

Master in analisi delle politiche pubbliche - Mapp  
COREP Corso Trento 13, 10128 Torino – Tel. 011.197 03 730 – fax 011.564 51 10  
E-mail: mapp@corep.it

**7<sup>a</sup> edizione: 2005-2006**

Tesi di master

Federica Rainaldi

**LA GOVERNANCE DEL BACINO DEL PO**  
**Sicurezza del territorio e corto-circuiti decisionali:**  
**quali problemi e quali soluzioni?**  
**Due casi di studio**

Da sottoporre a:

Dr. Francesco Puma  
Coordinatore della Segreteria tecnico-operativa  
Autorità di bacino del fiume Po  
Via Garibaldi 75, 43100 Parma. Tel. 0521-276215

e  
Dr.ssa Marina Monticelli  
Servizio Sviluppo Locale e valorizzazione economica  
Autorità di bacino del fiume Po  
Via Garibaldi 75, 43100 Parma. Tel. 0521-276272

Tutor interni:  
Prof. Luigi Bobbio  
Dr.ssa Patrizia Saroglia

Torino, 19 gennaio 2007

Questa ricerca è frutto dello stage che ho svolto presso l'Autorità di bacino del fiume Po nel periodo luglio 2006-gennaio 2007.

L'intero lavoro non sarebbe stato possibile senza l'aiuto di tutti coloro che, all'Autorità di bacino, hanno voluto dedicarmi tempo e pazienza per introdurmi al mondo della pianificazione di bacino.

Desidero in particolare ringraziare i miei tutor, la dott.ssa Marina Monticelli e il dott. Francesco Puma, nonché tutti quelli che hanno contribuito, grazie al loro aiuto, alla riuscita del mio lavoro: l'Ing. Andrea Colombo, il dott. Enrico Burani, l'Ing. Alessio Picarelli, l'Ing. Piero Tabellini, l'Ing. Claudia Vezzani, il dott. Gennaro Perrella, l'Ing. Giorgio Camorani ed il dott. Carmelo Militello.

# INDICE

<b>SINTESI .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>6</b>
<b>1. LE IMPASSE DECISIONALI NELLE POLITICHE DI DIFESA DEL SUOLO .....</b>	<b>7</b>
<b>2. IL PONTE DELLA CITTADELLA DI ALESSANDRIA.....</b>	<b>9</b>
<b>2.1. DI ACQUA SOTTO I PONTI....</b> .....	<b>9</b>
<b>2.2. UN PROCESSO DIVISO TRA DIMOSTRAZIONE TECNICA E ARGOMENTAZIONE POLITICA</b> .....	<b>13</b>
<b>3. IL NODO IDRAULICO DI CASALE MONFERRATO.....</b>	<b>17</b>
<b>3.1. LA DIFESA DI UN TERRITORIO CHE CAMBIA</b> .....	<b>17</b>
<b>3.2. IL PROBLEMA SCOMPOSTO.....</b>	<b>19</b>
3.2.1. <i>Costi e benefici percepiti. Un problema di scala.</i> .....	<b>19</b>
3.2.2. <i>La difficoltà di un rapporto dialettico con il fiume</i> .....	<b>19</b>
3.2.3: <i>La dinamica monte-valle</i> .....	<b>21</b>
3.2.4. <i>Strumenti e finanziamenti: i grandi assenti</i> .....	<b>22</b>
<b>4. LEZIONI PER LA GOVERNANCE.....</b>	<b>23</b>
<b>4.1. QUALI SOLUZIONI?</b> .....	<b>23</b>
4.1.1. <i>Il Ponte della Cittadella</i> .....	<b>23</b>
4.1.2. <i>Il nodo idraulico di Casale Monferrato</i> .....	<b>24</b>
<b>4.2. LA GESTIONE DEI PROCESSI DECISIONALI IN UN'OTTICA DI GOVERNANCE: IL RUOLO</b> <b>DELL'AUTORITÀ DI BACINO</b> .....	<b>26</b>
4.2.1. <i>La progettazione partecipata</i> .....	<b>26</b>
4.2.2. <i>Promuovere e guidare i processi decisionali</i> .....	<b>26</b>
4.2.3. <i>Trasparenza e comunicazione</i> .....	<b>27</b>
4.2.4. <i>Legittimazione, responsabilità e decisioni</i> .....	<b>28</b>
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>30</b>
<b>RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.....</b>	<b>31</b>
<b>ALLEGATO 1.....</b>	<b>32</b>
<b>ALLEGATO 2.....</b>	<b>.....</b>

