

# agorà

IDEE PER LA MOBILITÀ DEL FUTURO

N° 01

OTTOBRE 2012

INFRASTRUTTURE:  
RISORSA  
O DEBITO?



**autostrade** // per l'italia



# agorà

IDEE PER LA MOBILITÀ DEL FUTURO

N° 01 - OTTOBRE 2012

---

**DIRETTORE  
RESPONSABILE**

Francesco Delzio

---

**DIRETTORE EDITORIALE**

Vittorio Bo

---

**MANAGING EDITOR**

Stefano Milano

---

**COORDINAMENTO  
EDITORIALE**

Silvia Gambadoro  
Giorgio Gianotto  
Leonie Matilde  
Smushkovich  
Isabella Spinella

---

**COLLABORATORI**

Alberto Campo  
Silvia Ceriani  
Emanuela Donetti  
Fabrizio Esposito  
Cecilia Toso  
Ilaria Turba

---

**TRADUZIONI**

Laura Culver  
Olivia Jung  
Gail McDowell

---

**ART DIRECTION  
E PROGETTO GRAFICO**

Undesign

---

**RICERCA ICONOGRAFICA  
E PHOTOEDITING**

White

---

**IMMAGINE DI COPERTINA**

Donato Di Bello  
*(viadotto Somplago,  
Autostrada A23  
Udine-Tarvisio)*



rivista trimestrale  
edita da

**autostrade** // per l'Italia

via A. Bergamini 50  
00159 Roma  
[www.autostrade.it](http://www.autostrade.it)

in collaborazione con  
Codice Edizioni



via G. Pompa 17  
10123 Torino  
t +39 011 19700579  
[www.codiceedizioni.it](http://www.codiceedizioni.it)  
[agora@codiceedizioni.it](mailto:agora@codiceedizioni.it)

distribuzione esclusiva  
per l'Italia  
Messaggerie Libri spa  
t 800 804 900

---

INFRASTRUTTURE:  
RISORSA O DEBITO?

---



EDITORIALE  
di Giovanni Castellucci

rubrica STRADE VISIONI



reportage GENTE DI AUTOSTRADE  
Una squadra a geografia variabile

DOPO LA CRISI. UN NUOVO SCENARIO  
PER LE INFRASTRUTTURE NEL TERRITORIO ITALIANO  
di Edoardo Zanchini

SINDROME NIMBY  
IN ITALIA: I NUMERI

SCELTE RAZIONALI E PUBLIC ENGAGEMENT  
PER LE INFRASTRUTTURE ITALIANE  
di Ennio Cascetta

INFLUENZA, INCLUSIVITÀ, DELIBERAZIONE  
di Paola Pucci

rubrica MOBILITECH



07

08

10

CONSENSUS BUILDING APPROACH:  
LA GESTIONE CREATIVA DEI CONFLITTI  
di Lawrence Susskind

16

LA SOLUZIONE?  
IL DIALOGO PUBBLICO FINALIZZATO  
di Giuseppe Roma

22

IL DIBATTITO PUBBLICO IN ITALIA:  
IL MODELLO GRONDA DI GENOVA  
di Giovanni Castellucci

28

INFRASTRUTTURE  
E SVILUPPO ECONOMICO LOCALE  
di Lanfranco Senn

32

rubrica MUOVERSI CON LE PAROLE  
di Ernesto Auci

36



44

48

50

54

60

62

rubrica IN TOUR CON... ARISA

66

rubrica CYBER CARTOLINE  
A12 Autostrada Azzurra,  
Genova Nervi-Rosignano Marittimo

72

rubrica AUTOSTRADE DEL GUSTO  
A11 Firenze-Mare

77

ENGLISH VERSION

«COME PRIMO INVESTITORE PRIVATO AL MONDO NEL SETTORE DELLE INFRASTRUTTURE STRADALI ABBIAMO SENTITO IL BISOGNO E LA RESPONSABILITÀ DI METTERE A DISPOSIZIONE UN LUOGO (O MEGLIO, UNA *AGORÀ*) NEL QUALE LE DIFFERENTI VISIONI POSSANO CONFRONTARSI E TROVARE PUNTI DI SINTESI PIÙ ARTICOLATI E COMPLESSI»

---

G. Castellucci



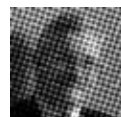
**GIOVANNI CASTELLUCCI** - È stato amministratore delegato del Gruppo Barilla e nel giugno 2001 è diventato direttore generale del Gruppo Autostrade S.p.A. Da aprile 2005 ha assunto la carica di amministratore delegato di Autostrade per l'Italia e dal maggio 2006 è amministratore delegato di Atlantia S.p.A.



**LAWRENCE SUSSKIND** - Ford Professor di "Urban and Environmental Planning" al Massachusetts Institute of Technology di Boston, è anche vicepresidente del "Program on Negotiation" alla Harvard Law School, dove dirige il "MIT-Harvard Public Disputes Program". Nel 1993 ha istituito il Consensus Building Institute, no profit coinvolta nella mediazione delle più complesse contestazioni al mondo.



**GIUSEPPE ROMA** - Dal 1993 è direttore generale del Censis. Membro effettivo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, è stato coordinatore del comitato scientifico per il Giubileo del 2000 del Comune di Roma. Dal 1991 è docente presso la Scuola di Specializzazione dell'Università di Roma - La Sapienza.



**LANFRANCO SENN** - Professore ordinario di economia regionale e urbana. Docente di economia e politica dei trasporti, analisi economica delle politiche industriali e territoriali presso l'Università Bocconi di Milano, è anche esperto delle Direzioni generali delle politiche regionali e dei trasporti dell'Unione Europea.



**ERNESTO AUCI** - Giornalista professionista dal 1970, ha lavorato a "L'Europeo", "Il Mattino" e "Il Sole 24 Ore" (di cui è stato direttore responsabile nel 1997 e poi amministratore delegato della società editrice della testata, così come per "La Stampa"). È stato direttore delle relazioni esterne di Confindustria e Fiat. Attualmente è presidente della società editrice di *firstonline.info*.



**EDOARDO ZANCHINI** - È responsabile nazionale dei settori energia, trasporti e urbanistica di Legambiente, di cui è vicepresidente. Architetto, è ricercatore e docente di urbanistica all'Università di Pescara e autore di diversi articoli e pubblicazioni in materia di politiche energetiche, trasporti e territorio.



**ENNIO CASCETTA** - Ordinario di Pianificazione dei sistemi di trasporto presso l'Università degli Studi Federico II di Napoli, è anche docente presso il MIT di Cambridge. Dal 2000 al 2010 è stato assessore ai trasporti della Regione Campania. Dal 2011 è presidente del comitato scientifico della Fondazione Caracciolo dell'ACI.



**PAOLA PUCCI** - Professore associato di urbanistica al Dipartimento di architettura e pianificazione al Politecnico di Milano, è stata professore incaricato presso l'Université Pierre Mendès a Grenoble. Svolge attività di consulenza urbanistica per moltissimi progetti infrastrutturali, di mobilità e di riqualificazione del territorio.



**ARISA** - Dal trionfo a Sanremo 2009, tra le Giovani Proposte, con *Sincerità*, ha conquistato pubblico e grande popolarità, fino al secondo posto a Sanremo 2012 con *La notte*. Artista a 360°, ha pubblicato il suo primo romanzo *Il Paradiso non è un granché* e recitato nei film *Tutta colpa della musica* e *La peggior settimana della mia vita*.



# P

er la loro concretezza, il loro fortissimo potere simbolico, la loro irreversibilità (nel bene e nel male), la loro capacità di interferire con la vita di ognuno di noi e – non ultimo – il loro ingentissimo costo, le infrastrutture hanno sempre avuto una posizione centrale nel dibattito e nel sentire collettivo. Una *share of mind and of voice*, oserei dire, ampiamente superiore a temi altrettanto (se non più) rilevanti per il futuro della collettività.

In tema di infrastrutture, dunque, tutti i cittadini possono formarsi un'opinione basata su un set minimo di informazioni o di esperienze personali. Ma è altrettanto facile che gli intermediari del consenso elaborino scenari o ipotesi sull'impatto futuro di un'infrastruttura, senza dover rendere conto degli effetti concreti della stessa.

A tutto ciò si somma un'ulteriore variabile, che rende ancor più complesso il dibattito sulle infrastrutture. Prima della "finanziarizzazione" (ovvero dell'affermarsi del deficit spending di keynesiana memoria e dello sviluppo di strumenti di project financing), ogni generazione pagava le infrastrutture da essa stessa sviluppate, che lasciava come eredità attiva a quelle successive. Oggi non è più così. Il costo dell'opera può essere trasferito alle generazioni future, attraverso il trasferimento del debito pubblico o attraverso il pagamento della tariffa per l'utilizzo. E questo elemento aggiunge un'ulteriore dimensione a un dibattito nel quale spesso – per la natura "nazionalpopolare" del tema – tendono a prevalere ideologizzazioni ed eccessive semplificazioni, che a volte sconfinano in vere e proprie mistificazioni (interessate o meno).

Come primo investitore privato al mondo nel settore delle infrastrutture stradali, abbiamo sentito dunque il bisogno e la responsabilità di mettere a disposizione un luogo (o meglio, una agorà) nel quale le differenti visioni possano confrontarsi e trovare punti di sintesi più articolati e complessi, basati su una conoscenza più profonda e ponderata per andare oltre il *conventional wisdom*. E abbiamo ritenuto di rendere accessibile questo "luogo" attraverso una distribuzione al pubblico, oltre che a stakeholder, istituzioni e opinion leader.

Il primo numero di Agorà affronta uno dei temi più controversi: il rapporto tra infrastrutture e crescita, nel tentativo di uscire dal dualismo tra due tesi estreme. Da una parte quella che dietro l'etichetta "keynesiana" teorizza il rapporto diretto tra spesa e crescita attraverso il cosiddetto "effetto moltiplicatore", arrivando a valorizzare la spesa e non i suoi effetti, dall'altra quella che ritiene che lo Stato debba impiegare gli ultimi margini di manovra disponibili in investimenti soft (per esempio in educazione e ricerca). Si tratta in entrambi i casi di tesi che – se applicate in maniera integralistica – potrebbero rivelarsi fatali per l'economia e il futuro del nostro Paese. Il mio augurio è che, a partire da questo primo numero di Agorà, il confronto in questa piazza fisica e virtuale contribuisca a costruire una visione orientata verso ciò di cui il nostro Paese ha un disperato bisogno: una maggiore competitività delle attività produttive e turistiche e una maggiore equità intergenerazionale.

Giovanni Castellucci

# INFRASTRUTT RISORSA O DEBITO?





# URE:

---

FINO A QUALCHE DECENNIO FA, LA COSTRUZIONE DI UN'INFRASTRUTTURA ERA CONSIDERATA UNA "BENEDIZIONE" PER UN TERRITORIO; OGGI NON È PIÙ COSÌ. SENZA UN AMPIO CONSENSO, UN'OPERA NON SI REALIZZERÀ, O IMPIEGHERÀ MOLTO PIÙ TEMPO E COSTERÀ DI PIÙ. C'È BISOGNO DI UNA NUOVA COMMITTENZA E DI UNA NUOVA INGEGNERIA CHE SIANO CAPACI DI ASCOLTARE E CONVINCERE, ANCHE USCENDO DAGLI STECCATI DISCIPLINARI, PERCHÉ QUANDO SI PROGETTA UN'OPERA, SOPRATTUTTO UN'INFRASTRUTTURA, SI PROGETTA UNA PARTE DI UN TERRITORIO, DI UNA COMUNITÀ.

---

*fotografia*

Olivo Barbieri (A23 Udine-Tarvisio)

# CONSENSUS BUILDING APPROACH: LA GESTIONE CREATIVA DEI CONFLITTI

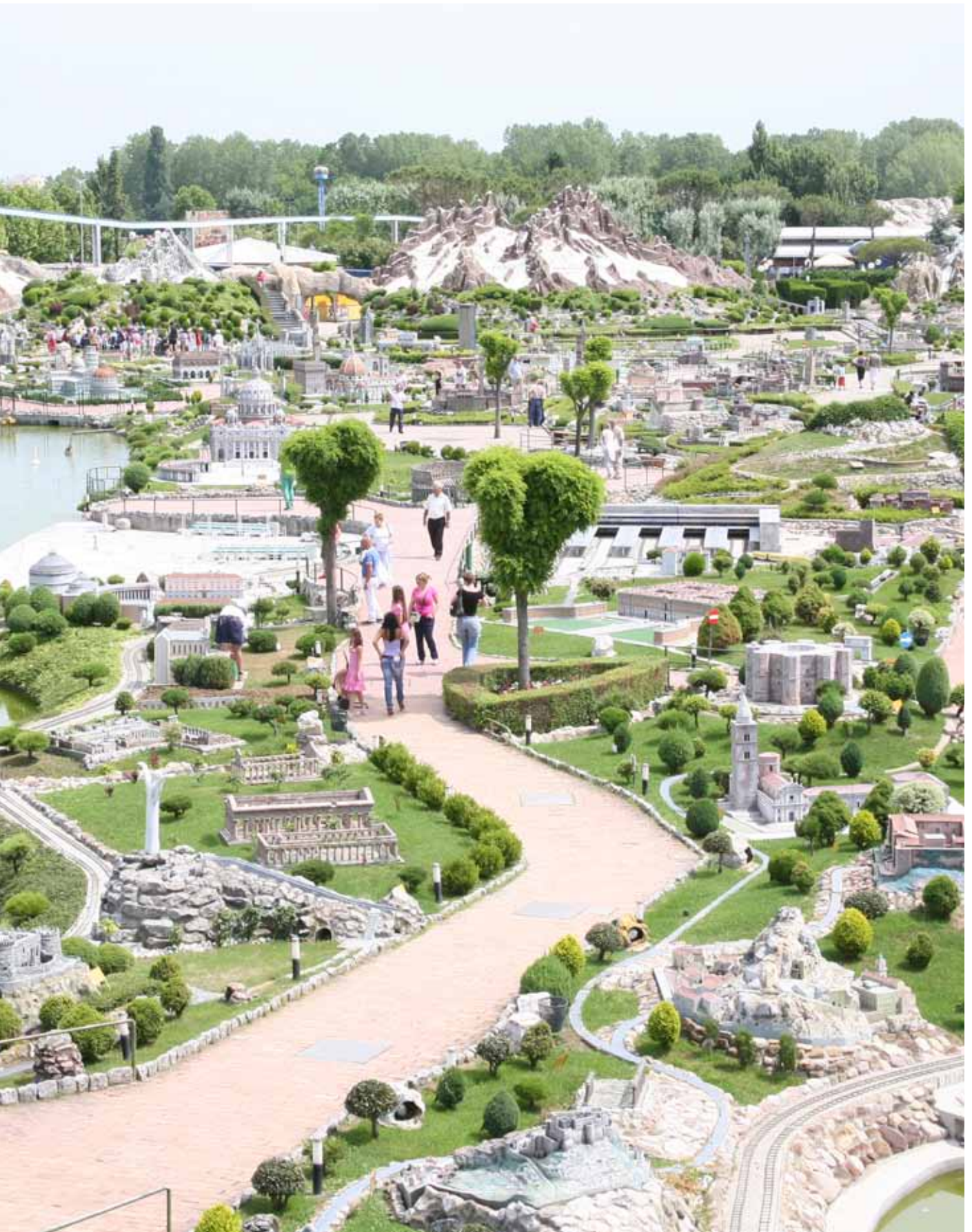
di Lawrence Susskind

UNO DEI PIÙ GRANDI ESPERTI MONDIALI  
IN TEMA DI DECISION-MAKING,  
NONCHÉ FONDATORE DEL CONSENSUS  
BUILDING INSTITUTE, SPIEGA AD AGORÀ  
LE OPPORTUNITÀ DEL CONFRONTO CREATIVO  
NELLA RISOLUZIONE DELLE CONTESTAZIONI  
E DEI CONFLITTI.

*fotografie*  
White







---

«L'IDEA CHE CI SIANO DUE  
ALTERNATIVE PER OGNI PROBLEMA  
È MOLTO FUORVIANTE. IN REALTÀ ESISTE  
UN'INFINITÀ DI MODI DI RIFORMULARE  
QUALUNQUE CONTRASTO O SCELTA  
DA COMPIERE, SE SI VUOLE TROVARE  
UN MODO DI PROCEDERE RECIPROCAMENTE  
VANTAGGIOSO, MALGRADO LE DIVERGENZE»

---



La gestione creativa dei conflitti (o confronto creativo) è un approccio al decision-making di gruppo che pone l'accento sulla risoluzione dei problemi. La maggior parte delle persone si accosta al decision-making di gruppo – che sia un comitato, un circolo, un quartiere, una comunità religiosa o un corpo legislativo o qualsiasi altro tipo di assemblea – pensando

che la decisione della maggioranza sia l'unica opzione possibile. In altre parole, il 51% sarà contento, ma il restante 49% non avrà ciò che vuole. La mia domanda è: perché? Per quanto mi riguarda, mi pare più sensato cercare l'unanimità e poi, se necessario, accontentarsi dell'accordo più condiviso, ma solo dopo essersi sforzati di risolvere in modo creativo le divergenze. Il problema principale, nel decision-making di gruppo, è trovare il modo di conciliare gli interessi più importanti di tutte le parti in causa che probabilmente saranno coinvolte dalla decisione presa.

Tanto per cominciare, è bene non partire con l'obiettivo di raggiungere la semplice maggioranza. Se un gruppo non punta più in alto, non avrà alcuna possibilità di ottenere qualcosa di meglio. I tipici argomenti contro il consensus building sono: 1) il processo richiede troppo tempo; 2) ogni questione prevede solo due alternative e ci sarà sempre una parte in disaccordo; 3) il consensus building produce accordi da minimo comun denominatore: in altre parole, pessimi accordi.

Si è scoperto però che queste tre obiezioni sono sbagliate. Il consensus building di solito ha inizio con un calendario stabilito con l'aiuto di tutti i partecipanti. Se un gruppo si dà due settimane per trovare una soluzione a un





certo problema, allora bisognerà arrivare a un accordo entro quel tempo; in caso contrario si ricorrerà al metodo “standard” per raggiungere l'accordo, qualunque esso sia. Ho visto comporre alcune delle dispute più complicate del mondo in tempi relativamente brevi perché le parti in causa avevano deciso di rispettare il programma che avevano contribuito a fissare. Il consensus building non dovrebbe mai cominciare con una data di scadenza indefinita oppure imposta dall'esterno.

L'idea che ci siano due alternative per ogni problema è molto fuorviante. I giornali si comportano come se fosse davvero così, ma in realtà sappiamo che esiste un'infinità di modi di riformulare qualunque contrasto o scelta da compiere. Se si vuole trovare un modo di procedere reciprocamente vantaggioso – malgrado le divergenze – bisogna riuscire a riformulare la questione o ad accludere all'eventuale soluzione della questione iniziale alcune promesse su altri aspetti. Così, le scelte aut-aut possono essere sempre presentate in modo tale da lasciar spazio al problem-solving creativo.

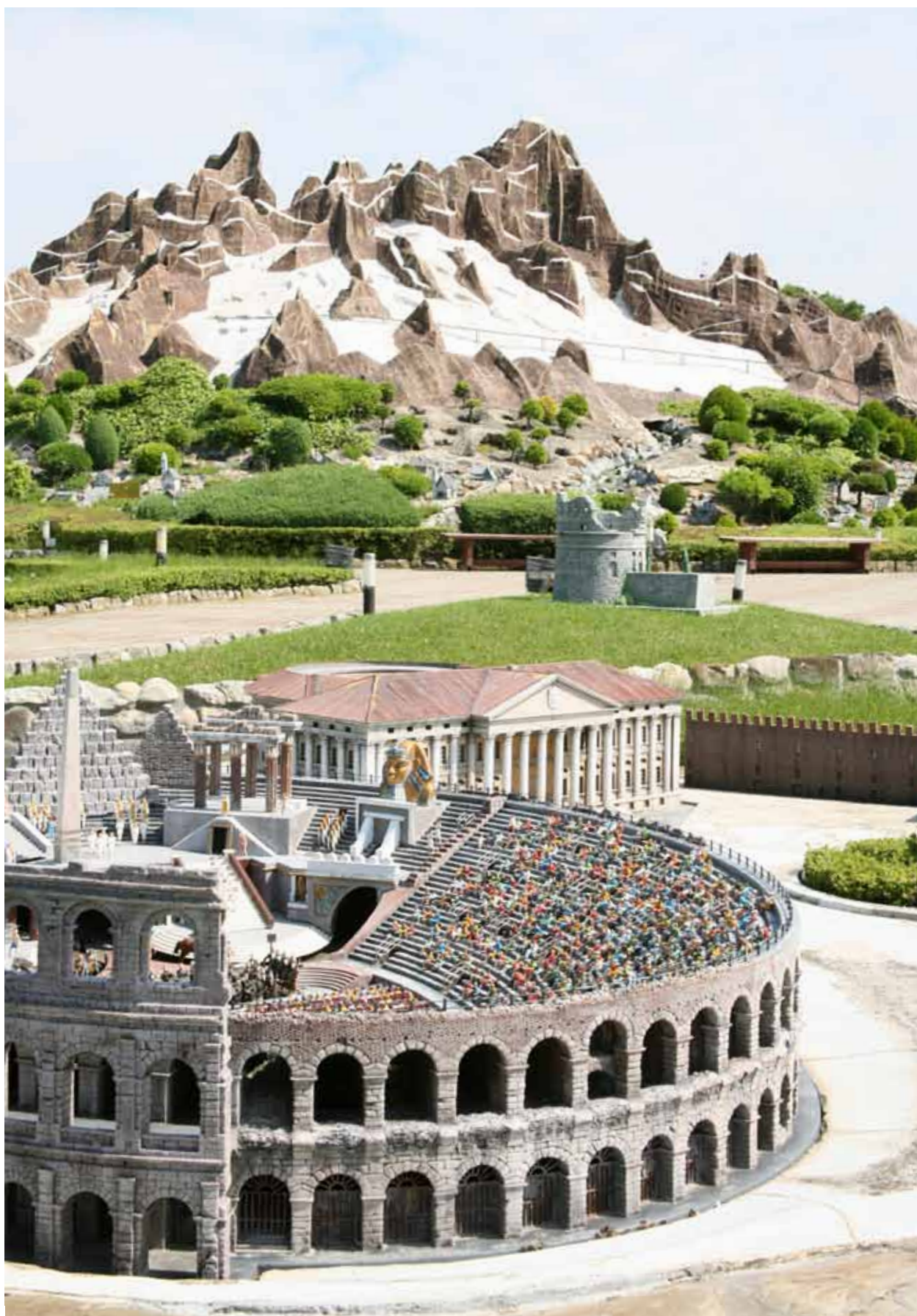
Anche l'argomento del minimo comune denominatore è fuori luogo. Qualsiasi accordo che, rispetto ad altri, sia migliore per tutte le parti coinvolte, è comunque un buon accordo.

«Ho visto comporre alcune delle dispute più complicate del mondo in tempi relativamente brevi, perché le parti in causa avevano deciso di rispettare il programma che avevano contribuito a fissare. Il consensus building non dovrebbe mai cominciare con una data di scadenza indefinita oppure imposta dall'esterno»

do. Di solito per giungere a questo risultato bisogna “impacchettare” varie opzioni o fare degli scambi. In questo modo non è coinvolto nessun “comune denominatore”. I negoziatori esperti sanno che aggiungere più fattori o spezzare un problema in varie parti è fondamentale per avere un confronto creativo. Per esempio, se stiamo negoziando il prezzo di qualcosa che voi avete e che io desidero, il prezzo non è l'unica questione di cui dovremmo discutere. Quando pagarvi, in che modo, e cos'altro potrei comprare da voi può riformulare del tutto la discussione iniziale. Se voi volete “prenotare” fin d'ora la vendita (perché questo trimestre la vostra commissione dipende dal prezzo che sono disposto a pagare), ma non vi disturba che vi paghi nell'arco di un anno o due (con interessi bassi o inesistenti), possiamo raggiungere facilmente un accordo di compravendita.

Questo risultato è raggiunto grazie al nostro diverso atteggiamento nei confronti del “valore temporale del denaro”. A voi non importa quando vi pagherò, volete solo che accetti subito un prezzo più alto. E io sono disposto a pagare un prezzo maggiore se voi potete completare la vostra vendita in 24 mesi. Il prezzo che concordiamo ha un significato diverso per voi e per me. Questo non significa un accordo









da minimo comune denominatore, significa usare la nostra diversità, il modo differente in cui valutiamo le cose, per arrivare al consenso. Lo stesso vale per negoziazioni molto più complesse, con tante parti in causa e varie questioni sul tavolo. Per esempio, un gruppo di cittadini potrebbe opporsi a un progetto di sviluppo edilizio del loro quartiere. Se la scelta viene formulata in termini di “sì o no”, allora sono contrari al progetto. Se invece i portavoce delle varie “fazioni” hanno modo di riunirsi insieme a un facilitatore esperto, possono esplorare un ventaglio di questioni collegate (se le migliori che il quartiere ha sempre desiderato non possano essere pagate dal costruttore, se chi vive vicino al sito designato non possa essere ricompensato per il disturbo che potrebbe avere, se il progetto edilizio non possa essere modificato per venire incontro alle preoccupazioni dei cittadini). Questo tipo di negoziazioni volontarie può contribuire a generare degli accordi che sono di gran lunga migliori per tutti (costruttore compreso) di quanto non fosse la proposta originaria. Di nuovo, non è un accordo da minimo comune denominatore; piuttosto è un pacchetto che deve creare per quasi tutti più valore di quello che probabilmente si avrebbe se non venisse raggiunto alcun accordo e si innescasse il solito processo politico e legale.

