



**INU Istituto Nazionale di Urbanistica**  
**XXV Congresso “Infrastrutture, città e territori”**  
Roma, 1 e 2 dicembre 2005

**Relazione di apertura**

*Paolo Avarello, Presidente Inu*

**Premessa**

Nello scegliere il tema di questo Congresso l'Istituto nazionale di urbanistica, spesso rimproverato di occuparsi solo di leggi e di piani, ha voluto concentrare la propria attenzione, e attrarre quella di altri, sul tema delle *infrastrutture*, nell'accezione più vasta del termine, che per noi comprende l'insieme delle *attrezzature* urbane e territoriali: da quelle della mobilità alle reti idriche ed energetiche, dalle telecomunicazioni allo smaltimento dei rifiuti, e ancora alle strutture per la sanità, l'istruzione, la ricerca, la cultura, la sicurezza, etc. Tutte le *funzioni* e i *servizi*, insomma, che rendono abitabile il territorio, e che sostengono il lavoro, la produzione, lo sviluppo economico e sociale, gli stili di vita, e le attività umane in genere; in definitiva la nostra stessa civiltà, comprendendo per questo anche le *infrastrutture ecologiche*, che contribuiscono alla *sostenibilità ambientale*, e dunque, in prospettiva, alla perpetuazione della nostra specie.

Da questo punto di vista anche le città possono essere considerate “infrastrutture”, sia come principali *nodi delle reti*, ma anche come luoghi di concentrazione delle funzioni e attrezzature di servizio e, soprattutto, come “motori” di sviluppo. E in questo senso appare davvero singolare che quando si parla di infrastrutture e relativi finanziamenti, ad esempio per i grandi “corridoi” europei, si trascurino sempre quelli necessari a rafforzare i nodi urbani, la cui debolezza riduce inevitabilmente l'efficienza delle reti. Soprattutto quando ai comuni, e alle grandi aree metropolitane, si sottraggono le risorse indispensabili anche solo per l'adeguamento. I *nodi urbani*, i rapporti con le “grandi reti” europee dei territori da cui essi sono comunque attraversati, gli impatti e eventuali opportunità di sviluppo che possono determinare, sono non a caso uno dei temi di riflessione che ci ha più coinvolto in preparazione del Congresso.

Queste comunque le nostre intenzioni iniziali. Ma già nel corso dei lavori preliminari al Congresso – in particolare i convegni e seminari promossi da molti Inu regionali – ci siamo resi conto della difficoltà di affrontare e comunicare una concezione così ampia e comprensiva. “Infrastrutture” sembra infatti rimandare fatalmente alla mobilità, ai trasporti e, almeno nel nostro paese, con una percezione per lo più in termini di traffico stradale. Anche solo riguardo la mobilità, abbiamo fatto quindi molta fatica a mettere sullo stesso piano di discussione, per esempio, la mobilità di persone e di merci, il trasporto su gomma e su ferro, i porti, gli aeroporti, i nodi di scambio, le piattaforme logistiche, l'intermodalità, l'integrazione dei sistemi di trasporto, etc.

E ancora, le relazioni tra infrastrutture materiali e quelle “immateriali” correlate, in termini di conoscenze, informazione, regolazione, gestione e organizzazione dei servizi, che in genere si tende a dimenticare, e che in realtà sono tanto rilevanti da poter costituire, a volte, vere e proprie alternative alle realizzazioni materiali.

Inevitabilmente anche questo Congresso risentirà di queste difficoltà, dovute in parte anche alla articolazione delle specializzazioni scientifiche e professionali, oltre che amministrative, e alla scarsa propensione al dialogo e al confronto di chi se ne occupa. E proprio per questo, a valle del Congresso, resterà comunque l'impegno dell'Inu a promuovere studi, ricerche e confronti critici. Non sarà del resto la prima volta, né l'ultima, che l'Inu offrirà le proprie risorse per un tema "impossibile".