## Sintesi

I casi di studio oggetto di questo lavoro (Ponte della Cittadella di Alessandria e nodo idraulico di Casale Monferrato) rappresentano una situazione emblematica dei processi decisionali legati alla gestione del territorio: la difficoltà di decidere per la presenza di una molteplicità di attori, portatori di interessi diversi, che spesso parlano un linguaggio diverso ed agiscono secondo logiche differenti e il più delle volte contrapposte.

Le *impasse*, o "corto-circuiti", decisionali scaturiscono dalla *diversità e conflittualità* tra le *preferenze* degli *attori* coinvolti. Facendo riferimento alla metafora del processo decisionale come *gioco*, si potrebbe dire che i fenomeni di stallo non sono altro che *equilibri* scaturiti dal gioco, che tuttavia *non soddisfano nessuno*. In questi casi, la domanda che bisogna porsi è: è possibile modificare le preferenze degli attori, in modo tale da ricomporre la loro inconciliabilità?

Dal nostro punto di vista le preferenze degli attori possono essere ridefinite ed aggiustate attraverso l'interazione con altri attori, il verificarsi di eventi particolari o la graduale evoluzione del contesto. Questo perché gli interessi dipendono sì dalla posta in gioco e dal problema sul tavolo di discussione, ma un qualsiasi problema di politica pubblica dipende fortemente dalla *definizione* che si dà di esso, cioè dalla *cornice* in cui viene inserito o dalla *lente* attraverso cui lo si guarda.

Nel primo caso di studio, infatti, l'esistenza del Ponte della Cittadella ad Alessandria non è un problema *per se*. Diventa un problema nel momento in cui l'AdbPo definisce dei parametri di compatibilità idraulica dei ponti che lo rendono inadeguato. In quest'ottica, il Ponte rappresenta un fattore di rischio per la *sicurezza* della città. Nel momento in cui, tuttavia, alcuni attori ri-definiscono il Ponte come simbolo del passato di Alessandria, sulla base di altri parametri, come quello del suo valore storico o architettonico, allora il problema non è più la sicurezza della città, ma la *tutela e valorizzazione* della stessa.

È chiaro che, se il problema percepito differisce da soggetto a soggetto, anche *l'appropriatezza delle soluzioni* si basa su presupposti diversi. In questo caso, esigenze di *politics*, complessi procedimenti di rimandi normativi e amministrativi, non-decisioni e "finestre" di opportunità aperte e non sfruttate, complicano ulteriormente l'ancora insoluta vicenda.

Il caso del nodo idraulico di Casale Monferrato, invece, rappresentando una questione d'area vasta, necessita di essere scomposto in più istanze per poter essere adeguatamente affrontato.

- In primo luogo, anche qui la "scala" attraverso cui viene affrontato il problema-sicurezza rappresenta un fattore cruciale, poiché la percezione dei costi e dei benefici degli interventi cambia a seconda che si utilizzi la scala locale o quella di bacino, così come cambia se si guarda al problema da "monte" o da "valle".
- In secondo luogo c'è la difficoltà di ri-definire, per esigenze di sostenibilità ambientale, il rapporto dei territori fluviali con il fiume stesso, passando da quello tradizionale della difesa arginale, ad uno di difesa maggiormente "dialettica", che protegga l'uomo, ma lasciando al fiume i suoi spazi naturali.