Nel nostro libro *Confronto creativo. Dal diritto di parola al diritto di essere ascoltati* (Et al. Edizioni, 2011), Marianella Scavi e io forniamo prove più dettagliate dei vantaggi di un approccio consensus building in un’ampia varietà di situazioni di decisioni di gruppo. Spesso la

«Non è un accordo da minimo comune denominatore; piuttosto è un pacchetto che deve creare per quasi tutti più valore di quello che probabilmente si avrebbe se non venisse raggiunto alcun accordo e si innescasse il solito processo politico e legale»

chiave per creare consenso è il coinvolgimento di una parte neutrale – di cui tutti si fidano – che possa aiutare a organizzare l’iniziativa di problem-solving (con il permesso delle parti stesse). In giro per il mondo si sta assistendo alla comparsa di nuove figure, professionisti neutrali chiamati “mediatori” che lavorano per la soddisfazione dei contendenti. Siccome hanno notevole esperienza e carattere, sanno trasformare un braccio di ferro in un’occasione per costruire consenso.

Se ho ragione, perché quest’approccio al decision-making di gruppo non viene usato più spesso (sia nel settore pubblico, sia in quello privato)? In altre parole, perché le persone che sono in disaccordo non tentano di risolvere il problema in modo informale, con l’aiuto di un professionista neutrale, con l’obiettivo di raggiungere un consenso volontario? Una ragione è che la maggior parte della gente non sa che il confronto creativo è una delle opzioni. Inoltre, non ha sviluppato le proprie capacità di problem-solving. Infine, chi detiene una posizione di potere ama esercitare il controllo (anche quando questo porta a punti morti costosi in termini di tempo e denaro, che peraltro non sono nel suo interesse).

Voi potete cambiare tutto questo. La prossima volta che vi trovate in una situazione di decision-making di gruppo, chiedete alle diverse parti se non preferirebbero adottare un approccio consensus building. Sugerite di fissare una scadenza, cercate l’aiuto di un mediatore e sforzatevi di trovare un modo di risolvere le divergenze che lasci tutti più soddisfatti.



# LA SOLUZIONE? IL DIALOGO PUBBLICO FINALIZZATO

di Giuseppe Roma

---

PER LA CREAZIONE DEL CONSENSO  
NEI PROCESSI DI TRASFORMAZIONE FISICA  
DEI TERRITORI ITALIANI OCCORRE UN APPROCCIO NUOVO  
FINALIZZATO A PRODURRE CONSENSO EX ANTE,  
PER EVITARE SIA LA STASI DECISIONALE,  
SIA GLI ESTENUANTI E ONEROSI PERCORSI  
COMPENSATIVI DA ORGANIZZARE IN CORSO D'OPERA.  
«RIPORTANDO SUI BINARI DEL COINVOLGIMENTO  
SOCIALE L'INDISPENSABILE INCREMENTO DI SERVIZI  
INFRASTRUTTURALI E COLLETTIVI SUL TERRITORIO,  
POTREMO TORNARE A ESSERE UN PAESE IN GRADO  
DI COMPRENDERE LA PORTATA INNOVATIVA DELLE RETI».

---

*fotografie*  
Donato Di Bello  
(A23 Udine-Tarvisio)

# I

In un Paese con carenze infrastrutturali è necessario capire le ragioni profonde per le quali l'opinione pubblica e il corpo sociale, invece di contrastare e denunciare i deficit dell'offerta, finiscono per assecondare (se non determinare) un rinvio e un rallentamento degli investimenti per reti e opere pubbliche.

Il dissenso infrastrutturale è fenomeno diffuso anche in Europa, ed è storicamente presente da molti decenni. Gli ultimi vent'anni, però, sono stati particolarmente negativi.

Nel complesso quadro procedurale annesso alla progettazione di reti, non si è mai tenuto conto delle variabili che determinano l'impatto sociale delle opere. Intervendendo per mitigare l'eventuale opposizione in fase di cantiere di avanzata progettazione, in Italia si sono dovuti registrare risultati quasi sempre negativi, sia come prolungamento dei tempi, sia come incrementi dei costi delle opere. Bisogna, quindi, introdurre anche nel nostro Paese le tecniche di *consensus building* nella progettazione infrastrutturale. Necessità tanto più urgente in quanto vi sono elementi di sfondo che rendono particolarmente complicato l'intervento per la realizzazione di beni collettivi.

Da quando, agli inizi degli anni Novanta, la spesa pubblica è stata soggetta a una continua revisione per il suo contenimento, si è andata esasperando la competizione per catturare risorse finanziarie pubbliche. È come se la società avesse scelto di riappropriarsi "individualmente" delle risorse disponibili, rinunciando al miglioramento dei beni collettivi, di cui le infrastrutture costituiscono certamente la parte più importante e costosa.

Una tale circostanza ha poi esasperato la maggiore attitudine italiana ad agire nel presente, a

«È come se la società avesse scelto di riappropriarsi "individualmente" delle risorse disponibili, rinunciando al miglioramento dei beni collettivi, di cui le infrastrutture costituiscono certamente la parte più importante e costosa»

reagire con forza alle crisi adottando strategie di breve periodo. Siamo da sempre una società "adattiva" e trascuriamo le scelte che producono benefici differiti nel tempo.

Infine, è opportuno aggiungere l'impatto dei cambiamenti demografici, in particolare gli effetti della longevità che, pur costituendo un meccanismo positivo, finisce per indebolire la spinta a raggiungere obiettivi di miglioramento infrastrutturale, che dispiegano i loro effetti positivi proiettati nei decenni futuri.

Il raffronto ventennale di alcuni semplici indicatori conferma tali ipotesi. Dal 1990 al 2010 gli investimenti in opere pubbliche sono diminuiti in termini reali del 35%, a fronte di un aumento del PIL del 21,9%. Ma nello stesso periodo la spesa per prestazioni sociali è aumentata del 397,4%, mentre la popolazione con oltre 65 anni è passata dal 15,1% al 20,3% del totale.

Gli investimenti su beni d'uso collettivo possono essere percepiti come concorrenziali ai trasferimenti (diretti o indiretti) verso l'individuo e quindi come una "minaccia" di riduzione dei benefici soggettivi, anche di quelli corporativi e assistenziali. Pertanto, a determinare una perdurante caduta di consenso nei confronti della modernizzazione del territorio e di una bassa spinta al miglioramento dei servizi collettivi concorrono fattori diversi quali: la mancanza di un quadro strategico chiaro, facilmente comprensibile dall'opinione pubblica; lo spazio lasciato dalla rappresentanza politica a piccoli gruppi "interdittivi" sui grandi temi del territorio; l'aspirazione del localismo; la tendenza, insita nella società italiana, a conservare il benessere acquisito e la protezione sociale, catturando il massimo di risorse pubbliche possibili; il rifiuto di operare con strategie di medio periodo causate dai comportamenti adattivi della società italiana.





Ci troviamo, quindi, di fronte all'urgenza di modificare profondamente, anche se con semplicità, lo stesso approccio con cui si progettano e attuano gli interventi infrastrutturali. È ormai indispensabile introdurre anche in Italia un meccanismo formalizzato che regoli il dialogo con le comunità interessate e leghi in via preliminare l'analisi del contesto socio-territoriale alla fattibilità dell'intervento. Procedure da decenni esistenti nei principali Paesi europei.

Recenti annunci governativi indicano come possibile riferimento per una normativa italiana l'*enquête et débat public* di origine francese, procedura da considerarsi certamente un punto di partenza utile. Bisogna però ricordare che

«È indispensabile introdurre anche in Italia un meccanismo formalizzato che regoli il dialogo con le comunità interessate e leghi in via preliminare l'analisi del contesto socio-territoriale alla fattibilità dell'intervento»

l'inchiesta pubblica francese, nei suoi trent'anni di attuazione, ha subito continue modificazioni. L'ultima di queste è in relazione al processo di coinvolgimento dei cittadini in tutte le azioni della pubblica amministrazione, detto "processo Grenelle" (la zona dove sono collocati i ministeri francesi), specie con la versione "Grenelle 2".

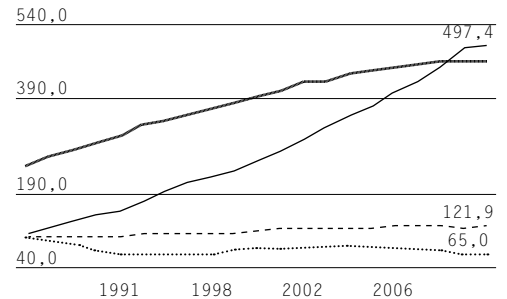
In Francia l'*enquête et débat public* interviene per raccogliere osservazioni prevalentemente riguardanti l'ambiente o gli espropri, una volta definito il progetto.

Un approccio meno formalistico e più funzionale a determinare un vero dialogo fra iniziativa pubblica e comunità interessate è presente in altri Paesi. Ad esempio, recentemente si è conclusa la





IL DECLINO DELLE INFRASTRUTTURE E LA CRESCITA DELLE PROTEZIONI SOCIALI (VALORI COSTANTI), 1990-2010 (NUMERI INDICE: 1990=100 E VAL. %)



POPOLAZIONE ANZIANA (% SUL TOT. POP) (SC.DX)

SPESA PRESTAZIONI SOCIALI (N.I. 1990=100)

PIL (N.I. 1990=100)

INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI PUBBLICHE\*  
(N.I. 1990=100)

(\*) STIME ANCE BASATE SULLA VECCHIA SERIE DEGLI INVESTIMENTI PRODOTTA DALL'ISTAT.  
FONTE: ELABORAZIONE CENSIS  
SU DATI ISTAT E ANCE

procedura di *examination in public* applicata per il London Plan, che proietta lo sviluppo territoriale dell'area metropolitana al 2031. In questo caso, una delle principali attenzioni governative per poter raggiungere gli obiettivi annunciati, riguarda le modalità attraverso cui conseguire il coinvolgimento e la collaborazione dei principali stakeholder. Il *public engagement* è correntemente usato nei progetti infrastrutturali anglosassoni. Dobbiamo adattare le esperienze da tempo praticate negli altri Paesi europei alla realtà italiana, sulla base delle sue specificità e dei problemi che pone. Abbiamo chiamato una tale azione, per sbloccare la realizzazione di infrastrutture in Italia, "dialogo pubblico finalizzato".

I principi generali cui riferirsi comprendono:

- l'opportunità di far marciare contemporaneamente l'avanzamento progettuale dell'intervento, la conoscenza di dettaglio del contesto entro cui si colloca e il coinvolgimento degli stakeholder;
- il dialogo deve avvenire sulla base della trasparenza, ma anche entro tempi certi e limitati, prevedendo l'intervento di organismi terzi indipendenti e a elevata reputazione, in grado di offrire un punto d'incontro delle eventuali opinioni divergenti;
- deve risultare chiaro alle parti che, una volta definita la procedura di consultazione relativa all'opera da realizzare, questa verrà posta in essere senza possibili ulteriori fasi interlocutorie;
- per garantire l'informazione e le verifiche in



corso d'opera può essere utile affiancare agli organismi istituzionali e operativi un comitato di pilotaggio composto dalle rappresentanze territoriali. Una procedura di dialogo pubblico finalizzato potrebbe essere introdotta non come ulteriore gravame burocratico sugli interventi, ma come guida alla progettazione in grado di prevenire il più possibile eventuali conflitti e promuovere il positivo coinvolgimento delle comunità locali.

Uno schema di massima potrebbe prevedere le seguenti fasi:

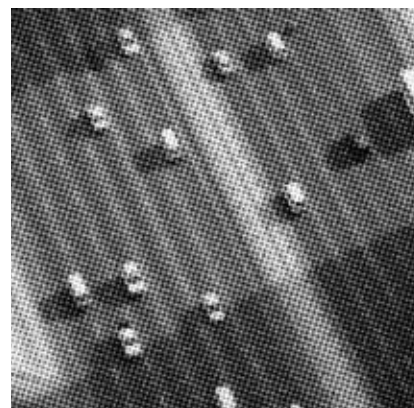
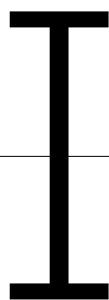
- *definizione dell'intervento*: gli studi di fattibilità devono prevedere un accurato audit del territorio e dei fabbisogni socio-economici in modo da formulare un progetto preliminare in grado di rispondere il più possibile alle caratteristiche prestazionali richieste e di sostenibilità territoriale;
- *progetto e consultazione preliminari tramite inchiesta pubblica* al fine di offrire uno spazio relazionale agli stakeholder ed eventualmente recepire suggerimenti utili per il progetto;
- *progetto definitivo e chiusura della procedura di dialogo pubblico finalizzato* tramite la redazione di un verbale conclusivo da parte di un commissario indipendente che ha condotto l'iter di dialogo;
- *progetto esecutivo, appalto, realizzazione dell'opera*: tutte fasi che potranno essere accompagnate da un comitato di pilotaggio composto dalle istituzioni locali al fine di garantire trasparenza e informazione.

Riportando sui binari del coinvolgimento sociale l'indispensabile incremento di servizi infrastrutturali e collettivi sul territorio, potremo tornare a essere un Paese in grado di comprendere la portata innovativa delle reti.

---

«DAL 1990 AL 2010 GLI INVESTIMENTI IN OPERE PUBBLICHE SONO DIMINUITI IN TERMINI REALI DEL 35%, A FRONTE DI UN AUMENTO DEL PIL DEL 21,9%. MA NELLO STESSO PERIODO LA SPESA PER PRESTAZIONI SOCIALI È AUMENTATA DEL 397,4%, MENTRE LA POPOLAZIONE CON OLTRE 65 ANNI È PASSATA DAL 15,1% AL 20,3% DEL TOTALE»

---



## INVESTIMENTI, INFRASTRUTTURE, CRESCITA. IL RAPPORTO DEL CENSIS

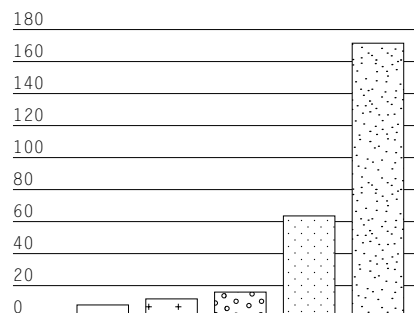
Secondo il rapporto 2012 del Censis (*Tornare a desiderare le infrastrutture. Trasformazione del territorio e consenso sociale*), dal 1990 al 2010, in Italia gli investimenti in opere pubbliche sono diminuiti fino agli attuali 29 miliardi di euro, con una contrazione in termini reali del 35%, a fronte di un aumento del PIL nello stesso periodo del 21,9%.

Contemporaneamente, gli altri grandi Paesi europei hanno investito in infrastrutture. Dal 1990, la rete autostradale (a pedaggio e non) è cresciuta in Italia del 7%, nel Regno Unito dell'11,9%, in Germania del 16,5%, in Francia del 61,8%, in Spagna del 171,6%. Vent'anni fa eravamo al secondo posto in Europa per le ferrovie veloci, dopo la Francia, ora siamo all'ultimo posto fra i grandi Paesi: dal 1990 da noi ne sono stati realizzati 699 km, in Francia (che partiva già da 710 km) altri 1186, in Germania 1195 km in più, in Spagna (che partiva da 0) 2056 km.

Secondo un'indagine Censis-Rur, il 58% degli italiani è convinto che per tornare a crescere sia indispensabile realizzare nuove infrastrutture. Il 42% ritiene al contrario che è bene salvaguardare il territorio cercando di non realizzare nuovi interventi, in particolare nel Nord-Est (47,5%) e nel Centro Italia (46,5%). Tuttavia, negli anni più recenti, la notevole quota di italiani diffidenti verso gli interventi infrastrutturali sembra rendersi conto che il non agire può provocare un abbassamento della qualità della vita.

Dalla recentissima indagine del Censis sull'Italia al 2020 emerge una diffusa consapevolezza delle conseguenze che la mancanza di reti potrà provocare in futuro. Ad esempio, nel campo dei trasporti, il 61% dei cittadini prevede che, se si continua così, fra 5-10 anni l'Italia sarà un Paese più congestionato, con una mobilità sempre più lenta e con difficoltà di spostamento. Per questo il 59% prevede di usare meno l'auto e il 68% pensa di ricorrere di più in futuro al trasporto pubblico. L'elevato costo del carburante può essere considerato un ulteriore elemento che spinge verso questo nuovo atteggiamento, tanto che le percentuali più alte si rilevano nel Mezzogiorno, dove il 71% dei residenti chiede più trasporto pubblico.

## CRESCITA RETE AUTOSTRADALE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI (1990-2010)



|             |         |
|-------------|---------|
| ITALIA      | +7,0%   |
| REGNO UNITO | +11,9%  |
| GERMANIA    | +16,5%  |
| FRANCIA     | +61,8%  |
| SPAGNA      | +171,6% |







# IL DIBATTITO PUBBLICO IN ITALIA: IL MODELLO GRONDA DI GENOVA

di Giovanni Castellucci

---

«IL DIBATTITO PUBBLICO DI GENOVA È SERVITO A RASSICURARE LA COLLETTIVITÀ E I SUOI RAPPRESENTANTI SUL FATTO CHE LA MIGLIORE SOLUZIONE POSSIBILE DI ESECUZIONE DELLA GRONDA SIA STATA TROVATA E VERIFICATA. ORA RESTA DA DECIDERE SE COSTRUIRE LA GRONDA DI PONENTE COSÌ COM'È USCITA DAL DIBATTITO PUBBLICO. È LA MIGLIORE SCELTA POSSIBILE PER GENOVA E PER LA LIGURIA. SEMBRA POCO, MA È UN PASSO EPOCALE»

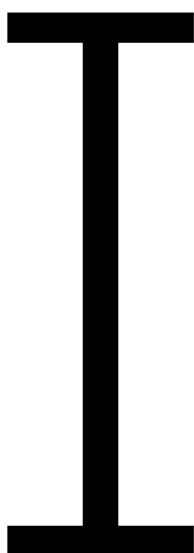
---

*fotografie*

A. Di Naro / M. Moos / A. Pizzoli

---





Il tema del consenso del territorio su opere infrastrutturali di valore e utilità che vanno al di là dello stretto ambito territoriale resta ampiamente “irrisolto”, salvo che nei Paesi con

una forte impronta centralista o in quelli con standard di vita molto bassi in rapporto alle potenzialità di crescita, nei quali il consenso può essere “comprato” con un immediato e percettibile miglioramento delle condizioni di vita. In sostanza, nella costruzione di una nuova autostrada è più facile attraversare una favela brasiliana, nella quale l’operazione consente di portare acqua, luce, gas e altri servizi primari che in precedenza mancavano, piuttosto che passare a distanza di qualche chilometro da una città europea.

Si tratta di un grande tema “irrisolto” perché è impossibile regolare per legge le modalità e le condizioni con le quali si può assicurare la massimizzazione dell’interesse collettivo allargato, anche superando dubbi, resistenze o opposizioni a livello locale. E perché purtroppo è connaturata alle democrazie mature la prevalenza dei diritti “forti” di pochi rispetto agli “interessi collettivi” di molti (e pertanto tendenzialmente più “diluiti”). Sono dati di fatto e ogni tentativo di aggirarli è destinato a fallire. Ma si può far molto per minimizzare le inefficienze che ne derivano e rendere più effi-



## LA GRONDA DI GENOVA

## IL DIBATTITO PUBBLICO

Il dibattito pubblico sulla Gronda di Ponente si è svolto a Genova tra il 1° febbraio e il 30 aprile 2009. È stato il primo caso in Italia di *débat public* relativo a una grande opera infrastrutturale, basato sulla metodologia sperimentata in Francia dalla *Commission nationale du débat public*. L'idea di fondo del *débat public* è quella di aprire un confronto pubblico preventivo su una grande infrastruttura, prima che essa sia giunta allo stadio della progettazione. In Francia l'apertura del dibattito pubblico è obbligatoria in presenza di opere che superano una certa soglia di spesa. Nel caso di Genova, la scelta è stata compiuta dal Comune in accordo con Autostrade per l'Italia.

## I NUMERI DEL DIBATTITO PUBBLICO

|                                                                                               |      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Presentazioni e incontri con il pubblico nel periodo febbraio-aprile 2009:                    | 14   |
| Partecipanti interessati alle presentazioni e agli incontri tematici sul progetto Gronda:     | 4180 |
| Media: numero di articoli pubblicati sul dibattito pubblico nel periodo febbraio-aprile 2009: | 387  |

ciente il processo di aggregazione del consenso. Non mi riferisco alle soluzioni individuate negli anni Novanta a supporto dei grandi progetti infrastrutturali (come alta velocità e variante di valico in Italia), essenzialmente costituite da estenuanti negoziazioni delle cosiddette opere compensative “non causa-effetto” e più ampiamente delle compensazioni economiche (non agli individui, ma alle amministrazioni). Il loro costo si è rilevato ingentissimo – parliamo di miliardi di euro – e la ricaduta sulla popolazione a macchia di leopardo.

È su un altro piano, piuttosto, che si deve operare: quello del confronto e della trasparenza. In quest'ottica, il dibattito pubblico può essere uno strumento valido. È stato dimostrato in Francia, dove questo strumento è previsto dalla legge, e a mio avviso anche in Italia, dove è stato adottato dal Comune di Genova e da Autostrade per l'Italia per il progetto “Gronda di Ponente”. Ma bisogna essere consapevoli delle finalità e potenzialità del dibattito pubblico. Nella prima esperienza in Italia di dibattito pubblico – relativa appun-

«Si deve operare sul piano del confronto e della trasparenza. In quest'ottica, il dibattito pubblico può essere uno strumento valido. È stato dimostrato in Francia e a mio avviso anche in Italia, dove è stato adottato dal Comune di Genova e da Autostrade per l'Italia per il progetto Gronda di Ponente»

to alla Gronda di Ponente – ci eravamo posti due obiettivi: quello di condividere con la popolazione (ovvero con tutti coloro che avevano interesse a investire il loro tempo per aiutarci a trovare la migliore soluzione) varie opzioni progettuali al fine di individuare la più utile e desiderabile per la collettività, e quello di migliorare l'impatto del progetto dell'opzione prescelta. Ritengo che entrambi gli obiettivi siano stati raggiunti e il secondo, in particolare, molto al di là delle nostre aspettative. A testimonianza del fatto che la conoscenza diffusa e il pragmatismo sono un valore troppo poco “valorizzato”, anche da parte degli amministratori locali.

Il progetto della Gronda di Genova emerso dal dibattito pubblico è infatti non solo meno impattante, ma anche più semplice ed economico da eseguire. È un risultato solo in apparenza sorprendente. Infatti tutte le normative introdotte in Italia negli ultimi 10 anni, vincolanti e gravosissime (con le associate responsabilità penali), hanno gradualmente trasformato i progettisti italiani in esperti giuridico-tecnici con discreziona-





---

«IL DIBATTITO PUBBLICO PUÒ AIUTARE NON SOLO A MIGLIORARE IL PROGETTO, MA ANCHE A PRENDERE LA DECISIONE MIGLIORE: SOLLEVANDO GLI AMMINISTRATORI DALLA RESPONSABILITÀ DI DOVER VALUTARE LE MODALITÀ DI ESECUZIONE DELL'OPERA, DI NEGOZIARE I SINGOLI ASPETTI ESECUTIVI E DI OGGETTIVIZZARE L'IMPATTO SUI SINGOLI STAKEHOLDER. LASCIANDOLI LIBERI DI PENSARE AL FUTURO DELLA LORO COMUNITÀ»

---

lità quasi nulla, per i quali la frugalità e l'essenzialità del progetto passa forzatamente (e troppo spesso) in secondo piano.

Bisogna essere però consapevoli della risposta che un dibattito pubblico non può e non deve dare: se fare o non fare l'opera. O, detto diversamente, se la costruzione dell'opera rappresenta un ragionevole compromesso tra tutela dei diritti locali e soddisfacimento di interessi allargati. È una risposta, questa, che il dibattito pubblico non può dare per due motivi. Il primo consiste nel fatto che a un dibattito pubblico hanno interesse a partecipare coloro che hanno un forte interesse immediato e "localistico" (difensivo nella maggior parte dei casi), ma non coloro che ne hanno un vantaggio diluito nel tempo (ad esempio un trasportatore che passa in quelle zone solo di rado). Il secondo e ancora più sostanziale motivo, è che ogni decisione di nuova infrastrutturazione è destinata a incidere per decenni nella vita (e nei portafogli) dei cittadini. Richiede pertanto di essere coerente con una visione di sviluppo di lungo termine dell'economia, dell'urbanistica, della mobilità del territorio in cui s'inserisce. Usando due aggettivi a volte abusati, potremmo dire che si tratta di una decisione "strategica" e "politica".

In sostanza il dibattito pubblico, a mio avviso, mai potrà dare una risposta conclusiva e scientifica sull'alternativa tra "migliore opzione possibile" e "opzione zero". Ovvero se fare o no l'opera. Si potrebbe obiettare che è proprio quello del "fare" o "non fare" l'ostacolo principale, il cui superamento si vorreb-

«Nella prima esperienza in Italia di dibattito pubblico - relativa alla Gronda di Ponente - ci siamo posti due obiettivi: condividere con la popolazione varie opzioni progettuali al fine di individuare la più utile per la collettività e migliorare l'impatto del progetto dell'opzione prescelta»

be demandare al dibattito pubblico, e che in mancanza di questa decisione a monte esso rimane un'arma spuntata. Ma è così solo apparentemente: l'esperienza degli iter approvativi, che Autostrade per l'Italia ha avuto l'opportunità di seguire (e quasi sempre portare a termine con successo) ci ha portato a verificare che quando si manifesta un'opposizione a un'opera è spesso per motivi contingenti di impatto su un numero ridotto di stakeholder, verso i quali il livello di informazione sull'opera, sulla sua utilità, su cosa resterà dopo, è ampiamente inferiore a quanto i cittadini avrebbero diritto di sapere. Quasi mai l'opposizione a un'opera, invece, è basata su una differente visione dello sviluppo del territorio. Il dibattito pubblico, quindi, può aiutare non solo a migliorare il progetto ma anche a prendere la decisione migliore: sollevando gli amministratori dalla responsabilità di dover valutare le modalità di esecuzione dell'opera, di negoziare i singoli aspetti esecutivi e di oggettivizzare l'impatto sui singoli stakeholder. O, se vogliamo, lasciandoli liberi di pensare al futuro della loro comunità. In fondo, a questo è servito il dibattito pubblico di Genova: a rassicurare la collettività e i suoi rappresentanti sul fatto che la migliore soluzione possibile di esecuzione della Gronda sia stata trovata e verificata.

