



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

Le scelte di localizzazione delle opere pubbliche:
il fenomeno *Nimby*

di Roberta Occhilupo, Giuliana Palumbo e Paolo Sestito

Aprile 2011

Numero

91



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Le scelte di localizzazione delle opere pubbliche:
il fenomeno *Nimby*

di Roberta Occhilupo, Giuliana Palumbo e Paolo Sestito

Numero 91 – Aprile 2011

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

LE SCELTE DI LOCALIZZAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE: IL FENOMENO *NIMBY*

di Roberta Occhilupo*, Giuliana Palumbo* e Paolo Sestito*

Sommario

Il lavoro discute il problema economico e i profili istituzionali sottostanti il fenomeno Nimby, esponendone le principali regolarità empiriche per l'Italia. Si mostra come il coinvolgimento di più comunità nella scelta localizzativa sia utile laddove i costi di costruzione e gestione dell'infrastruttura differiscono poco tra le diverse localizzazioni, mentre ampie sono le differenze nelle disutilità percepite dalle diverse comunità. Con riguardo alle modalità del coinvolgimento, meccanismi d'asta sono preferibili a procedure di tipo negoziale laddove le caratteristiche dell'opera e del contesto istituzionale consentono di fornire informazioni veritiere sui rischi dell'opera, gli interessi a livello locale sono stati preliminarmente ricomposti e le compensazioni sono prevalentemente monetarie. L'analisi empirica mostra un'intensità della protesta maggiore per i casi con disutilità e rischi elevati e concentrati e con maggiori difficoltà di dialogo tra livelli di governo distinti. La coesistenza di un apparato amministrativo fortemente decentrato e di un modello procedimentale formalmente accentrato, oltre alle difficoltà nella certificazione delle informazioni rilevanti e la limitata capacità di assumere impegni credibili, vengono individuate come criticità.

Classificazione JEL: D73, D82, H7, D44.

Parole chiave: scelta localizzativa, preferenze locali, costi di costruzione e gestione, meccanismi d'asta, negoziazione.

Indice

1. Introduzione	5
2. Cosa è il Nimby	6
3. Come si può gestire il <i>Nimby</i>	7
3.1 Ex post vs ex ante	8
3.2 Ex ante: aste e approccio contrattuale	9
3.3 Fattori politici e di contesto	12
4. Il modello procedimentale italiano	13
5. Prime evidenze empiriche	18
5.1 Analisi descrittiva	19
5.2 Analisi econometrica	24
6. Conclusioni	27
Appendice 1: analisi econometrica	31
Appendice 2: profili istituzionali	36
Bibliografia	42

* Banca d'Italia, Area Ricerca economica e relazioni internazionali.

The best way to expedite wind farm construction in the USA is to bypass the gale forces of “not in my back yard” local opposition. The industry's rule-of-thumb for averting NIMBY totally is to propose no project locations closer than 30 miles to the nearest Starbucks.

1. Introduzione¹

L'opposizione agli investimenti infrastrutturali è fenomeno ormai endemico, in Italia come altrove. Ad essere coinvolte sono sia le infrastrutture in senso proprio, sia molti impianti produttivi rispetto ai quali l'accresciuta sensibilità ambientale, ed i connessi standard fissati dal legislatore, sono vissuti da molte imprese occidentali come una sorta di ostacolo competitivo rispetto ai paesi emergenti. La cosa paradossale è che queste difficoltà si manifestano non solo per le più tradizionali industrie inquinanti, ma anche per quelle che in astratto dovrebbero essere le industrie “verdi” e sostenibili del futuro: l'installazione di pale eoliche che, come riportato da Business Week nel 2009, viene ritenuta dagli esperti del campo possibile, negli Stati Uniti, solo se ad una distanza di almeno 30 miglia dal più vicino *Starbucks*.

La trattazione del fenomeno è peraltro complicata da vari aspetti, concettuali oltre che statistici. Da quest'ultimo punto di vista, la misurazione delle contestazioni agli investimenti infrastrutturali e dei loro effetti è scarna e poco sistematica: poco si sa su quali tipologie di investimenti attirino maggiori contestazioni e su quali aspetti, di contesto socio-economico e istituzionale, si correlino maggiormente con la presenza di contestazioni; ancor meno si sa sugli effetti delle contestazioni (sono esse, ad esempio, davvero la causa dello scarso volume di investimenti in infrastrutture energetiche o vi ha influito il regime di incentivi all'incremento della capacità produttiva discendente dalla struttura di mercato esistente?) e sulle modalità con cui le istanze sottostanti le contestazioni possano essere tenute in conto senza costituire un blocco per il paese. Anche da un punto di vista più strettamente concettuale, poco si sa sulle diverse tipologie di contestazione, il *Nimby* – in quanto tale definito come sindrome del *Not In My BackYard*, una contestazione della localizzazione di una certa opera e non necessariamente dell'opera in quanto tale – spesso sconfinando in una sindrome *Banana*, ovverosia *Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything (or Anyone)*.

In quanto segue si presenta una trattazione sistematica del fenomeno *Nimby* per l'Italia, coniugando una schematizzazione concettuale del fenomeno – dei fattori sottostanti lo stesso e delle modalità alternative di risoluzione del contrasto di interessi che ne è alla base – con una esposizione dell'iter amministrativo seguito in Italia per le decisioni di localizzazione delle infrastrutture e dei dati sulle contestazioni a investimenti fissi riportate dalla stampa, unica fonte informativa in proposito al momento esistente.

La schematizzazione concettuale servirà innanzitutto a distinguere il *Nimby* – inteso come opposizione ad una certa localizzazione, in quanto tale motivata dalla presenza di concrete disutilità per la comunità ospitante – dall'opposizione valoriale a questa o quella tipologia di investimenti. All'atto pratico le due cose possono ben essere spesso frammischiate, perché il fatto che una certa fetta di popolazione possa *a priori* osteggiare un certo tipo di impianti

¹ Gli autori desiderano ringraziare l'Agenzia di ricerche informazione e società (ARIS) per avere fornito i dati ed Emanuele Somma per il contributo dato alla loro elaborazione. Si ringraziano inoltre i rappresentanti delle imprese contattate per i molti interessanti spunti di analisi forniti. Un particolare ringraziamento va a Gian Luigi Albano, Fabrizio Balassone, Silvia Boccato, Fulvio Rossi e Luisa Torchia per le utili discussioni e a Christian Iaione per i preziosi suggerimenti sulla parte istituzionale. Gli autori restano i soli responsabili di eventuali errori. Le opinioni espresse sono personali e non coinvolgono l'istituzione di appartenenza.

tenderà ad amplificare (e magari a “giustificare”) l’opposizione di una certa comunità motivata dai suoi interessi particolari; similmente, il fatto che una certa opera sia obiettivamente poco motivata (o comunque motivata sulla base di argomenti mal espressi e poco verificabili) in termini di costi e benefici per l’intera collettività nazionale, rende più probabile l’insorgere di una opposizione legata agli interessi particolari della specifica comunità ospitante. Una definizione più circoscritta del *Nimby* consente però di analizzarne meglio le ragioni economiche – il contrasto tra le utilità generali e complessive di una data opera e le disutilità specifiche della singola comunità ospitante, disutilità riferite a beni e diritti non scambiabili sul mercato e quindi non tenuti in conto nei costi di costruzione in senso stretto – i fattori di contesto che ne possono favorire l’insorgere e le modalità con cui uno “scambio” ed un bilanciamento tra interessi “generali” ed interessi “particolari” possa essere realizzato.

Sulla base di questa schematizzazione sarà poi possibile esaminare in che misura le regole amministrative in proposito esistenti in Italia siano o meno coerenti con l’obiettivo di ottenere il bilanciamento di interessi sopra detto e leggere i dati empirici sul fenomeno in Italia. Questi ultimi, va peraltro detto, forniscono un quadro comunque piuttosto parziale del fenomeno. Le contestazioni riportate dalla stampa costituiscono infatti solo la punta di un iceberg; individuano i casi in cui un fenomeno *Nimby* si è determinato, ma non ci dicono nulla sui casi potenzialmente a rischio e quindi non ci consentono di stimare con precisione quali siano le condizioni di contesto e le tipologie di impianto più soggette a *Nimby*; non ci dicono quali siano gli effetti successivi delle contestazioni sugli investimenti infrastrutturali (in termini di costi e tempi di realizzazione); non ci consentono di confrontare diversi assetti di risoluzione del *Nimby* (e di bilanciamento di interessi particolari e generali).

2. Cosa è il Nimby

L’acronimo *Nimby* (“*Not In My BackYard*”) indica il fenomeno di opposizione alla localizzazione di nuovi impianti o infrastrutture da parte delle comunità direttamente interessate². Esso va quindi distinto dalla opposizione *tout court* all’effettuazione di un determinato investimento ritenuto inutile o troppo costoso; almeno in linea di principio, infatti, il *Nimby* riguarda situazioni in cui vi è consenso circa la desiderabilità sociale dell’infrastruttura³ e l’opposizione nasce dal fatto che, a fronte di benefici diffusi (solo una frazione degli stessi andando a favore della comunità ospitante), i costi sono concentrati sulla comunità ospitante⁴.

I costi connessi con una determinata localizzazione sono generalmente di due tipi: costi di costruzione e gestione dell’infrastruttura e disutilità che gravano sulla comunità ospitante. I primi riguardano aspetti di natura tecnica e possono variare tra le diverse localizzazioni, di norma per motivi strettamente tecnologici (la connotazione orografica ed altimetrica di un sito, la necessità o meno di porre in essere accorgimenti di sicurezza per via di rischi sismici ecc.)⁵.

D’ora in poi useremo i due termini in maniera intercambiabile, salvo laddove si vorranno evidenziare differenze tra impianti che servono a produrre beni e servizi vendibili sul mercato ed infrastrutture pubbliche il cui utilizzo sia prevalentemente a titolo gratuito.

³ I benefici netti complessivi, al netto anche delle disutilità sopportate dalla comunità ospitante, sono strettamente positivi per almeno una delle localizzazioni/varianti tecnicamente possibili.

⁴ Ovviamente, laddove i benefici sociali netti siano limitati e/o addirittura dubbi il fenomeno *Nimby* diviene più probabile perché è più probabile che la quota di benefici complessivi goduta da una data comunità sia inferiore alla somma delle disutilità che la stessa comunità deve sopportare. In molti casi, inoltre, l’opposizione *Nimby* in senso stretto si salda e si confonde con altre opposizioni, di natura più generale, all’investimento infrastrutturale.

⁵ A variare tra localizzazioni potrebbero essere non i costi di costruzione e gestione intesi in senso stretto ma la produttività futura dell’impianto. Una localizzazione potrebbe essere preferibile, da un punto di vista puramente tecnologico, non perché costi di meno costruirvi l’infrastruttura, ma perché questa potrebbe poi, in quel sito, essere più efficace o meno costosa da gestire e mantenere.

Tali costi sono generalmente noti al costruttore/gestore⁶. Le seconde possono essere prettamente economiche (venir meno di usi alternativi del territorio, perdita di valore degli immobili ecc.), ma più spesso riguardano rischi per l'ambiente e la salute, danni al paesaggio. Il fatto che questa seconda tipologia sia particolarmente rilevante rende in genere difficile valutare gli effetti negativi che ciascuna comunità sopporta dall'ospitare l'infrastruttura. Soprattutto, le differenze tra le diverse comunità possono riflettere diversità nella struttura di preferenze (ad es. il fatto che comunità più ricche plausibilmente valutano maggiormente taluni beni ambientali, normalmente ritenuti beni di lusso, o che comunità situate in contesti economici diversi possono attribuire un peso diverso alle ricadute sull'occupazione derivanti dalla presenza dell'infrastruttura) o circostanze particolari della localizzazione dell'infrastruttura in un certo territorio (si pensi all'unicità di ciascun paesaggio ed alla soggettività della valutazione dello stesso). La struttura di preferenze generalmente rappresenta un'informazione privata di ciascuna comunità.

Questa caratteristica rende complesso il compito di un decisore pubblico che si ponga l'obiettivo di massimizzare i benefici complessivi del progetto al netto di tutti i costi coinvolti, quelli di costruzione specifici ad ogni sito, ma anche le disutilità che la comunità ospitante sopporta⁷. Laddove la localizzazione sia predeterminata, la difficoltà consiste nel definire un'eventuale "compensazione" dei costi che la comunità ospitante deve sopportare e che sarebbe opportuno venissero "internalizzati" da chi il progetto propugna e porta avanti. Nel caso in cui si possa scegliere tra più possibili localizzazioni, diventa difficile individuare quella con costi minori.

3. Come si può gestire il *Nimby*

Non rientra tra gli obiettivi di questo lavoro analizzare le caratteristiche e le proprietà dei meccanismi ottimi di localizzazione delle infrastrutture soggette a *Nimby*. Ai nostri fini preme soltanto concentrarci su due aspetti del problema, evidenziando in proposito l'importanza delle variabili già prima introdotte: differenze tra siti potenziali nei costi di costruzione dell'infrastruttura ed eterogeneità nella struttura di preferenze tra comunità potenzialmente interessate alla localizzazione.

Il primo aspetto su cui ci concentriamo concerne la scelta del momento e delle modalità con cui viene attivato il confronto con le comunità interessate (e conseguentemente dei soggetti che sono coinvolti). Al riguardo è possibile distinguere due "approcci" cui di seguito faremo riferimento come approccio *ex post* e approccio *ex ante*. Il primo segue una logica di tipo *top-down*: la sequenza degli eventi vede il gestore (o il decisore pubblico) adottare la scelta localizzativa sulla base di valutazioni tecniche e formulare il progetto dettagliato dell'opera senza informare o coinvolgere preventivamente la popolazione o gli enti locali interessati. Il confronto avviene successivamente e solo con la comunità prescelta; riguarderà forme di compensazioni e varianti finalizzate a ridurre o annullare le disutilità dell'opera, massimizzandone l'accettazione. L'approccio *ex ante* si basa su una logica di tipo *bottom-up*:

⁶ Anche per quanto riguarda i termini costruttore/gestore useremo entrambi in maniera intercambiabile. Nel seguito useremo anche in maniera intercambiabile i termini costi di costruzione e costi di costruzione e gestione, salvo laddove debba essere esplicita una distinzione tra problematiche connesse con la costruzione e con la gestione dell'infrastruttura (tale distinzione potrebbe ad esempio essere rilevante laddove le condizioni connesse con la successiva gestione dell'impianto non vengano pienamente internalizzate dal costruttore o proponente dell'impianto).

⁷ Da un punto di vista sociale, infatti, anche le disutilità connesse con una data localizzazione sono elementi da tenere in conto e la cui esistenza deve essere vagliata per determinare se un progetto infrastrutturale sia o meno intrinsecamente valido e per individuarne la localizzazione/variante ottimale. Negare la presenza di tali elementi – o immaginare che essi siano eguali ed indifferenziati tra le diverse localizzazioni/varianti si da renderli irrilevanti nella decisione da prendere – indurrebbe scelte aberranti: localizzazioni "sbagliate" o addirittura infrastrutture che sarebbe meglio non venissero affatto costruite. Anche immaginando che un tale dittatore non benevolente sia in grado di esercitare le proprie prerogative – un'ipotesi per molti versi irrealistica in un paese che è e che voglia rimanere democratico - il ricorso allo stesso sarebbe perciò di per sé controproducente.

tutte le comunità interessate (secondo i contesti istituzionali, interessando solo gli enti locali ovvero tutti gli *stakeholders*: enti locali, cittadini, associazioni ecc..) vengono coinvolte in una fase preliminare; tutte le scelte principali dell'intervento infrastrutturale (localizzazione, eventuali varianti e misure compensative in senso proprio) vengono discusse.

Il secondo aspetto su cui vorremmo focalizzare l'attenzione riguarda la scelta, nel caso in cui l'approccio utilizzato sia di tipo *ex ante*, di un meccanismo più o meno competitivo per l'individuazione della localizzazione e delle misure di compensazione.

3.1 *Ex post vs ex ante*

La desiderabilità di un approccio di tipo *ex post* o *ex ante* è influenzata dalla variabilità relativa delle due tipologie di costi – costi di costruzione dell'infrastruttura e disutilità che gravano sulla comunità ospitante – tra le diverse possibili localizzazioni. Laddove i primi presentano un'elevata eterogeneità, relativamente all'eterogeneità nelle disutilità percepite dalle diverse comunità, la localizzazione ottimale sarà *ceteris paribus* più facilmente perseguita affidando la scelta al gestore dell'opera. In questo caso, infatti, per plausibili differenze nelle preferenze tra le diverse comunità, la scelta della localizzazione ottima sarà “dominata” dalle considerazioni sui costi di costruzione e gestione dell'impianto, su cui è il gestore il soggetto che possiede le maggiori informazioni.

L'individuazione preventiva della localizzazione ottima non esaurisce però il problema. Le criticità della successiva contrattazione, mirante a far accettare l'opera da parte della comunità prescelta in cambio di una compensazione monetaria esplicita o di qualche variante che innalzi i costi per il gestore ma attenui le disutilità per la comunità ospitante, vengono anzi semmai esacerbate. In particolare, il fatto che la contrattazione avvenga dopo che la scelta localizzativa è stata effettuata pone il gestore in una condizione di “*lock in*”: avendo formulato un progetto e sostenuto i relativi costi il gestore sopporterebbe una perdita elevata qualora decidesse di abbandonarlo, di modificarne la localizzazione o le caratteristiche essenziali. Questa condizione conferisce un elevato potere contrattuale alla comunità prescelta che, nel confronto bilaterale *ex post*, avrà la possibilità di chiedere compensazioni che riflettono non solo le disutilità da esse effettivamente sopportate ma anche il costo-opportunità sostenuto dal gestore qualora decidesse di abbandonare il progetto. L'esito potrebbe essere il riconoscimento di compensazioni troppo elevate o la scelta del gestore di non intraprendere l'investimento: le infrastrutture finirebbero col costare “troppo” e col farsi meno spesso del necessario.