- Infine, questo caso è difficile da affrontare anche per la mancanza di strumenti legislativi, amministrativi e finanziari adeguati alla risoluzione di un problema che dev'essere affrontato in un'ottica di *governance*.

I due casi di studio, interpretati come *exempla*, possono fornire alcune utili “lezioni” per la *governance* di bacino.

- Sia che si tratti di questioni locali, sia che si tratti di questioni d'area vasta, nelle politiche territoriali sembra emergere l'opportunità del ricorso alle procedure di *progettazione partecipata*.
- Emerge altresì l'opportunità di un attore che si faccia *regista e promotore* dei processi decisionali, per guidarne il corretto ed efficace svolgimento
- La *trasparenza* di questi processi ed un'azione di *comunicazione* adeguata si dimostrano fondamentali per affrontare questioni dai contenuti altamente tecnici e specializzati, poiché solo attraverso di esse si possono colmare le asimmetrie d'informazione tra gli attori ed instaurare un atteggiamento di fiducia verso i processi e verso chi li guida.

I processi decisionali dovrebbero coinvolgere tutti i portatori di interesse con l'obiettivo di comporre i conflitti, ma dovrebbero anche individuare a priori l'attore responsabile della decisione ultima. Un sistema di *governance* è comunque un sistema di *gestione*, di *governo*, del territorio, in cui devono essere prese ed attuate delle decisioni.

Migliorare la qualità dei processi di decisione inclusivi, da un lato, e rafforzare il ruolo dell'Autorità di bacino e la sua legittimazione, dall'altro, potrebbe creare una *doppia pressione*, che agisca sia dal basso, in maniera *bottom-up*, sia dall'alto, in senso *top-down*, in grado di guidare i processi verso decisioni efficaci e condivise.

Il primo obiettivo, *migliorare la qualità dei processi decisionali inclusivi*, benché certamente complesso e delicato da ottenere, può contare sulla guida ed il sostegno di un'ampia riflessione teorica, nonché, soprattutto, su una vasta gamma di tecniche ed approcci già sperimentati altrove.

È, invece, il secondo obiettivo, *rafforzare il ruolo e la legittimità dell'Autorità di bacino*, quello più ambizioso. Si tratta, in ultima analisi, di ragionare in termini di quali competenze, responsabilità, strumenti e risorse occorrono all'Autorità per poter gestire e guidare i processi decisionali relativi alla difesa e alla valorizzazione dei territori fluviali. Si tratta, in altre parole, di cercare, ma probabilmente soprattutto di *inventare*, soluzioni adeguate ad un sistema di *governance*. Soluzioni, cioè, in grado di strutturare i processi, garantendone al tempo stesso l'opportuna flessibilità.

## Introduzione

I casi di studio oggetto di questo lavoro (Ponte della Cittadella di Alessandria e nodo idraulico di Casale Monferrato) rappresentano una situazione emblematica dei processi decisionali legati alla gestione del territorio: la difficoltà di decidere per la presenza di una molteplicità di attori, portatori di interessi diversi, che spesso parlano un linguaggio diverso ed agiscono secondo logiche differenti e il più delle volte contrapposte.

Chi deve occuparsi della pianificazione di bacino si trova a dover gestire questo tipo di situazioni, con l'"aggravante" di rappresentare esso stesso un attore del gioco, con proprie strategie da giocare e *pay-off* da ottenere.

Partendo da questa consapevolezza, l'Autorità di bacino ha avviato una riflessione sulle possibilità, per il bacino del Po, di pervenire ad un sistema di *governance*, un sistema di gestione del bacino, cioè, che abbia come presupposto il riconoscimento dell'esistenza di una rete di attori pubblici e privati e come principi informatori quelli dell'interdipendenza e della cooperazione, piuttosto che quelli tradizionali della gerarchia e dell'autorità.