Ora resta solo da decidere se costruire la Gronda di Ponente, così com'è uscita dal dibattito pubblico, è la migliore scelta possibile per Genova e per la Liguria. Sembra poco, ma è un passo epocale!

---

# IL CONTRIBUTO DELLE INFRASTRUTTURE ALLO SVILUPPO

di Lanfranco Senn

---

CI SONO TRE CRITERI FONDAMENTALI PER VALUTARE NELLE DIVERSE SCALE TERRITORIALI LE RICADUTE DELLA NASCITA DI UNA NUOVA INFRASTRUTTURA: IL RISULTATO CHE PUÒ AVERE SUL LUNGO PERIODO, LA QUALITÀ DELLA GRANDE OPERA E LA FUNZIONE CHE AVRÀ.

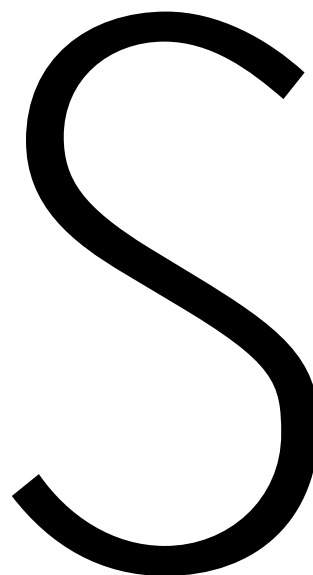
---

*fotografie*  
Massimo Borchi









Si discute molto del contributo che le infrastrutture possono dare allo sviluppo territoriale. Ma troppo spesso il dibattito rischia di affrontare la questione esclusivamente in termini “di principio”. Spesso coloro che negano tale contributo argomentano che le infrastrutture giocano solo un effetto (keynesiano) di spesa pubblica, effetto che si esaurirebbe nel breve-medio periodo della loro costruzione e che sarebbe pertanto preferibile sostituire con altre voci di uguale ammontare, magari capaci di soddisfare altre necessità più impellenti (sempre nel breve periodo) quali – in generale – le spese per il welfare state. Un'altra argomentazione, frequentemente addotta per negare la rilevanza di politiche infrastrutturali o per sostenerne l'inopportunità, si basa sulle esternalità ambientali negative che esse genererebbero nei contesti locali in cui l'infrastruttura (puntuale) venga localizzata (porto, aeroporto, stazione, casello autostradale, impianto per l'energia) o in quelli che siano attraversati da infrastrutture di rete (tratte autostradali o ferroviarie).

Infine si citano a sfavore degli investimenti infrastrutturali misurazioni empiriche concernenti la mancanza di nessi statistici positivi (correlazioni) con lo sviluppo locale in “casi”, pur esistenti, ma scelti ad hoc a sostegno della tesi negativa e non sempre pertinenti o comparabili.

Non si possono liquidare queste argomentazioni in modo superficiale. Alcune di esse hanno un fondamento e sarebbe colpevole sottovalutare gli interessi che sottendono, soprattutto quando le infrastrutture contestate sono progettate male, realizzate in sfregio a serie preoccupazioni ambientali e gestite solo a vantaggio di interessi particolari. Tuttavia, per inquadrare bene la valutazione degli effetti delle infrastrutture sullo sviluppo economico e sociale occorre cambiare i paradigmi e i criteri. Tre sono le ar-

---

LE INFRASTRUTTURE NON POSSONO ESSERE TRATTATE COME “ERBE” DI UN UNICO FASCIO: LE FUNZIONI SONO DIVERSE, PERCHÉ DIVERSO È IL SERVIZIO CHE ESSE RENDONO UNA VOLTA REALIZZATE



gomentazioni che dovrebbero ispirare un giudizio positivo sull'opportunità di una seria e lungimirante politica infrastrutturale: la prima concerne l'*arco temporale* in cui valutare i suoi effetti; la seconda riguarda la *qualità* delle infrastrutture; la terza, infine, attiene alle *diverse scale territoriali* al cui sviluppo le infrastrutture sono destinate.

#### 1) L'*arco temporale* delle valutazioni.

È noto che un'infrastruttura – si tratti di una strada, di una ferrovia o di un aeroporto, per rimanere nel mondo dei trasporti e della mobilità (ma lo stesso ragionamento vale per quelle legate all'energia o alle telecomunicazioni) – sortisce i suoi effetti nel lungo o lunghissimo periodo. Tanto per fare un esempio, il giudizio sul ruolo svolto dalle grandi strade romane nel collegare ancora oggi l'Europa, non può che avere una dimensione secolare; così come il giudizio sul ruolo di valichi e trafori delle Alpi.

Analogamente, se porti e aeroporti non fossero stati pensati, a loro tempo, come strumenti per collegare diversi continenti e parti del mondo, non si sarebbe mai giunti a consentire lo straordinario sviluppo degli scambi commerciali e a creare l'intensa rete di relazioni internazionali che oggi queste infrastrutture consentono.

Lottica di breve periodo avrebbe penalizzato tutto questo e marginalizzato lo sviluppo anche di molte parti del mondo emergente.

#### 2) La *qualità* delle infrastrutture.

È altrettanto indubbio che solo un'elevata qualità delle infrastrutture è condizione essenziale perché esse durino nel tempo, lungo o lunghissimo. Una buona progettazione è fondamentale perché i costi di manutenzione non diventino insostenibili; perché l'adeguamento della capacità delle infrastrutture sia fatto in modo da poter far fronte alla crescente domanda di mobilità (legata agli scambi commerciali, ai flussi turistici, alle relazioni sociali); perché l'inderogabile requisito della sicurezza – anch'essa in continua crescita – non sia messo in discussione o realizzato a costi incompressibili.

La qualità delle infrastrutture – nell'ampia accezione richiamata – è dunque una condizione di valutazione essenziale perché, con il supporto delle tecniche e delle tecnologie che via via si rendono disponibili, si svolga una lungimirante politica infrastrutturale.

Essa è, del resto, il fondamento di ogni argomentazione perché lo sviluppo sia sostenibile, cioè compatibile con le crescenti esigenze di evoluzione sociale, economica e ambientale.

#### 3) La rilevanza delle diverse *scale territoriali* dello sviluppo alle quali le infrastrutture sono destinate.

Il terzo criterio di valutazione per la positività delle infrastrutture nel contribuire allo sviluppo riguarda il fatto che diversi investimenti infrastrutturali hanno la capacità di servire obiettivi di sviluppo diversi e non omogenei o, peggio,

omologati. Ciò significa che le infrastrutture non possono essere trattate come "erbe" di un unico fascio: diverse sono le infrastrutture che collegano località molto distanti tra di loro o località molto vicine; diverse quelle che interfacciano i contesti rurali con le grandi agglomerazioni urbane e quelle che attraversano aree deserte o poco popolate; diverse sono le "grandi opere" infrastrutturali da quelle di dimensione ridotta. Le funzioni delle infrastrutture sono cioè diverse, perché diverso è il servizio per la mobilità che esse rendono una volta realizzate: migliorano l'accessibilità di luoghi prima irraggiungibili; consentono il reperimento di nuovi clienti e fornitori e quindi, presumibilmente, migliori scelte di mercato per le imprese; riducono i costi di trasporto e quindi aumentano la competitività locale; permettono di considerare localizzazioni nuove e più attrattive sia per attività produttive che per scopi residenziali.

Questa varietà delle funzioni infrastrutturali mostra il grande valore che esse hanno quando le singole tratte sono collegate tra di loro in una grande rete capace – attraverso varie vie alternative – di moltiplicare esponenzialmente le origini e le destinazioni della mobilità. In questo senso un territorio ben infrastrutturato è un grande strumento di maggiore libertà, per cittadini e imprese, che possono scegliere tra opzioni più numerose e convenienti.

Un'infrastruttura ben progettata e di buona qualità, infine, consente a qualsiasi territorio – piccolo o grande, centrale o periferico, più o meno delicato dal punto di vista aziendale – di poter stare con dignità sul palcoscenico del mondo, dove il locale si coniuga con il globale e la popolazione di qualsiasi territorio può essere e sentirsi protagonista del proprio sviluppo e delle proprie potenzialità.

In apertura: Piazza  
delle Erbe, Padova.  
In queste pagine:  
Piazza F. Carrara  
e Piazza delle  
Vettovaglie, Pisa.





MUOVERSI CON LE PAROLE

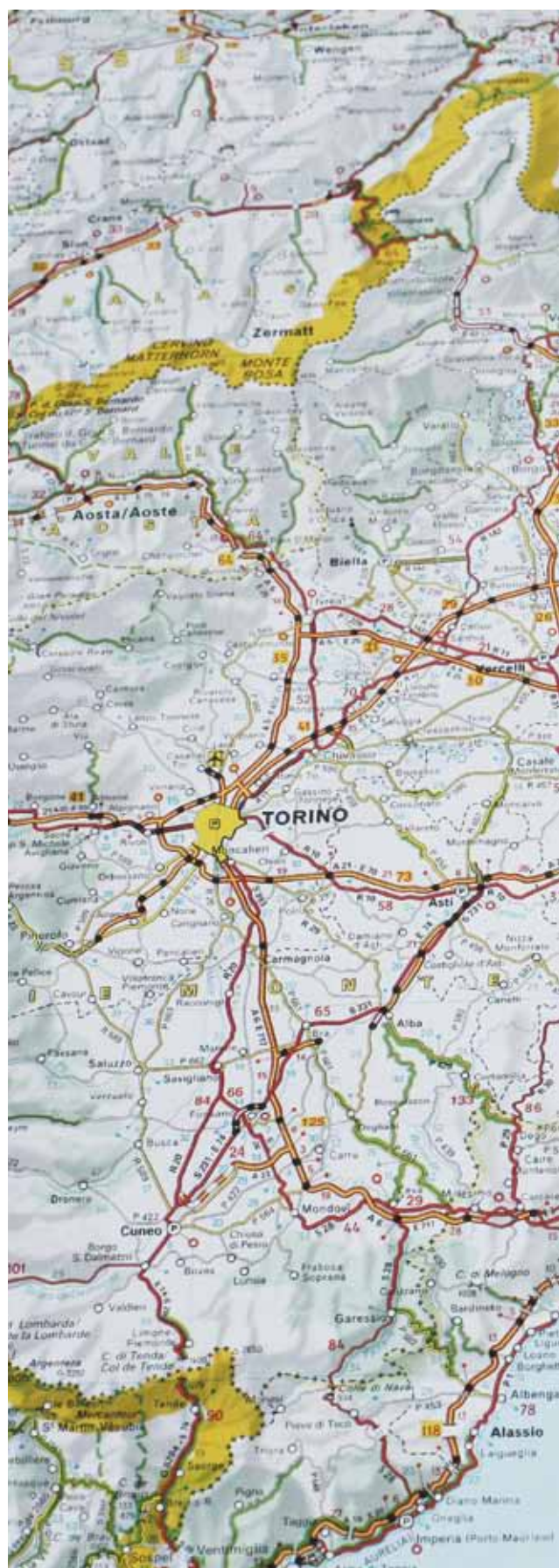
# LA STRADA DRITTA

DI ERNESTO AUCI

Come dimostra Ulisse, il viaggio non è tanto un atto volontario, non è solo la ricerca del piacere di scoprire nuovi posti, paesaggi insoliti, città diverse dalla propria. È un istinto che ci viene dal profondo dell'anima: «Nati non foste per vivere come bruti, ma per conseguire virtù e conoscenza». Dante, che pure vagava con nostalgia lontano da casa, riconosce il senso profondo che ci spinge all'incontro tra gli uomini diversi, al gusto della scoperta e, purtroppo, a volte ad affrontare il rischio dello scontro.

Oggi le cose sono cambiate. Non c'è più il senso dell'ignoto, il rischio di raggiungere le colonne d'Ercole e dopo precipitare nel vuoto. Ma quel piccolo brivido che ci coglie ogni volta che dobbiamo iniziare un viaggio, anche se per i più esperti è solo un piccolo fremito subito ricacciato nel profondo dell'animo, è un ricordo dei tempi andati. Oggi la mobilità è una situazione normale. Viaggiamo veloci, dimentichiamo spesso di soffermarci a vedere i luoghi che attraversiamo, a pensare alla loro storia, a riflettere su come natura e cultura abbiano nei secoli forgiato il carattere delle persone che ci abitano. Ancor meno ci soffermiamo a ricordare le epiche avventure degli uomini che hanno aperto nuove vie di navigazione, nuove strade terrestri costruendo ponti e scavando gallerie, aprendo rapporti con popolazioni fino ad allora ignote. Eppure noi italiani, dopo Marco Polo e Cristoforo Colombo, ed ancor prima delle grandi strade dell'Impero romano, possiamo vantare un'epopea recente, un'impresa epica di cui tra circa due anni ricorrerà il cinquantenario: si tratta del compimento in appena otto anni di lavori dell'Autostrada del Sole da Milano a Napoli. Un'opera che

fotografie  
White







## PER SUPERARE LA FASE CRITICA DELLA NOSTRA ECONOMIA DOBBIAMO DIMOSTRARE IN PRIMO LUOGO DI SAPER RECUPERARE EFFICIENZA E COMPETITIVITÀ

ha veramente unificato il Paese, accelerando gli scambi di merci, ma soprattutto di persone e di culture tra il Nord ed il Sud della penisola.

Tanti saggi sono stati scritti sulla progettazione di una simile opera, sui problemi finanziari che è stato necessario affrontare, sulle conseguenze economiche che essa ha portato e sulle criticità ambientali che, secondo alcuni, una tale gigantesca infrastruttura ha comportato. Ma al di là della letteratura scientifica, c'è un libro recente che riesce a immergere il lettore nell'atmosfera del tempo, a far rivivere le difficoltà che si sono dovute superare sotto ogni profilo: dagli ostacoli politici e burocratici a quelli ingegneristici e umani che si sono vissuti nei cantieri, dove, anche a causa della relativa arretratezza delle tecnologie dell'epoca, persero la vita, durante gli otto anni di lavori, ben 74 persone.

Il libro non è un saggio storico o economico, ma un romanzo; il primo scritto da Francesco Pinto, che ha trascorso una vita in Rai e ha voluto mescolare personaggi veri con creature di fantasia per darci un affresco dell'Italia di allora, piena di difetti ma anche popolata da uomini con la schiena dritta e soprattutto dotati di una visione, di un sogno, e della volontà di farlo diventare realtà. Non a caso il romanzo s'intitola *La strada dritta*, volendo alludere sia alle caratteristiche dell'autostrada concepita secondo le più moderne concezioni che proprio allora si cominciavano a sperimentare negli Stati Uniti, sia anche all'esistenza nell'Italia di allora di una classe dirigente capace di prendere decisioni importanti e di indicare, così facendo, una meta per tutti i cittadini.

Il romanzo, basandosi su un'accurata ricerca storica, descrive con vivacità le difficoltà iniziali che l'ingegner Cova e la sua piccola squadra di tecnici dovettero superare: dallo scetticismo della burocrazia alla contrarietà dell'ANAS, che non voleva troppa concorrenza sulle sue strade statali e soprattutto era gelosa di non saper fare direttamente una simile opera. I politici appoggiarono l'iniziativa con più o meno calore, non volendo essere coinvolti in caso di fallimento. Molti allora ritenevano un simile progetto un po' folle e pronosticavano l'impossibilità di riuscire a superare le difficoltà tecniche dell'attraversamento dell'Appennino o quelle finanziarie dovute alla difficoltà



LA STRADA DRITTA  
Di Francesco Pinto  
Mondadori, Strade  
Blu, 2011  
€ 18.00, pp. 324

di calcolare con esattezza il costo totale dell'opera e all'indisponibilità del sistema finanziario nazionale a fornire i capitali necessari. Non a caso la prima che aprì una linea di credito a Cova fu una banca americana, affascinata dalla grandezza un po' visionaria del progetto.

Ma la grande strada fu completata in tempi più brevi di quelli preventivati. Nel 1964 il miracolo italiano era già in parte svanito. L'Autostrada del Sole fu però figlia di quel miracolo e nello stesso tempo ne rappresentò il frutto più visibile e quello che rafforzò l'immagine dell'Italia nel mondo come grande Paese industriale. Intorno all'opera si manifestò quella coesione nazionale, così rara nel nostro Paese, che consentì di superare i problemi e di poter mostrare con orgoglio le capacità del genio italiano.

Da questo racconto scaturiscono delle lezioni anche per l'Italia di oggi. Per uscire dalla crisi non si deve certamente fare una nuova Autostrada del Sole, anche se completare la Salerno-Reggio Calabria sarebbe positivo soprattutto per poter dimostrare al mondo che sappiamo ancora fare qualche cosa. Per superare la fase critica della nostra economia dobbiamo dimostrare in primo luogo di saper recuperare efficienza e competitività. È quindi una questione di organizzazione e di accurato utilizzo delle risorse che vanno messe non a casaccio in opere pubbliche magari di scarsa utilità, ma indirizzate tra quelle opere che servono a migliorare la competitività del sistema, misurata dalle moderne tecniche di valutazione dei costi e dei benefici.

Ma dobbiamo ritrovare lo spirito di allora. Dobbiamo saper decidere e accettare le sfide che ci vengono non solo e non tanto dalla globalizzazione, quanto da noi stessi, dagli obblighi che abbiamo verso tanti nostri concittadini ancora lontani da un accettabile livello di benessere e soprattutto dai doveri che abbiamo nei confronti dei nostri figli, ai quali dobbiamo lasciare non un Paese ricco di beni immobili (appartamenti in città e villette al mare), ma pieno di debiti, bensì un Paese attrezzato culturalmente e guidato da una classe dirigente selezionata sulla base del merito e capace di accettare e vincere le sfide che la vita inevitabilmente propone a ogni nuova generazione.





Dobbiamo accettare  
le sfide che ci vengono  
non solo e non tanto  
dalla globalizzazione,  
quanto da noi stessi





GENTE DI AUTOSTRADE

---

# UNA SQUADRA A GEOGRAFIA VARIABILE

---

DI STEFANO MILANO

---

FOTOGRAFIE DI FABRIZIO ESPOSITO

---



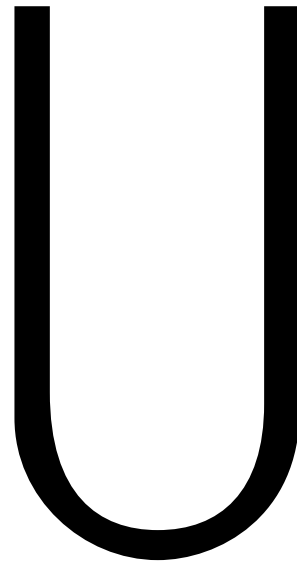




«SULL'APPENNINO TUTTO PASSA  
TRASVERSALMENTE E NIENTE  
IN LONGITUDINE. APPENA TI SPORGI  
SUL TIRRENO O SULL'ADRIATICO  
TUTTO SI COMPLICA»

---

Paolo Rumiz



«Una volta qui era un corridoio, adesso è una sala riunioni». A dirlo con un sorriso sornione è Francesco Bandinelli, direttore generale di Autostrade Tech, avanguardia tecnologica del gruppo Autostrade. La frase dell'ingegnere descrive una fisiologica, quasi banale, trasformazione degli spazi di lavoro, ma è paradigmatica della crescita di un'azienda, degli obiettivi raggiunti e delle sfide che insegue per il futuro.



Nel 2011, l'azienda diretta da Bandinelli ha fatturato 57 milioni di euro e aumentato l'organico del 30%. Oggi ci lavorano una novantina di persone, in stragrande maggioranza tecnici, più circa 70 consulenti esterni.

«Siamo un'azienda a geometria variabile», sottolinea Bandinelli. «Ci adeguiamo alle richieste del mercato e dobbiamo essere sempre pronti a riconfigurarci in funzione dei meccanismi che si muovono intorno a noi. Non siamo un'azienda tecnologica nata per caso, ma siamo persone che vivono dall'interno il mercato autostradale».

L'ingegnere parla con orgoglio dei risultati e soprattutto del suo team di lavoro. Un gruppo il cui numero è destinato a crescere ancora: oltre a nuove frontiere di business in espansione a diverse latitudini, Autostrade Tech ha infatti vinto un'importante gara internazionale in Francia. Un risultato storico, e non solo per la celebre rivalità con i «cugini» d'oltralpe e il vanto di aver dimostrato che l'Italia sa essere casa dell'innovazione e non solo dei cervelli in fuga.

La sfida da affrontare in Francia è ambiziosa: 700.000 apparecchi Écomouv'. Il governo francese ha infatti introdotto una «eco-tassa» per i mezzi pesanti su 15.000 chilometri di strade nazionali (quindi esterne ai tratti autostradali), da applicare in base alla categoria del veicolo, alla sua classe di inquinamento e ai percorsi che segue. Autostrade Tech sta quindi sviluppando un sofisticatissimo apparato di bordo di cui ogni mezzo dovrà dotar-

si, tramite un distributore automatico, all'ingresso nel territorio francese, per poter segnalare via satellite le sue traiettorie e pagare direttamente la tassa al governo, oltre ai pedaggi autostradali con un telepass «europeo» incorporato.

Un sistema che, come ogni vera innovazione, è destinato a fare da apripista: nel giro di pochi anni è probabile che venga adottato anche in altri Paesi europei, a iniziare dal Belgio e dalla Danimarca. Ma le frontiere di Autostrade Tech sono ancora più ampie. «Siamo concessionari di tratti autostradali in Cile, Brasile, Polonia, e stiamo costruendo un'autostrada in India, la Pune-Solapur, insieme a Tata Motors», afferma Alessandro Cesari, che – insieme a Paolo Guarnieri – è uno dei «globetrotter» che espande gli orizzonti di business di Autostrade Tech. Una squadra a *geografia variabile*. «Oltre alla gestione dei percorsi autostradali, vendiamo nel mondo la nostra tecnologia: stiamo partecipando a importanti gare per sistemi di telepedaggio e *free flow* per mezzi pesanti in Ungheria e in Russia. In quest'ultima per 90.000 chilometri di strade: fino in Kamchatka, ed è una sfida vera, non quella dei carrarmati di Risiko!», scherza Guarnieri.

Nonostante la vocazione internazionale, ovviamente le tecnologie di Autostrade Tech sono presenti in varie declinazioni anche in Italia, riporta Luca Giacomelli: dalla gestione della mobilità urbana di più di 100 varchi ZTL al tracciamento dei bus turistici nelle grandi città, dal controllo delle



merci in entrata e uscita nei principali aeroporti (Verona, Prato, Rivalta Scrivia, Bologna, Parma, Padova) al pagamento della sosta nei parcheggi dei principali aeroporti (Linate – dove il 50% degli utenti ormai utilizza il Telepass per il pagamento della sosta –, Malpensa, Fiumicino) e di tutta la città di Firenze (12 parcheggi). «Dal 2001 a oggi abbiamo omologato 16 sistemi ZTL e 9 tutor diversi presso il Ministero», sottolinea Mario Perretta. «Poi ci sono il monitoraggio del traffico autostradale e la gestione delle emergenze e della sicurezza: come nelle gallerie, dove, oltre a un sistema molto efficiente, possiamo contare su una telecamera ogni 150 metri», racconta Fabio Santucci.

Proprio quest'implementazione tecnologica ha permesso di gestire con estrema efficienza, il 7 maggio scorso, l'incendio di un mezzo pesante all'imbocco della galleria del viadotto Settefonti, al chilometro 249 nord del tratto appenninico della A1. È la prima cosa che ci raccontano, con soddisfazione, l'ingegner Alessandro Melegari, direttore del 4° tronco autostradale, e Stefano Marigliani, responsabile d'esercizio.

Subito dopo, con orgoglio, mostrano un grande quadro a pannelli dipinto da un collega. «È un trittico, che racconta le nostre terre e autostrade. Ci sono Firenze e le cime delle Alpi Apuane, cioè la Firenze-Mare. Il viadotto di Roncobilaccio e la scalata sull'Appennino. E le colline del Chianti, a sud».

L'intera rete italiana ha 2158 telecamere di osservazione della viabilità, di cui 200 disseminate lungo il 4° tronco e presidiate dalla sala operativa hi-tech – il “Grande Fratello” del traffico – dove il silenzio è spezzato solo dalle comunicazioni radio. Qui convergono tutte le segnalazioni e le chiamate di emergenza, per poi essere gestite e “smistate” agli ausiliari del traffico, alla polizia stradale e – se necessario – ai vigili del fuoco e al 118.

«Al chilometro 271 nord, Barberino, c'è un bus fermo in avaria». È Gessica ad accorgersene, scrutando uno dei tantissimi monitor che compongono il puzzle del “muro” di osservazione sul tronco. Trentaduenne, dopo otto anni come impiegata stagionale ai caselli è entrata in sala radio. Con lei ci sono Fulvio e Alberto. Ma non solo: al di là di uno spesso vetro opacizzato, il centro operativo della polizia stradale lavora gomito a gomito con la sala operativa. Una finestrina di vetro, simile a un passavivande, permette la comunicazione immediata tra i due ambienti, ed è simbolica del lavoro d'équipe. Lo conferma Monica Dell'Apa, che dirige il centro operativo della polizia autostradale: «Abbiamo sempre almeno otto pattuglie in servizio lungo il tronco, pronte a intervenire».

«C'è un rimorchio abbandonato, senza targa», annuncia la voce metallica della radio di servizio, mentre con Stefano Marigliani ci arrampichiamo su per la A1, direzione Bologna.

Roncobilaccio, Barberino di Mugello, Pian del Voglio, Sasso Marconi, Rioveggio: nomi ormai familiari a qualsiasi automobilista italiano, per la frequenza con cui risuonano, quasi come un mantra, nei bollettini di Isoradio. «Questo tratto autostradale è la nostra croce e delizia», dice Marigliani. «Gestirlo è complicatissimo».