### **Le infrastrutture sono necessarie**

In particolare, riguardo le nostre città e il nostro paese, tutti gli indicatori internazionali segnalano *deficit* infrastrutturali, messi al secondo o terzo posto, a seconda dei casi e delle indagini, come fattore di freno allo sviluppo, che penalizza la competitività e l'attrazione di investimenti. E indicatori analoghi, a livello nazionale, segnalano per altro gli squilibri interni del paese. Certamente si tratta di indicatori rozzi, prevalentemente quantitativi, espressi in genere come rapporti, ad esempio, tra lo sviluppo delle reti e la superficie territoriale, o il numero di abitanti o, per le strade, il numero di mezzi circolanti, o ancora tra l'energia prodotta e quella consumata, l'acqua immessa nelle reti e quella dispersa, etc.

Della indubbia rozzezza degli indicatori in uso non possiamo però consolarci, se guardiamo anche alla *qualità* delle reti stesse, ad esempio in termini di efficienza delle prestazioni, manutenzione, affidabilità. Né se pensiamo, ancora per esempio, che a fronte di migliaia di chilometri di rete stradale – ma vale lo stesso per le ferrovie – la maggior parte del traffico si concentra in realtà su un numero abbastanza ridotto di tratte, di fatto ormai quasi permanentemente in stato di congestione.

Ancora, sempre in tema di mobilità – ma qui vale ad esempio anche per la produzione e distribuzione di energia – se tentiamo di rappresentare *in termini di rete* l'insieme delle infrastrutture concorrenti/alternative (e magari anche una sola categoria di esse). Scopriremo infatti invariabilmente che le "reti" a rigore non sono tali, che presentano vuoti, sconnessioni o che, nei casi migliori, sono costituite da spezzoni con caratteristiche disomogenee; e che i nodi, quando pure ci siano, sono deboli, congestionati, e comunque non rispondono alle caratteristiche che dovrebbero avere.

E tra i nodi metto di nuovo e anzitutto le città. Che senso ha, per esempio, risparmiare un quarto d'ora di treno, per poi perdere più di mezz'ora per l'inefficienza dei trasporti urbani, taxi compresi? O magari solo per deficienza della relativa segnaletica? In altre parole, seppure più in astratto, che senso ha progettare e investire risorse sulle "grandi reti", trascurando però i nodi urbani e metropolitani, e le possibili connessioni con le "reti minori" che disegnano e innervano territorio?

Debolezza dei nodi, in particolare urbani, incompletezza e/o dissimmetria delle reti, e/o della loro utilizzazione, scarsa qualità dei manufatti – prestazioni, manutenzione, sicurezza, etc. – scarsa capacità di organizzazione e inaffidabilità dei servizi correlati, generano inevitabilmente inefficienze complessive, che fatalmente si ribaltano sulla popolazione e sugli operatori economici, in termini di costi espliciti, ma anche di tempo, incertezze, disagi, inquinamento, diminuzione della qualità della vita, etc. Perdite difficili da monetizzare, a cui però si deve riconoscere anche valore economico, oltre che evidentemente sociale.

Le infrastrutture dunque sono necessarie, ma in realtà diventano davvero utili solo quando si riesca a costituire davvero una *offerta di sistema*, per le singole reti e, ove possibile – certamente ad esempio per i trasporti – un *sistema integrato* tra le diverse

modalità, e tra la presenza di reti fisiche e una adeguata offerta di servizi complementari.

### **Infrastrutture e sviluppo**

Se le infrastrutture, in termini materiali e immateriali, sono comunque necessarie, nascono ovviamente ulteriori necessità assumendo una prospettiva di sviluppo e, in particolare, nella ricerca di “nuove” opportunità e modalità di sviluppo. Il rapporto tra infrastrutture e sviluppo è ormai considerato universalmente certo ma, forse proprio per questo, a nostro parere non ancora sufficientemente indagato. Non abbastanza, almeno, da aiutarci nello scegliere *quali* infrastrutture e, soprattutto, nel determinare le relative funzioni e caratteristiche di servizio.