In tale ambito assume particolare rilevanza il contesto istituzionale (e politico) all'interno del quale la contrattazione ha luogo. La capacità della comunità locale di estrarre rendita e ottenere compensazioni elevate è, infatti, maggiore laddove il suo consenso sia un elemento necessario. In un ipotetico regime in cui la scelta localizzativa (del gestore o di un'autorità pubblica sovraordinata) non sia contestabile, è evidente che il rischio di *lock in* non esiste. Il contesto istituzionale che rileva non è però solo quello connesso con la formale attribuzione del potere di scelta localizzativa. In un sistema fortemente decentrato, in cui ampi poteri e prerogative sono riconosciute agli enti locali, ad esempio in tema di amministrazione del territorio, la singola comunità locale può comunque avere ampi margini per ostacolare il processo di effettiva costruzione dell'infrastruttura. Altri aspetti del contesto istituzionale che contano sono inoltre quelli attinenti la previsione di tempi e modalità prestabiliti per l'effettuazione del confronto *ex post*. Fra gli aspetti del contesto (politico o istituzionale) rilevanti è infine anche la più complessiva interazione tra livelli di governo, perché i rischi di

lock in sono ridotti laddove il livello nazionale di governo comunque svolge una funzione di indirizzo e di incentivo all'internalizzazione delle esternalità nei confronti del livello locale⁸.

3.2 *Ex ante: aste e approccio contrattuale*

Nel caso opposto, in cui l'eterogeneità delle preferenze tra le comunità potenzialmente ospitanti risulti elevata rispetto all'eterogeneità dei costi di costruzione dell'impianto, la localizzazione ottima viene a dipendere soprattutto dalle preferenze delle diverse comunità. Essenziale diviene il definire una procedura che meglio conduca al corretto disvelamento di queste. Nelle sue linee generali, il problema economico di gestione del *Nimby* assume caratteri simili a quelli che caratterizzano la fornitura di beni pubblici: la presenza di asimmetria informativa tra il gestore (decisore pubblico) e le comunità potenzialmente deputate ad ospitare l'infrastruttura circa le preferenze di queste ultime; la difficoltà, in assenza di meccanismi opportuni, di indurre una corretta rivelazione. Ciascuna comunità ha infatti un interesse ad "esagerare" la portata delle proprie disutilità, perché così facendo può sperare di evitare di essere la localizzazione prescelta, sopportandone i costi connessi, o comunque di ottenere compensazioni più elevate.

La letteratura economica normalmente affronta questo problema, in termini tanto descrittivi quanto prescrittivi, cercando di individuare meccanismi in grado di indurre le comunità interessate a rivelare correttamente le loro preferenze. In generale i meccanismi individuati condividono alcuni profili del meccanismo Vickrey-Clarke-Groves (VCG) di rivelazione delle preferenze per i beni pubblici⁹. Alcuni dei principali meccanismi proposti sono Kunreuther e Kleindorfer (1986), O' Sullivan (1993), Perez-Castrillo e Wettstein (2002)¹⁰, tutti relativi al caso relativamente più semplice in cui si possano definire solo compensazioni monetarie in attenuazione delle disutilità attribuite da ciascuna delle comunità potenzialmente ospitanti l'infrastruttura. Kunreuther e Kleindorfer (1986) propongono un'asta in busta chiusa in cui ciascuna comunità dichiara quanto vorrebbe ricevere per ospitare l'infrastruttura. La comunità che fa l'offerta più bassa vince e riceve la propria offerta sotto forma di compensazione. Le altre comunità pagano un'imposta pari alla propria offerta diviso il numero delle comunità meno uno. Se le comunità adottano una strategia *maxmin* (la comunità *i* sceglie l'azione migliore assumendo che la comunità *j* scelga l'azione che più danneggia *i*) l'equilibrio è efficiente. O' Sullivan (1993) propone un'asta in busta chiusa in cui la comunità che sottomette l'offerta più bassa ospita l'infrastruttura e riceve l'offerta più alta sotto forma di compensazione. L'equilibrio di Nash del gioco assicura una soluzione efficiente. Infine, Perez-Castrillo e Wettstein (2002) propongono un'asta a offerte multiple: ciascuna comunità sottopone

⁸ Sotto questo punto di vista, il venir meno dei grandi partiti nazionali su base ideologica e le modifiche al regime elettorale nelle amministrazioni locali (anche se in questo caso va detto che nei Comuni è stato anche introdotto un vincolo al numero di mandati dei sindaci, che dovrebbe portare ad una asimmetria tra primo e secondo mandato) potrebbero aver aggravato le difficoltà rispetto a 20 anni or sono. Per quanto argomenti simili sono stati a volte sostenuti nel dibattito in Italia non siamo però in grado di fornire alcuna evidenza empirica precisa in proposito.

⁹ Clarke (1971), Groves (1973), Vickrey (1961). Come noto, il meccanismo VCG consiste di una procedura d'asta in cui si chiede ai singoli partecipanti di dichiarare quanto sarebbero disposti a pagare perché venga realizzata una certa modifica di un programma pubblico e prevedono il pagamento di un'imposta la cui misura è correlata al costo netto che ciascun partecipante impone agli altri per il fatto di partecipare al processo decisionale. Il meccanismo VCG assicura il raggiungimento di soluzioni efficienti, soddisfa la proprietà che annunciare in modo veritiero le preferenze è una strategia dominante e la condizione di partecipazione volontaria. L'equilibrio deriva dal fatto che l'imposta è disegnata in modo che ciascun individuo sia indotto a internalizzare l'esternalità che la sua decisione infligge agli altri. L'asta di secondo prezzo à la Vickrey, in cui l'individuo che sottopone l'offerta più alta si aggiudica il bene e paga un prezzo pari alla seconda offerta più alta, è un caso speciale di questo tipo di meccanismo. Il meccanismo VCG soffre del limite che il gettito netto derivante dall'imposta è generalmente non nullo e il surplus non può essere redistribuito tra i partecipanti senza compromettere le strategie di equilibrio. Inoltre il meccanismo non è robusto alla possibilità che gruppi di individui si coalizzino e si manifestino di nuovo incentivi a una rivelazione non corretta delle preferenze.

¹⁰ Si vedano anche Minehart e Neeman (2002); Laurent-Lucchetti e Leroux, (2009).

un vettore di offerte – una per ciascuna delle comunità potenzialmente ospitanti incluso la propria – che rappresentano la disponibilità a pagare affinché l’infrastruttura sia localizzata in quella comunità. E’ imposto il vincolo che la somma delle offerte sottomesse sia pari a zero. In aggiunta ciascuna comunità annuncia la sua localizzazione preferita. La comunità che riceve la più elevata offerta complessiva è selezionata e ciascuna comunità paga il relativo trasferimento. In caso di parità, è selezionata una comunità a caso tra quelle che sono state scelte come preferite da almeno uno dei partecipanti. Un equilibrio di Nash del gioco esiste sempre e implementa l’allocazione efficiente. Il meccanismo assicura pareggio del bilancio.

Nonostante, in generale, questi meccanismi assicurino in teoria decisioni efficienti – la comunità selezionata per ospitare l’infrastruttura è quella con le disutilità più basse – nella pratica essi sono scarsamente utilizzati, mentre tendono a prevalere approcci contrattuali. Di seguito cercheremo di individuare alcuni fattori che possono razionalizzare l’impiego limitato di meccanismi d’asta nel contesto qui considerato.

Costi privati e comuni. – Un’ipotesi comune a tutti i meccanismi d’asta descritti è che le comunità partecipanti all’asta siano preventivamente in grado di attribuire un costo alle disutilità derivanti dalla localizzazione dell’infrastruttura nel proprio territorio. In pratica una simile valutazione dipende, oltre che da una componente “privata”, nota alla comunità, che riflette la sua struttura di preferenze¹¹, anche da una serie di caratteristiche tecniche proprie dell’impianto. Questa determinante del costo è “comune” a tutte le localizzazioni; su di essa ciascuna comunità possiede però una sua “credenza privata”, che è funzione di ciò che essa sa circa le caratteristiche effettive dell’infrastruttura. In presenza di questa componente comune l’asta cessa di essere una soluzione efficiente: aggiudicataria dell’asta potrebbe essere non la comunità coi costi di localizzazione più bassi ma quella più “ottimista”. L’inefficienza è tanto più elevata quanto maggiore è l’incertezza relativa alla componente comune; quando questa diventa così elevata da rendere ininfluenti le preferenze private circa le disutilità arrecate dalla infrastruttura, l’allocazione diviene del tutto casuale. In altre parole, l’asta non riesce più a svolgere la sua funzione di meccanismo di estrazione delle preferenze private¹². Più in generale, anche laddove le comunità non differiscano nelle loro credenze private circa le caratteristiche obiettive dell’infrastruttura, è plausibile ritenere che tutte saranno indotte a innalzare le compensazioni monetarie richieste – innalzando il costo che il costruttore deve sopportare per realizzare l’infrastruttura, si da rendere la realizzazione di questa meno probabile - se avverse all’ambiguità insita nel non conoscere con certezza le caratteristiche oggettive dell’infrastruttura e la natura dei rischi a cui si può andare incontro¹³.

Tali inefficienze possono essere mitigate dal gestore, che meglio conosce i rischi insiti nell’infrastruttura ed ha un interesse a fornire informazioni che consentano alle comunità di precisare la loro valutazione dei costi della localizzazione¹⁴. L’effettiva capacità di trasmettere tali informazioni in modo credibile trova tuttavia un ostacolo nella loro natura non facilmente

¹¹ La valutazione, sulla base di informazioni “private” può anche essere difficile perché talune cose possono essere ritenute valori “incommensurabili” (un paesaggio che non ha prezzo!). Nella logica delle scelte comunque da fare, ciò può però significare attribuire un valore molto elevato a certe disutilità (nell’esempio prima fatto il perdere un certo paesaggio) o anche nel seguire una logica lessicografica nelle proprie valutazioni (ad esempio escludere comunque certi impianti che superino una certa soglia di rischio si da ridefinire le caratteristiche “ammissibili” di certe infrastrutture), senza che ciò modifica la natura logica del problema qui esaminato.

¹² Cfr. Goeree e Offerman (2003) per un’analisi del funzionamento dei meccanismi d’asta in presenza di “private and common values”.

¹³ L’avversione all’ambiguità è cosa diversa dall’avversione al rischio (cfr. sul punto in questione Ghirardato e Marinacci, 2002). Se un certo impianto comporta certi rischi, ma le diverse comunità hanno una diversa avversione al rischio, è ottimale che la comunità meno avversa al rischio sia quella (*ceteris paribus*) prescelta per la localizzazione. L’avversione all’ambiguità attiene al fatto che il rischio dell’impianto non è, almeno non agli occhi delle comunità interessate, calcolabile, il che induce a cautelarsi avverso lo stesso, richiedendo compensazioni più elevate.

¹⁴ L’argomento è speculare a quello appena esposto: l’acquisizione di informazioni più precise circa i rischi insiti nell’infrastruttura determina una riduzione nelle richieste di compensazioni.

verificabile e nell'interesse del gestore a diffondere informazioni "ottimistiche". In tale contesto la comunicazione può avvenire solo attraverso un processo graduale di acquisizione di fiducia reciproca e uno sforzo di assimilazione e chiarificazione che è più proprio di una relazione di tipo negoziale¹⁵¹⁶.

Compensazioni non monetarie. – La letteratura sui meccanismi d'asta prima sinteticamente descritta assume che le preferenze delle diverse comunità siano sintetizzabili in un equivalente monetario. In altre parole, si ipotizza che vi sia un'unica possibile variante del progetto d'infrastruttura e che rispetto a questa le diverse comunità siano chiamate a dichiarare l'ammontare di compenso monetario che desiderano ricevere per essere disposte a ospitare l'infrastruttura (o che sono disposte a pagare pur di non ospitarla). In pratica le compensazioni assumono più spesso la forma di servizi finalizzati e opere suppletive, ovvero di modifiche alle caratteristiche del progetto definite al fine di attenuarne la disutilità percepita. La diffusione di queste forme di compensazione può essere spiegata con la loro maggiore efficienza: si tratta spesso di interventi il cui valore per la comunità è superiore al costo per il gestore di realizzarle. Laddove un'asta è per sua natura più adatta a gestire compensazioni monetarie in senso proprio, l'identificazione delle misure di attenuazione/adeguamento delle caratteristiche di un'infrastruttura o dei benefici suppletivi da fornire in natura ad una certa comunità è più consona ad un meccanismo contrattuale e di confronto tra comunità e soggetto proponente l'infrastruttura¹⁷.

Chi partecipa all'asta? – Finora si è parlato di costi di localizzazione percepiti da una comunità nel suo insieme, laddove evidentemente valutazioni e decisioni devono esser fatte aggregando le opinioni di più soggetti. Ad esempio, all'interno della stessa comunità possono coesistere interessi e preferenze divergenti e tra loro in conflitto; le disutilità generate dall'impianto possono ricadere su più comunità pur essendo l'impianto materialmente localizzato all'interno di una sola di esse¹⁸; se la scelta della localizzazione coinvolge comuni appartenenti a regioni diverse, il consenso su una determinata localizzazione può richiedere il parere positivo di livelli diversi di governo. Il funzionamento di un meccanismo d'asta presuppone che questi diversi interessi vengano preventivamente aggregati in modo che per ciascuna possibile localizzazione possa essere individuato un unico interlocutore le cui preferenze siano espressione e mettano insieme le preferenze di tutti gli *stakeholders* interessati. La difficoltà di compiere tale processo, e di compierlo prima che l'asta vera e propria abbia luogo, può spiegare la maggiore efficacia di un meccanismo contrattuale, che non richiede che

¹⁵ Cfr. Dewatripont e Tirole (2005) per un'analisi economica della comunicazione in un contesto caratterizzato da conflitto di interessi e natura "soft" dell'informazione. Il punto evidenziato dagli autori è che la comunicazione è soggetta a "moral hazard in teams" e quindi può aversi trasmissione credibile di informazioni soltanto quando simultaneamente il "sender" e il "receiver" compiono uno sforzo, rispettivamente, di chiarificazione e assimilazione.

¹⁶ Sui costi di localizzazione incidono anche i comportamenti del gestore successivi alla realizzazione dell'impianto, quali il livello di manutenzione. Gli strumenti attraverso cui è possibile fornire incentivi corretti al gestore ex post, come noto, variano a seconda che si tratti di comportamenti verificabili ex-post – e quindi suscettibili di essere oggetto di un accordo esplicito (ad esempio, il rispetto di standard misurabili del livello di inquinamento del suolo) – ovvero di comportamenti osservabili ma non verificabili e quindi non contrattabili. Nel primo caso, assumerà rilievo soprattutto il funzionamento dei tribunali e più in generale delle istituzioni preposte a garantire il rispetto degli accordi raggiunti, nel secondo caso sarà rilevante la presenza di meccanismi impliciti di enforcement. Tali meccanismi si basano sulla possibilità per una parte di sanzionare l'altra parte in caso questa non rispetti gli accordi presi; il requisito fondamentale per il loro funzionamento è che l'interazione tra le parti sia ripetuta nel tempo. Così, ad esempio, una regione che ospita una infrastruttura può avvalersi della minaccia di negare le autorizzazioni per altre opere simili in futuro se il gestore non si comporta correttamente. In entrambi i casi, comunque, non sembra esistere un chiaro svantaggio dei meccanismi d'asta rispetto a procedure di tipo contrattuale. Una regione che decida di negare un'autorizzazione per punire un gestore che non ha rispettato i suoi impegni potrà farlo sia che la localizzazione venga decisa attraverso un'asta sia che venga decisa mediante un processo di negoziazione.

¹⁷ Un argomento simile è stato utilizzato nel contesto di procurement (cfr. Bajari e Tadelis, 2008) per dimostrare la preferibilità di procedure negoziali di selezione del contraente in presenza di appalti complessi in cui la stazione appaltante ha difficoltà nel definire nel contratto iniziale tutte le caratteristiche rilevanti del lavoro da svolgere.

¹⁸ Ad esempio il Rapporto *Nimby* 2009 documenta la presenza di siti a beneficio della popolazione di un comune e situati al confine di un altro, che ne percepisce quasi solo i costi di localizzazione, il che ne fomenta l'opposizione nonostante l'assenza di poteri formali di intervento in capo allo stesso.

tutti gli interessi siano preventivamente aggregati. La loro ricomposizione è affidata a un processo di negoziazione multilaterale, che può essere più o meno regolamentato e istituzionalizzato, nell'ambito del quale il gestore o il decisore pubblico assume la funzione di mediatore e il compito di individuare la soluzione in grado di ottenere il consenso di tutte le parti coinvolte.