Tra Firenze e Bologna, in una manciata di chilometri, l'Appennino tosco-emiliano mostra tutta la sua ostilità, fatta di inverni rigidissimi e nevosi e di isoipse serrate. «Vie del sale, sentieri per pellegrini o strade di commerci o di eserciti, tunnel o piste di bracconieri: tutto passa trasversalmente e niente in longitudine. Fare gli Appennini è come affrontare una lisca di pesce, con una colonna vertebrale e due sistemi laterali di spine parallele. Devi fare a zig-zag, infilando i varchi tra le vertebre come le porte di uno slalom. Ma appena ti sporgi sul Tirreno o sull'Adriatico tutto si complica, perché non ci sono strade di mezzacosta, e le valli a pettine ti risucchiano facendoti perdere quota. Le Alpi, al confronto, sono uno scherzo. L'andatura si spezza, il tuo slalom si estenua in un tormentone supplementare di dislivelli, e tu finisci intrappolato nell'intercapedine fra una spina e l'altra della lisca. Diventi un pidocchio sul pettine», scrive Paolo Rumiz nel suo *La leggenda dei monti naviganti*. E aggiunge: «In questo zigzag da ubriaconi, a orientarti è spesso il profumo di una storia».

Come quelle degli uomini di Sergio Santi, responsabile viabilità e manutenzione del tratto appenninico della A1. «Il re dell'Appennino» – come lo definisce scherzando Marigliani – ci offre un caffè nella cucina degli uffici di Pian del Voglio che, nonostante attorno regni la primavera, riportano il pensiero alle lunghe notti invernali, passate ad affrontare la neve e le emergenze. Sgarino in bocca e marcata cadenza emiliana, Sergio ha l'aria ridanciana di chi ne ha viste un sacco. «La peggiore, 25 anni fa: tamponamento in galleria con incendio. Cinque morti. Vagavamo nel buio nella galleria alla ricerca delle auto, senza sapere quante persone avremmo trovato». Oggi la sicurezza è garantita da tutt'altri sistemi, e il lavoro dei 50 uomini di Santi è facilitato, benché non facile. La sua squadra è come una grande famiglia – Vincenzo Domenichini lavora con lui da 32 anni – ed è fatta di gente con la faccia fiera e sana di chi l'Appennino lo conosce bene e ce l'ha sottopelle, da sempre. Come Walter, ausiliario della viabilità, che racconta con stupore ai colleghi le ultime vacanze sul Lago di Costanza («Ci crescono pure i banani!»).

La squadra di manutenzione di Sergio sta riparando un lampione all'uscita di Pian del Voglio. L'aria fresca sferza il viso e si mischia a quella mossa dai TIR in transito. Tutt'attorno, il verde straripante che in primavera avvolge l'Appennino. Ben diverso dai due metri di neve di qualche mese fa. Ma Sergio e i suoi sono abituati anche a questo.



FIRENZE NORD  
Il laboratorio di Autostrade Tech.  
La sala operativa  
della direzione del 4° Tronco  
e della polizia autostradale.





**PIAN DEL VOGLIO**  
La squadra di manutenzione del 4° Tronco  
gestisce il traffico e i lavori  
di un cantiere autostradale.



BARBERINO DI MUGELLO  
Gli ausiliari  
della viabilità assistono  
un automobilista.

---

# DOPO LA CRISI. UN NUOVO SCENARIO PER LE INFRASTRUTTURE NEL TERRITORIO ITALIANO

di Edoardo Zanchini

«PER RISPONDERE ALL'URGENZA DI TROVARE RISPOSTE NUOVE  
PER UN PAESE CHE SOFFRE DI DEFICIT INFRASTRUTTURALI  
E ATTRAVERSA UNA GRAVE FASE ECONOMICA,  
CON CONSEGUENZE SUGLI INVESTIMENTI,  
OCCORRE SGOMBRARE IL CAMPO DALL'EREDITÀ DELLA LEGGE  
OBIETTIVO E PROVARE AD AFFRONTARE ALCUNI NODI  
FONDAMENTALI PER LO SVILUPPO DEL PAESE».

*fotografie* Olivo Barbieri / Donato Di Bello



F

Forse la crisi economica, tra i tanti effetti negativi che sta determinando sull'economia e le persone, potrà almeno aiutarci a uscire da un confronto pubblico sulle infrastrutture oggi chiuso tra opposti estremismi. Perché, se mai





come in questi anni si è parlato di questi temi, bisogna purtroppo constatare che ci troviamo a un punto di crisi nell'idea stessa di strategia e utilità dell'insieme delle opere in discussione, costrette dentro un dibattito che da un lato enfatizza il ruolo fondamentale per lo sviluppo del Paese dell'infinito elenco di strade, autostrade, porti, ferrovie della Legge Obiettivo che sarebbero pronte a partire, e dall'altro mette in evidenza le tante sindromi NIMBY che vorrebbero fermarne la realizzazione.

Se questa rappresentazione può essere utile a qualcuno – progettisti e studiosi di questi fenomeni in primo luogo –, di sicuro ci ricorda l'urgenza di trovare risposte nuove per un Paese che soffre di evidenti deficit infrastrutturali e al contempo attraversa una grave fase economica con conseguenze sugli investimenti, sia pubblici sia privati, in opere di questa complessità. Per riuscirci occorre sgombrare il campo dall'eredità di quell'elenco di 189 opere (per le sole infrastrutture di trasporto, e una spesa prevista di oltre 340 miliardi di euro), tutte strategiche eredità della Legge Obiettivo, perché oggettivamente impossibile da realizzare, oltre che probabil-

In queste pagine: un tratto della A23, Udine-Tarvisio; il viadotto Restello sulla A27, Venezia-Belluno. Nelle pagine seguenti: il viadotto Fadalto alle pendici del Monte Millifret (A27) e un tratto della A23.

mente inutile rispetto ai problemi di mobilità, e provare ad affrontare alcuni nodi fondamentali per lo sviluppo del Paese.

Una prima rilevante questione riguarda il rapporto delle infrastrutture con il territorio, perché non si può sfuggire ai tanti episodi di protesta e mobilitazione avvenuti in questi anni che hanno accompagnato le cronache delle principali opere in discussione nel Paese, grandi e piccole che fossero. Improvvisamente, almeno per il nostro Paese, sembra essere entrata in crisi un'idea di sviluppo che identificava la realizzazione di opere pubbliche con l'interesse generale.

Non è un problema italiano: con questo tipo di situazioni fanno i conti tutti i Paesi europei e negli Stati Uniti questi fenomeni sono studiati da decenni, proprio perché hanno profondamente a che fare con i cambiamenti che riguardano le società contemporanee e il rapporto tra interessi pubblici e privati. Per molti decenni la realizzazione di un'autostrada come la localizzazione di un polo industriale o di una centrale elettrica veniva immediatamente associata a un'idea positiva di sviluppo. Oggi non è più così, perché è cambiato il rapporto




---

«FORSE LA CRISI ECONOMICA, TRA I  
TANTI EFFETTI NEGATIVI CHE STA  
DETERMINANDO SULL'ECONOMIA E LE  
PERSONE, POTRÀ ALMENO AIUTARCI A  
USCIRE DA UN CONFRONTO PUBBLICO  
SULLE INFRASTRUTTURE OGGI CHIUSO  
TRA OPPOSTI ESTREMISMI»

---

che le comunità hanno con il proprio territorio e la difesa della propria identità e vivibilità diventa un fattore che unisce nella difesa da trasformazioni che potrebbero modificarla. Per superare i conflitti occorre accettare l'idea che oggi si devono fare i conti con questi cambiamenti nei territori, capire che esistono differenze nella visione dell'interesse generale rispetto alle opere che dipendono dal punto di osservazione da cui le si guarda. Al contrario, troppo spesso, i promotori delle infrastrutture tendono a stigmatizzare le proteste locali perché sostengono che esse sono basate su paure irrazionali ed egoismi, oppure ritengono di poterle superare con accordi economici diretti (le famose compensazioni) con la politica locale. In un contesto di risorse economiche limitate, per le infrastrutture diventa fondamentale la fattibilità tecnica ed economica dei progetti, che presuppone inevitabilmente di riaprire il tema della valutazione ambientale delle opere. Negli ultimi 15 anni, facendo seguito a una campagna di informazione che ne additava le responsabilità in termini di aumento dei tempi e dei costi di realizzazione delle infrastrutture, questa procedura è stata svuotata di ogni



credibilità, indipendenza, persino utilità rispetto alla stessa individuazione dei problemi ambientali e idrogeologici dei contesti attraversati. In un Paese normale, che vuole seriamente realizzare opere complesse, è interesse in primo luogo di chi propone le opere e di chi si candida a finanziarle di disporre di tutte le informazioni tecniche e ambientali necessarie a elaborare preventivi credibili di spesa e, successivamente, ad affrontare il confronto con le comunità coinvolte dalle opere.

In altri Paesi europei si è riusciti a superare un'ostilità diffusa e organizzata nei confronti di progetti strategici (pensiamo alla linea del TGV Méditerranée) alzando il livello del confronto e della trasparenza sulle decisioni, indicando con chiarezza gli obiettivi che si propone di conseguire, mettendo a confronto alternative progettuali e di territori che vengono attraversati, indagando a fondo le questioni che riguardano la geologia per evitare di prosciugare la falda, i materiali di scavo o provenienti dal riciclo per limitare l'apertura di cave, il funzionamento ecologico con interventi di compensazione e mitigazione ambientali (e non monetari). Per riuscirci occorre un punto di vista che sia consapevole dell'importanza della *qualità dei progetti* come chiave per il consenso locale.

È una questione non banale in un paesaggio che ha visto negli ultimi decenni nascere viadotti e ponti che hanno trasformato e deturpato il territorio italiano. I responsabili non sono tanto ingegneri e architetti, tanto quel barocco sistema di decisioni, con lunghe trattative e negoziazioni che riguardano pareri e compensazioni, ma non gli aspetti di merito e le soluzioni progettuali e di tracciato. Per uscire dall'empasse italiana occorre in primo luogo selezionare le opere realmente strategiche, e su queste puntare ad affrontare, dall'inizio, le questioni più rilevanti di preoccupazione con un'informazione approfondita, aggiornata, trasparente. Questo tipo di approccio è oltretutto una preconditione, se si vorrà scegliere di introdurre anche in Italia il *débat public* che, da qualche anno, garantisce in Francia una procedura di confronto trasparente sul merito dei progetti, ma anche decisioni certe sulla realizzazione. Approfondire con tecnici indipendenti i temi di più aspro conflitto è nell'interesse di tutti: cittadini, decisori politici, imprese.

Infine, forse ancora più importante, risulta oggi selezionare opere realmente utili vista la scarsità di risorse a disposizione. Su questo punto c'è un'evidente responsabilità della politica, chiamata a selezionare gli interventi strategici e a proporre una visione della mobilità per i prossimi anni nelle diverse aree del Paese. Perché ogni ipotesi di cambiamento rilevante nel territorio, come quello messo in moto

dalle infrastrutture, deve legarsi a una *idea di futuro* comprensibile dai cittadini e magari desiderabile. Un'idea, ad esempio, che affronti la vera emergenza nazionale di mobilità che riguarda le aree urbane. Una recente ricerca ("Treni in Città" di Legambiente e Regione Toscana, [www.trenincitta.it](http://www.trenincitta.it)) ha evidenziato come nelle 15 principali aree metropolitane italiane si concentri oggi oltre il 41% della popolazione, in meno del 9% del territorio, con una densità record di automobili e problemi di congestione e inquinamento, mentre la domanda di mobilità non trova alternative all'auto privata. Del resto, mentre si continua a parlare di direttrici europee, la quota più rilevante del traffico, anche sulla rete autostradale, appartiene ad alcuni grandi ambiti con spostamenti "locali", dove è cresciuta in maniera esponenziale la domanda di pendolarismo e lo scambio merci.

È a queste aree che si deve guardare nella riscrittura delle priorità, ma poi serve anche darsi dei criteri per valutare i diversi interventi d'interesse nazionale che permettano di evidenziare i risultati non solo in termini quantitativi (chilometri realizzati), ma anche qualitativi: nella possibilità di ridurre la congestione e gli incidenti, nel rendere più semplici gli spostamenti delle persone tra stazioni ferroviarie, porti, aeroporti e nodi d'intercambio, nel fornire risposte per la logistica delle merci. Contribuendo così a migliorare la vivibilità e a limitare l'inquinamento locale e le emissioni di CO<sub>2</sub>.

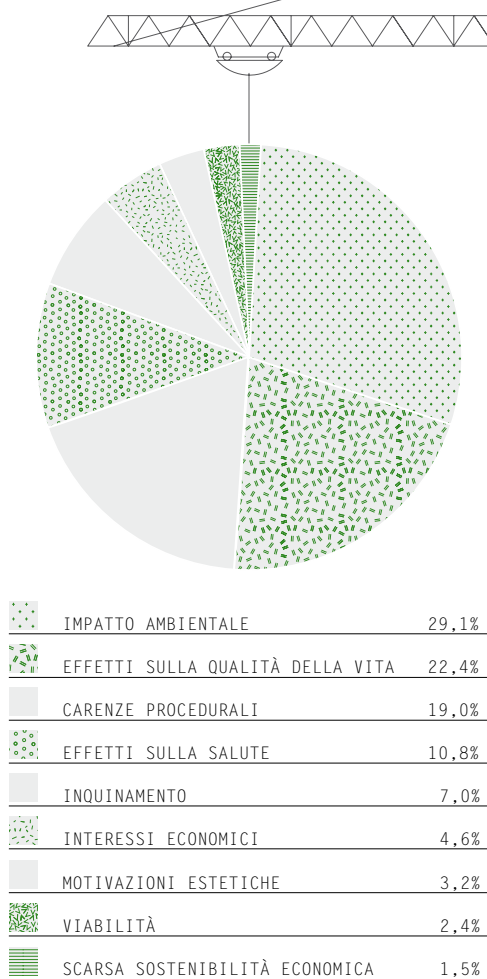




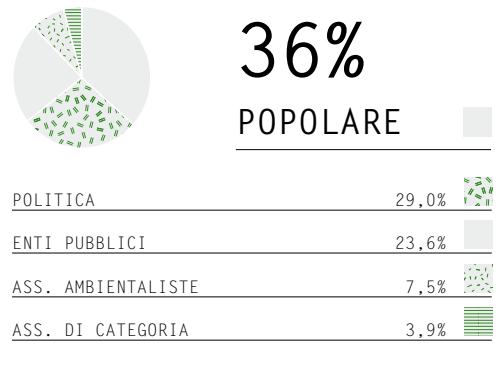
# SINDROME NIMBY IN ITALIA: I NUMERI

Attorno alle opere di pubblica utilità si solleva spesso l'opposizione delle comunità locali. Lo dimostrano i dati raccolti nel 2011 dal NIMBY Forum ([www.nimbyforum.it](http://www.nimbyforum.it)), un progetto di ricerca sul fenomeno delle contestazioni territoriali-ambientali gestito dall'associazione no profit ARIS - Agenzia di Ricerche Informazione e Società. Nato nel 2004 con l'obiettivo di analizzare l'andamento della sindrome NIMBY, il forum costituisce oggi il primo e unico database nazionale delle opere di pubblica utilità che subiscono contestazioni. I dati del suo settimo rapporto *In Fieri. L'Italia che vuole cambiare* attestano un continuo aumento dei progetti osteggiati. Emerge però anche un segnale interessante: sono i comuni italiani e gli enti pubblici i maggiori protagonisti delle proteste, non più comitati e cittadini spesso demotivati dall'assenza di meccanismi di informazione e coinvolgimento.

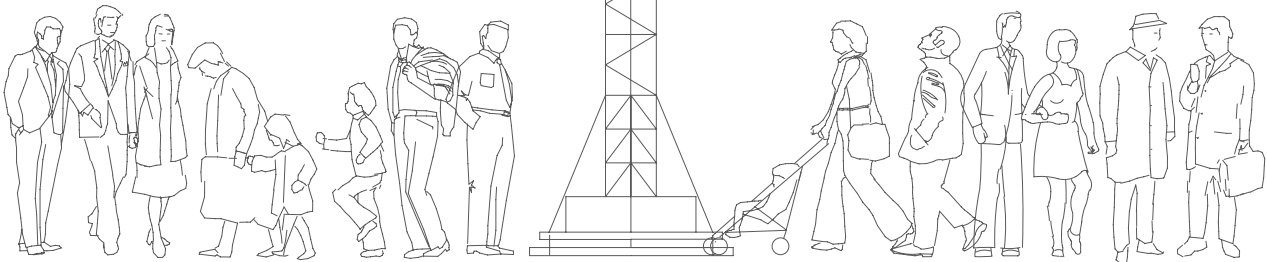
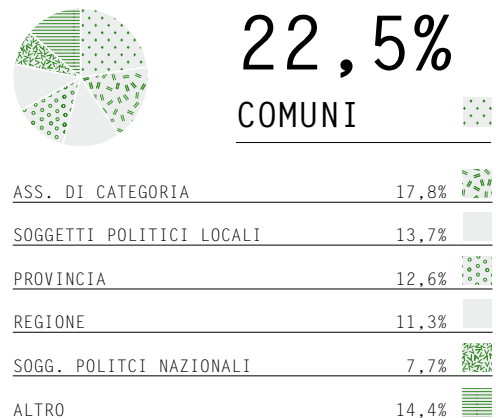
MOTIVAZIONI  
ALLA BASE DELLE CONTESTAZIONI



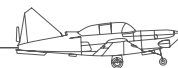
ORIGINE  
DELLE CONTESTAZIONI



ORIGINE  
DEL CONSENSO



## LE CONTESTAZIONI TERRITORIALI-AMBIENTALI IN ITALIA



**ENERGIA**

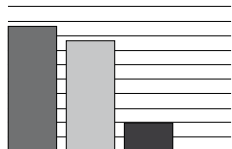
**RIFIUTI**

**INFRASTRUTTURE**

**ALTRO**

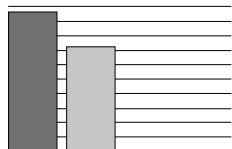
LOMBARDIA (46)

22 19 5 0



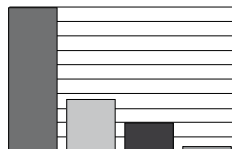
TOSCANA (42)

24 18 0 0



VENETO (40)

25 9 5 1



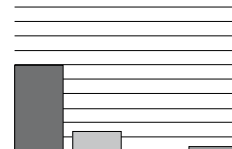
EMILIA ROMAGNA (31)

25 6 0 0



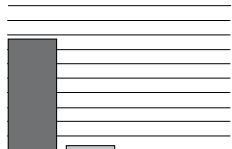
ABRUZZO (22)

15 6 0 1



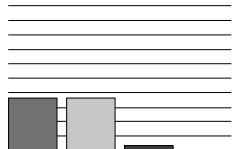
MARCHE (20)

19 1 0 0



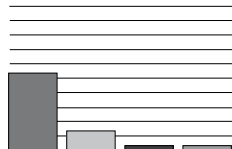
LAZIO (19)

9 9 1 0



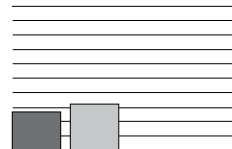
FRIULI VENEZIA GIULIA (18)

13 3 1 1



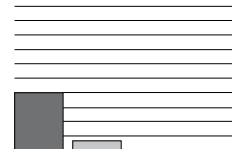
CAMPANIA (15)

7 8 0 0



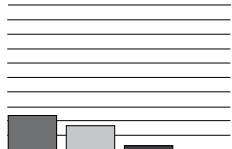
SICILIA (12)

10 2 0 0



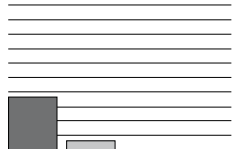
TRENTINO (11)

6 4 1 0



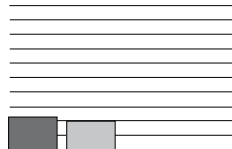
UMBRIA (11)

9 2 0 0



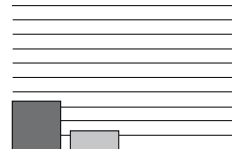
CALABRIA (11)

6 5 0 0



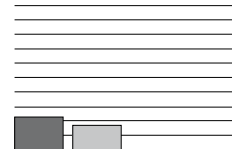
SARDEGNA (11)

8 3 0 0



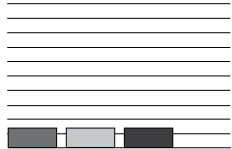
PUGLIA (10)

6 4 0 0



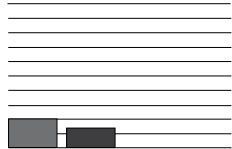
PIEMONTE (8)

3 3 3 0



LIGURIA (8)

5 3 0 0



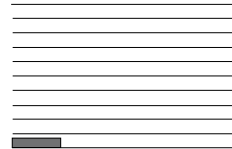
BASILICATA (6)

5 1 0 0



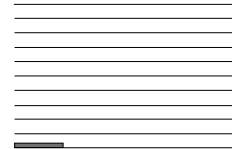
MOLISE (2)

2 0 0 0



VALLE D'AOSTA (1)

1 0 0 0



# SCELTE RAZIONALI E PUBLIC ENGAGEMENT PER LE INFRASTRUTTURE ITALIANE

di Ennio Cascetta

---

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

---

*fotografie*

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









# N

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

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

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

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



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

È evidente, dai valichi alpini alle autostrade, dalle ferrovie ai porti e agli aeroporti, che il traffico, i ricavi, gli effetti sull'ambiente e il territorio – in una parola, l'utilità – di ciascun progetto dipendono anche dal se e quando altri progetti saranno realizzati, con quale sequenza e quali modalità.

Insomma, una visione del sistema multimodale di trasporto per quello che è: un sistema, appunto. Poi ci sono i singoli progetti, le singole scelte. Anche in questo caso il livello di razionalità è spesso insufficiente. In molti casi manca uno studio di fattibilità tecnico-economica vero, fatto per definire la soluzione migliore confrontando alternative sostanziali, valutando impatti, benefici e costi, utilizzando fino in fondo le tecnologie ormai disponibili, esplorando i livelli di accettazione degli stakeholder.

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



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

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

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

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



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

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

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







# INFLUENZA, INCLUSIVITÀ, DELIBERAZIONE

di Paola Pucci

«QUESTI TRE REQUISITI RAPPRESENTANO CONDIZIONI IMPRESCINDIBILI PER COSTRUIRE UNO SPAZIO NEUTRALE PER IL DIBATTITO E PER IL CONFRONTO INFORMATO TRA LE DIVERSE POSIZIONI IN GIOCO, NECESSARIO IN ITALIA PER SUPERARE UN MODELLO DECISIONALE AD ACCESSO LIMITATO E BASSA TRASPARENZA. PER DARE LA POSSIBILITÀ AI TERRITORI, ALLE COMUNITÀ LOCALI E AGLI STAKEHOLDER NON SOLO DI PARTECIPARE AL PROCESSO, MA DI PRENDERVI PARTE CON LA CONSAPEVOLEZZA DI AVERE GLI SPAZI PER POTER INTERFERIRE NEL PERCORSO PROGETTUALE, CIOÈ PER POTER INCIDERE SUL PROGETTO E “FORZARE” LA DECISIONE».

*fotografie*

Esch Collection / Manuela Hoefer

# U

Un tema centrale per la fattibilità di grandi opere infrastrutturali in Italia riguarda l'innovazione delle procedure di consultazione, oggi inefficaci nel garantire qualità, equità e realizzabilità degli interventi.

I dati sulle opere contestate in Italia<sup>1</sup> confermano infatti la necessità di ricercare procedure di concertazione strutturate, ripercorribili e flessibili in grado di offrire trasparenza e diritti di accesso ai diversi soggetti in gioco nella fase di definizione del progetto.

L'importanza del tema non è legata solo alla necessità di costruire consenso intorno al progetto infrastrutturale e ridurre i conflitti, ma anche all'opportunità di innovare il processo decisionale in tema di infrastrutture e di incidere, così, anche sulla qualità dell'opera infrastrutturale.

Se trattiamo il problema della fattibilità politica di opere infrastrutturali osservando la natura e le forme che assumono le contestazioni legate alla realizzazione di infrastrutture, queste sono perlopiù riconducibili a:

- rivendicazioni di contenuto, legate cioè ai caratteri prestazionali dell'opera, alla sua utilità rispetto alle domande di mobilità espresse dai territori interessati, al suo ruolo all'interno di un disegno strategico di scala territoriale che, spesso, è assente e a cui l'opera dovrebbe appartenere per dirsi strategica;
- rivendicazioni di processo, legate cioè alle modalità, poco inclusive, con cui è stata pensata, progettata e messa in cantiere l'opera da parte degli enti competenti.

Entrambe le rivendicazioni restituiscono una doppia asimmetria che caratterizza il processo decisionale per le opere infrastrutturali. La prima è un'asimmetria nei ruoli tra amministra-

«L'importanza del tema non è legata solo alla necessità di costruire consenso e ridurre i conflitti, ma anche all'opportunità di innovare il processo decisionale in tema di infrastrutture e di incidere anche sulla qualità dell'opera infrastrutturale»

zioni centrali dello Stato, agenzie tecniche, da un lato, – che decidono il progetto e le sue caratteristiche tecnico-prestazionali ed economiche e ne salvaguardano i contenuti che diventano spesso requisiti non negoziabili<sup>2</sup>, anche all'interno dei previsti momenti istituzionali di confronto – e, dall'altro, le collettività locali.

La seconda asimmetria è di natura distributiva e riguarda il livello di irreversibilità dell'opera e l'inequiva distribuzione di benefici (diffusi su scala territoriale) e costi (concentrati localmente) che la sua realizzazione e la sua gestione comportano.

Questa doppia asimmetria disvela un problema strutturale più che procedurale all'origine dei conflitti legati a opere infrastrutturali in cui si confrontano interessi contrastanti delle istituzioni pubbliche che spesso impongono







come “un bene di pubblica utilità” l’infrastruttura, e le comunità locali che si mobilitano per la difesa dei propri territori con argomenti che, sempre più spesso, vanno oltre il cosiddetto “NIMBYismo”<sup>3</sup>.

Le risposte istituzionali hanno portato alcuni Paesi come la Francia e il Québec (con l’istituzionalizzazione di un *Débat public*) e la Gran Bretagna (con la revisione del *Code of practices on consultation*) a proporre procedure di consultazione pubblica, con gradi diversi di istituzionalizzazione e altrettanto diversificate modalità di coinvolgimento e partecipazione delle comunità, come anche con diversa capacità di incidere sul processo decisionale. In queste esperienze, l’elemento rilevante sembra essere la necessità di ricondurre entro regole trasparenti e ripercorribili il confronto tra posizioni contrastanti relative a progetti infrastrutturali.