Lo scopo del mio lavoro è contribuire a questa riflessione, partendo dagli spunti offerti dai due casi di studio con riguardo alle difficoltà e ai conflitti più tipici dei processi decisionali delle politiche di difesa dei territori fluviali. In conclusione, il miglioramento dell'inclusività di questi processi e il rafforzamento del ruolo dell'Autorità sembrano emergere come i due fattori principali su cui concentrare l'attenzione.

Il metodo di lavoro è stato essenzialmente di tipo induttivo: l'analisi dei casi di studio è stata condotta avendo in mente una cornice analitica di riferimento, rappresentata dagli studi sui processi decisionali e sui processi di politica pubblica più in generale, con particolare riferimento alla definizione dei problemi, al ruolo ed alle strategie degli attori ed alla facilitazione dei processi decisionali. I casi sono poi stati utilizzati come veri e propri *exempla*, per dedurre dall'esperienza empirica una serie di "lezioni" utili per la *governance* di bacino.

La ricerca è stata suddivisa in tre fasi:

1. Analisi del materiale in possesso dell'AdbPo (normativa di riferimento, relazioni tecniche, direttive, verbali, corrispondenza) relative ai tre casi di studio e ricostruzione cronologica degli eventi.
2. Ricostruzione delle reti di attori coinvolte, degli interessi e delle strategie, così come si desume dalla documentazione e dalle interviste con gli stessi attori (Autorità e soggetti esterni, pubblici e privati).
3. Definizione delle soluzioni specifiche e delle indicazioni per il modello di *governance* di bacino.

Dopo un primo capitolo dedicato all'inquadramento della questione delle *impasse* decisionali, presenteremo prima il caso del Ponte della Cittadella di Alessandria (cap. 2) e poi quello del nodo idraulico di Casale Monferrato (cap. 3). L'ultimo capitolo (cap. 4) sarà invece suddiviso in due parti: la prima dedicata all'individuazione delle possibili soluzioni specifiche e la seconda alle riflessioni più generali sulla *governance* di bacino indotte dai casi di studio.

## 1. Le *impasse* decisionali nelle politiche di difesa del suolo

Chi si occupa di politiche di difesa del suolo, così come la maggior parte dei decisori pubblici, si trova a dover prendere decisioni praticamente in ogni momento della sua attività: quale problema affrontare ai tavoli di discussione, come affrontare questo problema, quale soluzione scegliere, come valutare i risultati conseguiti.

Ma cosa sono le decisioni e cosa sono i cosiddetti processi decisionali? Si tratta, in realtà, dello stesso fenomeno, ma osservato da due prospettive diverse. Parlando di *decisione* si assume un'ottica di tipo statico, che si focalizza sul momento della scelta di un corso d'azione rispetto ad altri ugualmente possibili. Parlare, invece, di *processi decisionali*, presuppone una prospettiva di tipo dinamico, che prenda atto del fatto che, prima di scegliere una certa opzione, c'è tutto un percorso precedente che struttura il campo d'azione nel quale verrà presa la decisione ultima.

Quando si vuole ragionare sulle difficoltà di prendere o attuare delle decisioni di politica pubblica, diventa indispensabile assumere il secondo tipo di approccio, perché solo in una prospettiva diacronica è possibile ripercorrere i processi decisionali per individuare i nodi critici intorno ai quali si complica la vicenda e si rallentano o si bloccano le decisioni.

Un'analisi di questo tipo permette inoltre di ricostruire la rete degli attori coinvolti e i loro interessi e posizioni nei confronti della "posta in gioco". È, infatti, quasi sempre la presenza di una molteplicità di attori, individuali e/o collettivi, portatori di interessi diversi e tra loro contrapposti, l'origine dei problemi che rendono impervio e a volte impraticabile il cammino che dovrebbe portare alla decisione.