I limiti dei meccanismi d'asta qui evidenziati non vanno interpretati nel senso di escludere che vi possano essere situazioni in cui essi possono svolgere una funzione utile, ma piuttosto di indicare alcune "condizioni" che devono essere soddisfatte perché l'asta sia un meccanismo efficiente. In primo luogo, al fine di evitare che l'incertezza sui rischi insiti nell'infrastruttura ne comprometta l'efficacia, il ricorso all'asta richiede la presenza di un soggetto che sia in grado di generare informazioni credibili, o di certificare quelle fornite dal gestore, in modo da consentire che tali informazioni possano definire, senza ambiguità, i valori posti a base d'asta. Questo sposta il problema economico su un piano diverso che concerne la scelta dei criteri sulla base dei quali tale soggetto è selezionato e i meccanismi attraverso i quali se ne costruisce una reputazione di competenza e credibilità. In secondo luogo, il ricorso all'asta è maggiormente proficuo nei casi in cui, per caratteristiche delle opere o funzionamento dei meccanismi istituzionali, l'aggregazione preventiva delle preferenze sia più facilmente realizzabile (l'impianto non genera esternalità negative sui comuni limitrofi, l'opera è di natura puntuale e non riguarda un intero tracciato con scelte localizzative da realizzare in maniera sequenziale, vi è un basso rischio che possano emergere minoranze vocifere) ovvero laddove non vi siano significativi benefici nel coinvolgimento più diretto delle comunità al fine di definire possibili varianti dell'opera apprezzate dalla comunità e di costo limitato per il costruttore. Sintetizzando i vari elementi discussi, possiamo quindi dire che il modello negoziale *ex ante* è sostanzialmente da preferire all'asta laddove le caratteristiche dell'opera siano relativamente *fuzzy* e non chiaramente, e credibilmente, definite *a priori* e sintetizzabili in una semplice metrica monetaria.

Proprio perché connessi a situazioni più *fuzzy*, i processi di tipo negoziale si caratterizzano per avere costi di transazione più elevati, legati alla necessità di discutere con più soggetti (più comunità, più *stakeholders*) e di tenere conto delle sollecitazioni e delle proposte di modifica del progetto che provengono dai vari interlocutori. Per questa ragione, anche laddove superiori a quelli ottenibili con un meccanismo d'asta, i benefici di un approccio negoziale possono risultare fortemente sminuiti in presenza di un contesto istituzionale caratterizzato da elevata frammentazione degli interessi e dei centri decisionali, dal sovrapporsi di competenze sullo stesso ambito geografico di più livelli di governo (comune, provincia, regione etc.) e da una non chiara attribuzione delle competenze. L'eccessivo allungamento dei tempi che può derivarne può avere ricadute negative sulla stessa probabilità di successo della concertazione. In particolare può accadere che gli enti locali, magari a seguito di mutamenti nel quadro politico generale, rinneghino le intese di massima nei successivi passi del processo. Il problema del "*commitment*" politico diviene maggiormente severo in presenza di forte instabilità politica, elevata conflittualità e frequenti cambi di maggioranze.

3.3 Fattori politici e di contesto

Le criticità ora ricordate in merito ai diversi meccanismi di gestione del *Nimby* comportano che, in modo non direttamente specifico a nessun di essi, un ampio insieme di fattori e di condizioni politiche e di contesto – in aggiunta alle caratteristiche obiettive di una determinata infrastruttura ed alle preferenze delle diverse comunità in tema di ambiente, salute ecc... – divengono rilevanti nello spiegare l'insorgere delle proteste e l'intensità e criticità delle stesse. La presenza di più modalità di gestione del *Nimby* non significa inoltre che sia sempre e comunque facilmente rintracciabile una modalità ottimale. Sul fenomeno *Nimby* influisce

L'affidabilità delle istituzioni terze atte a controllare i comportamenti delle diverse parti (ad esempio a verificare l'effettivo rispetto di certi standard sanitari o ambientali) e a garantire il rispetto di eventuali accordi raggiunti (ad esempio la tempestività dei tribunali nel garantire il rispetto di eventuali accordi sottoscritti in tema di misure compensative), le specifiche regole dell'iter procedurale previsto dalla normativa e l'efficacia delle istituzioni ad esso preposte. Più in generale, possono influire tutte quelle variabili spesso ricondotte al concetto di capitale sociale, anche se l'impatto di questo non è necessariamente univoco. Da un lato, infatti, se per capitale sociale si intende la fiducia nei propri interlocutori – e quindi anche nelle istituzioni preposte a decidere o tenute a garantire le informazioni fornite dai proponenti di un'infrastruttura od a verificare la correttezza dei successivi comportamenti del gestore della stessa – questo dovrebbe attenuare insorgere ed intensità delle proteste: non si protesta, perché si sa di potersi fidare. Dall'altro però, se per capitale sociale si intende la propensione all'azione collettiva a vantaggio della propria comunità, superando la tentazione del *free riding* e comportamenti di stampo solo utilitaristico, il capitale sociale si dovrebbe associare a insorgere e intensità della protesta. Inoltre, sul fenomeno *Nimby* possono incidere i costi di agenzia legati al gioco politico tra rappresentanti e cittadini e la possibilità che le motivazioni dei primi possano divergere da quelle dei cittadini. Può impattare il ciclo politico-elettorale, per cui rappresentanti prossimi ad una scadenza elettorale possono essere portati ad anteporre gli interessi della loro *constituency* rispetto a quelli generali o a distorcere i loro comportamenti con l'obiettivo di evidenziare la propria *toughness* a fini elettorali; possono impattare gli incentivi di carriera degli amministratori locali che possono trovare conveniente uniformarsi alle posizioni adottate dal partito di appartenenza a livello centrale – generalmente più attente a perseguire gli interessi nazionali – al fine di costruirsi una reputazione di fedeltà.

4. Il modello procedimentale italiano

In Italia la costruzione (e l'ampliamento) d'un impianto presuppongono un iter autorizzativo particolarmente complesso che coinvolge in varia misura una pluralità di amministrazioni pubbliche¹⁹. Esso è scandito in due fasi distinte: la prima termina con l'adozione della scelta sulla localizzazione dell'opera; la seconda con il rilascio dei provvedimenti indispensabili a consentire la costruzione e il funzionamento dell'impianto.

Tradizionalmente, la scelta localizzativa vera e propria è adottata a seguito di una negoziazione o un confronto che coinvolge esclusivamente i soggetti chiamati a rilasciare una serie di atti di assenso, ovvero: *a)* tutti i livelli di governo afferenti sul territorio direttamente interessato; *b)* le amministrazioni settoriali preposte alla cura di interessi sensibili (tutela della salute, dell'ambiente, dei beni culturali e dell'incolumità pubblica); *c)* i gestori di opere interferenti.

In linea generale, non tutte le diverse istanze hanno eguale voce in capitolo. In alcune tipologie di progetti (come le infrastrutture di interesse concorrente statale e regionale e quelle energetiche) il consenso della regione/provincia autonoma è indispensabile per il raggiungimento di un accordo. Nelle altre il loro dissenso può essere superato rinviando la determinazione conclusiva del procedimento localizzativo al Consiglio dei Ministri. In generale, le amministrazioni settoriali preposte alla cura di interessi sensibili non sono titolari singolarmente di alcun potere di veto; anche in questo caso eventuali conflitti inter-istituzionali sono superabili ricorrendo al Consiglio dei Ministri.

¹⁹ La legislazione italiana prevede una pluralità di iter procedimentali: ordinari per opere di interesse nazionale; ordinari per opere di interesse statale e infrastrutture strategiche; speciali per infrastrutture energetiche e di telecomunicazione; emergenziali o per commissari per opere "selezionate". In quanto segue ci si concentrerà sulle logiche generali dei diversi procedimenti e sulla evoluzione più recente dell'iter decisorio. Una descrizione più di dettaglio, ma pur sempre sintetica, delle singole procedure è nel Box 1 dell'Appendice 2. Su caratteristiche e criticità dei diversi iter esistenti cfr. Iaione (2010), ISAE (2008), Italiadecide (2009), Labocchetta (2008), Merloni (2007).

Non sono invece previsti, non almeno in maniera formalizzata e tanto meno obbligatoria, meccanismi istituzionalizzati di informazione, coinvolgimento e ascolto dei cittadini in quanto tali né durante né a valle della fase localizzativa (ad es. nella eventuale definizione di varianti al progetto finalizzate ad attutire le possibili disutilità dell'impianto, in quello che abbiamo definito come meccanismo *ex ante*, cfr. par. precedente). I cittadini possono opporsi alla scelta localizzativa solo inviando – nell'ambito del sub-procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) – osservazioni scritte, che però non vincolano né influenzano la decisione finale; tra l'altro, la ristrettezza dei tempi entro i quali le osservazioni possono essere inviate e il non agile accesso alla procedura riducono ulteriormente la capacità dei cittadini di manifestare la propria opposizione per via scritta²⁰. A differenza di quanto ad esempio accade in Francia e nel Regno Unito, l'Italia non prevede forme obbligatorie di consultazione e dialogo diretto con le comunità locali sotto forma di dibattiti pubblici, *public hearing* e *inquires*. L'inchiesta pubblica, che trova disciplina nel Testo unico dell'ambiente, non è utilizzata²¹.

A valle della scelta localizzativa, ai cittadini, così come agli stessi enti locali, non è certo precluso il ricorso all'autorità giudiziaria, l'insorgere di forme di contenzioso essendo anzi favorito dalla complessità delle procedure. E' inoltre ovvio che, pur se formalmente e direttamente non consultati, i cittadini possono trovare ascolto, collettivamente, nelle scelte politiche degli enti locali.

Tornando alle interazioni tra i diversi soggetti pubblici, già in sede di scelta localizzativa va rilevato come le procedure che consentirebbero di superare i dissensi espressi da talune amministrazioni non siano poi di fatto adoperate. Il Consiglio dei Ministri generalmente non adotta un provvedimento di contenuto contrario alla posizione espressa da suoi singoli membri o dalla regione coinvolta. Le ragioni sono essenzialmente politiche: la prassi è quella di cercare comunque un'intesa, magari allargando la trattativa anche ad altri possibili tavoli di scambio; la politicizzazione della decisione d'altro canto fa sì che i contrasti che inevitabilmente sorgerebbero tra istituzioni diverse acquistino un *flavour* tutto politico e non più tecnico-istituzionale. E' possibile che vi influisca la natura comunque eterogenea delle coalizioni che hanno governato l'Italia e la debolezza tecnica delle amministrazioni coinvolte, i cui eventuali contrasti divengono per l'appunto una questione politica e non meramente tecnica.

Soprattutto, ulteriori ostacoli procedurali sorgono nella fase realizzativa. Assunta la scelta localizzativa, l'avvio effettivo del progetto infrastrutturale è infatti soggetto al rilascio di una serie di altri atti amministrativi di competenza degli enti locali minori e delle amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili. Tali atti hanno da accertare la compatibilità del progetto

²⁰ Cfr. Corsetti, Ferrara, Fracchia e Olivetti Rason (2008).

²¹ L'inchiesta pubblica è un peculiare modulo procedimentale utilizzato in settori in cui l'attività istruttoria appare particolarmente complessa a causa sia della molteplicità degli *stakeholders* coinvolti sia degli interessi sensibili toccati. Se utilizzata durante la fase di localizzazione di opere pubbliche essa consente di coinvolgere attivamente i vari attori interessati (inclusi i cittadini) e di analizzarne a valutarne contestualmente le posizioni espresse. In Italia l'inchiesta pubblica può essere convocata dall'autorità tenuta ad emettere il decreto di compatibilità ambientale nell'ambito della VIA. Su richiesta dell'autorità o su iniziativa del soggetto proponente, può essere sostituita dallo svolgimento di un contraddittorio tra quest'ultimo e i soggetti pubblici e privati che hanno presentato pareri e osservazioni. Cfr. Tonetti (2010), Casini (2007, 2010). L'inchiesta pubblica prevista in Italia si caratterizza per una disciplina alquanto scarna che la allontana dagli strumenti partecipativi previsti in Francia e nel Regno Unito (cfr. Box 2 dell'Appendice 2). A differenza di quanto accade in sede nazionale, la regione Toscana, tradizionalmente sensibile al tema della partecipazione popolare ai procedimenti di interesse collettivo e ispirandosi ampiamente al modello partecipativo francese, con la l. r. n. 69 del 2007 ha introdotto il dibattito pubblico regionale come forma di confronto e dialogo in merito alla localizzazione e alla realizzazione di opere pubbliche con forte impatto ambientale, territoriale e sociale per la comunità regionale. Il dibattito si articola in una procedura particolarmente scandita e condotta da un'autorità amministrativa indipendente all'uopo costituita (l'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione). Il suo svolgimento avviene nella fase preliminare alla scelta localizzativa e consente un ampio coinvolgimento di vari attori istituzionali e sociali oltre che dei singoli cittadini. L'Autorità valuta e ammette le proposte di dibattito pubblico (che possono essere avanzate dal soggetto proponente, dal soggetto realizzatore, dagli enti locali coinvolti o da un determinato numero di cittadini) così come può promuovere progetti partecipativi diversi. Al termine del dibattito, il soggetto titolare dell'intervento può discostarsi dalle conclusioni a cui il dibattito è giunto solo argomentando tale scelta.

a piani paesaggistici, strumenti urbanistici e altri vincoli concernenti principalmente la tutela dell'ambiente, della salute e del paesaggio²². In questa fase vengono altresì negoziati interventi di compensazione e mitigazione tra soggetto proponente e (soprattutto) enti locali minori per massimizzare l'accettazione dell'opera. Anche stante il fatto che la scelta localizzativa è ormai intervenuta (nella logica di quello che nel paragrafo precedente abbiamo definito come approccio ex post), questo può essere ulteriore causa di impasse.

Il potere che in questa fase (soprattutto) gli enti locali minori – con meno voce in capitolo nella fase precedente di scelta localizzativa vera e propria – sono in grado di sfruttare deriva dalla possibilità che essi di fatto hanno di rallentare la realizzazione e il funzionamento dell'opera ritardando il rilascio di una serie di atti amministrativi come il permesso di costruzione²³, le concessioni edilizie, le autorizzazioni per opere connesse e di altri provvedimenti previsti in materia urbanistica e paesaggistica²⁴. Non è, poi, escluso che gli stessi enti provvedano al ritiro di atti già rilasciati attraverso il ricorso all'esercizio dei poteri di autotutela²⁵. Per ottenere i provvedimenti prescritti in materia urbanistica ed edilizia, le imprese sono altresì tenute a richiedere il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (A.I.A.), provvedimento teso ad accertare la conformità del progetto alle prescrizioni contenute nei piani paesaggistici e in altri provvedimenti di dichiarazione di interesse pubblico²⁶.

La complessità delle procedure e la stratificazione normativa da un lato, gli ampi margini di discrezionalità riconosciuti alle amministrazioni competenti al rilascio degli atti amministrativi dall'altro, favoriscono inoltre l'insorgere di contenzioso amministrativo da parte delle imprese, degli enti locali minori e dei cittadini (nonché delle loro associazioni), contenzioso che rallenta ulteriormente la realizzazione dell'opera e contribuisce a innalzarne i costi. Inoltre, soprattutto negli ultimi anni, la complessità e la disomogeneità del quadro normativo, derivanti dall'intreccio di competenze statali e regionali sul punto e da numerose incertezze applicative connesse con il nuovo Titolo V della Costituzione, hanno anche favorito il ricorso alla Corte costituzionale.

Alcune indicazioni sull'importanza del contenzioso come fattore di stallo degli investimenti infrastrutturali sono desumibili dall'ultimo Rapporto pubblicato dal Dipartimento per l'Energia del Ministero dello Sviluppo economico sull'andamento delle autorizzazioni concernenti la realizzazione o il potenziamento di centrali termoelettriche di potenza superiore a 300 MW termici²⁷. Il Rapporto segnala che dal 2002 ad oggi sono stati autorizzati 45 progetti mentre 46 sono in corso di valutazione. Complessivamente, i casi che hanno registrato l'insorgere di contenzioso sono 15 per gli impianti realizzati e 11 nel caso di quelli ancora in corso di valutazione. La differenza è peraltro plausibilmente legata al fatto che nel caso di

²² Molti di questi adempimenti rientrano nella competenza legislativa regionale e nella potestà amministrativa comunale.

²³ Il rilascio del permesso di costruzione avviene a seguito dell'adeguamento degli elaborati urbanistici di propria competenza a quanto stabilito nel progetto definitivo o previa deliberazione del consiglio comunale. V. artt. 166, 5° comma e 182, 2° comma, Codice dei contratti pubblici e art. 14, 1° comma, Testo unico in materia edilizia.

²⁴ Trattandosi di atti autorizzativi che involgono interessi pubblici ritenuti meritevoli di una tutela rafforzata o che devono essere rilasciati in presenza di vincoli ambientali, paesaggistici e culturali o, ancora, che rientrano nell'ambito dell'esercizio dell'attività discrezionale della p.a., tali provvedimenti non rientrano nella disciplina della Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) recentemente introdotta allo scopo di facilitare, velocizzare e rendere meno costoso l'avvio e l'esercizio dell'attività di impresa.

²⁵ Ciò avviene nell'ipotesi in cui reputino che siano sopraggiunti motivi di interesse pubblico, in caso di mutamento della situazione di fatto e di nuova valutazione dell'interesse pubblico.

²⁶ L'autorizzazione paesaggistica è regolata dagli artt. 146 ss. del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. n. 42 del 2004). Essa è rilasciata, a seconda dell'opera, o dal Ministero dell'ambiente o dalla regione o dall'ente locale minore da quest'ultima delegato. Per il suo rilascio è necessario ottenere il parere favorevole della Soprintendenza. È ammesso il potere sostitutivo di Stato e regioni in caso di mancata pronuncia del provvedimento nei termini di legge. Probabili miglioramenti in termini di semplificazione procedimentale e velocizzazione dei tempi per l'adozione del provvedimento finale deriveranno dall'applicazione delle modifiche recentemente introdotte dal D.lgs. 78 del 2010, convertito con modificazioni con la l. n. 122 del 2010, che obbligano le Soprintendenze tenute al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica e le amministrazioni preposte alla tutela di interesse sensibili a esprimersi in maniera definitiva in sede di conferenza di servizi.