Se è comune la finalità di costruire spazi di confronto tra le diverse posizioni in campo, diverso è tuttavia il senso che viene dato al processo deliberativo nelle esperienze avviate. Come dimostrano alcune riforme nelle stesse procedure di consultazione<sup>4</sup> per grandi infrastrutture, la finalità è andare oltre la consultazione formale, pensata per far partecipare il pubblico al dibattito sulla nuova opera, per proporre strumenti di natura deliberativa, capaci di far emergere argomentazioni e punti di vista contrastanti che, attraverso il confronto, trasformino i partecipanti da «consumatori interessati al proprio utile a cittadini difensori di beni comuni» (Baumann, White, 2010), proponendosi cioè come un esercizio di cittadinanza attiva (Della Porta, Piazza 2008).

«Bisogna passare da consultazioni pubbliche a processi deliberativi inclusivi, per garantire i quali diventa necessario rispettare tre requisiti normativi: l’influenza, l’inclusività e la “deliberazione”»

Si tratta di passare da consultazioni pubbliche a processi deliberativi inclusivi, per garantire i quali diventa necessario rispettare tre requisiti normativi (Hartz-Karp, 2007) quali l’influenza, l’inclusività e la “deliberazione” (*deliberativeness*). Sebbene siano requisiti comuni ai processi deliberativi inclusivi, tuttavia, nel caso delle grandi infrastrutture assumono declinazioni specifiche. L’influenza come capacità che i risultati della deliberazione abbiano un impatto sulle decisioni politiche, nel caso delle infrastrutture, si traduce nella necessità di garantire che il progetto contestato possa essere rifiutato o comunque profondamente modificato a partire da quanto emerso nella consultazione pubblica. In questo senso, l’importanza, soprattutto nella fase preliminare, di coinvolgere le competenze adatte a individuare e valutare ipotesi di tracciato diverse, confrontando le opportunità e i vincoli di ciascuna soluzione e le condizioni di fattibilità delle alternative in gioco, implica la necessità di costruire modalità strutturate per avviare «arene deliberative» (Bobbio, 2002).

L’inclusività e la rappresentatività della società civile<sup>5</sup> nelle procedure di consultazione per grandi infrastrutture in cui la “selezione” del pubblico avviene in base a metodi aperti, generando quindi spesso uno squilibrio nella composizione dei partecipanti (Fung, 2003; Bobbio 2004), rende necessario garantire anche «strumenti di partecipazione indiretti» che proteggano le «posizioni a favore del progetto», spesso sotto-rappresentate, così come gli interessi di scala sovralocale. Se numerosi sono gli strumenti e le metodologie sperimentate, tra le pratiche più diffuse emerge il dispositivo dei



*minipublics*<sup>6</sup> (Fung 2003 e 2006; Bobbio, 2004). La deliberazione, come processo in cui si confrontano idee, conoscenze e valori di diverse componenti della società civile in un dibattito informato, al fine di trovare un consenso basato sulla comprensione reciproca, per i progetti di infrastrutture può aver luogo solo a partire dalla condizione indispensabile di ricostruire e discutere le ragioni alla base del progetto. Questa condizione è necessaria per avviare un dibattito informato che costringa i soggetti coinvolti a giustificare e argomentare le proprie posizioni, consentendo una riformulazione e un'eventuale modifica di argomenti e opinioni precostituiti. Un dibattito informato ha due caratteristiche principali: crea uno spazio neu-

trale per la discussione, utilizzando facilitatori indipendenti e qualificati, e fa un uso appropriato delle competenze, avvalendosi di esperti per migliorare le informazioni a disposizione e contribuire ad allargare i temi e la scala del dibattito (Gastil & Levine 2005).

I tre requisiti (influenza, inclusività e deliberazione) rappresentano condizioni imprescindibili per costruire uno spazio neutrale per il dibattito e per il confronto informato tra le diverse posizioni in gioco, necessario in Italia per superare un modello decisionale ad accesso limitato e bassa trasparenza e per dare la possibilità ai territori, alle comunità locali e agli stakeholder non solo di partecipare al processo, ma di prendervi parte con la consapevo-





«Un dibattito informato ha due caratteristiche principali: crea uno spazio neutrale per la discussione e fa un uso appropriato delle competenze»

lezza di avere gli spazi per poter interferire nel percorso progettuale, cioè per poter incidere sul progetto e “forzare” la decisione.

Le condizioni perché questo possa avvenire passano attraverso la configurazione di regole per l'avvio di procedure strutturate di consultazione che si confrontino non solo con i contenuti di procedure internazionali che spesso hanno una difficile traducibilità entro il quadro normativo italiano, ma anche con gli esiti di esperienze innovative avviate in Italia su singole opere contestate (dal dibattito pubblico sul modello francese per la Gronda autostradale di Genova, ai progetti di compensazione ambientale del Passante di Mestre e dell'Autostrada pedemontana lombarda).

## NOTE

<sup>1</sup> Secondo Nimby Forum ([www.nimbyforum.it](http://www.nimbyforum.it)), in Italia sono 320 le infrastrutture e i grandi impianti oggetto di contestazioni da parte delle popolazioni locali.

<sup>2</sup> I limiti di quest'approccio – che ricalca il modello decisionale introdotto con la Legge Obiettivo – sono noti: mancanza di adattabilità, ancoraggio del decisore alle valutazioni iniziali, ragionamenti per analogia rispetto a casi conosciuti e spesso semplificati, focalizzazione su una soluzione tecnica, sottovalutazione delle trasformazioni ambientali indotte, ma anche della dimensione temporale di lungo periodo che accompagna la realizzazione di una grande opera, oltre alla debole apertura democratica (unico attore che decide, o piccoli gruppi chiusi).

<sup>3</sup> Perché le posizioni NIMBY tendono a bloccare i residenti in una posizione di illegalità (Jobert, 1998), le contestazioni locali sempre più spesso utilizzano argomenti di carattere generale per allargare il consenso intorno alle loro posizioni (dagli impatti sull'ambiente e sulla salute ai temi della protezione dell'ambiente, della riduzione dell'inquinamento, ecc.).

<sup>4</sup> Si vedano le riformulazioni nei contenuti della procedura di *Débat Public* in Francia, l'ultima delle quali in applicazione della cosiddetta “loi Grenelle II” (l. n. 2010-788 12 luglio 2010).

<sup>5</sup> Come ricorda Hendriks (2002, p. 3), «civil society can be defined as formal and informal associations and networks in society, which exist outside of the state [...] and differentiates between the different sectors according to “the degree to which they seek to influence the activities of the state”. It is important to note that there are differing interpretations of the idea of representation. [...] [Renn] discusses the theoretical foundations of six basic concepts of public participation, making apparent that they define representation in various ways, or don't require representation at all» (2008, p. 303).

<sup>6</sup> I “minipubblici” sono arene o gruppi di discussione costruiti attorno a temi specifici e formati da partecipanti scelti con modalità completamente causali. I partecipanti sono individuati per estrazione a partire da un campione della popolazione di riferimento (Fung, 2003).

# MOBILITECH

a cura di Emanuela Donetti

## CAR SHARING, CAR POOLING, PEER TO PEER

Auto elettriche, ibride, bi-fuel; gli Euro 4 sono già stati soppiantati dagli Euro 5. È vero che per mitigare gli effetti dell'inquinamento le innovazioni tecnologiche applicate all'apparato motore sono importanti. Ma sono soprattutto i nostri comportamenti a fare la differenza: scegliere il momento migliore per muoversi, sapere quando usare altri mezzi, parcheggiare lontano dalla ZTL. Oppure? Condividere i veicoli e ottimizzare l'uso dei mezzi commerciali: come? Con il *car sharing* (il "noleggio breve" di auto pubbliche), il *car pooling* (la condivisione dei viaggi, su percorsi comuni come ad esempio il casa-ufficio), o il *peer to peer* (una sorta di "prestito a pagamento" o di "noleggio casalingo" delle automobili private). In tutta Italia è possibile condividere i viaggi, e magari anche la spesa del pieno e al casello, tramite siti come [www.carpooling.it](http://www.carpooling.it). Basta iscriversi, segnalare il percorso che si intende fare, e i posti disponibili in auto. A chi cerca invece un passaggio, dopo l'iscrizione non servirà altro che scegliere il percorso più consono alle proprie esigenze.



[carpooling.it](http://carpooling.it)

[it.waze.com](http://it.waze.com)

[itunes.apple.com/it/app/ineedfuel/id308696271?mt=8](http://itunes.apple.com/it/app/ineedfuel/id308696271?mt=8)

[plugsurfing.co.uk](http://plugsurfing.co.uk)

[carstations.com](http://carstations.com)

[chargepoint.net](http://chargepoint.net)

## LA STRADA E IL RIFORNIMENTO? LI SCEGLIE LO SMARTPHONE

Per città che si trasformano in Smart City dovremo presto trasformarci in "smart cittadini". Calcolare l'approvvigionamento energetico, trovare strade in territori mai visti prima, mandare e-mail dal cellulare sono solo i primi passi della trasformazione che le decine di application per smartphone o tablet già disponibili oggi compieranno sul nostro comportamento nell'ambiente urbano.

Le indicazioni stradali più innovative? Ci pensa Waze, app mobile gratuita che permette a chi guida di ottenere indicazioni stradali "via voce" e aggiornamenti sul traffico in tempo reale. Da pochissimo è anche per Blackberry. Il sistema è auto-apprendente, generato dalla community: in coda in autostrada, basta segnalare su Waze l'inizio dell'ingorgo, e magari fotografarlo. Info e immagini vanno in diretta online e condivise dagli automobilisti che seguono, che possono scegliere se cambiare strada o mantenere la direzione.

Siete in riserva? iNeedFuel è l'applicazione per iPhone che tiene a "portata di dito" tutti i distributori di carburante della zona. È possibile scegliere tra benzina, gasolio, GPL e metano: quello più vicino, quello più economico. Autogas Europe (2,39 €) raccoglie tutti i distributori europei di gas per auto e avverte con un segnale sonoro quando ci si trova nelle vicinanze di un distributore GPL o metano. Per chi è "elettrico", si trova Plugsurfing, gratuita e interattiva: la community inserisce i punti di ricarica sul territorio, pubblici e privati. L'app consente all'utente di connettersi con il proprietario via telefono, mail o SMS e accordarsi per collegare l'auto alla rete elettrica. Funzioni simili anche per CarStations e ChargePoint.





## BIKEDISTRICT



E in città? Sono sempre più diffusi i sistemi di *bike sharing* per spostarsi all'interno dei centri storici o per brevi distanze in città lasciando l'auto parcheggiata, magari fuori costosa o vietatissima Zona a Traffico Limitato. E una volta sganciate le bici cosa fare? A Milano è in fase di sperimentazione la piattaforma BikeDistrict, un servizio di calcolo di itinerari ciclabili sul territorio comunale. Si può scegliere tra “*percorso diretto*”, che si limita a minimizzare la distanza percorsa tenendo conto esclusivamente dei sensi unici, e “*percorso ciclabile*” adatto alle due ruote, che evita strade eccessivamente trafficate, quelle con asfalto rovinato o con rotaie, con troppi semafori e incroci. Tra le info aggiuntive, le caratteristiche del manto stradale (pavé, sampietrino, asfalto, terra battuta, ciottolo), la presenza di scalinate e di ciclofficine sul percorso. Non mancano info sul servizio BikeMI, con il numero di mezzi disponibili per stazione, e di stalli liberi dove lasciare la bici dopo l'uso.

bikedistrict.org  
bikemi.com

## VIAGGIARE 3.0

Organizzare un viaggio è cosa impegnativa. Per non trovarsi sperduti tra prenotazioni, alberghi e percorsi, lo smartphone è diventato uno strumento imperdibile, un vero sostituto interattivo delle guide turistiche “come ce le ricordiamo”.

Sono molte le guide turistiche in versione app, a portata di cellulare, free o a pagamento. Qui segnaliamo tripwolf, app che permette di scaricare sul proprio smartphone le indicazioni turistiche di qualsiasi luogo del mondo, rendendole disponibili sia online che offline, e quindi senza doversi preoccupare dei costi di roaming. Indica percorsi stradali, le mappe dei mezzi pubblici o della metropolitana, i parcheggi più vicini. L'app è collaborativa: l'utente può aggiungere commenti, fotografie e indicazioni, anche quando la connessione dati è disattivata. Ma questo non è tutto. Tripwolf ha anche una funzione in Augmented Reality, nella sua versione free. Basterà inquadrare piazze, strade e monumenti per conoscere storia e tradizioni



del territorio o anche solo per avere il numero di telefono del ristorante inquadrato.

E se la realtà aumentata prende la mano, c'è il “navigatore universale”: Wikitude World Browser. Una piattaforma che, grazie a un algoritmo complicato dai risultati sorprendentemente divertenti, permette di scoprire il mondo intorno in un modo completamente diverso dal solito. Come con Tripwolf, basta inquadrare il paesaggio intorno, urbano o extraurbano: in questo caso però Wikitude pescherà su internet tutte le informazioni e i contenuti aggiuntivi per indicare, spiegare e raccontare il luogo dove ci si trova.

tripwolf.com  
wikitude.com

# IN TOUR CON... ARISA

LA CANTANTE DI PIGNOLA, IN BASILICATA,  
IN TOUR IN GIRO PER LA PENISOLA,  
RACCONTA A AGORÀ IL SUO RAPPORTO  
CON IL VIAGGIO E LA STRADA



di Alberto Campo

---

*fotografie Arisa*

## A

Arisa – al secolo Rosalba Pippa – è uno dei volti nuovi nella scena pop nazionale. E non solo in termini strettamente musicali, visto che ha fatto capolino sia in televisione (da *Victor Victoria* a *X-Factor*), sia al cinema (recitando in *Tutta colpa della musica* di Ricky Tognazzi), oltre a debuttare come scrittrice con *Il paradiso non è granché*. Personaggio schietto e per niente artefatto, deve a queste caratteristiche d'immediatezza senza filtri il suo successo. Anche le interviste prendono così una piega insolita: la si chiama al telefono ed eccola impegnata nel bel mezzo di un trasloco, con relativi rumori di fondo e interruzioni per dare indicazioni su dove vadano accatastate le cose. «Io le chiamo "interviste verità", – dice – capita che le faccia quando sono dal parrucchiere e si senta il rumore del phon, oppure mentre cucino; in questo caso sto traslocando».

#### Dove ha preso casa, a proposito?

Da qualche tempo vivo a Milano e sono molto contenta di starci: è una città riservata e ti permette di fare questo lavoro in tranquillità; la gente è discreta ed è abituata a vedere una persona sul pianerottolo di casa e il giorno dopo in televisione. Riesce a farmi stare coi piedi per terra. Adesso ho comprato questo bilocale piccolo piccolo vicino a Parco Sempione e appena ci sono entrata ho fatto aprire un buco nel muro per far passare la luce. Prima stavo in affitto in un alloggio di 120 metri quadrati, poi ho pensato che tanto valeva spendere quei soldi per pagare un mutuo: un tipico ragionamento contadino, e del resto io arrivo da quel mondo... Il problema è far stare le cose che avevo nell'altro appartamento in questo, che è grande la metà. Spero di farcela.

**Parlando di luoghi, visto che girando l'Italia**



Dal trionfo a Sanremo 2009 tra le Giovani Proposte con *Sincerità*, Arisa ha conquistato il secondo posto a Sanremo 2012 con *La notte*.

#### per concerti deve averne visti parecchi: quale l'ha più impressionata?

La Sardegna è sicuramente uno dei posti che mi ha incuriosito e affascinato di più: è come se i sardi vivessero in un mondo a parte, hanno le loro tradizioni e un dialetto per me abbastanza incomprensibile. Pur facendo parte dell'Italia, non sembra che sia così: è quasi come andare all'estero, sono un'etnia a parte. In genere mi piacciono i posti in cui si fanno pochi convenevoli, dove riesci a entrare in contatto diretto con la gente che ci vive: dei luoghi, più della bellezza, mi colpisce la diversità, quando c'è...

#### Strana vita quella del musicista: trascorre più tempo in viaggio che sul palco. Ne trae in qualche modo ispirazione?

Sì, e ringrazio il cielo di avere la fortuna di andare così tanto in giro: viaggiare fa sì che le esperienze si triplichino, rispetto a quante ne vive una persona che conduce un'esisten-





---

«VIAGGIARE FA SÌ  
CHE LE ESPERIENZE  
SI TRIPLICANO RISPETTO  
A QUANTE NE VIVE UNA PERSONA  
CHE CONDUCE UN'ESISTENZA  
ABITUDINARIA»

---

za abitudinaria. Siamo in continuo movimento, conosciamo molta più gente e vediamo molti più posti.

E ogni nuova esperienza, anche solo sentir parlare qualcuno in maniera diversa, oppure osservare altri modi di fare, è fonte d'ispirazione.

**Che mezzi usa per spostarsi da una città all'altra?**

Nei primi tempi andavo in furgone insieme alla band, poi però ho cominciato a viaggiare in auto: dovendo fare anche televisione, avevo bisogno di un mezzo con cui muovermi in modo indipendente.

**Quale sensazione ricava da questa esistenza un po' nomade?**

Noi artisti cerchiamo il futuro ovunque e proponiamo la nostra musica in qualsiasi posto sia ben accetta, quindi dobbiamo essere necessariamente sempre in movimento. Siamo dei precari di lusso: facciamo un lavoro molto ben pagato, che però non si sa quando comincia e non si sa quando finisce. Questa è la condizione che viviamo: è un mondo pieno di meteore, gente che dura poco anche se magari ha dimostrato di valere.

**È più simile a un viaggio comporre canzoni o scrivere un libro?**

Scrivere un libro è spesso un viaggio nel passato, che viene esaminato e metabolizzato: *Il paradiso non è granché* l'ho scritto perché avevo delle cose da raccontare. Scrivere canzoni è un'altra cosa: io la faccio per non darla vinta al silenzio, non potrei non farlo. Uso le canzoni per comunicare i miei stati d'animo. Viviamo in tempi frenetici, le persone sono prese dai loro problemi e c'è sempre meno voglia di confrontarsi: attraverso una canzone diventa

più facile, confidi te stessa e chi ascolta magari ritrova il suo vissuto in quello che canti.

**Quanto è stato lungo il viaggio mentale da Pignola (il paesino della Basilicata in cui è cresciuta) al palco dell'Ariston di Sanremo?**

È stato lungo, ma neanche tanto. Diciamo che il tempo è passato in fretta perché non avevo la brama di arrivare, volevo solo perseguire un obiettivo per me stessa. Io dico che sono nata per cantare, non per essere famosa. Facevo concorsi per confrontarmi con altri ragazzi e perché volevo approfittare degli stage che venivano organizzati per i partecipanti, visto che a pagamento non me li potevo permettere. È stato un viaggio dentro me stessa, che continua tuttora, nella rielaborazione di emozioni, sensazioni e impulsi che arrivano in continuazione dal mondo esterno.

**Il primo viaggio importante che ricorda?**

Quando un viaggio è importante, lo capisci solo a cose fatte, dopo esserti resa conto di dove ti ha portato. Ricordo con grande nostalgia i viaggi da pendolare che facevo da piccola verso il mare, a Linosa Marina, nel tarantino. Eravamo una vera e propria carovana di auto, una dietro l'altra: 127 o Panda con sopra il portapacchi... Ci fermavamo nelle piazzole di sosta e mia mamma distribuiva panini a tutti.

**E che luoghi vorrebbe visitare, invece?**

Vorrei tanto andare in Egitto: mi attrae perché me l'hanno fatto uscire dalle orecchie a scuola a forza di studiare, e quindi ho voglia di visitarlo, altrimenti rimane tutto sulla carta. E poi mi piacerebbe molto andare a Gerusalemme. O nei posti caldi che si vedono nelle riviste, quelli in cui non riesco mai ad andare perché mi manca il tempo.



# CYBER CARTOLINE

---

a cura di Ilaria Turba





UN TOUR A TAPPE LUNGO  
LE AUTOSTRADE ITALIANE  
E UNA RACCOLTA DI VEDUTE  
CHE ABITUALMENTE  
RESTANO AI MARGINI

---





A12 GENOVA QUINTO  
KM 12

---



SCOLMATORE  
DELL'ARNO  
-  
30Km circa,  
nasce a valle  
di Pontedera

A12 STAGNO (PI)  
KM 165

---

GOLFO PARADISO



A12 SORI (GE)  
KM 20



A12 BEVERINO (SP)  
KM 80



PHARAGMITES AUSTRALIS

A12 RAPALLO (GE)  
KM 30



# ATTRAVERSARE I PERCORSI AUTOSTRADALI E I PAESAGGI IN MODO NUOVO



A12 CARRARA (MS)  
KM 112



A12 RAPALLO (GE)  
KM 25

# CYBER CARTOLINE

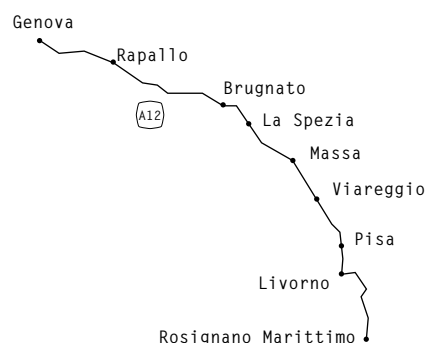
GRAN TOUR VIRTUALE DELLE AUTOSTRADE ITALIANE

*un progetto di Ilaria Turba*

Gran parte del territorio italiano e l'intera rete autostradale sono stati minuziosamente geo-fotografati a 360°. In ogni istante è possibile accedervi con una semplice connessione internet e Google Street View. Questa duplicazione della realtà permette di viaggiare, o meglio attraversare, virtualmente, i percorsi autostradali e i paesaggi circostanti in modo nuovo. Il tempo di osservazione è dilatato in base alle proprie necessità e si moltiplicano i punti di vista: non si è più condizionati dallo sguardo concentrato in avanti verso la direzione di marcia. La visione del paesaggio è fuori dall'abitacolo dell'auto, ed è quindi possibile la "navigazione" e "osservazione" in ogni direzione, senza i limiti dei riquadri dei finestrini. Il progetto di ri-fotografare con Google Street View e farne una raccolta insolita di "immagini-cartoline di viaggio" nasce dall'interesse di mostrare, grazie alla lentezza e alla modalità dell'esplorazione, un paesaggio apparentemente secondario, in cui monumenti e grandi orizzonti lasciano posto a piccoli borghi, confini delle città, cascate e case isolate, vegetazione ordinata decorativa e vegetazione spontanea residuale che cambiano ogni chilometro insieme al paesaggio. In questo attraversamento nel paesaggio naturale e antropizzato è possibile imbattersi anche in stranezze, legate a incontri del caso o a scoperte fortuite. Questa rubrica - che parte con il primo numero di Agorà e proseguirà sui prossimi - è allo stesso tempo un tour a tappe lungo le autostrade italiane e una raccolta di vedute che abitualmente restano ai margini, non solo fisici, dell'autostrada, ma anche della percezione stereotipata che spesso si ha del territorio italiano.

© All images from Google Street View

A 12



PERCORSO 1

**A12 - Autostrada Azzurra**  
Genova Nervi-Rosignano Marittimo

L'autostrada A12, detta anche "Autostrada Azzurra", è stata aperta al traffico in diverse fasi: 1969, 1975, 1993. Ha origine dall'autostrada A7 e, lasciata la città di Genova, percorre a mezza costa la Riviera Ligure di Levante, toccando le città di Rapallo, Chiavari e Sestri Levante per poi staccarsi dalla costa e insinuarsi nell'entroterra, nella verdeggiante Val Vara, e giungere a La Spezia. L'A12 prosegue in territorio toscano passando da Carrara, Massa e Viareggio; dopo Pisa, l'autostrada volta le spalle al mare per un breve tratto verso l'interno, toccando Collesalveti e l'allacciamento con la superstrada Firenze-Pisa-Livorno. Termina nei pressi di Rosignano Marittimo, in provincia di Livorno, dove si collega con la storica via Aurelia.



---

 AUTOSTRADE DEL GUSTO
 

---

# A11 FIRENZE-MARE

---

 DI SILVIA CERIANI
 

---

Al momento della sua realizzazione, tra il 1928 e il 1932, la A11 o “Firenze-Mare” suscitò accese proteste da parte della popolazione locale. Le auto erano ancora un lusso per pochi ed era evidente che la nascita di un’arteria a scorrimento veloce avrebbe avvantaggiato solo la classe benestante, che poteva permettersi la macchina e le ferie a Viareggio o Forte dei Marmi. Inoltre, nel pieno della battaglia del grano fascista, si temeva che l’autostrada avrebbe sottratto terreni fertili all’agricoltura, e non tutti i contadini erano nella posizione d’influenzare un cambiamento del progetto originale con le loro rivendicazioni.

La A11 attraversa probabilmente l’area più densamente urbanizzata e industrializzata di tutta la Toscana – scorre nella pianura dell’Arno, poi nella piana tra Prato e Pistoia, quindi nella Valdinievole e nella piana di Lucca e giù fino a Pisa –, eppure a ben guardare la velocità e il cemento non hanno completamente sradicato tutte le produzioni tradizionali, né l’idea di un’agricoltura sostenibile a basso impatto ambientale, né la possibilità di alcune soste fuori dal tempo, a patto di potersi concedere qualche breve divagazione dal tracciato autostradale. E allora in viaggio, partendo dal mare per arrivare a Firenze, dando al nostro incedere un andamento sincopato, condizionato dalle uscite, e ovviamente dai sapori.

A 24 km dalla partenza, svoltando per **Capanori** ci si addentra nella piana di Lucca fino alle sue propaggini collinari, una zona storicamente vocata alla coltivazione dei cereali e dei fagioli, come attestano molte ricette lucchesi come la zuppa frantoiana o la minestra di farro, che vedono la compresenza di questi ingredienti. Un lungo lavoro di selezione e ricerca ha determinato il recupero di 17 varietà di fagioli tradizionali della zona, tra cui il lupinaro, il cannellino di San Ginese, il mascherino e soprattutto il rosso di Lucca, di sapore intenso e deciso e pasta molto morbida, il cui seme è caratterizzato – come dice il nome – dalla

---

 fotografie  
145








colorazione rossa con striature che vanno dal vinaccia scuro al nerastro. Gli orticoltori impegnati nel lavoro di tutela e valorizzazione di questo patrimonio culturale collettivo sono associati nella cooperativa l'Unitaria.