È certo comunque che il rapporto tra infrastrutture e sviluppo non è così linearmente deduttivo come troppo spesso si dà per scontato, soprattutto in una economia e in una società in profonda trasformazione, i cui connotati sembrano ancora sfuggire, almeno in parte, e in cui comunque il rapporto tra sviluppo e capacità di produrre e scambiare merci sembra ridurre il suo peso relativo, anche se la cosiddetta “economia della conoscenza” richiede sì nuove reti tecnologiche, ma non sembra però rinunciare a quelle più tradizionali. Nel dibattito, soprattutto politico, sembrano inoltre persistere – o restare comunque sottostanti, e condizionanti – vecchie concezioni, legate ad esempio alla funzione keynesiana della “opera (e spesa) pubblica” in quanto tale, e quindi alla natura sostanzialmente redistributiva delle relative scelte.

Tipicamente, in un’area depressa, “collegare” un paese in via di spopolamento al centro urbano più vicino, che pure ha i suoi problemi, o magari al tratto locale di “superstrada”, senza chiedersi – se non in termini generici, e spesso retorici – chi e perché dovrebbe usare quel collegamento, e/o quali opportunità esso possa creare; e, soprattutto, se la *spesa* occorrente debba restare tale, il che è pure legittimo, in un’ottica assistenziale, o possa invece essere considerata davvero un *investimento*, il che è invece *indispensabile* in un’ottica di sviluppo.

Se si guarda all’allocazione effettiva dei fondi Qcs 2000-2006 – con tutta probabilità gli ultimi di consistenza significativa nel nostro paese – specialmente nelle regioni “Obiettivo 1”, si può restare stupiti di quanto poco sia stato investito in infrastrutture; e in particolare per risolvere o sanare situazioni storicamente deficitarie, e a volte anche esplosive dal punto di vista sociale.

Un’analisi più approfondita rivela che, piuttosto che l’efficacia, in termini di investimenti per lo sviluppo, “per non perdere i finanziamenti” si è voluto/dovuto privilegiare la “efficienza di spesa”, secondo i rigidi *format* dei meccanismi comunitari. In sostanza, quindi, privilegiare progetti “fattibili”, o solo già pronti, o magari i cosiddetti “progetti sponda”, piuttosto che quelli eventualmente “strategici”, o comunque necessari, o almeno utili. Resta tuttavia lo stupore per il fatto che progetti di questo tipo di pronti non ce ne fossero. E resta più di un dubbio che alla fine siano prevalse comunque logiche redistributive, anziché di investimento, necessariamente mirate e quindi *selettive*.

Ipotizzando il ruolo delle infrastrutture come pre-condizione e opportunità per lo sviluppo – piuttosto che esse stesse “fattore” di sviluppo – occorre comunque pensare non (solo) le singole opere, ma il *sistema funzionale* a cui quelle opere devono rispondere, organicamente e nel loro insieme. E, soprattutto, occorre pensare e mettere tale sistema *in relazione con il territorio* “servito”, non in astratto, ma considerando le specifiche caratteristiche geografiche e sociali di quel territorio, non come ostacolo da

superare con ingegneresca baldanza, ma semmai come *elementi di un progetto infrastrutturale integrato per il territorio*.

La relazione infrastrutture/territorio/sviluppo appare per altro sempre più rilevante, e determinante, man mano che gli stessi processi di sviluppo si vanno caratterizzando, come già accade, sulla valorizzazione delle risorse locali, anche e soprattutto ambientali, sociali e culturali. Il che ci sembra con tutta evidenza comportare una diversa e più approfondita valutazione circa la tipologia di infrastrutture necessarie a sostenere tali processi, ma anche circa i modi della loro produzione.