²⁷ Si tratta del procedimento speciale ordinario per le infrastrutture energetiche descritto al n. 3 del Box 1 dell'Appendice 2.

progetti ancora in corso di valutazione le occasioni di contenzioso, e gli incentivi a ricorrere avverso decisioni già prese, sono per definizione inferiori. Gli investimenti che più spesso fanno insorgere il contenzioso sono quelli relativi ad impianti nuovi (14 casi su 29, nel caso degli impianti nuovi autorizzati, contro 1 su 16 nel caso di modifiche autorizzate ad impianti già esistenti). Anche se è impossibile stabilire un rapporto di causalità, l'insorgere di contenzioso è chiaramente correlato con il fatto che l'investimento autorizzato sia poi stato effettivamente realizzato²⁸: per gli impianti nuovi, si hanno 6 casi di contenzioso tra i 21 investimenti realizzati e ben 4 casi di contenzioso negli 8 non ancora realizzati; per le modifiche autorizzate ad impianti esistenti, nessuno degli investimenti realizzati ha avuto contenzioso, mentre in un caso su 3 tra gli investimenti non ancora realizzati si ha contenzioso.

Tavola 1

**Progetti relativi a centrali termoelettriche di potenza
oltre i 300 MW termici presentati a partire dal 2002**

Progetti autorizzati	
Impianti nuovi	29
<i>di cui realizzati</i>	21
<i>di cui con contenzioso</i>	6
(TAR: 8, CdS: 1, straordinario al Presidente della Repubblica: 1)	
<i>di cui non realizzati</i>	8
<i>di cui con contenzioso</i>	4
(TAR: 13, CdS: 8, Corte d'appello: 1)	
Modifica impianti esistenti	16
<i>di cui realizzati</i>	13
<i>di cui con contenzioso</i>	0
<i>di cui non realizzati</i>	3
<i>di cui con contenzioso</i>	1
(TAR: 13, CdS: 8, Corte d'appello: 1)	
Progetti in corso di valutazione	
Impianti nuovi	34
<i>di cui con contenzioso</i>	8
(TAR: 11, straordinario al Presidente della Repubblica: 1)	
Modifica impianti esistenti	12
<i>di cui con contenzioso</i>	3
(TAR: 5, Consiglio di Stato: 1)	

Fonte: Ministero dello Sviluppo economico, Dipartimento per l'Energia

Nel quadro ora ricordato degli assetti istituzionali italiani, per molti versi tradizionale, l'ultimo decennio ha visto due novità. Da un lato, il rafforzamento dei poteri locali, ed in particolare di quelli regionali (il cui consenso è necessitato infatti per talune tipologie di opere; cfr. supra), anche a seguito del nuovo Titolo V della Costituzione, introdotto nel 2001, che ha rafforzato la valenza degli stessi, tanto in sede di scelta localizzativa in senso stretto quanto, più

²⁸ Il contenzioso potrebbe causare la mancata realizzazione bloccando i lavori o potrebbe anche discendere dal fatto che il mancato completamento fa insorgere, soprattutto in questo caso ad iniziativa dell'impresa interessata, forme di contenzioso a fini di rivalsa.

in generale, in materia di governo del territorio. Dall'altro, la tendenza del legislatore nazionale a risolvere l'aporia tra assetti istituzionali generali sempre più decentrati e primato statale in sede di scelta localizzativa rafforzando quest'ultimo anche e soprattutto con strumenti "straordinari". Il ruolo degli enti locali minori è stato reso comprimibile con l'adozione di procedimenti particolari per la localizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di interesse nazionale²⁹. Per superare le situazioni di stallo si è fatto ricorso in misura crescente a procedure straordinarie commissariali. Il ricorso a tali procedure, inizialmente circoscritto ad ipotesi effettivamente eccezionali (come le catastrofi naturali), si è poi progressivamente esteso a interventi connessi a opere ritenute essenziali per scongiurare crisi ambientali o infrastrutturali gravi, fino a diventare l'ordinario regime localizzativo per le c.d. opere prioritarie. Di pari passo, i poteri riconosciuti ai commissari sono aumentati con il progressivo riconoscimento di poteri straordinari ampiamente derogatori e sostitutivi delle competenze ordinariamente assegnate alle amministrazioni statali e locali, potenzialmente inclusive anche di quelle competenze attinenti la successiva fase di implementazione delle opere³⁰.

In assenza di informazioni sistematiche (cfr. anche par. successivo), non siamo in grado di fornire una stima degli effetti di questo maggior ricorso alle procedure commissariali, una valutazione che dovrebbe tra l'altro tener conto della eterogeneità di situazioni specifiche, di poteri accordati e di modalità effettive di esercizio degli stessi in cui lo strumento commissariale si è concretato. In generale, lo strumento commissariale si è fatto spesso apprezzare per una maggiore rapidità; sul piano procedurale, si è in genere ottenuta una migliore scansione dei tempi procedurali, con una unificazione delle competenze in capo a un unico organo. Tuttavia, l'ampio ricorso a tali procedure – che ha posto e pone numerosi dubbi sul piano della legittimità costituzionale – rischia sempre di sfociare in episodi di radicalizzazione dei conflitti con la popolazione e gli enti locali, completamente estromessi dal procedimento localizzativo a monte, nella successiva fase di implementazione dell'opera ed ha fatto spesso registrare una riduzione della trasparenza dell'attività amministrativa.

L'indirizzo seguito dal legislatore nazionale è comunque in apparente contrasto con talune tendenze regolatorie internazionali e con una prassi anche nazionale di intensificazione, da parte di molte imprese impegnate in Italia nel comparto delle opere pubbliche, del confronto con gli attori locali.

Secondo quanto è emerso nel corso di colloqui intercorsi con alcuni tra i maggiori operatori nazionali impegnati nel settore infrastrutturale, la maggior parte delle imprese che realizzano impianti con forte impatto sulla tutela della salute, del territorio e del paesaggio cerca di "superare" il modello formale attraverso il ricorso a consultazioni/concertazioni che si svolgono con gli enti locali e, in alcuni casi, con la popolazione interessata nella fase precedente all'avvio del procedimento localizzativo. L'utilizzo di tali pratiche è funzionale a massimizzare il consenso alla costruzione dell'opera a monte; secondo le imprese ciò permetterebbe da un lato di scongiurare gli ostacoli amministrativi che gli enti locali minori possono porre durante la fase realizzativa, dall'altro, di prevenire le proteste della comunità interessata dall'intervento infrastrutturale. Generalmente si instaura un rapporto privilegiato con la regione, che svolge un ruolo di coordinamento, frapponendosi tra le imprese e gli enti locali minori³¹. L'esigenza di

²⁹ Nello stesso procedimento ordinario per le opere di interesse statale, non affidate a procedure speciali di tipo commissariale, la regola maggioritaria ha sostituito quella dell'unanimità a partire dal 2009, per effetto della modifica apportata dall'art. 20, comma 10 bis del DL n. 185 del 2008, convertito in l. n. 2 del 2009. All'atto pratico, l'area di rilevanza di questa innovazione è peraltro ridotta dal fatto che si è accresciuto il ricorso a procedimenti più semplificati come quello ordinario per le infrastrutture e gli insediamenti strategici.

³⁰ Cfr. Franchini (2009), Amorosino (2009), Iaione (2010). I concreti confini di tali poteri derogatori variano a seconda della specifica fattispecie, essendo di volta in volta fissati dal singolo decreto di nomina del commissario. Potenzialmente però è evidente che si superano, almeno sulla carta, le prima descritte *chances* degli enti minori di porre "bastoni tra le ruote" in un momento successivo alla scelta localizzativa propriamente detta.

³¹ Sempre durante la fase preventiva, al fine di ottenere più facilmente le autorizzazioni necessarie le imprese propongono la realizzazione contestuale di opere di mitigazione ambientale e/o accessorie che recano vantaggi diretti alla comunità locale e in

instaurare forme di dialogo diretto con le comunità locali è avvertita da alcune imprese che operano in settori percepiti come particolarmente rischiosi per la salute e/o che hanno un forte impatto sul territorio e sul paesaggio (si tratta principalmente delle imprese del settore rifiuti e di quello elettrico). Tali incontri permettono alle imprese di informare i cittadini su rischi e vantaggi connessi alla realizzazione dell'opera (evitando che i cittadini siano strumentalizzati da parte di comitati e associazioni che tendono ad amplificare i rischi), di recepire i motivi alla base di eventuali loro opposizioni (a tal fine sono spesso effettuati sondaggi, mappature degli *stakeholders*, analisi economiche e sociali) e di accrescere la propria reputazione³².

Sul piano più strettamente normativo, gli indirizzi difformi cui si faceva riferimento riguardano tanto gli auspici comunitari³³, quanto il crescente ricorso a, e la procedimentalizzazione di, forme di ascolto e confronto con la cittadinanza. Dagli anni settanta è cresciuta la diffusione di pratiche partecipative sotto forma di *public hearings* preliminari e funzionali all'adozione delle decisioni di localizzazione e progettazione di opere pubbliche. In Francia e Regno Unito in particolare, l'inchiesta pubblica, che rappresenta il principale strumento istruttorio per la localizzazione e realizzazione di infrastrutture, trova una disciplina compiuta e organica³⁴.

5. Prime evidenze empiriche

Le evidenze empiriche sul fenomeno *Nimby* sono spesso di tipo solo aneddótico o comunque relative a singoli casi³⁵. Mancano informazioni di tipo sistematico, sulla propensione all'insorgere di contestazioni avverso la costruzione di impianti. Tanto meno vi sono informazioni sistematiche atte ad analizzare le implicazioni dell'insorgere di contestazioni su tempi e costi degli investimenti infrastrutturali.

Le informazioni che saranno qui adoperate hanno il pregio della sistematicità, perché derivano da un censimento delle notizie a stampa sulla presenza di contestazioni a investimenti infrastrutturali di vario tipo relative al periodo 2005-09. Del fenomeno *Nimby* si dà peraltro una definizione particolare – il fatto che, con riferimento ad un impianto o a un'infrastruttura, progettata o anche già in parziale esercizio (impianto di cui sono rilevate le principali caratteristiche oggettive e la localizzazione), la stampa riporti notizia di una contestazione. Con riferimento alla contestazione insorta in un certo anno, si rileva l'orientamento della stampa e di vari *stakeholders* (enti locali, cittadinanza etc.) e, osservando la stessa rilevazione negli anni successivi, si può ricostruire se la contestazione sia o meno cessata. Nulla è però dato sapere degli esiti degli investimenti infrastrutturali (se i loro costi e/o tempi si siano accresciuti) e delle modalità concrete con cui, all'interno del quadro normativo generale prima descritto, la contestazione, e più in generale le decisioni relative all'investimento infrastrutturale, siano state “gestite”. Tanto meno sappiamo quanti e quali siano gli investimenti infrastrutturali che invece non hanno comportato l'insorgere di contestazioni (riportate sulla stampa). In altri termini, non sappiamo se quanto riportato dalla stampa, e rilevato nei dati da noi utilizzati, sia la punta di un

generale al contesto territoriale (principalmente, interventi di razionalizzazione della rete esistente, interventi che rendono compatibile l'opera con il contesto paesaggistico e territoriale e riducono gli elementi impattanti).

³² La maggior parte delle imprese ha evidenziato che l'utilizzo di forme di dialogo con gli enti locali ha preso avvio a seguito dell'introduzione del decentramento amministrativo e legislativo, costituzionalizzato nel 2001 con la modifica del Titolo V. Precedentemente, le imprese utilizzavano un tipico approccio *ex post*. La scelta localizzativa era adottata sulla base della programmazione statale e la progettazione era effettuata tenendo conto di valutazioni più che altro di natura tecnica. Gli enti locali e le comunità interessate erano del tutto esclusi dal procedimento di localizzazione; per limitare loro opposizioni erano utilizzate compensazioni sotto forma di prospettive di crescita occupazionale ed economica. Per opporsi alle scelte adottate a livello centrale non restava che il ricorso all'autorità giudiziaria.

³³ Si vedano in particolare la Convenzione di Aarhus e la legislazione comunitaria in materia ambientale.

³⁴ Cfr. Box 2 dell'Appendice 2; Casini (2007), Cassese (2007), Italiadecide (2009).

³⁵ Cfr. Cullino e Fabrizi (2011).

iceberg o se invece la presenza di contestazioni sia un'eccezione: in altri termini, non possiamo stimare una probabilità media che un investimento infrastrutturale incorra in contestazioni e quali caratteristiche dell'infrastruttura, o del contesto in cui questa debba essere costruita, abbia un impatto su tale probabilità.

L'uso che faremo dei dati è quindi piuttosto eclettico. Presenteremo prima una breve descrizione dei dati disponibili evidenziando quale sia il *pattern* settoriale e nel tempo delle contestazioni (rilevate dalla stampa) ed il segno e l'intensità delle posizioni espresse dai principali *stakeholders*. Guarderemo anche alla permanenza nel tempo in uno stato di contestazione. Procederemo quindi in una semplice analisi di regressione correlando diverse misure di intensità della contestazione, ed una semplice misura di permanenza nel tempo nello stato di contestazione, a caratteristiche diverse dell'impianto e dei territori interessati. Come detto, non possiamo però analizzare le determinanti dell'ingresso in uno stato di contestazione e gli esiti, su tempi e costi dell'investimento infrastrutturale, della contestazione; tanto meno possiamo analizzare gli effetti (sul *Nimby* o sull'esito dell'investimento) dei meccanismi istituzionali di soluzione delle controversie. Nelle regressioni riportate possiamo solo inserire, tra i vari fattori di controllo, alcune variabili relative al clima politico locale.

5.1 *Analisi descrittiva*

a) *Descrizione dei dati.* – I dati adoperati sono quelli raccolti dall'Osservatorio permanente *Nimby Forum* dell'*Agenzia di Ricerche informazione e società (ARIS)* che contiene il censimento, condotto attraverso rassegna stampa, degli impianti di cui risulti essere in corso una contestazione in ciascuno degli anni del periodo 2005-09. Un impianto³⁶ è catalogato come contestato in un dato anno e quindi inserito nella base dati se viene rilevato almeno un articolo che riporta un episodio di contestazione. Per ciascun impianto contestato, la banca dati fornisce informazioni su: i) caratteristiche dell'impianto, soprattutto geografiche e settoriali; ii) il numero totale di articoli su stampa locale e nazionale rilevati nell'anno, distinguendo gli articoli a seconda che la posizione assunta nei confronti dell'impianto sia favorevole, neutrale o contraria; iii) il numero di posizioni, sempre in termini di riferimenti alle stesse per come riportate sulla stampa, favorevoli contrarie o neutrali di una serie di soggetti³⁷. Un articolo è definito "contrario" se riporta prevalentemente posizioni di contrasto all'impianto, "neutrale" se riporta in maniera bilanciata posizioni pro e contro, "favorevole" se riporta in prevalenza posizioni favorevoli. La stessa classificazione è utilizzata per distinguere la posizione nei confronti dell'impianto, sempre per come riportata nel singolo articolo di stampa in cui a quella posizione si faccia riferimento, dalle diverse categorie di soggetti considerate. Si noti che il numero di articoli contrari (favorevoli o neutrali) non è necessariamente eguale alla somma delle posizioni contrarie (favorevoli o neutrali) delle diverse categorie di soggetti, perché un unico articolo può riferire di più categorie di soggetti ed un articolo classificato come contrario (favorevole o neutrale) può anche riportare di posizioni favorevoli o neutrali (contrarie).

Come già detto, benché importante e pressoché unica fonte di informazione sul fenomeno *Nimby* in Italia, la banca dati non contiene informazioni sugli esiti delle contestazioni, limitandosi a censire gli impianti contestati in ciascun anno, nulla dice su quelli *a rischio* di contestazione che non vengano però contestati.

b) *Impianti contestati.* – Nelle tavole che seguono sono riportate alcune statistiche sui casi di contestazione rilevati (Tav. 2) e sulla loro distribuzione per macroaree (Tav. 3)³⁸ e macro-

³⁶ Il termine impianti è utilizzato per indicare: i) progetti di realizzazione di nuovi impianti, ii) progetti di ampliamento, riconversione, riapertura di impianti esistenti; iii) impianti in fase di costruzione o collaudo; iv) impianti operativi.

³⁷ Disponiamo delle informazioni di cui ai punti ii) e iii) solo fino al 2008.

³⁸ Il totale degli impianti nella Tav. 3 non coincide con quello della nella Tav. 2 perché alcuni impianti sono localizzati in più regioni.

settori (Tav. 4)³⁹. Esse mostrano che il numero di impianti contestati è cresciuto nel tempo, soprattutto con riguardo alle nuove contestazioni che sono passate da 85 del 2006 a 156 del 2009.

Come detto, i dati dell'Osservatorio non dicono cosa accada agli impianti dopo l'insorgere di una contestazione. Ciò che è possibile calcolare è la probabilità che l'impianto contestato nell'anno t lo sia anche nell'anno t+1 (Tav. 5; la seconda riga restringe l'attenzione, dal secondo anno in poi, alle nuove contestazioni: impianti entrati nell'anno t nello stato di contestazione, con esclusione quindi di quelli che già erano contestati nell'anno t-1).

Questa misura di *permanenza* nella contestazione però poco ci dice sugli esiti della contestazione e sul procedere o meno dell'iter di costruzione/utilizzo dell'infrastruttura in quanto tale: l'ambiguità deriva dal fatto che un impianto potrebbe cessare di essere contestato grazie al raggiungimento di una soddisfacente intesa che abbia consentito di procedere nell'iter di costruzione/utilizzo dell'infrastruttura oppure, al contrario, perché il progetto è stato del tutto abbandonato⁴⁰. L'interpretazione che diamo del dato relativo alla permanenza è perciò in termini di una misura di *intensità* delle contestazioni: il prolungarsi della contestazione dovrebbe identificare i casi più critici, ed in effetti, se si guarda a quei casi che risultano permanere per svariati anni è facile ritrovare i casi degli impianti più controversi (ad esempio, l'Alta velocità Torino-Lione, la BreBeMi, la centrale termoelettrica di Civitavecchia).