Anche l'uscita **Montecatini Terme** parla la lingua dei legumi. Si prosegue verso nord, in direzione Pescia, dove in piccoli fazzoletti di terra lungo il torrente omonimo si coltiva il fagiolo di Sorana, piccolo e dalla buccia sottilissima, "piattellino", cioè di forma schiacciata e lievemente arcuata. È un legume sapido, molto digeribile, che rende al meglio se cotto a fuoco lento nel fiasco, con aggiunta di acqua poco calcarea e non clorata, uno spicchio d'aglio e salvia. In quest'area nota un tempo come Valleriana, "zona ricca di ruscelli", a un'altitudine che va dai 200 ai 750 metri questo fagiolo ha trovato il proprio *terroir* d'elezione, favorito da un'ottima esposizione solare e terreni ben drenati e sciolti. La produzione annua è irrisoria (il che giustifica il prezzo di vendita), ma attenzione: fuori dalla zona di produzione fiorisce un mercato del "falso", che spaccia come fagioli di Sorana legumi dozzinali e mediocri. La stessa sosta vale anche un pecorino prodotto col latte della massese, una razza ovina autoctona toscana. Meno conosciuto dei pecorini di Pienza o di Siena, è caseificato da una ventina di allevatori-casari, riuniti nel Consorzio montagne e valli di Pistoia, e rappresenta una rarità assoluta nel panorama caseario toscano, in quanto ottenuto da latte crudo non pastorizzato. Ne esistono più varianti, secondo il grado di stagionatura – fresco (da 7 a 20 giorni), abbucciato (35 giorni) e da asserbo (da tre mesi a un anno) – e la complessità di sapori, che vanno da note erbacee e latte nelle forme più giovani a profumi più pungenti, piccanti e animali nei caci più stagionati. Dallo stesso latte si ricavano anche il ravaggiolo e la ricotta, da consumare freschissimi.

Sempre all'insegna dei sapori, il tratto della A11 vede anche una bella concentrazione di osterie. La sosta consigliata è all'Osteria Bonanni, luogo di cucina semplice e accoglienza sincera

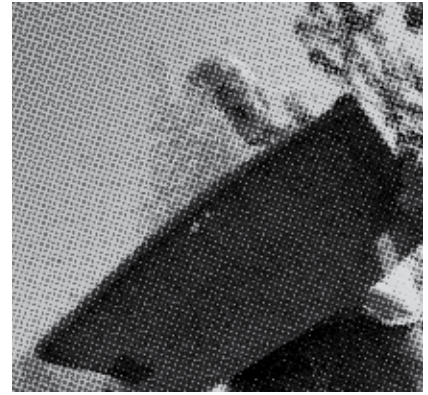
E via verso un'altra uscita, **Prato Ovest**, sulle tracce di una mortadella antica, prodotta in origine con le carni scartate dalla preparazione dei salami e i tagli suini di seconda scelta. La sua produzione, abbandonata per qualche tempo, è ripresa una trentina di anni fa per impulso di un salumificio cittadino e successivamente di altri norcini che l'hanno adattata ai gusti attuali, puntando sulla scelta delle carni (suini nazionali, preferibilmente biologici), sulla messa a punto di una concia (aglio, macis, pepe, coriandolo, cannella, garofano, alchermes) più delicata che in passato, che conferisce al salume una particolare coloritura rosata tendente all'opaco, sull'uso limitato di conservanti e l'insacco in budello naturale. L'abbinamento perfetto per questo prodotto sono i fichi della varietà dottato, coltivati nella vicina Carmignano, e la bozza pratese, un pane locale.

Sempre all'insegna dei sapori, il tratto della A11 vede anche una bella concentrazione di osterie. La sosta consigliata non è propriamente "comoda" – prevede una deviazione di circa 25 km dall'uscita **Prato Est** in direzione sud, fino ai rilievi collinari di Montelupo Fiorentino –, ma merita per la tipologia di ristorazione che rappresenta, cioè di una trattoria annessa a una bottega di alimentari. L'Osteria Bonanni è un luogo di cucina semplice e accoglienza sincera, dove ancora si respira quella promiscuità tra ristorante e magazzino che tanto mi piace. Sorvolate sugli antipasti, perché qui quel che merita sono i primi (pappa al pomodoro, ribollita, pappardelle al ragù di lepre o cinghiale, zuppe di farro) e i secondi (trippa, bracioline alla livornese, stoccafisso). Un avvertimento, doveroso, per quanto riguarda i contorni: se ordinate una "occhiata" di finocchi, pomodori, fagioli di Sorana, sappiate che il concetto di assaggio qui non lo conoscono proprio, e che le porzioni sono generosissime come i condimenti!



## AUTOSTRADE DEL GUSTO

C



## COSA COMPRARE

**FAGIOLO ROSSO DI LUCCA - PRESIDIO SLOW FOOD**

**Area di produzione:** comuni di Lucca, Capannori e Porcari (LU).  
**Stagionalità:** raccolta tra agosto e settembre, una volta essiccato è disponibile tutto l'anno.  
**Responsabile del Presidio:** Marco del Pistoia, slowfoodcompitese@gmail.com, 0583-496753.

**FAGIOLO DI SORANA - PRESIDIO SLOW FOOD**

**Area di produzione:** valle del torrente Pescia nel comune di Pescia (PT).  
**Stagionalità:** raccolta tra agosto e settembre, una volta essiccato è disponibile tutto l'anno.  
**Referente dei produttori:** Renzo Malvezzi, renzo.malvezzi@toscanallevatori.it, 0571-584115.

**PECORINO DELLA MONTAGNA PISTOIESE - PRESIDIO SLOW FOOD**

**Area di produzione:** comuni di Borgo a Buggiano, Cutigliano, Lamporecchio, Montale, Pescia, Pistoia, Piteglio, Quarrata, Sambuca Pistoiese, San Marcello Pistoiese (PT).  
**Stagionalità:** si può trovare tutto l'anno, ma la tipicità si esprime al meglio in primavera e autunno.  
**Referente dei produttori:** Renzo Malvezzi, renzo.malvezzi@toscanallevatori.it, 0571-584115.

**MORTADELLA DI PRATO - PRESIDIO SLOW FOOD**

**Area di produzione:** comune di Prato e di Agliana (PT).  
**Stagionalità:** tutto l'anno.  
**Referente dei produttori:** Carlo Conti, info@salumificio-conti.com, 0574-630192.

## DOVE MANGIARE

**OSTERIA BONANNI**

Montelupo Fiorentino, Via Turbone 9, 0571-913477, chiuso domenica a pranzo e lunedì.

**I DIAVOLETTI**

Capannori, Stradone di Carmigliano 302, 0583-920323, chiuso il mercoledì.

**MONTE A PESCIA DA PALMIRA**

Pescia, Via del Monte Ovest 1, 0572-490000, chiuso il mercoledì.

**IL FIENILE**

Montale, Via Martelli, 0573-590624, chiuso il martedì.

**CIBBÈ**

Prato, Piazza Mercatale 49, 0574-607509, chiuso la domenica.

## PRESIDI SLOW FOOD

1



2



3



4

1 **FAGIOLO ROSSO DI LUCCA**2 **FAGIOLO DI SORANA**3 **PECORINO DELLA MONTAGNA PISTOIESE**4 **MORTADELLA DI PRATO**



«AS THE FIRST PRIVATE  
INVESTOR IN THE WORLD  
IN THE FIELD OF TRAFFIC  
INFRASTRUCTURES, WE FELT THE  
NEED AND THE RESPONSIBILITY  
TO PROVIDE A “PLACE” (OR  
RATHER, AN *AGORÀ*) WHERE  
DIFFERENT VIEWS CAN BE  
COMPARED AND POINTS OF  
SYNTHESIS FOUND, BASED  
ON DEEPER KNOWLEDGE AND  
PONDERED CONSIDERATIONS»

---

G. Castellucci

# agorà

IDEAS FOR FUTURE MOBILITY

N° 01 - OCTOBER 2012

ENGLISH VERSION

## EDITORIAL

by Giovanni Castellucci

«The first issue of Agorà deals with one of the most controversial issues: that of the relationship between infrastructures and growth, in an attempt to emerge from the dualism between two extremes.»

**T** Their concreteness, their strong symbolic power, their irreversibility (for better or for worse), their ability to affect the lives of each of us and, last but not least, their extremely high cost have always put infrastructures in a central position in public debate and collective feeling. A sharing of mind and of voice, I would say, over and above other topics that are equally (if not more) important for the future of the collectivity.

Therefore, all citizens are able to form an opinion concerning infrastructures based on a minimum amount of information or personal experience. But it is equally likely for intermediaries of consensus to develop scenarios or hypotheses about the future impact of an infra-



structure without having to answer for the actual effects of the same. An additional variable must be added to all this, making the infrastructure debate even more complex. As for the “financialization” (i.e., the affirmation of the Keynesian deficit spending and the development of tools for project financing), before it was each generation that paid for the infrastructure it developed, which was left as a legacy to the successive generations. This is no longer the case today. The cost of the work can be transferred to future generations, through the transfer of public debt or the payment of a fee for its use. And this element adds a new dimension to a debate; due to the “nationalist/popular” nature of the topic, ideologization and oversimplification often tend to prevail, sometimes bordering on real mystifications (relevant or not). As the first private investor in the world in the field of traffic infrastructures, we felt the need and the responsibility to provide a “place” (or rather, an *agorà*) where different views can be compared and points of synthesis found, based on deeper knowledge and pondered considerations. And we decided to

make this place accessible by distributing it to the general public, as well as to stakeholders, institutions and opinion leaders. The first issue of Agorà deals with one of the most controversial issues: that of the relationship between infrastructures and growth, in an attempt to emerge from the dualism between two extremes. On the one hand, there is the side under the “Keynesian” label, which theorizes the direct relationship between spending and growth through the so-called “multiplier effect,” valorizing the expense and not its effects. On the other hand, there is the belief that the state should use the utmost room for maneuver possible in soft investments (e.g. in education and research). In both cases, if these theses were applied in a fundamentalist manner they would both be fatal to the economy and to the future of our country. My hope, starting with the first issue of Agorà, is that the encounters in this physical and virtual “square” can help build a vision geared towards what our country desperately needs: increased competitiveness of the manufacturing and tourism sectors, and greater inter-generational equity.

## THE CONSENSUS BUILDING APPROACH

One of the greatest world experts on decision-making, and founder of the Consensus Building Institute, explains to Fluxus the opportunities of creative problem-solving in settling disputes and conflicts.

by Lawrence Susskind

**C**onsensus building is an approach to group decision-making that puts a premium on problem-solving. Most people approach group decision-making (whether in a committee, a club, a locality, a community-of-faith, a legislative body, or any other kind of assembly) with the idea that majority rule is their only option. That is, 51% can be happy, but the other 49% will not get what they want. My question is, “Why?” To me, it makes more sense to seek unanimity, and then, if necessary, to settle for overwhelming agreement once every effort has been made to resolve differences creatively. The most important problem in group decision-making is how to invent a way of meeting the most important

interests of all the parties likely to be affected by a decision. I would never start out with the goal of achieving a bare majority. If a group doesn’t aim for more than that, it will have no chance of achieving something better. The typical arguments against consensus building are (1) the process takes too long, (2) there are two sides to every question and people will always disagree, and (3) consensus building produces lowest common denominator agreements - meaning bad agreements. As it turns out, all three assumptions are wrong. Consensus building usually begins with a timetable that all participants have helped to set. If a group gives itself two weeks to work something out, then they either reach an agreement within that time or revert to whatever the “standard” way of reaching agreement would otherwise be. I have seen some of the most complicated disputes in the world settled within a relatively short period when the parties involved make up their minds to live with the schedule they have helped set. Consensus building should never begin with an open-ended schedule or a deadline imposed by outsiders. The notion that there are “two sides” to every question is very misleading. While newspapers act as if this is true, in real life we know that there are an infinite number of ways of reframing any disagreement or choice that must be made. When people want to find a mutually advantageous way of proceeding, in spite of their differences, they have to find a way to re-







formulate the question or link a response to the initial question with promises on other things. So, either-or choices can always be presented in a way that leaves room for creative problem-solving. The lowest common denominator argument also misses the point. Any agreement that is better for all sides than what no agreement would otherwise leave them with, is a good agreement. This typically involves “packaging” various options or making trades. Thus, there is no “common denominator” involved. Skilled negotiators know that adding issues or breaking a single issue into sub-parts is the key to building consensus. For example, if we are negotiating how much I will pay you for something you have that I want, price is not the only issue we ought to be talking about. When I pay the money, how I pay you, and what else I might buy from you can reframe the initial discussion entirely. If you want to “book” the sale now (because your commission this quarter depends on the price I am willing to pay), but you don’t mind if I pay that amount over a year or two (with low or no interest),

we can reach an easy buy-sell agreement. This is accomplished by exploiting differences in our attitudes toward the “time value of money.” You don’t care when I pay, you just want me to agree to the higher price now. I would be willing to pay a higher price if I don’t have to complete the sale for 24 months. The price we agree upon has different meaning to each of us. That’s not a lowest common denominator agreement at all, that’s using differences in how we value things to reach consensus. The same is true in much more complex multiparty, multi-issue negotiations. For instance, one group of residents might be opposed to a redevelopment project in their neighborhood. If the choice is framed in yes or no terms, then they are against the project. However, if spokespeople for a number of “sides” are allowed get together with the help of a skilled facilitator they can explore an array of related questions (including whether some improvements that the neighborhood has wanted for a long time might be paid for by the project developer, whether those who live near the site might be compensated for whatever disruption

they might experience, and whether the design of the redevelopment might be changed to respond to neighborhood concerns). These kinds of voluntary negotiations can help generate agreements that are better for everyone (including the developer) than what was initially proposed. Again, that’s not a lowest common denominator agreement that anyone is forced to accept for the good of the group; rather, it is a package that must create more value for almost everyone than what is likely to happen if no agreement is reached and the usual political and legal process plays out. In my new book with Mari- anella Sclavi, *Confronto Creativo. Dal diritto di parola al diritto di essere ascoltati*, we provide more detailed evidence about the advantages of a consensus building approach in a wide variety of group decision-making situations. Often, the key to consensus building is the involvement of a neutral party, trusted by everyone, who can help structure a problem-solving effort (with the permission of the parties themselves). Around the world we see the emergence of professional neutrals, called mediators, who

serve at the pleasure of the disputants. Because they have the relevant skill and temperament, they can turn confrontations into consensus building opportunities. If I am correct, why isn’t this approach to group decision-making used more often (in either the public sector or in business)? That is, why don’t people who disagree engage in informal problem-solving, assisted by a professional neutral, aimed at achieving a voluntary consensus? One reason is that most people are unaware that consensus-building is an option. Second, most people haven’t developed their problem-solving capabilities. Finally, people in positions of power like to exercise control (even when it leads to costly and time-consuming deadlocks that are not in their self-interest). You can change this! The next time you are in a group decision-making situation, ask whether the parties might prefer to adopt a consensus building approach. Suggest that they set a deadline, seek the help of a mediator and try to find a way of resolving their differences that will leave almost everyone better off.

## THE SOLUTION? FINALIZED PUBLIC DIALOGUE

There needs to be a new approach to create consensus building in the processes of physical transformation of Italian territories. This new process should be aimed at producing consensus *ex ante* in order to avoid both decision-making stalemates and the exhausting and expensive compensatory pathways to be established during construction. "By getting the essential increase in territorial infrastructures and community services back on the track of social involvement, we will be able to go back to being a country that understands the innovative scope of its networks."

by Giuseppe Roma

**I**n a country with a shortage of infrastructures, it is necessary to understand the deep reasons for which public opinion and the social body, instead of thwarting and denouncing the supply deficit, end up accommodating (if not determining) postponements and delays of the investments for networks and public works.

Dissent concerning infrastructures is widespread in Europe, and has been present historically for many decades. The last twenty years, however, have been particularly negative.

The complex procedural framework related to the planning of networks has never taken into account the variables that determine the social impact of the works. Intervening to mitigate any opposition in the construction phase of the advanced planning, the results have almost always been negative in Italy, both for the prolongation of time and the increases in the cost of the works. We therefore need to initiate the techniques of

*consensus building* in infrastructure planning in our country as well. The need is even more urgent seeing as there are background elements that make the intervention for the production of collective goods particularly complicated.

Ever since the early nineties, when government spending became subject to constant revision for its containment, the competition to capture the public financial resources has been exacerbated. It is as if society had chosen to "individually" re-appropriate the available resources, to defend pensions, health care and assistance and every other type of direct transfer to the individual, while renouncing the improvement of public goods, of which the infrastructures constitute the most important and certainly the most expensive part.

That fact has also exasperated the great Italian ability to act on the moment, to respond forcefully to the crisis by adopting short-term strategies. We have always been an "adaptive" society that tends to neglect the choices that produce deferred benefits over time.

Finally, the impact of demographic changes should be added, in particular the effects of longevity; although it is a positive mechanism, it ends up weakening the incentive to envision objectives for the improvement of an infrastructure that will produce its beneficial effects only in the coming decades.

The twenty-year comparison of some simple indicators confirms these hypotheses. From 1990 to 2010, investments in public works declined in real terms by 35%, compared to a GDP increase of 21.9%. But in the same period, spending on social benefits increased by 397.4%, while the population over 65 increased from 15.1% to 20.3% of the total population.

Capital expenditure on property for collective use can be perceived as competitive with the transfers (direct or indirect) to the individual and, therefore, a "threat" to reduce subjective benefits, even those concerning corporate and welfare aspects.

Therefore, there are various factors that contribute to determining a continued drop in the

consensus for modernization of the territory and a feeble push for the improvement of community services, such as: the lack of a clear strategic framework, easily understood by the public; the space that the political representation has left to the small "preemptive" groups on the big issues regarding the territory; the exasperation of localism; the inherent tendency in Italian society to preserve the well-being and social protection already acquired, seizing as many public resources as possible, and the refusal to work with medium-term strategies, caused by the adaptive behavior of Italian society.

Therefore, we are faced with the urgent need to profoundly change, albeit with simplicity, the approach itself with which the infrastructure interventions are planned and implemented. In Italy, it is now necessary to institute a formalized mechanism for regulating dialogue with the communities being affected and which, in the preliminary analysis, would link the socio-territorial context to the feasibility of the intervention. These





are procedures that have already existed in the major European countries for decades.

Recent government announcements have indicated the *enquête et débat public* (investigation and public debate), of French origin, a procedure to certainly be considered a useful starting point as a possible reference for Italian legislation. But we should keep in mind that the French public inquiry, in its thirty years of implementation, has undergone continuous modifications. The latest is related to the process of citizen involvement in all the actions of public administration, called “the Grenelle process” (the area where the French ministries are located), especially the “Grenelle 2” version.

In France, the *investigation and public debate* intervenes to seek views mainly on the environment or expropriations once the project is definitive.

A less formalistic and more functional approach to establish a true dialogue between the public initiative and the communities affected, that can be found in

other countries. For example, the recently concluded procedure of *examination in public* applied to the London Plan projects the development of the metropolitan area well into 2031. In this case, in order to achieve the stated goals, the government has paid more attention to the ways in which to achieve the involvement and collaboration of the key stakeholders. *Public engagement* is currently being used in the Anglo-Saxon infrastructure projects.

We must adapt the experience that has long been practiced in other European countries to the Italian situation, based on its specific characteristics and the problems it poses. We have called for such action of “finalized public dialogue” to unblock the building of infrastructures in Italy.

The general principles of reference include:

- The opportunity for the planning of the intervention to go forward, the detailed knowledge of the context within which it is located and the involvement of stakeholders to all work simultaneously;

- The dialogue must be based on transparency, but also within set and limited times, providing for the intervention of independent third parties of high reputation, able to offer a point of intersection of any dissenting views;

- It must be clear to the parties that once the procedure of the consultation about the work to be carried out has been defined, it will be put into place without any possibility of an additional interim phase;

- To guarantee the information and inspections during construction, it can be useful that they be complemented by institutional and operating bodies and a steering committee composed of local representatives.

A process of finalized public dialogue could be introduced, not as an additional bureaucratic burden on the operations, but rather, as a guide to the planning that could prevent any possible conflict and promote the positive involvement of local communities. A schematic diagram could envisage the following steps:

- *Definition of the intervention:* feasibility studies should include

a thorough audit of the area and the socio-economic needs in order to formulate a preliminary draft able to respond to the required performance characteristics and territorial sustainability as much as possible;

- *Preliminary planning and consultation* through public inquiry in order to provide a relational space to the stakeholders and possibly incorporate any useful suggestions for the project;

- *Definitive project and closure of the finalized public dialogue procedure* through the preparation of a final report by an independent commissioner who has led the dialogue process;

- *Executive plan, procurement, project execution:* these are all phases that can be accompanied by a steering committee composed of local institutions so as to ensure transparency and information.

By getting the essential increase in territorial infrastructures and community services back on the track of social involvement, we'll be able to go back to being a country that understands the innovative scope of its networks.



## PUBLIC DEBATE IN ITALY: THE GRONDA PROJECT OF GENOA

«Public debate in Genoa has helped reassure the community and its representatives that the best possible solution for the implementation of the Gronda di Ponente (literally, “western gutter”) project has been found and verified. Now that it has risen from the public debate, all that remains to be decided is if building the “Gronda” is the best possible choice for Genoa and Liguria. It may seem small, but it is a momentous step!»

by Giovanni Castellucci

**T**he matter of consensus over infrastructures, works of value, and utility going beyond the strictly territorial scope, remains largely “unsolved.” The exception can be found in those countries with a strong centralist stamp, or with a very low standard of living in relation to their growth potential, where consensus can be “bought” with an immediate and noticeable improvement of living conditions. In essence, for the construction of a new highway, it is easier to go through a Brazilian favela, an operation that will bring water, electricity, gas and other basic services that were previously lacking, than to have it pass just a few kilometers from a European city. This represents a great issue that is still “unsolved” because it is impossible to legally regulate the terms and conditions that could maximize the interests for the broader collectivity, and that could also overcome any doubt, resistance or opposition at the local level. Moreover, in mature democracies the rights of the “strong” few tend to unfortunately prevail over the “collective interests” of the many (which therefore tend to be more “diluted”). These are facts, and any attempt to circumvent them is doomed to fail. But a lot can be done to minimize the inefficiencies that arise and make the process of gathering consensus more efficient.

I am not referring to the solutions identified in the Nineties to support large infrastructure projects (such as concerning high-speed and mountain pass variants in Italy), which were mainly composed of grueling negotiations

of the so-called “non cause-and-effect” compensatory works and, more broadly, of financial compensations (not to individual citizens but to the administrations). The cost has turned out to be enormous (we are talking about billions of euros) and the effect on the population has been patchy. Instead, operations have to take place on another level: that of comparison and transparency. In this context, public debate can be a valuable tool, as has been demonstrated in France where this instrument is required by law, and in my opinion, also in Italy, where it was used by the City of Genoa and Autostrade per l'Italia for the “Gronda di Ponente” project. But we need to be aware of the purposes and potential of public debate. The Gronda di Ponente project was the first experience of public debate in Italy; two objectives were established: to share the various design options with the public (i.e. all those who were interested in investing their time to help us find the best solution) in order to identify the most useful and desirable project for the community; and, secondly, to improve the impact of the project that has been chosen. I believe that both goals were achieved and the latter, in particular, went far beyond our expectations. This shows that widespread knowledge and pragmatism are valued far too little, even by local administrators.

The Gronda project in Genoa that emerged from this public debate, in fact, not only has far less of an impact, but is also easier and cheaper to execute. This result only appears to be surprising. In fact, all the legislation introduced in Italy in the last 10 years, binding and burdensome (with the

associated criminal liability), has gradually transformed Italian urban planners into legal and technical experts with hardly any discretion; the frugality and simplicity of the project are (all too often) forced into the background. We must be aware, however, of the response that a public debate cannot and must not give: to do or not to do the work. Or, in other words, whether the construction of the work is a reasonable compromise between the protection of local rights and the satisfaction of broader interests. This is a response that public debate cannot give for two reasons. The first is that the people who are interested in participating in a public debate are those who have strong, immediate, and “localist” interests (defensive in most cases), but not those who only have an advantage diluted over time (for example, a driver who passes through those areas only rarely). The second and even more fundamental reason is that every decision concerning new infrastructures is likely to have an impact on the lives (and wallets) of citizens for decades. Therefore, it needs to be consistent with a vision of long-term development of the economy, urban planning and mobility of the territory where it is located. Using two somewhat abused adjectives, we could say that it is a “strategic” and “political” decision.

In my opinion, in essence, public debate can never provide a conclusive and scientific answer on the alternative between the “best possible option” and “zero option.” Or whether or not to carry out the work. One could argue that the main obstacle is precisely that of whether “to do” or “not to do,” the overcom-

ing of which would preferably be a matter for public debate, and that in the absence of this decision, it is simply a blunt weapon. But only seemingly so: the experience of approval procedures, which Autostrade per l'Italia had the opportunity to follow (and almost always completed successfully), has led us to ensure that when opposition concerning an infrastructure work does arise, it often does so for contingent reasons that have an impact on a small number of stakeholders to whom the degree of information about the work, its usefulness and what will happen later is considerably less than what the citizens would have the right to know. Opposition to a work, however, is hardly ever based on a different vision of the development of the territory.

Therefore, not only can public debate help improve the project, but it can also bring to the best decision: relieving administrators from their responsibility of having to assess how to carry out the work, negotiating individual executive aspects and objectifying the impact on individual stakeholders. Or, if you prefer, leaving them free to think about the future of their community. After all, Genoa's public debate took place for this very purpose: to reassure the community and its representatives that the best possible solution for the implementation of the Gronda has been found and verified.

Now all that remains to be decided is if building the “Gronda,” as emerged from public debate, is the best possible choice for Genoa and Liguria. It may seem small, but it is a momentous step!