In altre parole, i "corto-circuiti" decisionali scaturiscono dalla *diversità* e *conflittualità* tra le *preferenze* degli *attori* coinvolti. Facendo ricorso alla metafora del *gioco*, potremmo dire che ogni processo decisionale si distingue per:

- a) un insieme predefinito di *regole*, costituite dal contesto normativo e dalle prassi amministrativo-burocratiche;
- b) un numero non predeterminato di *giocatori*;
- c) una *posta in gioco*;
- d) le *strategie* che ogni giocatore sceglie in base alle proprie preferenze e alle strategie giocate dagli altri giocatori;
- e) un *equilibrio* derivante dall'interazione;
- f) per ogni giocatore, i *pagamenti* (o *guadagni* o *pay-off*) associati a ciascun equilibrio.

Quelle che vengono comunemente definite *impasse* decisionali, non sono altro che *equilibri* scaturiti dal gioco, che tuttavia *non soddisfano nessuno*. In alcuni casi, infatti, si è soliti parlare di vere e proprie *non-decisioni*, quando, nonostante ci sia una certa interazione tra gli attori, si perviene comunque ad un equilibrio che ripropone lo *status quo*.

A ben vedere, come già accennavamo prima, alla radice del problema stanno le preferenze o interessi degli attori. Quando questi si dimostrano inconciliabili, conducono ad un corto-circuito delle decisioni. È possibile allora modificare le preferenze degli attori, in modo tale da ricomporre questa inconciliabilità?

Parte della letteratura considera le preferenze un fattore esterno ai processi in atto, cioè predeterminato, e quindi non suscettibile di modifica. Dal nostro punto di vista, tuttavia, le preferenze degli attori possono essere modificate, ridefinite, aggiustate attraverso l'interazione con altri attori, il verificarsi di eventi particolari o la graduale evoluzione del contesto.

Questo perché gli interessi dipendono sì dalla posta in gioco e dal problema sul tavolo di discussione, ma un qualsiasi problema di politica pubblica non esiste a priori; esiste solo nel momento in cui e nel modo in cui viene *definito* come tale. Nel momento in cui, cioè, si percepisce che una situazione di fatto, una realtà, non corrisponde alla situazione come si vorrebbe che fosse.

Dunque un *problema* (la pericolosità di un Ponte, la sicurezza di un intero nodo idraulico o di una singola città) dipende fortemente dalla *definizione* che si dà di esso, cioè dalla *cornice* in cui viene inserito o dalla *lente* attraverso cui lo si guarda.

Per richiamare uno dei casi di studio, l'esistenza del Ponte della Cittadella ad Alessandria non è un problema *per se*. Diventa un problema qualora si definiscono dei parametri di compatibilità idraulica dei ponti che lo rendono inadeguato. E potrebbe allora essere affrontato come un problema di *sicurezza*. Ma se si considera l'esistenza di quel Ponte come parte del passato della città, sulla base di altri parametri, come quello del suo valore storico o architettonico, allora il problema non è più la sicurezza della città, ma la *tutela e valorizzazione* della stessa. Ed è chiaro che problemi diversi vanno affrontati in maniera diversa.

La grande sfida sarebbe quella di riuscire di volta in volta a definire i problemi in maniera tale che tutti gli attori possano trovare un punto di incontro che non sia la mera riproduzione dello *status quo*. Il che si dimostra un'operazione già difficile nella sola teoria; figuriamoci nella pratica.

Tuttavia, il solo fatto di riconoscere l'esistenza di percezioni e definizioni diverse dei problemi, è un risultato già di per sé positivo. Attraverso le analisi di caso, infatti, ci si rende conto di come sia difficile, per gli attori coinvolti in un processo decisionale, seguirne in maniera continuativa e coerente tutti i passaggi, conoscere le posizioni e le strategie degli altri attori, avere sempre chiaro il quadro complessivo degli eventi.