### **Le infrastrutture sono costose**

È costosa non solo la loro realizzazione *ex novo* (che può destare qualche entusiasmo), ma anche la manutenzione, e l'adeguamento periodico (a cui si presta in genere poca attenzione), la gestione, la produzione e organizzazione dei servizi connessi, senza cui, nel tempo, le infrastrutture perdono inevitabilmente di funzionalità, fino a degradare. Basterebbe questa banale constatazione, non solo per giustificare i tempi lunghi di realizzazione e adeguamento delle infrastrutture, ma anche per comprendere come sia inevitabile che a nuove realizzazioni e adeguamenti si debba procedere necessariamente per parti discrete, spesso a caso, o magari inseguendo le emergenze.

A questa condizione non si può sfuggire, né con l'invenzione estemporanea di operazioni più o meno improbabili di finanza "creativa", né con altrettanto improbabili soprassalti di efficientismo, che spesso bloccano del tutto amministrazioni già di per sé non particolarmente efficienti (a loro volta prima o seconda causa di freno dello sviluppo). Una condizione dunque ineliminabile, che deve essere seriamente affrontata, e "trattata" in modo adeguato, agendo anzitutto sulle filiere decisionali, sui meccanismi di concertazione, su tecniche più avanzate di progettazione e valutazione "integrate" e, soprattutto, dotandosi di strumenti di programmazione e pianificazione affidabili e stabili nel tempo.

Quali che siano i meccanismi di produzione, le condizioni e le modalità di gestione, giustamente aperti, fin dove possibile, all'investimento privato – che purtroppo non appare però così interessato e disponibile come si vorrebbe – la *responsabilità delle scelte* resta in ogni caso *alla pubblica amministrazione nel suo insieme*, così come di fatto restano alla stessa anche i maggiori oneri finanziari, con quello che ne consegue: certamente in termini di *trasparenza*, ma necessariamente – almeno in un sistema democratico – anche di *condivisione degli obiettivi*, di *motivazioni convincenti* e di una *ragionevole efficacia*.

E ciò è particolarmente necessario nel nostro paese, dove è in corso un importante processo di crescita delle autonomie regionali e locali, e dove l'alterna incertezza tra centralizzazione pubblica e/o monopolistica e il cosiddetto "libero mercato", moltiplica gli operatori, in un panorama ormai affollato, spesso confuso, e a volte addirittura equivoco. È inevitabile, comunque, che ciascun soggetto, pubblico, di emanazione pubblica e/o privato, persegua logiche diverse e segua comportamenti diversi. Per il momento, non solo a scapito della trasparenza, ma anche della significatività degli obiettivi e/o della appropriatezza delle scelte. Un limite questo che deve essere certamente superato.

### **Le infrastrutture generano conflitti**

Gli elevati costi di realizzazione e di funzionamento delle infrastrutture, e l'impegno che occorre comunque mettere in campo per realizzarle – il che richiede comunque tempi lunghi – imporrebbero già di per se stessi scelte fortemente *selettive*, e in qualche caso addirittura draconiane, che andrebbero però a contrastare con la accennata predisposizione alla redistribuzione delle risorse. E inevitabilmente i tentativi di superare tali logiche, scegliendo obiettivi specifici e mirando l'impiego delle risorse al loro raggiungimento, acuirebbe gli attriti politici e anche sociali.

La "impossibilità" politica di scegliere, e/o di dover "compensare" in qualche modo una decisione assunta, non è caratteristica solo italiana, ma tipica di tutte le "democrazie mature". Con la conseguenza, in genere, di provocare sommatorie di provvedimenti a favore di categorie, gruppi di pressione e *lobbies*, piuttosto che dell'interesse generale, spesso anche poco rappresentato nelle sedi decisionali ma, soprattutto, di fatto concretizzabile solo attraverso politiche estese e di lungo periodo, ovvero il più possibile stabili, pur attraverso la alternanza al governo di forza politiche di diverso orientamento.