## MOVING WITH WORDS

## The straight road

by Ernesto Auci

**U**lysses demonstrated that a voyage is not just a voluntary act, nor is it only the pursuit of the pleasure of discovering new places, unusual landscapes, and cities. It is an instinct that comes from the depths of the soul: “You were not born to live like brutes, but to achieve virtue and knowledge.” Although filled with nostalgia as he wandered far from home, Dante recognized the deep urge that drives us to meet different people, to the joy of discovery and, unfortunately, sometimes to face the risk of confrontation. Today things have changed. There is no sense of the unknown, there is no risk of reaching the Pillars of Hercules and falling into a vacuum afterward. But, even if experts see it as just a little shiver that is immediately pushed back into the depths of the soul, that little thrill that washes over us every time we have to start out on a trip is a reminder of days gone by. Mobility is a normal condition today. We travel fast, often forgetting to pause to see the places we’re passing, to think about their history, to think about how nature and culture have shaped the character of the people who live there throughout the centuries.

We pause even less to remember the epic adventures of the men who opened new avenues for navigation, built new roads on land and bridges, dug tunnels, and opened relations with peoples hitherto unknown. Yet as Italians, with Marco Polo and Christopher Columbus, and the great roads of the Roman Empire before them, we can boast a recent epic accomplishment,

which will mark its fiftieth anniversary in two years: achieving the construction of the “Autostrada del Sole” (the Sun Highway) from Milan to Naples, in just eight years. It was a work that truly unified the country, accelerating the exchange of goods, but also of people and cultures between the Northern and Southern Italy. Many essays have been written on the planning of such work, on the financial problems that had to be dealt with, the economic impact that it had and on the critical environmental issues that, according to some, such a huge infrastructure has required. But beyond the scientific literature, there is a recent book that manages to immerse the reader into the atmosphere of that time, bringing to life the difficulties that had to be overcome in all areas: from political and bureaucratic obstacles, to engineering and human ones from the construction sites where, during the eight years of work, 74 people lost their lives partly because of the relative technological backwardness of that era. The book is not a history or economic essay, but a novel, the first one ever written by Francesco Pinto. He has spent a lifetime working for the Rai and he wanted to mix real people with fantasy creatures to give us a picture of Italy at that time, full of defects but also populated by upright men who, above all, had a vision, a dream, and the will to make it come true. It isn’t by chance that the novel is titled *The Straight Road*: it alludes to the characteristics of the highway designed according to the most modern conceptions that were being experimented right then in

the United States; but it also refers to the existence of a ruling class in Italy at that time, a class that was capable of making important decisions and to indicate, in so doing, a goal for all citizens.

The novel is based on careful historical research. It vividly describes the initial difficulties that the chief engineer Cova and his small team of engineers had to overcome: from the skepticism of bureaucracy to the annoyance of ANAS (the National Roads and Motorways Agency), which didn’t want too much competition on its roads and above all, was jealous of not being able to do such work directly. Politicians supported the initiative with more or less enthusiasm, not wanting to be too involved in case it proved to be a failure. At the time, many believed such a project was slightly crazy and predicted the impossibility of being able to overcome the technical difficulties of crossing the Apennines, or financial ones due to the difficulty of accurately calculating the total cost of the work and the unavailability of the domestic financial system to provide the necessary capital. Not surprisingly, the first to open a credit line for Cova was an American bank, fascinated by the visionary grandeur of the project. But the great road was completed in a shorter time than what had been estimated. In 1964, the Italian miracle had already partly vanished. The Sun Highway, however, was the child of that miracle and at the same time, it represented its most visible result, the one that reinforced Italy’s image in the world as a great industrial country. Around the work itself arose that sense of

national cohesion, so rare in our country, which allowed overcoming the problems and being able to proudly display the capabilities of the Italian genius.

The lessons derived from this tale also apply to today’s Italy. To exit from the crisis, we obviously can’t build a new Sun Highway (although completing the Salerno-Reggio Calabria tract would be beneficial, especially to show the world that we still know how to do something). To overcome the critical phase of our economy, first of all, we must demonstrate we are able to recover efficiency and competitiveness. It is therefore a matter of organization and careful use of resources: they must not be allocated randomly to public works that might be of little use, but rather among those works that are aimed at improving the competitiveness of the system, measured by modern techniques of assessing the costs and benefits.

But we must rediscover the spirit of that time. We must be able to decide and accept the challenges coming our way not only from globalization, but also from ourselves, from the obligations we owe so many of our fellow citizens who are still far from an acceptable level of comfort and above all, the duties we owe to our children, to whom we must leave a country not rich in real estate (apartments in the city and houses by the sea), but deep in debt. We ought to leave them a country that is culturally equipped and led by a ruling class selected on the basis of merit and able to meet and overcome the challenges that life inevitably offers to every new generation.

## THE CONTRIBUTION OF INFRASTRUCTURES TO DEVELOPMENT

There are three fundamental criteria for evaluating the impact, at the different territorial scales, of the creation of a new infrastructure: focusing on the long-term result, on the quality and on the function the great work will have, can help in forming more objective evaluations.

by Lanfranco Senn

There has been much debate on the role that infrastructures are able to have in regional development. But all too often the debate is likely to address the issue solely in terms of "principle". Often those who deny this contribution argue that infrastructures only have an effect (Keynesian) on government spending, an effect that would be exhausted in the short to medium term of their construction and it would therefore be preferable to replace them with other items of the same amount, perhaps able to meet other, more pressing needs (always in the short term) such as - in general - the cost of the welfare state. Another argument, frequently used to negate the importance of infrastructure policies and to support their inadvisability, is based on the negative environmental externalities that they may generate in the local contexts in which the infrastructure (precisely) is located, (port, airport, railway station, highway toll booth, power plant) or those that are crossed by network infrastructures (stretches of free-ways and railways).

Finally, to the detriment of investments in infrastructures, we cite the empirical measurements concerning the lack of positive statistical linkages (correlations) with the local development in "cases", while existing, have nevertheless been chosen to support the negative theory, and not always those that are relevant or comparable. These arguments cannot be dismissed in a superficial way. Some of them have a solid



basis and it would be wrong to underestimate the underlying interests, especially when the infrastructures in question are poorly designed, made regardless of serious environmental concerns and managed only for the benefit of special interests. However, to get a good picture of the assessment of the effects of the infrastructures on the economic and social development, it is necessary to change the paradigms and criteria. There are three matters that should inspire a positive judgment on the appropriateness of a serious and far-sighted infrastructure policy: the first concerns the time span in which to evaluate its effects; the second concerns the quality of the infrastructures; the third, and last, concerns the different territorial scales at which the infrastruc-

ture development is aimed.

1. The time span of the evaluations. It is known that an infrastructure - whether it be a road, a railway or an airport, to remain in the sphere of transport and mobility (but the same reasoning applies to those related to energy or telecommunications) produces effects in the long to very long term. By way of example, the assessment of the role played by the great Roman roads in connecting Europe today can't help but have a secular dimension; likewise for the assessment of the role of the Alpine passes and tunnels. Similarly, if the ports and airports had not been conceived, in their time, as tools to link several continents around the world, we would never have come to allow for the extraordinary development of trade and

to create the intense network of international relationships that these facilities permit today.

The short-term perspective would have penalized all this, and even marginalized development in many parts of the emerging world.

2. The quality of the infrastructure. It is equally certain that a very high quality of the infrastructure is an essential condition for it to last over time, albeit long or very long. A good design is crucial so that maintenance costs do not become unsustainable; that the adjustment of the capacity of the infrastructure be done in order to meet the growing demand for mobility (related to trade, the flow of tourism, and social relations); that the mandatory requirement of security - also growing constantly - is not put into question



or achieved at ballooning costs. The quality of an infrastructure - in the broad sense mentioned - is therefore an essential condition for its evaluation so that a far-sighted infrastructure policy can be carried out, with the support of techniques and technologies that have gradually become available.

It is, moreover, the foundation of any argument in order for development to be sustainable, that is to say, compatible with the increasing demands of social, economic and environmental changes.

3) The relevance of the different territorial scales of development for which the infrastructure has been designed.

The third evaluation criterion for the positivity of the infra-

structure in contributing to the development concerns the fact that many infrastructure investments are capable of serving different objectives of development that are not homogeneous or, worse, approved. This means that the infrastructures cannot all be treated in the same way: there are many different kinds of infrastructures connecting different locations which are very far apart or those that are very close; those dealing with a rural context are different from those of the large urban agglomerations or from those in deserted or sparsely populated areas; the infrastructures that are "great works" are different from those of a smaller size.

Therefore the functions of infrastructures are different be-

cause the service for the mobility they render, once they have been carried out, is different: they improve accessibility to places that were previously unreachable; they allow for finding new customers and suppliers and thus, presumably, the best choices for enterprises, and also reduce transportation costs, thereby increasing local competitiveness; they allow for taking into consideration new and more attractive locations, both for production activities and for residential purposes.

This variety of infrastructure functions shows the great value they have when the individual sections are linked together in a large network that is able - through various alternative routes - to exponentially

multiply the origins and destinations of mobility. In this sense, a territory with good infrastructures is a great tool that provides greater freedom for its citizens and businesses, enabling them to choose from numerous and more convenient options.

In the end, an infrastructure that is well-designed and of good quality allows any territory - small or large, central or peripheral, more or less delicate from a business perspective - to take its place with dignity upon the world stage, where the local is combined with the global and the population of any area can be and feel like the protagonist of their own development and their potentiality.



## HIGHWAY PEOPLE A TEAM WITH VARIABLE GEOGRAPHY

Florence is the nerve center of Autostrade per l'Italia. Located here are the headquarters of Autostrade Tech, the company that is the standard-bearer abroad of the challenges of innovation and business. Here in the city of Leonardo, the directorate of the 4th section proudly presides over one of the most fascinating, and at the same time complicated, highway routes: the Apennine section of the A1.

by Stefano Milano

**T** "There was once a corridor here, now it's a meeting room." Saying this with a sly smile, is Francesco Bandinelli, Director General of Autostrade Tech, advanced technology branch of the Highways for Italy group. The engineer's almost banal statement describes a physiological transformation of the work spaces, but it is indicative of the firm's growth, of its achievements and the challenges it is pursuing for the future. In 2011, the company directed by Bandinelli had a turnover of €57 million and it increased its staff by 30%. Today around ninety people work there, for the most part technicians, plus

about seventy consultants. "We are a company with variable geometry," emphasizes Bandinelli. "We adapt to market demands and we must always be ready to reconfigure on the basis of the mechanisms in motion around us. We are not a technology company founded by chance, but we are people who live the highway market from within." The engineer proudly speaks of the results and, especially, of his team. A group whose number is expected to increase: in addition to new frontiers of business expanding at different latitudes, Autostrade Tech has won a major international competition in France. A historic achievement, and not only for the famous rivalry with

the "cousins" from across the Alps and to boast of having shown that Italy can be home to innovation and not just its brain drain. The challenge to meet in France is ambitious: 700,000 Éco-Mouv devices. The French government has introduced an "environmental tax" for trucks on 15,000 kilometers of provincial and municipal roads (and therefore external to the highway sections), to be applied based on the number of axles of the vehicle, its class of pollution and the routes it follows. Autostrade Tech is finally developing a sophisticated on-board apparatus which every vehicle must acquire upon entry into French territory by means of a vending machine, to report its trajec-

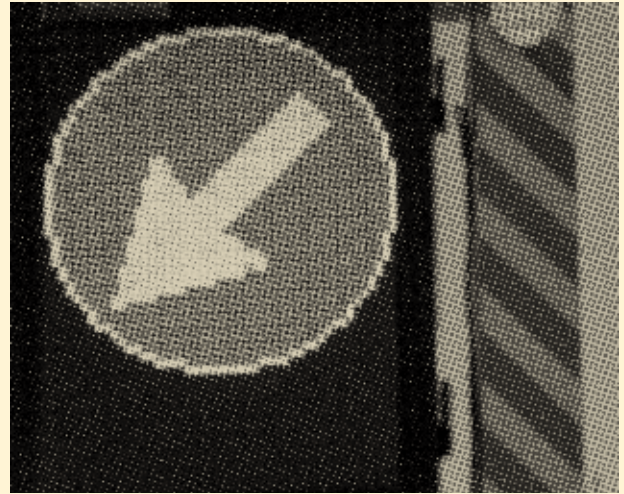
ries via satellite and pay the fee directly to the government, in addition to toll fees with a built-in electronic toll collection. A system that, just like any true innovation, is destined to pave the way: in a few years, it is likely to be adopted in other European countries, starting with Belgium and Denmark. But the frontiers of Autostrade Tech are even broader. "We deal in highways in Chile, Brazil, Poland and Turkey, and we are building a highway in India, the Pune-Solapur, along with Tata Motors," says Alessandro Cesari, who is one of the "globetrotters," along with Paolo Guarnieri, expanding the horizons of Autostrade Tech's business. A team with *variable geography*.

"In addition to the management of highways, we sell our technology around the world: we are participating in important competitive tenders for *free flow* and electronic toll systems for trucks in Hungary and Russia. In the latter, for 90,000 miles of roads: all the way up to Kamchatka, and it is a real challenge, not like in the game Risk for the tanks!" jokes Guarnieri. Notwithstanding its international focus, obviously Autostrade Tech technologies are also present in various declinations in Italy: from the urban traffic management of more than a hundred LTZ (Limited Traffic Zones) access points to the tracking of tourist buses in large cities, from the control of incoming and outgoing goods in the freight terminals to the payment





“IN THE APENNINES, EVERYTHING RUNS TRANSVERSELY AND NOTHING LONGITUDINALLY. AS SOON AS YOU GET NEAR THE TYRRHENIAN OR ADRIATIC EVERYTHING GETS MORE COMPLICATED”.



of parking in the parking lots of major airports (Linate, where 54% of users now use the Telepass system for the tolling, Malpensa, Fiumicino, Bologna, Turin, Florence and others). “Since 2001, we have approved sixteen LTZ systems and nine different tutors at the Ministry,” says Mario Perretta. “Then there are the monitoring of highway traffic and the emergency and safety management: such as in the tunnels, where, besides a very efficient system, we can count on a camera every 150 meters,” explains Fabio Santucci.

On May 7<sup>th</sup>, precisely this technological implementation made it possible to efficiently manage the burning of a truck at the viaduct of the tunnel “Settefonti,” 249 km to the north on the Apennine section of the A1. This is the first thing that Engineer Alessandro Melegari, Director of the 4<sup>th</sup> section of the highway, and Stefano Marigliani, the Operations Director, tell us with satisfaction.

Right afterward, they proudly show us the large work made of panels painted by a colleague. “It is a triptych showing our lands and highways. There are Florence and the peaks of the Apuan Alps, i.e. the Florence-Sea section; the Roncobilaccio viaduct and the climb toward the Apennines; and the hills of Chianti to the south.” The entire Italian network has 2,158 cameras monitoring the road system, of which 200 are scattered along the 4<sup>th</sup> section and perused in the hi-tech con-

trol room (the “Big Brother” of traffic) where the silence is broken only by radio communications. Here all incoming reports and emergency calls converge, to then be managed and “sorted out” to the traffic controllers, the highway patrol and, if necessary, to the firefighters and calling 118 for medical emergencies.

“At Barberino, 271 km north, there is a bus that has broken down.” This has been noticed by Gessica, scrutinizing a large number of monitors that make up the puzzle of the observation “wall” for that stretch of the highway. She is thirty-two and after eight years as a seasonal toll-booth employee, she now works in the radio room. With her are Fulvio and Alberto. But that’s not all: on the other side of the thick, opaque glass is the operational center of the traffic police, working closely with the operations room. A glass window, like a serving hatch, enables instant communication between the two environments and is symbolic of the teamwork. This is confirmed by Monica Dell’Apa, who heads the highway police operations center: “We always have at least eight patrol cars along the stretch, ready to intervene.”

“There is an abandoned trailer without license plates,” announces the metallic voice of the radio service, while we climb up the A1 towards Bologna, with Stefano Marigliani.

Roncobilaccio, Barberino di Mugello, Pian del Voglio, Sasso Mar-

coni, Riveggio: names that are familiar to any Italian driver for the frequency with which they resonate, almost like a mantra, on Isoradio bulletins. “This stretch of the highway is our mixed blessing,” says Marigliani. “Managing it is very complicated.”

Between Florence and Bologna, in just a few kilometers, the Tuscan-Emilian Apennines show their hostility, made of extremely rigid and snowy winters and serried contour lines. “Salt trails, foot paths for travelers, roads for commerce or armies, tunnels or poacher tracks: everything runs transversely and nothing longitudinally. Crossing the Apennines is like de-boning a fish, with a spine and two lateral systems of parallel bones. You have to zig-zag, slipping into the gaps between the vertebrae like the gates of a slalom. But as soon as you get near the Tyrrhenian or Adriatic everything gets more complicated, because there are no roads across the slopes and the “comb-tooth” valleys will suck you in, making you lose altitude. The Alps, by comparison, are a joke. The pace is broken, your slalom wears itself out in the additional torment of the height differences, and you end up trapped in the interspace between one fishbone and another. “You become like a louse on a comb” wrote Paolo Rumiz in *The Legend of the Mountain Sailors*. And he adds: “In this drunken zig-zagging, it is often the scent of a story that orients you.”

Like those of the men of Sergio Santi, Traffic and Maintenance

Manager of the Apennine section of the A1. Marigliani jokingly defines him as the “king of the Apennines” as he offers us a cup of coffee in the kitchen of the offices at Pian del Voglio; even though spring is in the air, he reminisces about the long winter nights spent facing the snow and emergencies. With a cigarillo in his mouth and a strong Emilian accent, Sergio has the merry air of one who has seen a lot. “The worst, 25 years ago: with collisions in a tunnel on fire. Five dead. We wandered in the dark tunnel in search of the cars, not knowing how many people we might find”.

Today safety is ensured by completely different systems, and the work of Santi’s fifty men is facilitated, though not easy. His team is like a big family, Vincent Domenichini has worked with him for 32 years. It is a group of people with the proud and healthy faces of those who know the Apennines not just well but skin deep, and always have. Such as Walter, a Traffic Assistant, who with amazement tells his colleagues about his last holidays on Lake Constance (“Even bananas grow there!”). Sergio’s maintenance team is repairing a streetlight at the Pian del Voglio exit. The cool air whips my face and mixes with that made by the huge trucks in transit. All around, the luxuriant green that covers the Apennines in the spring. Very different from the two feet of snow a few months ago. But Sergio and his team are used to this too.



## AFTER THE CRISIS A NEW SCENARIO FOR INFRASTRUCTURES IN ITALY

«In order to respond to the urgent need to find new answers for a country that is suffering from serious infrastructure deficits while also going through a grim economic phase which is affecting investments, both public and private, for works of such complexity it is necessary to expunge the legacy of the Objective Law and try to address some fundamental issues for the country's development.»

by Edoardo Zanchini

Perhaps among the many negative effects the economic crisis is having on the economy and people, it will at least help us out of a public debate on infrastructures currently blocked between opposite extremes. In recent years there has been more talk than ever about these issues; however, we have to realize that we are at a point of crisis concerning the very idea of strategy and the usefulness of the works under discussion in their entirety. The infrastructure issue is forced into a debate that on the one hand emphasizes its key role in the development of a country such as Italy; we have an infinite list of projects for streets, hi-

ghways, ports and railways from the Objective Law that would be ready to begin. The infrastructure debate, on the other hand, has also highlighted the many NIMBY (not in my back yard) syndromes that would halt the projects' execution.

Although this representation may be useful to someone (particularly project designers and students of these phenomena), it certainly reminds us of the urgent need to find new answers for a country that is suffering from an obvious deficit of infrastructures, while also going through a severe economic phase which is affecting investments, both public and private, for works of such complexity. To achieve this, it is necessary to expunge

from the legacy of that list of 189 works (for transportation infrastructures alone, and a planned expenditure of over 340 billion euros), all the strategies inherited from the Objective Law. They are not only objectively impossible to achieve, but also probably irrelevant to the problems of mobility. We should try to address some fundamental issues for the development of the country instead.

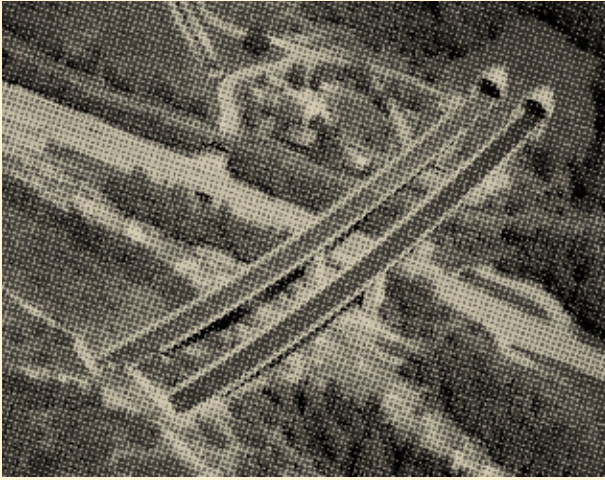
A first important issue concerns the relationship between infrastructures and the territory, because there is no escaping the many protests and mobilizations. In recent years they have taken place, accompanying the news of major works in the country, however large or small these projects

may be. Suddenly (at least for our country), the very idea of development identified with the construction of public works seems to be in crisis as far as the public opinion is concerned.

It is not just an Italian problem: many European countries and the United States are all dealing with these kinds of situations. These phenomena have been studied for decades precisely because they have to do with the deep changes affecting contemporary societies and the relationship between public and private interests. For many decades, the construction of a highway as the localization of an industrial center, or of a power plant, was immediately associated with a positive idea of development. That is no longer the case today, because the relationship between the communities and their territory has changed; the concepts of local identity and livability have become a uniting factor in the defense against those transformations that may change it.

To overcome these conflicts, we must accept the idea that we now have to deal with these changes in the territories; we have to understand that there are differences in the vision of the public interest concerning the work, depending on the vantage point from where one's looking. Instead, all too often the promoters of infrastructures tend to stigmatize local protests claiming they are based on irrational fears and selfishness, or believing they can be overcome with direct economic agreements (the famous compensations) with lo-





cal political authorities. In a context of limited economic resources, the projects' technical and economic feasibility are fundamental for the infrastructures, which inevitably require reopening the issue of the works' environmental impact assessment. Over the past 15 years, following an information campaign that singled out the responsibilities in terms of increased times and costs of building the infrastructure, this procedure has been emptied out. It has lost all credibility, independence, even utility compared to the identification of environmental and hydro-geologic problems of the contexts involved. In a normal country that seriously wants to create complex works the approach is different. It is first and foremost in the interest of those proposing and financing the works to gather all the technical and environmental information necessary. With the data they then develop credible expenditure estimates,

and can subsequently face the confrontation with the communities affected by the projects. Other European countries have managed to overcome widespread and organized hostility towards strategic projects (just think of the direction taken by the TGV Méditerranée). They have done so by raising the level of confrontation and the transparency of decisions. They clearly indicate the objectives they aim to achieve, and they compare alternatives concerning the planning and the territories involved. They thoroughly investigate geologic issues to avoid draining the aquifers, to deal with excavated material or recycling in order to limit the opening of quarries, and the ecological functioning with interventions of compensation and environmental mitigation (non-monetary). To achieve this, we need a new perspective. We need to become aware of the importance of the *quality of the projects*

as a key to the local consensus. This is no trivial matter in a landscape that has seen the rise of viaducts and bridges that have transformed and disfigured the Italian territory in recent decades. Those responsible are not so much the engineers and architects as the archaic system of decision-making, with endless talks and negotiations concerning opinions and compensations, without any substantive aspects or design and layout solutions. To exit from the Italian impasse, works that are truly strategic need to be selected; right from the start these crucial projects must deal with the major issues of concern with in-depth, updated, transparent information. Moreover, this type of approach is a precondition, if we want to choose to introduce the *débat public* in Italy. In France, this public debate has been providing a clear comparison procedure on the projects' merits as well as on certain decisions on their accomplishment. The in-depth analyses made by independent technical experts on the issues involved in the harshest conflicts are in everyone's best interest: citizens, policy makers, and businesses. Finally, and perhaps more importantly, today it is crucial to select works that are truly useful, given the scarcity of resources available. On this point, politics has a clear responsibility: to select strategic interventions and propose a vision of mobility for the upcoming years in different areas of the country. Every hypothesis of material change in the territory, such as that set

in motion by the infrastructure, must be linked to an *idea of the future* that citizens can find comprehensible and perhaps even desirable. An idea, for example, that addresses the real national emergency of mobility concerning the urban areas. A recent study ("Trains in the City" by Legambiente and the Region of Tuscany, [www.trenincitta.it](http://www.trenincitta.it).) showed that today more than 41% of the population is concentrated in 15 major Italian metropolitan areas, which cover less than 9% of the territory, with a record density of cars and traffic and pollution. Yet, the demand for mobility has not yet found an alternative to private cars. Furthermore, still in terms of European guidelines, the largest share of traffic, even on the highway network, belongs to some areas with a great amount of "local" traffic, where the demand for commuting and the exchange of goods has grown exponentially. These are the areas we must keep into consideration when re-evaluating priorities, but they are also useful as the criteria for evaluating various projects of national interest with results measurable not only in quantitative terms (kilometers built), but also in qualitative terms: reducing congestion and accidents, making movements easier for people between the train stations, ports, airports and interchange nodes, and providing answers for freight logistics. In this way we can ultimately help improve the livability, while also reducing local pollution and CO<sub>2</sub> emissions.



## RATIONAL CHOICES AND PUBLIC ENGAGEMENT FOR ITALIAN INFRASTRUCTURES

Until a few decades ago, the construction of an infrastructure was considered a “blessing” for a territory: it isn't any more. We need a new commission and a kind of new engineering that are able to listen and to be convincing, because when a work, and especially an infrastructure, is being planned, the plans concern part of a territory, but also a community.

by Ennio Cascetta

**O** Our country was once the site of the wonders of Roman road and port engineering, of the extraordinary achievements of the Renaissance, up to the period of the highways after the Second World War. But in recent years, many may have wondered why our country has come to a halt. Many European countries, not to mention those of the BRICs, have surpassed Italy in terms of the quantity and quality of the production capacity of its infrastructures. There is a lot of data and it all converges. We have fewer transport infrastructures, highways, high-capacity and regional railways, subways, trams and car parking lots; whereas we have too many ports and airports, but with lower traffic levels and problems with connectivity and operations. These deficiencies penalize not only our ability to compete, with a higher logistics bill, but also the quality of our daily lives. In view of this, we are investing less and less in infrastructures in relation to the GDP, and it takes longer and longer for their construction. Why?