Tavola 2

Impianti contestati nel periodo 2005-09

	2005	2006	2007	2008	2009	Totale
Impianti contestati	237	173	193	267	278	1148
di cui nuovi*	-	85	106	136	156	483

* non presenti nell'anno/negli anni precedenti.

Tavola 3

Impianti contestati nel periodo 2005-09: distribuzione per macroaree

	2005	2006	2007	2008	2009	Totale
NO	73	58	44	55	74	304
NE	61	49	61	80	89	340
CE	44	36	35	50	58	223
SUD	65	37	57	88	70	317
Totale	243	180	197	273	291	1184

c) *L'intensità delle posizioni contrarie.* – Una ancora più immediata misura di intensità delle contestazioni si ha guardando al numero ed al tenore degli articoli censiti. La Figura 1 riporta in particolare il numero di articoli che esprimono una posizione contraria all'impianto in rapporto al totale degli articoli censiti (favorevoli, neutrali e contrari), suddivisi per stampa locale e nazionale. Coerentemente con la natura del fenomeno, la stampa locale tende a dare più spesso sostegno alla protesta (in media il 69 per cento degli articoli riporta una posizione

³⁹ Il totale degli impianti nella Tav. 4 non coincide con quello della Tav. 2 perché per 44 impianti non disponiamo delle informazioni relative al settore di appartenenza.

⁴⁰ Una qualche ambiguità è anche presente nel caso opposto, perché un impianto che persista nello stato di contestazione potrebbe comunque aver proceduto, anche con una certa speditezza, nel suo iter di costruzione/utilizzo. In questo caso però alcune informazioni consentono di qualificare in parte se vi siano stati o meno progressi dell'infrastruttura.

contraria all'impianto e solo il 31 per cento una posizione neutrale o favorevole), mentre la stampa nazionale rappresenta le diverse posizioni in modo più equilibrato (52 per cento di articoli contrari). Inoltre, l'intensità delle posizioni contrarie è cresciuta nel tempo. La crescita è stata costante per la stampa locale mentre per la stampa nazionale si registra una flessione nel 2006 dovuta alla rilevanza assunta nel dibattito politico nazionale dalla questione TAV nel quale si sono confrontate anche molte posizioni favorevoli o neutrali.

Tavola 4

Impianti contestati nel periodo 2005-09: distribuzione per macro-settore

	2005	2006	2007	2008	2009
Energia	51	55	75	117	159
<i>di cui: imp. produzione</i>	45	38	62	97	132
<i>rigassificatori</i>	2	8	11	13	10
<i>altro</i>	4	9	2	7	17
Infrastrutture	16	21	24	22	21
<i>di cui: autostradale</i>	0	7	2	2	2
<i>ferroviaria</i>	6	5	6	7	4
<i>stradale</i>	7	4	8	8	11
<i>generica</i>	3	5	8	5	4
Rifiuti	129	94	89	122	93
<i>di cui: discariche</i>	35	16	21	31	16
<i>termovalorizzatori</i>	57	54	45	55	42
<i>altro</i>	37	24	23	36	35
Altro	4	1	4	2	5
Totale	200	171	192	263	278

Tavola 5

Permanenza nello stato di contestazione (valori %)

Permanenza nello stato di contestazione	2005	2006	2007	2008
tutti gli impianti*	37,1	45,7	63,7	38,2
nuove contestazioni**	-	31,8	52,8	29,4

* Impianti contestati al tempo t ancora contestati a t+1 in percentuale degli impianti contestati al tempo t. ** Nuovi impianti contestati al tempo t ancora contestati a t+1 in percentuale dei nuovi impianti contestati al tempo t.

d) *Chi protesta.* – I soggetti maggiormente attivi e più spesso con posizioni contrarie sono gli amministratori pubblici locali, seguiti dai cittadini (Fig. 2 e 3). Nel confronto con le altre categorie, i due soggetti rappresentano insieme circa il 63 per cento del totale delle posizioni espresse (favorevoli, neutrali e contrarie)⁴¹ (41 per cento amministratori pubblici locali e 22 per cento cittadini). Il loro peso è cresciuto nel tempo. In media, gli amministratori pubblici locali si sono espressi sull'84,2 per cento degli impianti contestati, i cittadini sul 73,2. Ove si sono

⁴¹ Le categorie considerate sono: amministratori pubblici locali, amministratori pubblici nazionali, cittadini, associazioni ambientaliste, gestore/costruttore, associazioni di categoria, sindacati, enti pubblici, altro.

espressi, il saldo tra posizioni contrarie e posizioni favorevoli o neutrali è positivo nel 66,8 per cento dei casi per gli amministratori pubblici locali, nell'82,2 per cento dei casi per i cittadini. I soggetti meno attivi sono invece gli amministratori pubblici nazionali e gli enti pubblici (in media si sono espressi, rispettivamente, sul 30,1 e 40,1 per cento degli impianti; la percentuale di posizioni con saldo positivo è, rispettivamente, del 67,1 e 48,9 per cento) (Tav. 6).

Infine la Tavola 7 riporta le correlazioni tra il numero di posizioni contrarie espresse dalle principali categorie di soggetti considerate che hanno un atteggiamento negativo nei confronti dell'impianto (nel caso le posizioni non contrarie, somma di neutrali e favorevoli, prevalgano, la variabile assume valore zero). Si evidenzia come l'intensità della protesta dei cittadini sia fortemente correlata con quella degli amministratori pubblici, soprattutto locali ma anche, in misura leggermente inferiore, nazionali.

Figura 1

Articoli contrari all'impianto su totale articoli censiti: testate locali e nazionali

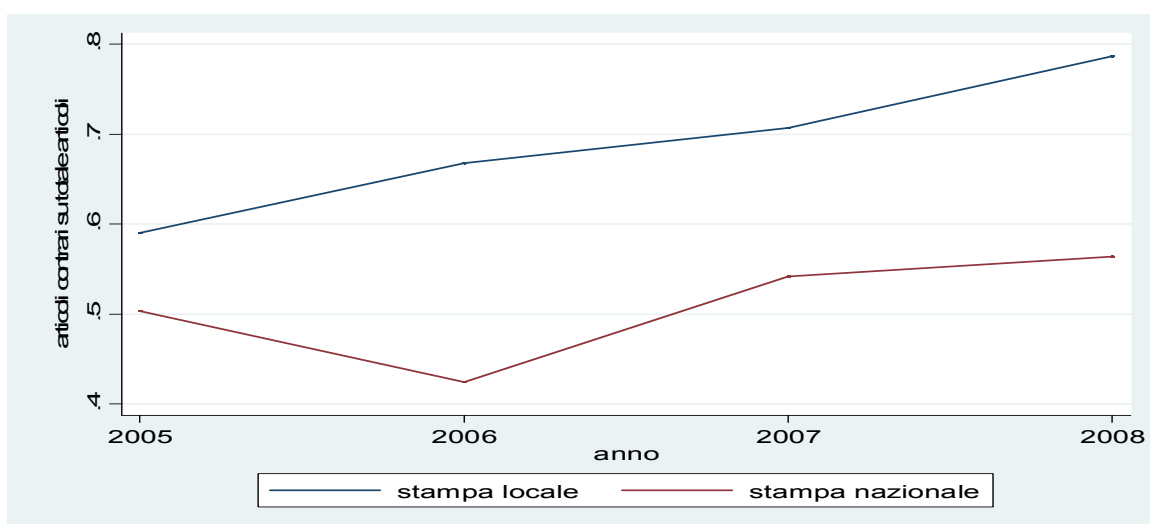


Figura 2

Posizioni espresse per categorie di soggetti in rapporto agli impianti contestati

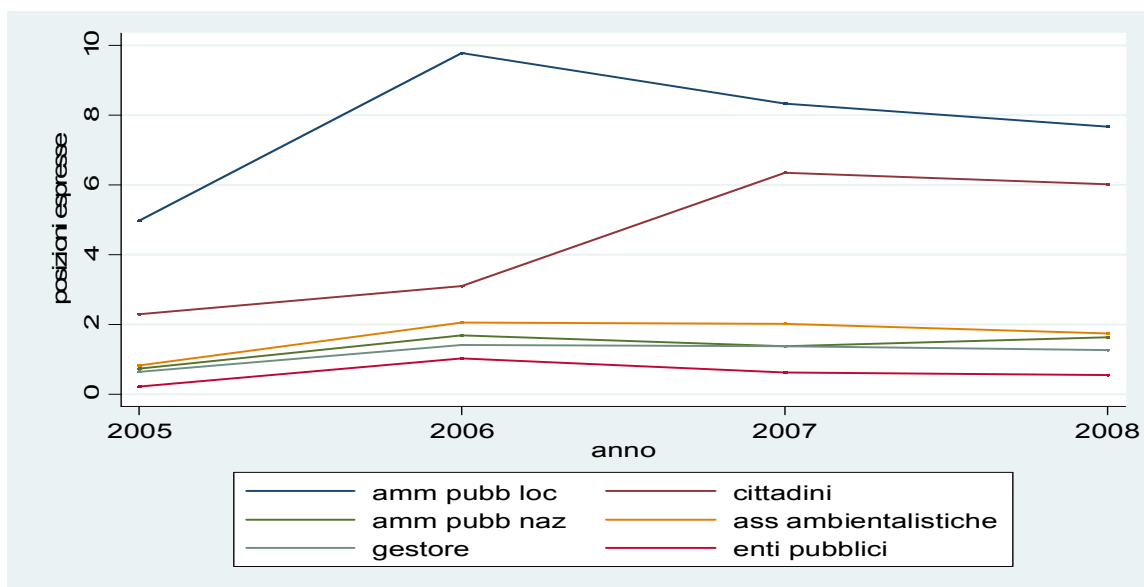


Figura 3

Posizioni contrarie espresse per categorie di soggetti in rapporto agli impianti contestati

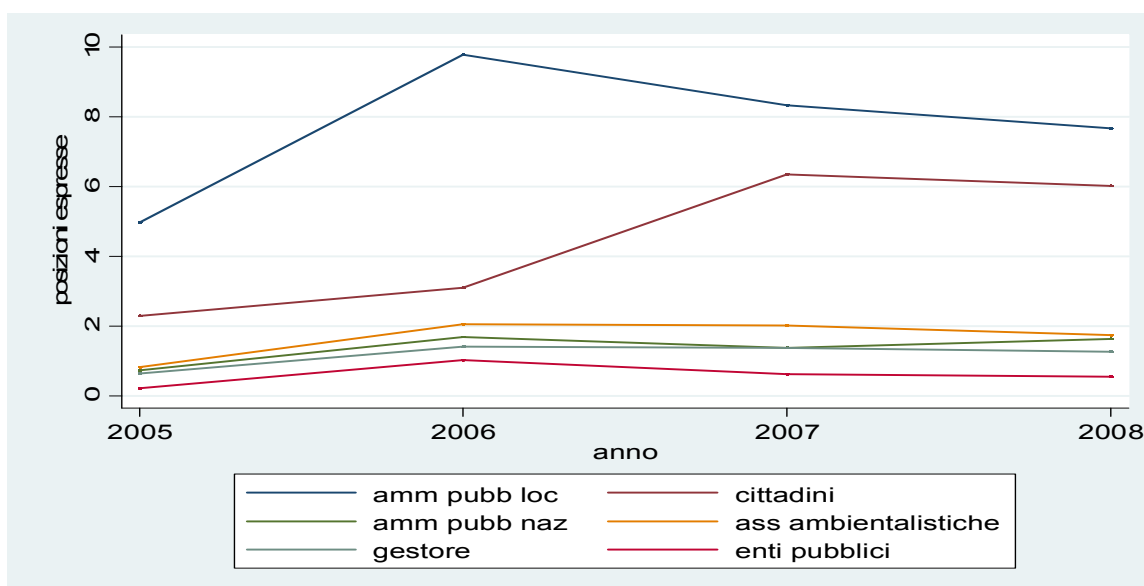


Tavola 6

Quanto e come si esprime ciascuna categoria (valori %)

	Impianti contestati su cui si è espressa <i>(con+fav+neu>1)*</i>	Posizioni con saldo positivo <i>(con-(fav+neu)>0)**</i>
Amm. pubbl. loc.	84.2	66.78
Cittadini	73.2	82.17
Amm. pubbl. naz.	30.1	48.16
Ass. ambientaliste	44.8	80.04
Ass. categoria e sindacato	26.3	61.13
Gstore / costruttore	36.5	21.22
Enti pubblici	19.6	48.90
Altro	45.0	68.12

* percentuale impianti contestati su cui la categoria ha espresso una posizione. ** percentuale posizioni con saldo positivo, ove è espressa una posizione.

Tavola 7

Posizioni contrarie espresse dalle diverse categorie di soggetti: correlazioni

	Amm. pubb. loc.	Cittadini	Amm. pubb. naz.	Ass. ambientaliste	Gestore	Enti pubblici
Amm. pubbl. loc.	1.0000					
Cittadini	0.6966	1.0000				
Amm. pubbl. naz.	0.7150	0.5703	1.0000			
Ass. ambientaliste	0.4938	0.3611	0.2721	1.0000		
Gestore	0.4601	0.3941	0.3087	0.3782	1.0000	
Enti pubblici	0.5315	0.3699	0.6376	0.1339	0.1496	1.0000

5.2 Analisi econometrica

La natura dei dati non ci consente di esaminare che l'intensità delle contestazioni. La prima misura presa in considerazione è il numero di articoli con orientamento contrario su stampa locale (**loc_con**). Sebbene non adopereremo nessuna misura di scala dell'importanza dell'impianto in quanto tale, tra i regressori, nell'analizzare tanto questa misura di intensità della contestazione quanto le altre, comunque inseriremo il numero di articoli complessivi riferiti all'impianto (indipendentemente dalla loro posizione) presenti sulla stampa nazionale (**art_naz**). Come abbiamo visto, questa ha un orientamento in generale più bilanciato e quindi meglio coglie gli aspetti di mera "scala" dell'impianto, quanto a sua rilevanza e notorietà. Altre due misure di intensità della contestazione restringono l'attenzione alle due principali specifiche categorie di soggetti e considerano rispettivamente l'intensità della contestazione da parte di amministratori locali (**apl_ncon**) e cittadinanza (**citt_ncon**); in entrambi i casi la variabile assume valore zero ove a prevalere siano la somma di posizioni favorevoli e neutrali, altrimenti

la variabile è semplicemente data dal numero di posizioni contrarie. L'ultima misura di intensità considerata è la permanenza da un anno all'altro nello stato di contestazione (**permanenza**)⁴².

I regressori che consideriamo nell'analisi sono ispirati a quanto detto nei paragrafi precedenti, anche se non siamo in grado di validare precisi assunti teorici. Inoltre, lo stesso significato delle variabili considerate deve necessariamente tener conto della natura delle misure che si cercano di spiegare, l'intensità della (e la permanenza nella) contestazione una volta che questa sia insorta: ad es. le *dummies* settoriali, che colgono fattori legati alle intrinseche differenze oggettive tra diverse tipologie di impianti (a rete o puntuali, nei comparti energetici o infrastrutture stradali etc.) e che come vedremo sono tra i fattori empiricamente più rilevanti, devono essere interpretati aventi un impatto non sulla probabilità che un certo investimento sia contestato, ma solo sulla intensità (e permanenza nel tempo) di una contestazione. Le *dummies* settoriali che possiamo inserire colgono inoltre solo la caratterizzazione merceologica dell'impianto – concretamente distinguiamo tra 8 comparti, opere puntuali nel settore dei trasporti, opere a rete nei trasporti, impianti puntuali nel settore energetico, rigassificatori, impianti a rete nel settore energetico, smaltimento rifiuti, termovalorizzatori, altro – e non distinguono all'interno di ciascun comparto le molteplici *nuances* di criticità di ciascun impianto (ad esempio le differenti problematiche di una strada in pianura o in una vallata alpina). Estremamente ampio, e non facilmente interpretabile, è anche il ruolo delle *dummies* di macroarea (4 distinte macroaree) e di anno (per le quali in particolare è utile ribadire che non siamo in grado di cogliere gli effetti di eventuali evoluzioni nel tempo delle modalità di gestione del fenomeno *Nimby*, ad esempio rispetto al crescente ricorso alle gestioni commissariali discusso nel paragrafo precedente).

L'altro aspetto su cui possiamo appuntare l'attenzione concerne le caratteristiche del contesto ambientale in cui le opere sono inserite. A tal fine, associamo a ciascun impianto e anno di contestazione tutti i comuni ove questo è localizzato, replicando quindi le osservazioni per i vari comuni in questione⁴³. Dato il comune, e l'anno considerato, si possono poi considerare tra i regressori una serie di caratteristiche misurate a livello di comune (o di contesto più ampio), alcune riferite al singolo anno considerato, altre invece fisse nel tempo.