È inevitabile, comunque, che le decisioni relative alle infrastrutture – tanto più se selettive come dovrebbero – generino conflitti, e non solo nella allocazione delle risorse. Conflitti nascono ad esempio tra organismi di governo centrali e poteri locali, che assumono diverse interpretazioni dei bisogni, diverse scale di riferimento, diversi atteggiamenti per la loro interpretazione, ed eventualmente diverse opzioni politiche e funzionali per la risoluzione dei problemi. Questa tipologia di conflitti è particolarmente presente, evidente e penalizzante nel nostro paese, che ha scelto di incamminarsi in un processo di crescita delle autonomie, forse con poca convinzione, ma certamente con scarsa consapevolezza della latitudine delle riforme necessarie e, soprattutto, della necessità, al di là delle leggi, di costruire una nuova cultura amministrativa e di governo.

Ma conflitti nascono anche all'interno dei singoli enti di governo, tra le diverse competenze e finalità, ugualmente legittime, e ugualmente improntate in via di principio all'interesse generale, ma spesso non facilmente compatibili tra loro. Tipicamente, ad esempio, tra le politiche di infrastrutturazione e di sviluppo, e quelle di tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali. L'Inu ha dedicato grande attenzione a questo tema e, proprio per questo, sulla base delle esperienze in corso, non possiamo valutare positivamente il criterio di "prevalenza" di una pianificazione sull'altra, e quello di un ente "sovra-ordinato" su uno "sotto-ordinato", ormai del resto incostituzionale. Ma ancor meno in positivo consideriamo la tendenza – in particolare quando si tratta di infrastrutture – a scavalcare, non solo le pianificazioni, ma anche le procedure di valutazione previste a livello comunitario e nazionale, e più in generale qualsiasi metodo trasparente e organizzato di assumere decisioni così rilevanti. E ovviamente non apprezziamo affatto i tentativi di trovare e/o imporre scorciatoie, che in genere contribuiscono per altro solo a peggiorare le situazioni.

Come ampiamente documentato, anche dalle cronache (Scanzano Jonico, Acerra, Val di Susa, ma anche San Lorenzo a Roma, per esempio, etc.), conflitti nascono infine, e sempre più spesso, tra la previsione e, peggio, la realizzazione di infrastrutture, anche se a volte, ma non sempre, considerate utili, o addirittura necessarie dalle stesse popolazioni interessate. Ma ... "non nel mio giardino"; quasi sovvertendo così le tradizionali attese delle comunità locali per la "opera pubblica portatrice di benessere", in ostilità esplicita alla "invasione" dei propri territori, a beneficio, forse, di altri, tra Madrid e Kiev.

In questi casi le “compensazioni”, gli aggiustamenti di tracciato e di caratteristiche tecniche, le attenuazioni degli impatti – sempre a posteriori – restano affidati, attraverso defatiganti contenziosi “politici”, a pratiche forse legittime, ma certo di scarsa trasparenza, producendo ulteriore allungamento dei tempi, permanenti stati di incertezza e incremento strisciante dei costi, diretti e indiretti, propri e impropri.

Per i diversi aspetti, in sintesi, l’errore di fondo sembra essere quindi nel confinare la materia “infrastrutture” in ambito tecnologico – o piuttosto tecnocratico – collocandola oltretutto in uno scenario di governo “napoleonico”, e comunque certamente distante dalla “*governance*” così spesso invocata, non solo nei nostri saggi. Occorre invece prendere atto della conflittualità inevitabilmente legata alla realizzazione di nuove infrastrutture, e in genere agli interventi sulle infrastrutture, e mettere a punto, o almeno cominciare seriamente a sperimentare, metodi e strumenti per “trattare” adeguatamente la conflittualità, non come accidente imprevisto, ma come parte del problema.

