogni elemento edilizio-impiantistico sarà attribuito un "valore energetico" (rating) e ciascun visitatore potrà elaborare un ipotetico progetto, scegliendo tra le soluzioni esposte quelle preferite secondo la propria filosofia progettuale, la zona climatica, il budget assegnato, ecc.. La somma dei 'rating' energetici di ogni singola soluzione adottata determinerà il 'rating' energetico complessivo (esplicato in una scala da A a G), che sarà comunicato al 'progettista' in un'apposita area informativa. Fissata, poi, al 15 marzo la prima Convention Nazionale dei Certificatori Accreditati SACERT, occasione per un aggiornamento tecnico, scientifico e normativo sulle ultime novità ministeriali e regionali, con il contributo di relatori altamente qualificati tra cui ASSIMPREDIL ANCE.

Per conoscere tutti i dettagli relativi alle modalità di adesione è possibile contattare la segreteria del Gruppo Giovani Imprenditori: Ida Ceruti 02.88129586 - i.ceruti@assimpredilance.it

**ai**  
assimpredil ance

# LA CITTÀ CONSPICUA MILANO II

**Milano l'è un gran Milan?  
Continuiamo a chiederci  
quale direzione vuole  
prendere questa città  
ma ancora non siamo  
pienamente consapevoli  
di quali siano le sue vere  
tendenze all'oggi,  
nel sociale, nell'economia,  
nello sviluppo della sua  
rete infrastrutturale,  
nella dinamica della  
forma urbana, e di come  
vorremmo modificarle.  
Milano si addensa  
in alcune aree e si vuota  
in altre, Milano si popola  
e si spopola, Milano  
si confronta...e perde.  
Ma con chi vuole  
competere questa città?  
E prima di tutto,  
quale identità desidera  
esprimere?  
Elaboriamo dati, mappe,  
statistiche: mai come  
in questo momento,  
abbiamo a disposizione  
una serie di schermografie  
della realtà che le  
indagini restituite con  
i sistemi GIS ci offrono  
con estrema chiarezza.  
Da un incubatore  
privilegiato che è quello  
di Assimpredilance  
un rapporto elaborato  
sullo stato di fatto e sulle  
ipotesi di prospettive  
per il futuro che possiamo  
desiderare per questa  
città. Dati, mappe,  
desideri e proiezioni.**