Un primo set di variabili è direttamente legato alla *political economy* locale ed alla facilità di interazione tra i diversi livelli istituzionali coinvolti. Abbiamo, infatti, identificato l'orientamento politico del sindaco in carica (distinguendo tra centro-destra, centro-sinistra, liste localistiche⁴⁴, un'ultima categoria essendo quella del commissario di governo, ove il sindaco a suo tempo eletto sia decaduto), nonché quello del governo regionale e di quello nazionale. A partire da queste variabili abbiamo poi definito delle misure sintetiche atte a cogliere la congruenza e la facilità di dialogo tra i diversi livelli di governo: una *dummy* di congruenza tra livelli regionale e nazionale, pari ad 1 se i governi nazionale e regionale hanno lo stesso orientamento (r_n); una variabile che coglie quanto il sindaco sia politicamente connesso col livello regionale di governo, essendo pari a 2 se sindaco e governo regionale hanno lo stesso orientamento politico, pari ad 1 se il sindaco appartiene ad un partito “nazionale” che è però all'opposizione nella regione e zero ove vi sia una lista civica o un commissario di governo

⁴² Si noti che per quest'ultima variabile il periodo di stima è il 2006-09, perché in ogni caso il campione di casi a rischio (di permanere nello stato di contestazione) è dato dai casi di contestazione l'anno prima ed il primo anno per cui disponiamo di informazioni sullo stato di contestazione è il 2005. Per tutte e tre le altre variabili, il periodo di stima è il 2005-08 perché per il 2009, sebbene sappiamo se un impianto sia o meno stato contestato, non disponiamo delle informazioni di dettaglio sul numero di articoli e sulle posizioni delle diverse categorie di soggetti che sono necessarie per costruire quelle tre variabili.

⁴³ Nel caso ad esempio di *loc_con*, da 1148 osservazioni utili date dall'incrocio tra impianto contestato*anno, perveniamo a circa 1318 osservazioni.

⁴⁴ Le liste localistiche sono sia le liste legate ai partiti autonomisti “storici” (UV e SVP in particolare, in Val d'Aosta e Alto Adige), sia quelle liste civiche non ricollegabili a partiti e raggruppamenti politici “nazionali”. I sindaci della Lega Nord (e similari) sono stati invece accorpati al centrodestra. Avendo dovuto procedere manualmente nell'attribuzione degli orientamenti politici dei sindaci in carica, è possibile che l'incidenza dei sindaci “localisti” sia sovrastimata, poiché non sempre l'apparentamento politico delle liste civiche (di cui molto spesso il sindaco fa parte) è intellegibile.

(*c_r*)⁴⁵. Sempre al fine di considerare l'interazione tra la pluralità di istituzioni coinvolte, abbiamo considerato una variabile che cogliesse la necessità e la facilità di interazione tra più regioni, con valori pari a 2 se l'impianto risiede in una sola regione, ad 1 se sono coinvolte più regioni aventi però governi con eguale orientamento politico e a zero nel caso di più regioni con governi di diverso orientamento politico (*r_r*); un'altra variabile misura invece il numero di province distinte coinvolte dalla stessa infrastruttura (*nprov*) ed un'altra ancora considera, a livello provinciale, una misura di frammentazione amministrativa (*framm*), ottenuta prendendo la media dei rapporti tra numero di comuni ed estensione territoriale e numero di comuni e popolazione provinciale. La nostra attesa, per tutte le variabili ora dette, è che la complessità amministrativa, di un dato territorio (la variabile *framm*) o dell'impianto specifico (il suo coprire più province, *nprov*, o più regioni, valori inferiori a 2 di *r_r*), così come la dissonanza di orientamento politico tra diversi livelli di governo (a livello nazionale, regionale e comunale) possano accentuare l'intensità e la permanenza delle contestazioni.

Sempre al livello comunale, abbiamo inoltre considerato la distanza nel tempo dalle elezioni comunali precedenti e future: con una dummy pari ad 1 se le elezioni si sono svolte l'anno prima o nell'anno in corso (*n_el*) e un'altra dummy che è pari ad 1 se le elezioni sono attese per l'anno successivo (*l_elez_com*). Lo scopo è quello di verificare se un sindaco e una consiliatura all'inizio o alla fine del loro mandato possano fungere da elemento di calmiera o di surriscaldamento delle contestazioni.

Anche al fine di verificare che le variabili di *political economy* locale, alcune delle quali intrinsecamente correlate con la dimensione del comune⁴⁶, non colgano effetti spuri, abbiamo inoltre comunque inserito nelle regressioni la dimensione del comune, in termini di residenti (*popres_com*), e la densità abitativa (*dens*), il rapporto tra residenti ed estensione del territorio comunale), variabili che comunque potrebbero avere un loro effetto sul fenomeno *Nimby*: la densità potrebbe ad esempio cogliere maggiori criticità legate alla difficoltà di collocare nel territorio comunale le opere contestate.

Al livello provinciale abbiamo considerato due tipologie di fattori potenzialmente rilevanti. Innanzitutto abbiamo inserito il valore aggiunto procapite (*vacp*): l'attesa è che nelle aree più ricche del paese la sensibilità verso quei temi, ambientali e di tutela della salute, spesso all'origine del *Nimby* sia più elevata, si da accentuare l'intensità e la permanenza nel tempo delle contestazioni. Un secondo assieme di variabili, il cui impatto atteso è però *a priori* ambiguo (cfr. par. 3), attiene a possibili *proxy* del cosiddetto capitale sociale: abbiamo considerato una misura di incidenza della criminalità violenta (*crivio*), in quanto tale rappresentante una misura negativa di capitale sociale), una misura relativa alla incidenza delle donazioni di sangue (*donation*), una misura della propensione all'associazionismo (*assreg*) ed infine un indicatore relativo alla partecipazione elettorale nei referendum tenutisi nel secondo dopoguerra (*ref*). Come detto il segno atteso è in questo caso ambiguo: da un lato, una maggiore fiducia, in particolare nelle istituzioni pubbliche (che noi però non misuriamo direttamente), dovrebbe ridurre le contestazioni; dall'altro, una maggiore propensione all'azione collettiva potrebbe accentuare le proteste, che nella nostra misura di contestazione sono per definizione delle azioni collettive.

La tav. 10 riporta le stime del modello generale, con l'inserimento di tutte le variabili ora descritte, per tutte e quattro le misure di intensità e permanenza della contestazione. Nel caso della permanenza, alle variabili finora discusse abbiamo aggiunto *loc_con*, ovvero la prima

⁴⁵ Si noti che la variabile ha valore pari a 2 nel caso di sindaco "localistico" e governo regionale di stampo autonomistico. La variabile non coglie quindi l'orientamento del sindaco in quanto tale, ma la possibilità per questo di trovare ascolto nel livello regionale di governo, possibilità considerata come di livello "intermedio" nel caso di un sindaco appartenente ad un partito rappresentato a livello regionale ma attualmente non al governo regionale.

⁴⁶ L'orientamento "localistico" del sindaco è correlato negativamente con la dimensione del comune.

misura di intensità qui considerata, per cogliere il possibile legame tra intensità della contestazione (nell'anno t) e sua permanenza (nell'anno t+1). La successiva Tavola 11 riporta un modello depurato dai molti effetti che risultano essere statisticamente non significativi (le *dummies* settoriali, di macroarea ed annuali sono comunque sempre state mantenute, anche quando i singoli coefficienti erano non significativi).

Il quadro generale che emerge vede un notevole peso delle *dummies* settoriali e notevoli similitudini tra le diverse misure di intensità delle contestazioni. In particolare si conferma come gli impianti più intensamente contestati sono quelli relativi alla produzione di energia, discariche e, ancor più, rigassificatori e termovalorizzatori.

Tra le altre variabili, quelle che appaiono avere effetti significativi e di una certa rilevanza sono quelle legate alla complessità e difficoltà di dialogo tra livelli di governo, spesso significative statisticamente e col segno atteso. Nel caso però della congruenza tra livelli nazionale e regionale di governo, questa paradossalmente accresce e non riduce l'intensità delle contestazioni. Non sappiamo se il risultato dipenda dal fatto che la variabilità qui sfruttata per identificare l'effetto è più ridotta (essendo in realtà pochi i cambiamenti intervenuti nel tempo) o se genuinamente, nel caso dei due livelli di governo il cui consenso è congiuntamente necessario (cfr. par. 4), la congruenza di orientamento politico induce a moltiplicare le interazioni ed i ricatti reciproci, anziché ad attenuare i contrasti. E' anche da segnalare come le variabili di congruenza politica sono in generale più rilevanti nel caso delle contestazioni degli amministratori locali, laddove invece i comportamenti della cittadinanza ne sono scarsamente influenzati. Ciò sembrerebbe essere coerente con la natura a volte strumentale delle contestazioni da parte degli amministratori locali. La vicinanza, nel passato o nel futuro prossimi, delle elezioni comunali non sembrano però avere effetti di alcun tipo.

Irrilevanti sono invece gran parte degli altri effetti di cui si è verificata la presenza. Il valore aggiunto *pro capite* non è mai significativo e, nelle misure di intensità propriamente dette, ha addirittura un segno negativo; solo sulla permanenza sembra esservi un effetto lievemente positivo (anch'esso peraltro statisticamente non significativo). E' probabile che le differenze in termini di ricchezza interne all'Italia, per quanto marcate e persistenti nel tempo, non siano comunque tali da determinare profonde differenze nelle sensibilità a temi ambientali; inoltre è da sottolineare che non disponiamo di misure obiettive delle criticità "ambientali" (e di altro tipo) che sono connesse con i diversi impianti censiti, il che contribuisce a rendere opaco il quadro su tali aspetti nelle nostre stime. Non significativi statisticamente sono anche i coefficienti delle diverse *proxies* di capitale sociale. La nostra impressione è che in questo caso la ragione sia nell'obiettiva ambiguità dei possibili effetti, che probabilmente si elidono a vicenda.

Da sottolineare, pur nella opacità di molti dei risultati puntuali, che le *dummies* temporali comunque in genere segnalano un accrescersi nel tempo dell'intensità delle contestazioni (ma con un calo della permanenza nel 2009, ultimo anno delle nostre stime).

6. Conclusioni

Dalla trattazione del problema sinora svolta, è evidente come il fenomeno *Nimby* non sia una semplice aberrazione patologica. Pur se a volte fomentata dai più diversi fattori (la polemica e la competizione politica, la complessità dell'iter istituzionale e procedurale di decisione, i vantaggi non sempre ben dimostrati dell'opera in quanto tale ecc...), l'emergere di un'opposizione alla localizzazione di una infrastruttura nasconde un problema oggettivo, legato al fatto che, a fronte di benefici diffusi, costi e disutilità si concentrano sulla comunità ospitante.

Pur con le cautele dovute alla natura delle informazioni adoperate, è alla luce di questa premessa che si possono considerare le prime evidenze sul piano empirico. Come già evidenziato, i pochi dati esistenti ci consentono solo di misurare l'intensità e la persistenza nel

tempo del fenomeno *Nimby* una volta che sia insorto, la stessa misura dell'intensità dell'opposizione essendo peraltro basata su quanto riportato sulla stampa. Inoltre, nulla sappiamo degli effetti dell'insorgere di un'opposizione – in termini di esiti, tempi e costi dell'investimento infrastrutturale – e dell'efficacia delle, peraltro limitate, innovazioni nelle modalità di gestione dello stesso tentate per iniziativa del legislatore nazionale o su una base più sperimentale. Quanto sappiamo sull'intensità della protesta, e sulla tipologia dei soggetti che esprimono la stessa, evidenzia però tre aspetti rilevanti. Innanzitutto notevoli sono le differenze settoriali: termovalorizzatori, rigassificatori, discariche, impianti di produzione dell'energia sono le infrastrutture maggiormente controverse. Nel tempo, anche se il riferimento è solo ad un quinquennio, l'intensità della protesta sembra essersi comunque accresciuta. La complessità dell'opera – in termini di pluralità di siti, frammentazione istituzionale e livelli di governo coinvolti – e le difficoltà di dialogo tra questi ultimi tendono ad esacerbare l'intensità della protesta. Questi primi risultati empirici sembrano perciò confermare la potenziale rilevanza del contesto istituzionale sul fenomeno *Nimby*.

Il quesito che occorre porsi è perciò quello circa la adeguatezza delle modalità con cui le istanze sottostanti il *Nimby* vengono gestite al fine di pervenire a decisioni ottimali di investimento infrastrutturale e di sua localizzazione. Gestire bene il *Nimby* dovrebbe significare definire le regole d'un processo decisionale mirante a scegliere la localizzazione che garantisce che i benefici complessivi del progetto al netto di tutti i costi coinvolti – quelli di costruzione specifici ad ogni sito, ma anche le disutilità che la comunità ospitante sopporta – siano massimi.

L'individuazione del meccanismo ottimale di gestione del *Nimby*, e in particolare dei tempi e delle modalità di coinvolgimento delle comunità interessate, è influenzata dalle caratteristiche concrete dell'opera e dal contesto istituzionale. Laddove le differenze nei costi di costruzione e successiva gestione dell'opera tra i diversi possibili siti sono molto ampie, è preferibile che la scelta di localizzazione sia affidata al costruttore (o ad un decisore pubblico sovraordinato) che di tali differenze ha contezza, lasciando che poi questo contratti con la comunità prescelta le opportune compensazioni e varianti al progetto. La successiva fase di definizione di queste dovrebbe poi avvenire nell'ambito d'un contesto istituzionale che limiti i rischi di *lock in* insiti in una trattativa bilaterale. Ciò può significare limitare i successivi poteri di intervento delle comunità (e degli enti) locali, ma anche prevedere modalità efficienti e definite, anche nei tempi, per la definizione di eventuali compensazioni monetarie e varianti che effettivamente riducano le disutilità della comunità ospitante. Non sempre però un approccio *top down* è *a priori* preferibile. Ove le differenze nelle preferenze delle diverse comunità siano più rilevanti di quelle nei costi di costruzione e gestione dell'opera, è invece opportuno che le comunità siano ascoltate e indotte a un loro veritiero disvelamento delle loro preferenze. A tale scopo, i meccanismi d'asta, che pure la teoria individuerrebbe come quelli più efficienti per indurre una corretta rivelazione delle preferenze delle diverse comunità, non sempre rappresentano la soluzione ottimale, come suggerito anche dal fatto che in pratica essi sono poco adoperati. A limitare l'efficienza dei meccanismi d'asta, e far prevalere approcci che prevedono una negoziazione multilaterale e sequenziale con tutte le parti interessate, contribuiscono diversi fattori. La difficoltà per le comunità di acquisire informazioni credibili sulle caratteristiche tecniche dell'opera, così da individuarne correttamente i rischi connessi ed evitare che le richieste di compensazioni siano gonfiate dal timore circa la presenza di rischi ad esse non noti; la difficoltà di incorporare all'interno di una procedura d'asta richieste di varianti al progetto o di opere suppletive che attenuino le disutilità per la comunità ospitante a costi più contenuti rispetto a compensazioni puramente monetarie; l'incerta definizione dei confini delle comunità e dei rappresentanti delle stesse che dovrebbero esprimersi sul problema.

Queste considerazioni suggeriscono che il crescente interesse nei confronti dei meccanismi di asta, tanto a livello internazionale (il caso forse più rilevante è quello spagnolo) quanto in Italia (ad esempio con riferimento alla futura scelta dei siti ove localizzare le scorie

nucleari), per produrre risultati positivi dovrà preventivamente mirare alla definizione di una serie di “condizioni” che rendano il ricorso all’asta proficuo. Innanzitutto occorre che l’asta sia attentamente disegnata, anche per tener conto di aspetti quali il costo netto complessivo (per l’intera collettività nazionale) delle compensazioni che si è disposti a mettere a disposizione. In secondo luogo, occorre prevedere la presenza di meccanismi istituzionali autorevoli e terzi atti a fornire garanzie circa i rischi effettivi connessi con l’opera e i comportamenti del gestore successivi alla sua realizzazione. Infine, il ricorso a meccanismi d’asta andrebbe limitato agli interventi che, per caratteristiche proprie dell’opera da realizzare (opere puntuali piuttosto che a rete, impianti che non generano esternalità sulle comunità vicine), consentano di definire con precisione i soggetti le cui preferenze si vuole indurre a rivelare. Accrescere il ricorso alle aste è perciò possibile ed auspicabile, ma non è la soluzione universalmente da ricercare, né rappresenta una facile scorciatoia.

In generale, si dovranno perciò usare più strumenti, ciascuno dei quali richiede il rispetto di certe condizioni di contesto, ed i diversi strumenti possono dover essere tra loro combinati. Nella maggior parte delle situazioni concrete, considerazioni tecniche (che impattano sui costi di costruzione e successiva gestione dell’opera) e preferenze delle comunità assumono entrambe rilievo, suggerendo che la soluzione ottima possa dover prevedere elementi dell’uno e dell’altro: la preventiva individuazione da parte del costruttore (o del decisore pubblico) dei siti che per caratteristiche tecniche meglio si prestano ad ospitare l’infrastruttura e il successivo ricorso a meccanismi (d’asta o negoziali) di ascolto delle comunità prescelte al fine di individuare quella con le minori disutilità.

Quanto sinora detto ci consente altresì di evidenziare alcune criticità del sistema italiano di gestione del fenomeno *Nimby*. In primo luogo, la situazione italiana sembra caratterizzarsi per una sostanziale aporia intrinseca. Il tradizionale approccio centralistico – che presuppone il coinvolgimento del territorio solo dopo l’adozione della scelta localizzativa e che per certi aspetti il legislatore ha di recente ripreso e rafforzato immaginando di affidare alla figura dei commissari il superamento delle situazioni di stallo diffuse sul territorio – si innesta su un apparato burocratico-amministrativo che, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, è diventato profondamente decentrato e che in teoria imporrebbe la partecipazione di tutti i livelli di governo alle decisioni relative a programmazione, localizzazione e realizzazione delle infrastrutture. Il risultato è che i poteri locali, formalmente esautorati dai processi di scelta localizzativa, hanno poi, anche per via dei poteri amministrativi che per altri versi a loro fanno capo, modo e maniera di ostacolare la realizzazione delle opere ponendo ostacoli ai passaggi burocratici e procedurali successivi. E’ a tale questione che ha cercato di dare soluzione, ad un estremo, l’informale metodo di confronto *ex ante* sviluppato da molti operatori, all’altro il ricorso allo strumento commissariale. Come detto, non siamo in grado di esporre una valutazione compiuta dei dettagli delle prassi di un tipo e dell’altro concretamente sviluppatasi, anche con profonde eterogeneità interne, negli ultimi anni. Senz’altro, una maggiore stabilità normativa, ed una maggiore coerenza dei vari provvedimenti speciali introdotti con le regole generali del sistema, renderebbe il quadro precedente più efficace.