### **Il ruolo della pubblica amministrazione**

Questi pochi cenni, certamente appena sufficienti a sondare un campo così vasto e variegato, vogliono essere solo stimoli per un dibattito ancora tutto da sviluppare, rispetto al quale, per altro, la “questione infrastrutture” costituisce solo la punta che emerge con maggiore evidenza e criticità, ma che riguarda più generale i comportamenti delle amministrazioni, le modalità di individuazione degli obiettivi collettivi, la *verifica* e la *dimostrazione* della loro pertinenza agli interessi generali delle collettività amministrate, la formazione e gestione di politiche e azioni atte a perseguirli, la *verifica*, di nuovo, della loro appropriatezza e dei risultati. In fondo dunque la natura stessa della democrazia.

Di questo dibattito il nostro Istituto sente profondamente il bisogno. Da tempo abbiamo infatti abbandonato – con molte sofferenze, in alcuni casi anche personali – la pregiudiziale della pianificazione “razional-comprensiva”, come la definiscono i colleghi professori più colti, che di per se stessa avrebbe dovuto fornire *ex ante* tutte le risposte, inglobando “per definizione” criteri di efficienza ed equità, e con questi vincolando e condizionando (naturalmente solo in via ipotetica,) le stesse amministrazioni.

Non per questo possiamo però rinunciare al tentativo, almeno, di costruire metodi e strumenti utili a riorganizzare, rendere produttivo ed efficace, in termini economici e sociali, il sistema decisionale – politico e amministrativo – che presiede alle scelte della pubblica amministrazione nel suo insieme. Non in astratto, e secondo definizioni convenzionali, ma nell’attuale situazione, con gli attuali condizionamenti, le attuali difficoltà – che non sono certamente solo finanziarie – e l’attuale ordinamento delle competenze e dei relativi poteri, formali e sostanziali. Evidenziando, e non occultando più o meno pretestuosamente, le *responsabilità politiche* delle amministrazioni stesse.

A cominciare da quelle delle Regioni alle quali, in particolare, ci rivolgiamo anche con questo Congresso, perché assumano in pieno tale responsabilità nell’assolvere il loro ruolo, ormai divenuto centrale, e si attrezzino per sostenerlo in modo adeguato.

Nell’ambito della pubblica amministrazione, ai diversi livelli e per le diverse competenze, e in particolare riguardo le scelte infrastrutturali – costose, di lungo periodo, selettive e conflittuali – occorre anzitutto mettere a punto i processi di definizione e le modalità di scelta e condivisione di scenari e obiettivi. Da tempo l’Inu ha individuato per questo la via maestra, pure non facile da percorrere, nella

*concertazione istituzionale*. E da tempo seguiamo con interesse critico le esperienze che in questa direzione si vanno formando, più che altro per la buona volontà di alcuni amministratori

Proprio per questo, se riteniamo che la concertazione istituzionale debba essere resa più stringente, a valle dei processi, anche con esplicite modalità contrattuali, riteniamo altrettanto che, a monte, e nel corso dei processi, essa debba essere sostenuta da strumenti di programmazione, pianificazione e valutazione adeguati, e per questo fondati sulla *condivisione delle conoscenze*, prima ancora che sulla trasparenza delle procedure, pure rilevante. Costruire gli *scenari*, definire gli *obiettivi*, organizzare le *strategie politiche ed economiche* per perseguirli, o almeno approssimarli, valutare e validare nel tempo le singole scelte operative e di intervento, *gestire* gli inevitabili conflitti, restano comunque compiti propri della pubblica amministrazione.

Senza confusione di ruoli noi, studiosi, ricercatori, professionisti, possiamo solo offrire i necessari supporti tecnici, e dobbiamo senz'altro adoperarci più attivamente possibile, e qui ne prendiamo l'impegno, perché tali strumenti siano effettivamente praticabili, affidabili e utili. Ma come cittadini dobbiamo anche pretendere la trasparenza sostanziale, e non solo formale, delle procedure, l'adeguatezza delle scelte e, soprattutto, l'efficacia dei risultati.