Several very authoritative analyses have concentrated on legal and economic aspects: the division of powers, mechanisms for project approval, contracting stations, tendering procedures and conditions for the involve-



ment of private capital. These are the real weak points of our system and analyses that are largely shared. We happen to wonder less about the “substantial” aspects of the problem, the quality of policy choices, the plans and the decision-making mechanisms. It seems to me that a reflection on these issues would be useful, especially at a time like this when resources, both public and private, are very scarce, and the lack of infrastructures should not be used to justify just any infra-

structure; instead, exactly the opposite must be true.

The first requirement of a public work (which the transport infrastructures are, regardless of their financing) is its usefulness: the widespread and motivated perception that this work is needed. The legislation is mainly formal and antiquated planning practices have given us a huge amount of projects for which nobody ever seriously asked if they are needed, if all of them together are actually needed, if the benefits are

worth the cost, whatever the cost, or if that project is the best answer to the mobility needs of the area concerned.

In short, what is lacking is a vision of “rational” choices. The rationality that we are referring to is not the abstract homo economicus in search of excellence; it is a more pragmatic rationality, limited and cognitive, in which different options are first inserted into a single, coherent framework of the demand for current and potential mobility. The traffic, the revenues, the



environmental effects and the territory, in a word the “utility” of each project (from mountain passes to highways and railways, ports and airports) clearly also depends on whether other projects will be implemented and what these projects will be, in which order, and how.

In short, a vision of a multi-modal transportation system for what it is: precisely a system. Then there are the individual projects and individual choices. In this case too, the level of rationality is often insufficient. In many cases, there lacks a study of the real technical-economic feasibility. This should be carried out to identify the best solution by comparing substantial alternatives and considering the impacts, benefits and costs, using the technologies now available to the utmost and exploring the levels of the stakeholders’ acceptance.

Another aspect in which we need to take great strides forward is consensus. Until a few

decades ago, the construction of an infrastructure was considered a “blessing” for a territory: the infrastructures were disputed, the arrival of the railway or a road was hailed as a great opportunity for economic growth and social development. But it isn’t so any more.

Today the planning and construction of a work or an infrastructure are public decision-making processes in which public institutions and citizens participate, as along with many decision-makers and stakeholders who are often opposed to it, protesting it and even exploiting it. This is the so-called “NIMBY Syndrome” (Not In My Back Yard) or the more extreme variant, the “BANANA Syndrome” (Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything). Without a broad consensus, a work will not be carried out, or it will take much longer and cost more. Certainly, it is easier to build consensus for a work that is useful,

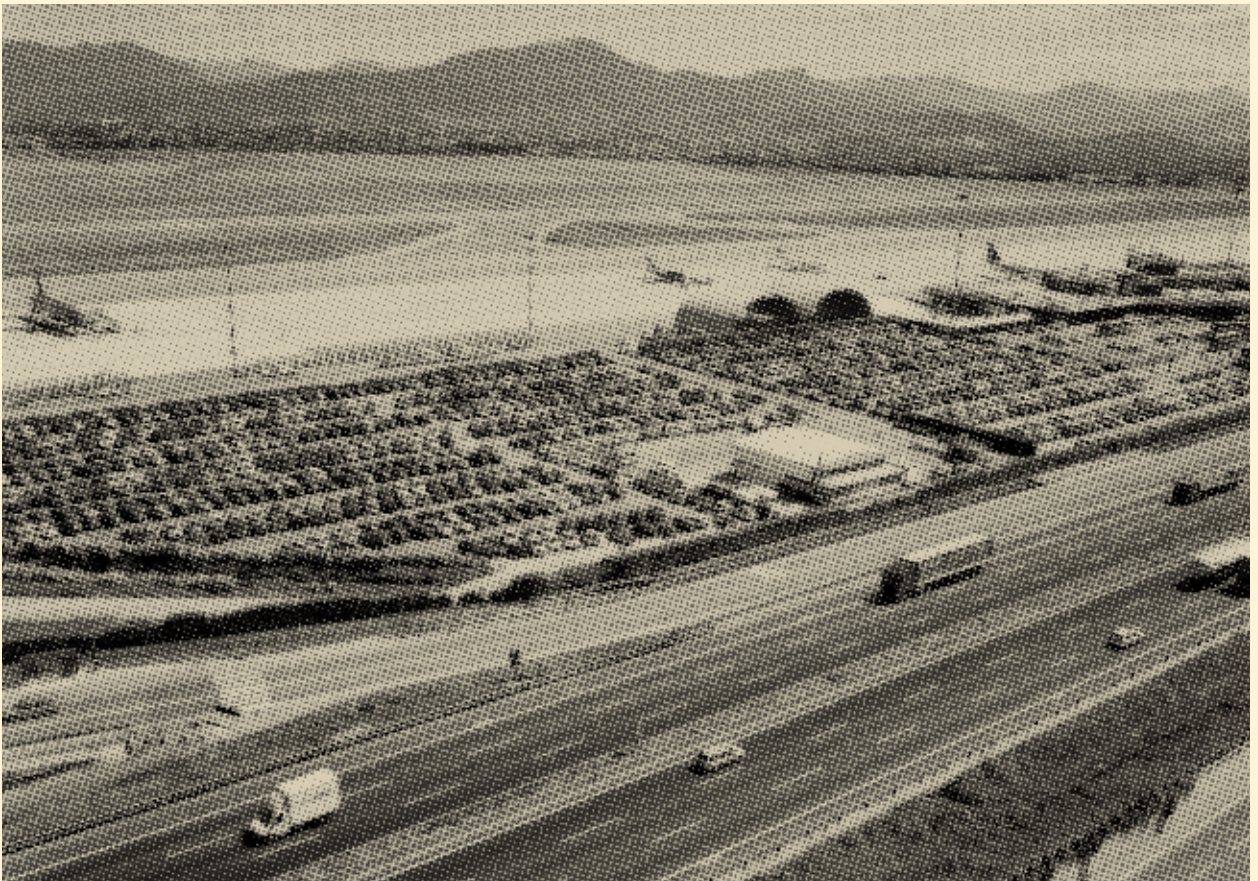
modern and even beautiful. But that is not enough. We need a new commission and a kind of new engineering that are able to listen and to be convincing, going also beyond disciplinary boundaries, because when a work, and especially an infrastructure, is being planned, the plans concern part of a territory, but also a community.

Unlike many other countries, such as France, England, and the United States, where the principles and techniques of public engagement for infrastructures are codified, the majority of the projects in Italy are the offspring of an approach called the “DAD syndrome” (Decide, Announce, Defend): they are projects that are perhaps technically sound, but for which there hasn’t been any interaction with the various stakeholders or interested parties, even from the very beginning.

Obviously, there are exceptions. There have been attempts to

apply the techniques and especially the philosophy of public engagement in selecting and planning certain infrastructures (from the “Gronda” highway of Genoa, to the metro in the Campania Region), but we are still far from what, in my view, should become a standard, a shared political, administrative, and engineering patrimony.

More rational choices and public engagement are mutually reinforcing factors. They provide motivation for the decisions, they make it possible to adapt to the legitimate needs, but also to isolate prejudicial opposition and expand ruling coalitions. I think we must have the courage to start again from there and abandon a mindset that has not worked: it has helped neither the country’s economy nor the companies that deal with infrastructures, simply because of the few of them have been built and the little money that has not been spent.





## INFLUENCE, INCLUSIVENESS, DELIBERATION

“These three requisites are essential conditions for creating a neutral space for debate and informed comparisons between the different positions at stake. They are needed in Italy to overcome a decisional model with limited access and low transparency, and to give the territories, local communities and stakeholders the possibility not only to participate in the process, but also to take part in it, knowing they have room to interfere in the planning process, i.e. to affect the project and ‘force’ the decisions.”

by Paola Pucci

A central issue for the feasibility of large infrastructure works in Italy concerns the innovation of the consultation procedures, which are currently ineffective in ensuring the quality, equity and feasibility of the interventions.

As a matter of fact, the data on the works at issue in Italy<sup>1</sup> confirms the need to seek procedures of structured consultation, both retraceable and flexible, that can provide transparency and access rights to the various parties involved in the definition phase of the project.

The importance of the issue is related not only to the need for building consensus around the

infrastructure project and for reducing conflict, but also to the opportunity for innovating the decision-making process concerning the infrastructure and thus, to also have an impact on the quality of the infrastructure work. If we treat the problem of the political feasibility of infrastructure projects by looking at the nature and forms that the protests related to infrastructure construction projects have taken, these are mostly attributable to:

- Content disputed, that is to say, related to the performance characteristics of the work, its usefulness in questions of mobility expressed by the territories concerned, its role within a strategic design on a territorial

scale (which is often absent), and whom the work should belong to, in order to be called strategic;

- Process disputes, that is to say, related to the mode, far from inclusive, in which the work has been conceived, designed and put into action by the competent authorities.

Both disputes reflect a double asymmetry that characterizes the decision-making process of infrastructure projects. The first is an asymmetry in the roles between the central government administrations and technical agencies, on the one hand, who decide the project, its technical-performance and economic aspects, and who

will safeguard the contents that often become non-negotiable requirements<sup>2</sup> (even within the expected institutional moments of confrontation), and the local communities on the other hand. The second asymmetry is distributive in nature and relates to the irreversibility of the work and the inequitable distribution of benefits (spread out on a territorial scale) and costs (concentrated locally) involved in its creation and management. This double asymmetry reveals a problem that is more structural than procedural. It is at the root of the conflicts related to infrastructure works, in which there is a confrontation of the conflicting interests of public institutions that often impose the infrastructure as “a public utility good” and the local communities that mobilize to defend their territories with arguments that, increasingly, go beyond the so-called “NIMBYism.”<sup>3</sup>

The institutional responses have led some territories, such as France and Quebec (with the institutionalization of a *Débat public/Public debate*), and Great Britain (with its revised Code of practices on consultation), to propose procedures for public consultation. These have different degrees of institutionalization and equally diversified methods of involvement and participation of communities, as well as different capacities to affect the decision-making process. In these experiences, the relevant factor appears to be the need to bring the comparison





between conflicting positions regarding the infrastructure projects back within transparent and traceable regulations. Although the aim of building spaces for making the comparisons between the different positions in play is a common goal, the sense given to the deliberative process in the experiments undertaken, however, is very different. As demonstrated by some reforms in the same consultation procedures<sup>4</sup> for major infrastructures, the aim is to go beyond the formal consultation, designed to engage the public in a debate on the new work. The goal is to offer means of a deliberative nature, able to bring out the arguments and opposing points of view, so that, by comparing them, the participants are transformed from «consumers only interested in their own profit to citizens who are the defenders of common goods» (Baumann, White, 2010), and therefore, who propose it as an exercise of active citizenship (Della Porta, Piazza 2008). It is a matter of shifting from public consultations to inclusive deliberative processes, to ensure that it becomes necessary to meet three regulatory requirements (Hartz-Karp, 2007): influence, inclusiveness, and «deliberativeness». Although these requirements are common to inclusive deliberative processes, they take on specific declinations in the case of large infrastructures. Influence is intended as the capacity for the results of a resolu-

tion to have an impact on policy decisions, in the case of infrastructures, resulting in the need to ensure that the project at issue may be refused or in any case, significantly modified starting from what emerged in the public consultation. In this sense, it is important to involve the right skills, especially in the preliminary stage, to identify and assess the possible different paths, comparing the opportunities and constraints of each solution, and the conditions of the feasibility of the alternatives in play, making it necessary to build structured means for initiating «deliberative arenas» (Bobbio, 2002). The inclusiveness and representativeness of civil society<sup>5</sup> in consultation procedures for major infrastructure projects is the process of «selection» of the public, which is based on open methods. This, however, can often create an imbalance in the composition of the participants (Fung, 2003; Bobbio 2004), making it necessary to also guarantee the «tools of indirect participation» that protect the often under-represented «positions in favor of the project», as well as the interests on a supra-local scale. Although there are numerous tools and proven methodologies, one of the most common practices is the apparatus of *minipublics*<sup>6</sup> (Fung 2003 and 2006; Bobbio, 2004). Deliberation is a process in which ideas, knowledge and values of various components of civil society are compared in an informed debate, in order to find

a consensus for the infrastructure projects based on mutual understanding. Deliberation can take place only by starting from the necessary condition of reconstructing and discussing the reasons behind the project.

This condition is necessary for initiating an informed debate that would force the parties involved to justify and support their own positions, allowing for a reformulation and a revision of topics and pre-conceived opinions. An informed debate has two main characteristics: it creates a neutral space for discussion, using independent and qualified facilitators, and it makes an appropriate use of skills, using experts to improve upon the information available and to help broaden the issues and scale of the debate (Gastil & Levine 2005).

These three requisites (influence, inclusiveness and deliberation) are essential conditions for creating a neutral space for debate and informed comparisons between the different positions at stake. They are needed in Italy to overcome a decisional model with limited access and low transparency, and to give the territories, local communities and stakeholders the possibility not only to participate in the process, but also to take part in it, knowing they have room to interfere in the planning process, i.e. to affect the project and «force» the decisions.

The conditions for this to happen is that rules must be established for starting structured consultation procedures that deal not only with the content of international procedures (which are often difficult to translate within the framework of Italian regulations), but also with the results of innovative experiences initiated in Italy concerning the individual works at issue (from the public debate on the French model for the Gronda highway in Genoa, to the projects of environmental compensation of the Mestre bypass and the freeway in the Lombard foothills).

## NOTES

<sup>1</sup> According to the Nimby Forum ([www.nimbyforum.it](http://www.nimbyforum.it)), in Italy there are 320 infrastructures and large facilities subject to objections from local people.

<sup>2</sup> The limits of this approach, which follows the decisional model introduced by Objective Law, are well known: the lack of adaptability, the anchoring of the decision-maker to the initial assessments, reasoning by analogy with respect to known cases which are often simplified, focusing on a technical solution, underestimating the environmental changes induced, as well as the long-term time span that accompanies the creation of a great work, in addition to a weak democratic opening (a single actor or small closed groups who make the decisions).

<sup>3</sup> Since the NIMBY positions tend to block residents in a position of illegality (Jobert, 1998), local disputes are using general topics more and more to broaden the consensus around their positions (from the impacts on the environment and health to issues of environmental protection, reduction of pollution, etc.).

<sup>4</sup> See the reformulations in the contents of the *Débat Public* procedure in France, the last one under the so-called «Loi Grenelle II» (l. n. 2010-788 July 12, 2010).

<sup>5</sup> As Hendriks reminds us (2002, p. 3), «civil society can be defined as formal and informal associations and networks in society, which exist outside of the state [...] and differentiates between the different sectors according to «the degree to which they seek to influence the activities of the state.» It is important to note that there are differing interpretations of the idea of representation. [...] [Renn] discusses the theoretical foundations of six basic concepts of public participation, making apparent that they define representation in various ways, or don't require representation at all» (2008, p. 303).

<sup>6</sup> The «mini-publics» are arenas or discussion groups built around specific themes and formats to select participants in a fully random manner. The participants are selected by extraction from a sample of the reference population (Fung, 2003).



## ON TOUR WITH... ARISA

Arisa, née Rosalba Pippa, is one of the new faces on the national pop scene. And not only in strictly musical terms, seeing as she has appeared both on television (from *Victor Victoria* to *X-Factor*) and in movies (acting in *It's all the Music's Fault* directed by Ricky Tognazzi), in addition to her debut as a writer with *Heaven Is Not So Great*. Forthright and not at all fake, she owes her success to these characteristics of unfiltered spontaneity. Even her interviews can take on an unusual twist: she is called by phone and there she is, right in the middle of moving, with the related background noise and interruptions to give directions about where things should be stacked. "I call them 'truth interviews,'" she says, "they happen when I'm at the hairdresser's and you can hear the noise of the hair-dryer, or while I'm cooking; in this case, I'm moving."

by Alberto Campo

B

**y the way, where is your new home?**

I've been living in Milan for some time, and I have been very happy to be there: it's a city that is reserved and it allows you to do this kind of work in peace; people are discreet and they are used to seeing someone in the landing of their apartment building and then on television the next day. I manage to stay down to earth. Now I bought this tiny little apartment near Sempione Park, and as soon as I had the keys, I opened up a hole in the wall to let the light in. Before, I was renting a 120 square meters flat, and then I thought I might as well be spending that money to pay a mortgage: typical farmer reasoning, and indeed, that's the world I come from... The problem is making everything I had in that apartment fit into this one, which is half the size. I hope I can make it.

**Speaking of places, seeing as you have traveled around Italy while on concert tours, you must have seen a lot: what made the greatest impression on you?**

Sardinia is definitely one of the places that intrigued and fascinated me the most: it's as if Sardinians live in a world apart, they have their own traditions and a dialect that's quite incomprehensible to me.

Even though it's a part of Italy, it doesn't seem that way: it's almost like going abroad, they are a distinct ethnic group. Generally, I like places where there are few pleasantries, where you can get in direct touch with the people who live there: as for places, more than beauty, I'm struck by the diversity, if there is any...

**The life of a musician is strange: you spend more time traveling than on stage. Does it somehow inspire you?**

Yes, and thank heavens I have the chance to get around so much: traveling makes it so that your experience triples, compared to what a person who leads a normal life experiences. We are constantly on the move, we meet many more people and see many more places. And every new experience, even just hearing someone speak in a different way, or seeing other ways of doing things, is a source of inspiration.

**How do you travel from one city to another?**

At first, I would go in the van with the band, but then I started to travel by car: having to do television too, I needed a way to move independently.

**How does this sort of nomadic way of life make you feel?**

We artists are looking for the future everywhere and we offer our music anywhere it is welcome, so we always have to be

in motion. We are the precarious privileged: we get paid very well for our work, but we don't know when it starts and when it ends. This is the condition that we live in: it is a world full of meteors, people who don't last long even if they have proven their worth.

**So which is more like a trip, composing songs or writing a book?**

Writing a book is often a journey into the past, which is examined and metabolized: I wrote "Heaven Is Not So Great" because I had things to tell. Writing songs is something else: I do it so as not to give in to the silence, I couldn't not do it. I use songs to communicate my feelings. We live in hectic times, people are absorbed by their problems and there is less and less desire to face oneself: through a song it becomes easier, you confide in yourself and the listener may recognize their own experience in what you're singing.

**How long was the mental journey from Pignola (the village where she grew up in the region of Basilicata) to the stage of the Ariston in Sanremo?**

It was long, but not that long. Let's just say that the time passed quickly because I had no desire to make it, I just wanted to pursue a goal for myself. I'm saying that I was born to sing, not to be famous. I used to do

competitions to compare myself with other kids and I because I wanted to take advantage of the workshops that were organized for the participants, since I couldn't afford to pay them. It has been a journey inside myself, which continues today, in the elaboration of emotions, feelings and impulses that come to me continuously from the outside world.

**The first important trip you remember?**

You only know whether a trip has been important after it took place, after you've realized where it has led you. I remember the trips I took as a child to the seaside in Linosa Marina, near Taranto, with great nostalgia. We made a real convoy of cars, one behind the other: the Fiat 127 or Panda with the luggage racks on top ... we would pull off into the lay-by and my mom would hand out sandwiches to everybody.

**So what places would you like to visit?**

I would love to go to Egypt: it attracts me because I had it coming out of my ears at school after having studied it, so I want to go there, otherwise it will just continue to be some place on a map. And then I would really like to go to Jerusalem. Or to places where it's hot, like you see in magazines, the ones where I never manage to go because I lack the time.

## THE FLAVOR FREEWAY

### A11 FIRENZE-MARE (FLORENCE - SEASIDE)

by Silvia Ceriani

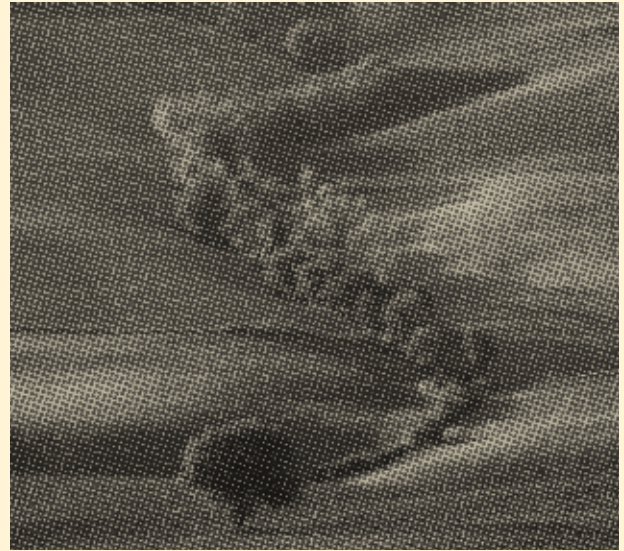
**T**he A11 highway connects Florence to the shore. But its construction, between 1928 and 1932, sparked heated protests from the local communities. At the time, cars were still a luxury accessible to very few people; it was obvious that creating a freeway would benefit only the wealthy class who could afford cars and holidays in Viareggio or Forte dei Marmi. Moreover, in the midst of the Fascist regime's battle of wheat, people feared that the motorway would have taken away fertile agricultural land, and not every farmer could influence a change in the original project with his claims.

The A11 runs through what is probably the most densely urbanized and industrialized area of Tuscany: it passes through the plain of the Arno river, the plain between Prato and Pistoia, and then through the plain of Lucca and down to Pisa. Yet, on closer inspection, the speed and the cement have not completely eradicated the traditional products, nor the idea of sustainable agriculture with low environmental impact; and there is still the possibility to make a few stops out of time, provided one has time to meander off the beaten path. So here we are: on the road. We start from the seaside, our destination is Florence, our pace syncopated by the rhythm influenced by the exits and, of course, by the flavors.

Just 24 km from the start, the Capannori exit takes you from the plain of Lucca right up to its foothills. This area is historically suited to the cultivation of grains and beans, as attested by the many recipes using such ingredients, such as Lucca's typical soup, the "zuppa frantoiana," or the traditional *farro* soup.

Lengthy selection and research have led to the recovery of 17 traditional varieties of beans in the area, including the *lupinaro*, the *San Ginese cannellino*, the *mascherino* bean. And of course there is Lucca's red bean, with its intense flavor and very soft pulp, characterized (as the name implies) by its red color striped with hues ranging from dark burgundy to black. The farmers involved in the work of protecting and enhancing this collective cultural heritage are members of the *Unitaria* cooperative.

The exit for Montecatini Terme also speaks the language of legumes. Continuing north towards Pescia, there are small patches of land along the river by the same name, where the beans of Sorana are grown. Because of their shape, these beans are also called *piattellino*: they are small, with a flattened and slightly curved shape, and a very thin skin. It is a tasty legume, very easy to digest; it is best when cooked slowly in a flask over a low flame, adding water (possibly soft and unchlorinated water), a garlic clove and some sage. This area, which was once known as Valleriana, "area full of rivers," stretches at an altitude ranging from 200 to 750 meters. Here this bean has found its land of choice, supported by excellent sun exposure, and well-drained and loose terrain. The annual production is negligible (which justifies the purchase price), but beware: outside the area of production, there is a flourishing "fake" market that peddles cheap mediocre legumes as if they were the original Sorana beans. At this same stop you will also find the typical *pecorino* (sheep cheese) from Massa, produced with the milk from a breed of sheep native to Tuscany. It is perhaps less known than the *pecori-*



*no* of Pienza or Siena; it is made by twenty breeders/cheese-makers, united in the Consortium of the mountains and valleys of Pistoia, and is an absolute rarity in panorama of Tuscan dairy products, since it is made from raw unpasteurized milk. There are several varieties, depending on the degree of maturation (fresh, 7 to 20 days; *abbucciato*/crusty, 35 days old; and *asserbo*/seasoned, from 3 to 12 months), and the complexity of flavors, which range from milky with straw overtones in the younger forms, to the more seasoned ones with pungent, spicy and earthy flavors. The *raveggiolo* and *ricotta* are two very fresh cheeses that are also made from the same milk.

And on to another exit, Prato Ovest (West), on the trail of an ancient kind of bologna, which was originally produced with the meat discarded from the preparation of sausages and second-choice cuts of pork. Its production was abandoned for some time, but it was resumed thirty years ago to boost a town's sausage factory; soon other butchers who adapted to current tastes caught on, focusing on the choice of meat (domestic pigs, preferably organic), and the seasoning preparation (garlic, mace nutmeg, pepper, coriander, cinnamon, cloves, algerian liquor), making it more delicate than it was in the past. The ingredients

give it its distinctive pink, almost opaque, color, with a limited use of preservatives and natural gut enwrapping the filling. The perfect combination to accompany this bologna is the Dottato fig (a variety of figs grown near Carmignano), and the Prato *bozza*, a local bread.

Once again on the trail of flavors, the stretch of the A11 also has a good concentration of taverns. The recommended stop is not exactly "handy" (it involves a detour of about 25 km taking the exit Prato Est and heading south to the hills of Montelupo Fiorentino), but the kind of restaurants found there are worth the detour: restaurants with an adjoining food shop. The Osteria Bonanni is a place where the food is simple and the welcome is sincere, where you can still breathe the mingling of the restaurant and the store that I like so much. Go ahead and skip the appetizers, because what's worthwhile here are the first courses (tomato soup, *ribollita* soup, *pappardelle* with hare or wild boar sauce, *farro* soup) and the second courses (tripe, chops *alla Livornese*, stockfish cod). A word of caution, however, concerning the side dishes: if you order a "glimpse" of fennel, tomatoes and Sorana beans, know that the concept of just a taste is unknown here, and that the portions are extremely generous, as are the condiments!











IMMAGINE DI COPERTINA

Donato Di Bello  
*(viadotto Somplago,  
A23 Udine-Tarvisio)*

ISBN 978-887578341-9



9 788875 783419

euro 12,00