In generale, due considerazioni ci sembrano inoltre utili. Da un lato, non crediamo che il *quantum* di potere assegnato ai livelli inferiori di governo debba scaturire da una regola universale: così come, in tema di federalismo, è preferibile lasciare alle competenze centrali le materie su cui più rilevanti sono gli *spillovers* spaziali (e le economie di scala), la scelta del sito andrebbe collocata ad un livello superiore ove a contare siano soprattutto considerazioni di tipo tecnologico. Dall’altro, ci sembra ineludibile una tendenza ad un maggiore coinvolgimento del territorio nelle scelte di localizzazione, conseguenza della maggiore sensibilità che, coerentemente con quanto accaduto in tutti i paesi avanzati, si è sviluppata per le questioni ambientali e di salute e dell’elevato grado di congestionamento raggiunto dal territorio, che comporta che ogni nuova opera debba interloquire con quanto già esistente.

Quale che sia il grado di coinvolgimento del territorio, ci pare comunque rilevante il miglioramento di una serie di condizioni di contesto istituzionale. Al di là di quanto specificamente detto sulle pre-condizioni per il ricorso a meccanismi d'asta, ci sembra importante che il coinvolgimento del territorio avvenga evitando situazioni di eccessiva frammentazione (ad esempio, nel caso italiano, sarebbe utile superare la eccessiva numerosità dei comuni) e tramite forme stringenti, quanto a tempi e modalità, di coordinamento istituzionale. Con tempi e modalità precisi potrebbero anche sperimentarsi momenti di coinvolgimento della cittadinanza in quanto tale, ad esempio lungo la falsariga del cosiddetto *débat public* previsto in Francia. Si tratta di strumenti potenzialmente utili – anche e soprattutto in situazioni di sfiducia nelle istituzioni (locali) e al fine di trasmettere informazioni affidabili a, e recepire le istanze dei, i cittadini – che però richiedono in ogni caso di funzionare in un contesto di trasparenza e affidabilità (ad esempio in tema di certificazione delle informazioni trasmesse dal proponente l'opera) e secondo regole che assicurino certezza dei tempi e degli impegni presi. Il fatto che oggi però non si disponga al momento di una valutazione dei loro benefici rispetto ad un più tradizionale modello in cui la rappresentazione delle istanze della cittadinanza avvenga per il tramite degli amministratori locali regolarmente eletti (e che sono indotti a tenere in conto l'intero arco di esigenze dei loro amministrati, non solo quelle specificamente connesse con la singola opera infrastrutturale), ci induce a suggerire un approccio sperimentale alla questione.

Concludendo a proposito di *Nimby* e di contesto istituzionale, non possiamo però soprattutto tacere del fatto che molto spesso il problema non è di localizzazione in senso proprio o di meccanismi per la scelta della stessa. Troppo spesso il *Nimby* in senso proprio si sovrappone infatti a situazioni in cui certi investimenti sono proposti in maniera estemporanea, con scarsa e poco attenta valutazione dei costi e dei benefici e dei volumi di utilizzo previsti. Inoltre, i rischi percepiti dalle comunità locali sono spesso gonfiati da una diffusa sfiducia istituzionale, non solo verso le scelte di programmazione e localizzazione delle opere, ma anche – e soprattutto – nei confronti di chi è tenuto a garantire il rispetto di standard sanitari ed ambientali e vigilare sulla correttezza dei comportamenti durante il funzionamento dell'impianto. Una più chiara attribuzione dei compiti ordinari delle diverse istituzioni ed una loro maggiore efficacia, anche indipendentemente dalle decisioni in tema di localizzazione di un'opera, spesso potrebbero prevenire la sfiducia dei cittadini e l'incancrenirsi dei fenomeni di *Nimby*.

Appendice 1: analisi econometrica

Tavola 8

Descrizione delle variabili

Variabile	significato	
<i>Variabili dipendenti</i>	loc_con	numero articoli contrari su stampa locale
	apl_ncon	= numero posizioni contrarie espresse dagli amministratori pubblici locali se il saldo tra posizioni contrarie e favorevoli+neutrali è positivo; = zero altrimenti
	citt_ncon	= numero posizioni contrarie espresse dai cittadini se il saldo tra posizioni contrarie e favorevoli+neutrali è positivo; = zero altrimenti
	permanenza	= 1 se un impianto contestato al tempo t è ancora contestato al tempo t+1 = 0 se un impianto contestato al tempo t non è più contestato al tempo t+1
<i>Caratteristiche della localizzazione</i>	nprov	numero di province interessate
	framment	media semplice dei rapporti: numero di comuni di una provincia e popolazione residente; numero di comuni di una provincia e dimensione del territorio. per gli impianti interessati da più province, media tra province.
	popres_com	popolazione residente nel comune nel 2009
	dens	popolazione residente nel comune nel 2009 su superficie
<i>Valore aggiunto pro capite</i>	vapc	valore aggiunto pro capite provinciale. per gli impianti interessati da più province, media tra province.
<i>Contesto politico</i>	r_n	dummy=1 se governo nazionale e governo regionale hanno lo stesso orientamento politico
	c_r	= 2 se sindaco e governo regionale hanno lo stesso orientamento politico = 1 sindaco e governo regionale hanno diverso orientamento politico = 0 se il comune è governato da una lista civica o da un commissario
	r_r	=2 se l'impianto interessa una sola regione =1 se l'impianto interessa due regioni governate da liste appartenenti allo stesso schieramento politico = 0 se l'impianto interessa due regioni governate da liste appartenenti a schieramenti politici diversi
	n_el	dummy =1 se il sindaco del comune è stato eletto nello stesso anno o nell'anno precedente a quello in cui si registra la contestazione

Tavola 8 (segue)

	l_elez_com	dummy=1 se l'anno successivo a quello in cui si registra la contestazione è anno di elezioni
<i>Capitale sociale</i>	donation	numero di borse di sangue donate ogni milione di abitanti nel 1995 raccolte dall'avis. l'avis raccoglie circa il 90 per cento del sangue donato in italia. non è vi è una sede locale dell'associazione nelle province di genova, caserta, avellino e caltanissetta che presentano perciò un valore 0. fonte: fornito dal prof. guiso elaborato su dati avis. anno 1995. per gli impianti interessati da più province, media tra province.
	assreg	associazioni di volontariato registrate ex lege 291/91 ogni 100.000 abitanti. fonte: istat. anno 1999. per gli impianti interessati da più province, media tra province.
	trivio	indice di criminalità violenta. numero di delitti violenti (stragi, omicidi volontari, violenze, rapine gravi, sequestri, attentati) ogni 100.000 abitanti – fonte: istat. anno1998. per gli impianti interessati da più province, media tra province.
	refer	media della partecipazione elettorale ai referendum effettuati tra il 1946 e il 1989. fonte: elaborato dal prof. Guiso su dati del ministero dell'interno. per gli impianti interessati da più province, media tra province.

Tavola 9

Correlazioni

	loc_con	apl_ncon	citt_ncon	permanenza	framment	nprov	r_n	c_r	r_r	n_el	l_elez_co m	vapc	donation	assreg	refer	crivio
loc_con	1.00															
apl_ncon	0.82	1.00														
citt_ncon	0.76	0.69	1.00													
permanenza	0.27	0.24	0.26	1.00												
framment	0.02	0.05	0.01	0.05	1.00											
nprov	-0.02	-0.02	-0.02	0.19	0.19	1.00										
r_n	0.08	0.06	0.04	0.14	0.30	0.12	1.00									
c_r	-0.04	-0.04	0.01	0.05	-0.10	0.06	-0.10	1.00								
r_r	0.02	0.05	0.00	-0.11	0.04	-0.57	-0.03	-0.07	1.00							
n_el	-0.02	-0.01	-0.05	0.00	-0.02	-0.01	0.04	-0.06	-0.03	1.00						
l_elez_com	0.00	0.02	0.01	-0.02	0.02	0.00	-0.05	0.02	0.00	-0.42	1.00					
vapc	-0.04	-0.06	0.01	0.08	0.28	0.22	0.22	-0.02	-0.08	-0.07	0.06	1.00				
donation	-0.03	-0.06	0.00	0.01	0.29	0.12	0.20	-0.08	-0.04	-0.07	0.07	0.63	1.00			
assreg	0.00	-0.06	0.07	0.04	-0.38	-0.09	-0.17	0.26	-0.04	-0.06	0.03	0.40	0.07	1.00		
refer	-0.03	-0.06	0.02	0.04	0.13	0.15	0.15	0.00	-0.08	-0.07	0.06	0.84	0.69	0.44	1.00	
crivio	0.06	0.13	0.04	0.07	0.17	-0.02	-0.02	0.14	0.01	0.01	-0.02	-0.27	-0.30	-0.12	-0.41	1.00

Tavola 10

Stime econometriche sul fenomeno *NIMBY*

	loc_con	apl_ncon	citt_ncon	permanenza
Contesto politico-istituzionale				
Framment	192.5 (101.3)	39.64 (39.29)	61.44 (32.48)	0.358 (5.626)
Nprov	0.587 (0.490)	0.654*** (0.183)	-0.321 (0.268)	0.118 (0.0721)
r_n	3.714** (1.412)	1.704** (0.626)	0.950 (0.554)	0.00857 (0.0967)
c_r	-2.173* (1.007)	-1.126** (0.399)	-0.530 (0.302)	0.0575 (0.0562)
r_r	-1.926 (1.247)	-0.166 (0.387)	-1.614* (0.633)	-0.0646 (0.149)
n_el	-0.891 (1.500)	-0.466 (0.646)	-0.806 (0.511)	0.175 (0.103)
l_elez_com	-0.567 (1.508)	0.634 (0.848)	-0.506 (0.640)	0.150 (0.132)
Caratteristiche del territorio				
popres_com	-0.00000223 (0.00000176)	-0.00000291 (0.00000752)	-0.00000883 (0.00000846)	-0.00000315 (0.00000362)
dens	-0.000389 (0.000572)	-0.0000151 (0.000273)	0.000114 (0.000301)	0.0000347 (0.0000750)
Valore aggiunto				
vapc	-0.000171 (0.000252)	-0.0000176 (0.000137)	-0.00000869 (0.000101)	0.0000401 (0.0000234)
Capitale sociale				
donation	0.0317 (0.0331)	-0.0183 (0.0146)	0.0209 (0.0146)	0.00323 (0.00300)
assreg	0.0763 (0.0759)	-0.0466 (0.0283)	0.0293 (0.0260)	-0.000237 (0.00479)
refer	-0.0893 (0.275)	0.144 (0.104)	-0.0188 (0.0876)	-0.0111 (0.0148)
crivio	0.00409 (0.0126)	0.00813 (0.00477)	-0.00271 (0.00398)	0.000647 (0.000834)
dummy 4 macroaree	SI	SI	SI	SI
dummy settoriali	SI	SI	SI	SI
dummy anno	SI	SI	SI	SI
tot_art_naz	0.158 (0.108)	0.220*** (0.0369)	0.127*** (0.0355)	0.0257* (0.0124)
loc_con				0.0235* (0.00968)
_cons	SI	SI	SI	SI
N	920	904	904	923
adj. R ²	0.097	0.336	0.230	

Standard errors robusti in parentesi. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Tavola 11

Stime econometriche sul fenomeno *NIMBY* - modello ristretto

	loc_con	apl_ncon	citt_ncon	permanenza
Contesto politico-istituzionale				
framment	169.4* (86.21)	69.41 (36.71)	47.58 (28.49)	1.648 (4.908)
nprov	0.337 (0.436)	0.712*** (0.162)	-0.363 (0.245)	0.121 (0.0696)
r_n	3.449* (1.343)	1.721** (0.600)	0.852 (0.523)	0.00539 (0.0949)
c_r	-1.937* (0.960)	-1.152** (0.375)	-0.458 (0.304)	0.0454 (0.0539)
r_r	-2.230 (1.160)	-0.122 (0.401)	-1.528* (0.612)	-0.0362 (0.147)
dummy 4 macroaree	SI	SI	SI	SI
dummy anno	SI	SI	SI	SI
dummy settoriali	SI	SI	SI	SI
tot_art_naz	0.156 (0.108)	0.221*** (0.0364)	0.125*** (0.0350)	0.0310* (0.0128)
loc_con				0.0235* (0.00974)
_cons	SI	SI	SI	SI
<i>N</i>	925	909	909	925
adj. <i>R</i> ²	0.103	0.338	0.233	

Standard errors robusti in parentesi. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$.

Appendice 2: profili istituzionali

Box 1: I procedimenti localizzativi in Italia

La legislazione italiana prevede diversi procedimenti localizzativi di opere di interesse nazionale:

- a) ordinari per opere di interesse statale e infrastrutture strategiche;
- b) speciali per le infrastrutture energetiche e di telecomunicazione;
- c) emergenziali o per commissari per opere “selezionate”.

1. Il procedimento ordinario per le opere pubbliche di interesse statale

L'individuazione del sito su cui realizzare l'opera spetta allo Stato su iniziativa del soggetto proponente. L'accertamento della conformità di tale decisione ai piani urbanistici ed edilizi adottati a livello comunale è effettuato dallo Stato d'intesa con la regione o la provincia autonoma interessata.

Se l'accertamento di conformità dà esito negativo o se non si raggiunge l'intesa entro 60 giorni, l'amministrazione statale convoca una conferenza di servizi in cui tutti i livelli di governo e gli altri soggetti tenuti a rilasciare le autorizzazioni richieste dalla legge esprimono le loro valutazioni sul progetto definitivo nel rispetto dei vincoli archeologici, storici, artistici e ambientali; qualora lo ritengano opportuno apportano modifiche al progetto.

Allo Stato spetta comunque l'adozione della decisione finale. Infatti, se si raggiunge l'intesa tra Stato e regione/provincia autonoma interessata e le amministrazioni preposte alla cura di interessi sensibili non si oppongono lo Stato assume la determinazione finale di conclusione del procedimento di localizzazione tenendo conto delle posizioni prevalenti espresse in sede di conferenza (la regola maggioritaria ha sostituito quella della unanimità a partire dal 2009). In caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la regione/provincia autonoma o di dissenso espresso da un'amministrazione preposta alla cura di interessi sensibili la decisione finale è affidata al Consiglio dei Ministri.

I cittadini possono esprimere la propria opposizione durante il procedimento di valutazione di impatto ambientale che si svolge nell'ambito della conferenza di servizi dinanzi alla cd Commissione VIA. In particolare, a seguito della pubblicazione dell'avviso contenente le informazioni generali sul progetto chiunque è interessato può inviare alla Commissione osservazioni in forma scritta fornendo eventualmente elementi conoscitivi e valutativi. La Commissione è tenuta a tener conto di tali osservazioni per il rilascio del decreto di compatibilità ambientale.

2. Il procedimento ordinario per le infrastrutture e gli insediamenti strategici e di interesse nazionale

L'individuazione e la localizzazione di massima delle infrastrutture e degli insediamenti strategici e di interesse nazionale sono inserite in un programma predisposto dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti d'intesa con gli altri Ministeri competenti, approvato dal CIPE e, previo parere di quest'ultimo e della Conferenza unificata, inserito nel documento di programmazione economico-finanziaria. Nel programma sono distinte: a) le opere di interesse

interregionale o internazionale; b) le opere di interesse concorrente statale e regionale.

Progettazione preliminare. – Il soggetto realizzatore redige il progetto preliminare dell'opera che contiene: i) la localizzazione puntuale; ii) le caratteristiche principali; iii) la valutazione di compatibilità ambientale, al cui interno è previsto il limite di spesa (max 5%) per le eventuali opere e misure compensative. Il progetto preliminare è contestualmente: i) trasmesso al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, agli altri Ministeri competenti e alla regione interessata; ii) depositato presso gli uffici regionali e pubblicato sul sito della regione e del soggetto attuatore.

In questa fase i comuni interessati dalla localizzazione dell'opera sono chiamati dalla regione/provincia autonoma a fornire pareri che non sono vincolanti per l'adozione della decisione finale. I cittadini possono inviare le proprie osservazioni scritte entro un termine dimezzato rispetto a quello previsto nel procedimento ordinario per le opere di interesse statale.

Il progetto preliminare è approvato dal CIPE a maggioranza con il consenso delle regioni/province autonome interessate. Contestualmente all'approvazione è assunta la decisione in merito alla compatibilità ambientale dell'opera. In caso di dissenso espresso dal Ministero dell'ambiente l'adozione del decreto di compatibilità ambientale è demandato al Consiglio dei Ministri.

Se il dissenso è espresso dalla regione o dalla provincia autonoma interessata:

a) in caso di infrastrutture di interesse interregionale o internazionale: le regioni/province autonome non hanno un formale potere di veto (cd regime localizzativo a intesa debole);

b) in caso di infrastrutture di interesse concorrente statale e regionale: la regione/provincia autonoma è in grado di bloccare l'approvazione del progetto. Infatti se il dissenso permane, dopo aver effettuato una nuova valutazione del progetto può proporsi al CIPE: i) la sospensione dell'opera, rinviando la decisione in sede di aggiornamento del programma; ii) l'assunzione della decisione finale in sede statale (cosiddetto regime localizzativo a intesa forte).

Tuttavia anche nel caso delle infrastrutture di interesse interregionale o internazionale le regioni/province autonome sono in grado di bloccare la realizzazione dell'opera impugnando la determinazione conclusiva adottata in sede statale.

Il Ministro delle infrastrutture, sentiti i Ministri competenti, nonché i Presidenti delle regioni e delle province autonome coinvolte, può proporre al Presidente del Consiglio di nominare commissari straordinari tenuti a promuovere le opportune azioni di indirizzo, supporto e coordinamento tra i soggetti pubblici e privati interessati. Eventualmente, all'organo commissariale possono essere attribuiti poteri sostitutivi e derogatori.

Progettazione definitiva. – Il progetto definitivo ha essenzialmente lo scopo di ottenere la dichiarazione di pubblica utilità e limitare gli ostacoli autorizzativi alla realizzazione dell'opera.

A seguito dell'approvazione del progetto preliminare si indice una nuova conferenza di servizi con funzione istruttoria. I soggetti chiamati a rilasciare autorizzazioni e permessi possono presentare proposte di modificazioni, integrazioni e varianti che non possono però mettere in discussione la localizzazione e le caratteristiche essenziali dell'opera.

In questa fase la Commissione VIA esprime un parere sulla conformità del progetto definitivo alle prescrizioni contenute nel decreto di compatibilità ambientale rilasciato in fase di progettazione preliminare.

L'approvazione del progetto definitivo è affidata al CIPE, che resta titolare esclusivo di tutti i poteri decisionali. La decisione è assunta a maggioranza con il consenso della

regione/provincia autonoma interessata. In caso contrario, si rinvia alle procedure su espresse per la progettazione preliminare.

3. Il procedimento speciale per le infrastrutture energetiche

Sono previsti due tipi di procedimenti: *i)* ordinario, *ii)* semi-ordinario per le infrastrutture energetiche strategiche.

Il procedimento ordinario. – La realizzazione di impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW, di interventi di modifica e ripotenziamento e di opere connesse avviene a seguito del rilascio di un'autorizzazione unica da parte del Ministero dello Sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'Ambiente. Ai fini del rilascio è necessaria la previa intesa con la regione/provincia autonoma interessata (sent. Corte costituzionale 13 gennaio 2004, n. 6); l'eventuale loro dissenso deve essere espresso con provvedimento motivato, che deve tener conto delle risultanze dell'istruttoria ed esprimere in modo chiaro e dettagliato le ragioni del rifiuto.

L'autorizzazione è rilasciata a seguito di una conferenza di servizi cui partecipano le amministrazioni statali e locali interessate. I comuni e le province esprimono pareri non vincolanti. L'esito positivo della VIA costituisce condizione necessaria al rilascio dell'autorizzazione unica.

La regione può promuovere accordi tra il soggetto proponente e gli enti locali minori al fine di individuare misure di compensazione e riequilibrio territoriale. Non è prevista alcuna connessione tra tali misure e le esigenze delle comunità locali.

In fase di realizzazione amministrazioni statali periferiche e amministrazioni locali hanno spesso sostenuto di essere competenti per il rilascio di provvedimenti non compresi nella autorizzazione unica.

Il procedimento semi-ordinario per le infrastrutture energetiche strategiche. – Oggetto del procedimento è l'approvazione da parte del CIPE del progetto definitivo di una infrastruttura privata strategica per l'approvvigionamento energetico inclusa nel programma delle infrastrutture strategiche (v. § 2).

Al pari di quanto avviene nel procedimento per le infrastrutture strategiche, il progetto preliminare contiene la localizzazione puntuale e le caratteristiche principali dell'opera. Il soggetto realizzatore lo trasmette: al Ministero delle Infrastrutture e al Ministero dello Sviluppo economico; alle amministrazioni interessate rappresentate nel CIPE; alle amministrazioni tenute a rilasciare le necessarie autorizzazioni; ai gestori di opere interferenti. In sede di conferenza di servizi le amministrazioni e i gestori di opere interferenti possono presentare proposte di adeguamento, richieste di prescrizioni o varianti che, però, non possono modificare le caratteristiche essenziali, prestazionali e funzionali delle opere individuate nel progetto. A conclusione della conferenza di servizi, il Ministero delle Infrastrutture di concerto con il Ministero dello Sviluppo economico valuta le proposte e le richieste pervenute e formula la propria proposta al CIPE.

Quest'ultimo approva il progetto definitivo a maggioranza con l'intesa delle regioni/province autonome interessate; contestualmente all'approvazione è assunta la decisione in merito alla compatibilità ambientale dell'opera. In caso di motivato dissenso espresso dalle amministrazioni statali preposte alla cura di interessi sensibili (Ministero dell'Ambiente e Ministero per i beni e le attività culturali) l'adozione del provvedimento di loro competenza è demandato al Consiglio dei Ministri. Se invece ricorre il dissenso della regione/provincia autonoma si utilizza la procedura su descritta per il procedimento localizzativo relativo alle

infrastrutture e agli insediamenti strategici.

Sul fronte delle compensazioni, non è chiaro se il limite di spesa del 5 per cento del costo complessivo dell'opera previsto per le infrastrutture e gli insediamenti strategici sia applicabile anche alle infrastrutture energetiche strategiche.

Il d.lgs. n. 78 del 2008, convertito in l. n. 102 del 2009, consentiva al Presidente del Consiglio di individuare le infrastrutture energetiche da realizzarsi con procedure straordinarie. I commissari così nominati: i) erano tenuti a emanare atti e adottare le azioni di indirizzo e coordinamento necessarie per realizzare l'opera; ii) ove fosse ritenuto opportuno, erano titolari penetranti poteri sostitutivi e derogatori. Le relative disposizioni sono, però, state dichiarate incostituzionali (sent. n. 215 del 2010).

4. Il procedimento speciale per le infrastrutture di telecomunicazione

La disciplina che regola il regime localizzativo delle infrastrutture di telecomunicazione si caratterizza per la presenza di un forte decentramento decisionale. I comuni, infatti, determinano la localizzazione puntuale delle opere sulla base di criteri stabiliti dalla regione. Tali criteri prescrivono gli standard urbanistici e tecnologici e le modalità di individuazione dei siti.

I comuni non possono impedire od ostacolare in modo ingiustificato l'insediamento delle infrastrutture sul proprio territorio (non è prevista l'opzione zero).

La popolazione locale viene a conoscenza del progetto infrastrutturali quando il soggetto realizzatore presenta l'istanza di autorizzazione o la denuncia di inizio attività al comune sul cui territorio dovrebbe essere ubicata l'opera e contestualmente la trasmette all'organismo competente a effettuare i controlli previsti dalla legge (di solito si tratta dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente).

5. Il procedimento commissariale per le opere prioritarie

L'art. 20 del d.lgs. 185 del 2008 (cosiddetto anti crisi) – convertito in l. n. 2 del 2009 e modificato dal d.lgs. n. 5 del 2009, a sua volta convertito in l. n. 33 del 2009 – ha introdotto una procedura di implementazione delle cd opere prioritarie, del tutto straordinaria e dichiaratamente sostitutiva dell'ordinario assetto delle competenze decisionali. L'individuazione dell'opera, il procedimento di localizzazione e le fasi di realizzazione dell'investimento sono regolati dal decreto con cui il Presidente del Consiglio nomina i commissari straordinari. Questi ultimi sono titolari di ampi poteri sostitutivi (sia operativi sia di direzione e coordinamento) e di incisivi poteri straordinari ampiamente derogatori. Si tratta di una figura ampiamente assimilabile a quella prevista nella disciplina sulla protezione civile.

Box 2: Gli strumenti di partecipazione popolare in Francia e nel Regno Unito

1. Il modello partecipativo francese

In Francia esistono due strumenti partecipativi: l'inchiesta pubblica (*enquête publique*) e il dibattito pubblico (*débat public*). Si tratta di procedure estremamente scandite e procedimentalizzate condotte da organismi terzi e imparziali.

La massima partecipazione popolare è garantita da un facile accesso alle informazioni rilevanti ai fini della valutazione del progetto che il soggetto proponente è tenuto a pubblicare su stampa, manifesti e internet.

La decisione finale resta affidata al proponente che può decidere di accogliere le osservazioni dei rapporti conclusivi ("sfruttando" il consenso ottenuto) o di discostarsene in tutto o in parte fornendo una dettagliata motivazione in merito (rimane una decisione "politica"). Sono, tuttavia, previste delle disposizioni dirette a evitare che i risultati delle inchieste siano vanificati.

L'inchiesta pubblica consente alla popolazione locale di: *i*) consultare un dossier in cui l'amministrazione proponente fornisce informazioni dettagliate sul progetto preliminare e sulla realizzazione dei lavori; *ii*) inviare le proprie osservazioni in forma scritta all'organo commissariale nominato per condurre l'inchiesta. Quest'ultimo resta a disposizione per audizioni con il pubblico e ove lo ritenga opportuno organizza una *réunion publique*. Oggetto, tempistica e luoghi della procedura sono fissati dettagliatamente dal prefetto. Al termine della procedura, il commissario/Presidente della commissione compila e sigla un rapporto che illustra ed esamina lo svolgimento dell'inchiesta e le osservazioni ricevute; al rapporto allega le proprie conclusioni motivate. Rapporto, conclusioni e dossier sono, dunque, inviati al prefetto che, a sua volta li invia all'amministrazione proponente. Una copia dei documenti resta a disposizione del pubblico per un altro anno.

La volontà di realizzare grandi infrastrutture di interesse nazionale è, invece, sottoposta a dibattito pubblico. Si tratta di una procedura che consente a una pluralità di soggetti coinvolti dall'intervento infrastrutturale di esprimere opinioni, critiche e suggerimenti su opportunità di realizzazione, modalità di costruzione e impatto dell'opera attraverso le partecipazioni ad audizioni pubbliche e riunioni. A differenza dell'inchiesta pubblica, la procedura consente un confronto diretto, un dialogo tra gli *stakeholders* interessati (in primis, i cittadini) e il soggetto proponente che si svolge nella fase precedente l'elaborazione del progetto preliminare. Il dibattito, infatti, si svolge su un dossier che contiene il progetto di massima dell'opera (suscettibile di modifica), gli studi di impatto e i documenti ritenuti utili ai fini della comprensione del progetto e delle sue implicazioni sul piano economico, ambientale e territoriale.

La procedura è presieduta dalla *Commission du débat public*, autorità amministrativa indipendente che: *i*) decide sulla opportunità di organizzare il dibattito su parere dei ministri competenti; *ii*) garantisce la più ampia partecipazione popolare al processo di elaborazione dei progetti; *iii*) stabilisce se il dibattito debba essere svolto dinanzi a una commissione da essa stessa istituita (una *commission particulière du débat public*) o debba essere organizzato dal *maitre d'ouvrage* o dall'ente pubblico responsabile dell'opera; *iv*) determina il calendario di svolgimento del dibattito. Entro due mesi dalla chiusura del dibattito, la Commissione pubblica un resoconto che descrive il suo svolgimento, il contenuto delle osservazioni inviate e le decisioni assunte; il Presidente ne stende il bilancio, formulando una valutazione ed evidenziando eventuali suggerimenti che possono trarsi. Resoconto e bilancio sono, quindi, resi

pubblici e successivamente inseriti nel dossier della successiva inchiesta. Una volta che la decisione è divenuta definitiva nessuna irregolarità relativa alla procedura può essere fatta valere.

2. Il modello partecipativo inglese

Anche nel Regno Unito le inchieste pubbliche (*public inquiries*) rappresentano il principale strumento partecipativo. La loro applicazione è e sarà gradualmente ridotta con la completa applicazione del *Planning Act* (emanato nel 2008; riforma ancora in corso) che prevede una disciplina speciale per la localizzazione e realizzazione di infrastrutture di importanza nazionale.

La disciplina delineata dal *Planning Act* è fondata, in particolare, sui *National Policy Statements* (NPS), documenti formulati a seguito di ampie forme di consultazione e partecipazione popolare e definitivamente approvati dal ministro del settore competente. Sono suscettibili di revisione periodica in caso di mutate condizioni.

Gli NPS indicano: *i*) la tipologia e la dimensione di un intervento sulla base di necessità nazionali o di una determinata area; *ii*) i criteri da adottare per decidere se un sito è adatto o meno alla localizzazione di una infrastruttura e il peso da attribuire a ciascun criterio; *iii*) un elenco di siti ritenuti idonei e non idonei per la localizzazione; *iv*) le condizioni in cui è necessario intraprendere iniziative dirette a mitigare l'impatto degli interventi.

Un'apposita autorità indipendente, l'*Infrastructure Planning Commission*, da marzo 2010 si pronuncia sulla conformità dei progetti di grandi opere e gli NPS. In particolare, il rilascio dell'autorizzazione unica alla realizzazione dell'opera (consent order) avviene solo se il progetto inviato è aderente/coerente ai criteri previsti negli NPS.

Nella fase di valutazione del progetto e di esame della richiesta, gli interessati possono inviare osservazioni scritte e prendere parte ad audizioni (*examination stage*). L'inchiesta pubblica, invece, si inserisce nel momento in cui è stata già pubblicata una bozza o uno schema di progetto e sono state già raccolte osservazioni e commenti da parte degli interessati. L'avviso dell'avvio dell'inchiesta è notificato per iscritto a *each statutory objector*. Esso contiene le informazioni su data e luogo dell'inchiesta e sugli aspetti essenziali del progetto da esaminare. All'avviso è data la più ampia pubblicità. Ciascun interessato può intervenire. Nel rispetto di quanto stabilito nelle relative rules, le modalità di svolgimento sono definite dall'ispettore che conduce l'inchiesta, che detiene ampi poteri in ordine all'ammissione di prove, raccolta di testimonianze, audizioni, sopralluoghi. Terminata l'inchiesta, l'ispettore redige un report conclusivo che contiene le sue conclusioni e raccomandazioni/suggerimenti. Nel caso in cui il ministro voglia discostarsi dalle conclusioni dell'ispettore deve concedere nuovamente agli interessati la possibilità di controbattere sui punti non emendati e può essere costretto a riaprire nuovamente l'inchiesta.

Bibliografia

- Casini L. (2007), "L'inchiesta pubblica. Analisi comparata", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1.
- (2010), "La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche. Esperienza di diritto comparato", in Macchiati A., Napolitano G. (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Il Mulino, Bologna.
- Cassese S. (2007), "La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1.
- Corsetti A., Ferrara R., Fracchia F. e Olivetti Rason N. (2008), *Diritto dell'ambiente*, Laterza.
- Clarke E. (1971), "Multipart Pricing of Public Goods", *Public Choice*, n. 2, pp. 19-33.
- Cullino R. e Fabrizi C. (2011), "Senza la base non si può cantare: la nuova linea ferroviaria Torino-Lione nell'esperienza italiana e francese", Banca d'Italia, in questo volume.
- Dewatripon, M. e Tirole J. (2005), "Modes of Communication", *Journal of Political Economy*, Vol. 113, n. 6, pp. 1217-37.
- Franchini C. (2009), "La figura del commissario straordinario prevista dall'art. 20 del DL n. 185/2008", *Giornale di diritto amministrativo*, n. 5.
- Ghirardato P. e Marinacci M. (2002) "Ambiguity Made Precise: A Comparative Foundation", *Journal of Economic Theory*, n. 102, pp. 251-89.
- Goeree, J.K. e Offerman T. (2003), "Competitive Bidding in Auctions with Private and Common Values", *The Economic Journal*, Vol. 113, n. 489, pp. 598-613.
- Groves T. (1973), "Incentives in Teams", *Econometrica*, n. 41, pp. 617-31.
- Iaione C. (2010), "La localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche: una rassegna critica dei procedimenti in vigore", in Astrid, *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. Proposte di riforma delle regole e delle procedure*.
- ISAE (2008), *Gli ostacoli normativi alla realizzazione delle grandi opere pubbliche*.
- Italiadecide (2009), *Le politiche pubbliche per le infrastrutture di interesse nazionale*.
- Kunreuther H. e Kleindorfer P. (1986), "A Sealed-Bid Auction Mechanism for Siting Noxious Facilities", *American Economic Review*, n. 76, pp. 295-9.
- Labocchetta A.M. (2008), "Lavori relativi ad infrastrutture strategiche ed insediamenti produttivi. Commento agli artt. 161-194 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163", in Saitta F. (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*. Commentario sistematico, Cedam.
- Laurent-Lucchetti J. e Leroux J. (2009), "Choosing and Sharing", mimeo.
- Merloni F. (2007), "Infrastrutture, ambiente e governo del territorio", *Le regioni*.
- Myerson R. e Satterthwaite M. (1983), "Efficient Mechanisms for Bilateral Trading", *Journal of Economic Theory*, n. 28, pp. 265-81.
- Minehart D. e Neeman Z. (2002), "Effective Siting of Waste Treatment Facilities", *Journal of Environmental Economic and Management*, n. 43, pp. 303-24.

-
- O' Sullivan A. (1993), "Voluntary Auctions for Noxious Facilities: Incentives to Participate and the Efficiency of Siting Decisions", *Journal of Environmental Economics and Management*, n. 25, pp. 12-26.
- Perez-Castrillo D. e Wettstein D. (2002), "Choosing Wisely: A Multibidding Approach", *American Economic Review*, Vol. 92, n. 5, pp. 1577-87.
- Rothkopf M.H. (2007), "Thirteen Reasons Why the Vickrey-Clarke-Groves Process is not Practical", *Operations Research*, Vol. 55, n. 2, pp. 191-7.
- Tonetti A. (2010), "La partecipazione nelle procedure di localizzazione di opere pubbliche: il caso italiano", in Macchiati A. e Napolitano G. (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Il Mulino, Bologna.
- Vickrey W. (1961), "Counterspeculation, Auctions and Competitive Sealed Tenders", *Journal of Finance*, n. 16, pp. 8-37.