L'analisi che segue mira a ricostruire proprio questo quadro, con lo scopo di mettere in evidenza gli snodi cruciali attorno a cui si definiscono le condizioni per i "corto-circuiti" e di lasciare intravedere le possibili vie d'uscita ad essi.

## 2. Il Ponte della Cittadella di Alessandria

### 2.1. Di acqua sotto i ponti....

Tra i tre casi oggetto di studio, quello del Ponte della Cittadella è senza dubbio il più complesso dal punto di vista dello svolgimento della vicenda. Per ragioni di sintesi, quindi, mi limiterò a riportare solamente quegli episodi e quegli elementi che ritengo indispensabili alla successiva analisi del processo decisionale.

L'alluvione del 6 e 7 novembre 1994 rappresenta il nostro punto di partenza, perché è importante evidenziare il rapporto esistente tra il Ponte e l'allagamento della città. Le cause del fenomeno alluvionale del '94 sono molteplici e vanno da quelle più remote (i mutamenti climatici a scala planetaria, l'eccessiva antropizzazione del territorio, che ha ridotto la capacità del fiume di trattenere gli apporti meteorici, il dissesto idrogeologico) a quelle ultime (le precipitazioni eccezionali di quei giorni, la mancanza della programmazione di protezione civile).



Figura 1: il Ponte della Cittadella fotografato il 16/11/2001. Il Ponte risale al 1891.

È importante tener presente che nel 1994 l'Autorità di bacino aveva cominciato ad operare da pochissimi anni ed è proprio l'evento alluvionale a catalizzare l'avvio della pianificazione territoriale del bacino del Po.

Ad Alessandria la piena, che al suo colmo era di  $4600 \text{ m}^3/\text{sec}$ , giunge la mattina del 6 novembre, cogliendo la città del tutto impreparata. Il vecchio ponte della Ferrovia, che precede quello della Cittadella, ostacolando il deflusso e poi cedendo, causa un vero e proprio "effetto diga", creando un "fiume" parallelo al Tanaro, che, dopo aver aggirato la Cittadella, si riversa in centro città e soprattutto nel quartiere degli Orti, causando la perdita di ben 13 vite umane. *Nello specifico, dunque, la responsabilità del Ponte della Cittadella può dirsi minima, se non nulla.*

La situazione d'*impasse* di fronte a cui ci troviamo oggi affonda le sue radici nei primi due anni successivi all'alluvione, per cui è su questi che mi concentrerò.

L'impatto, materiale e psicologico, che l'alluvione ha sulla città provoca, nella cittadinanza e negli amministratori, l'urgenza di ripristinare non solo le *condizioni*, ma la *percezione della sicurezza*. Si mobilitano in particolare i quartieri più colpiti dall'alluvione: il rione degli Orti, in primo luogo, ma anche il borgo Rovereto. Il primo si raccoglie intorno ad un gruppo di volontari della Protezione Civile (Orti Sicuro) ed al Museo del Fiume, il cui gruppo di lavoro è composto principalmente da esperti del settore della geologia e dell'ingegneria. Il Consiglio Comunale, da parte sua, costituisce una Commissione per gestire l'emergenza e recuperare il territorio e l'ambiente.

Il 9/5/1995 (deliberazione n. 9) l'AdbPo approva il "Piano stralcio per la realizzazione degli interventi necessari al ripristino dell'assetto idraulico, alla eliminazione delle situazioni di dissesto idrogeologico e alla prevenzione dei rischi idrogeologici nonché per il ripristino delle aree di esondazione" (PS45)<sup>1</sup>. Il Piano contiene le indicazioni degli interventi da effettuare per la messa in sicurezza della città:

- la "realizzazione di una *cassa di espansione* a difesa di Alessandria" e
- il potenziamento della capacità di deflusso del tratto urbano tramite:
  1. "*adeguamento delle luci dei ponti con limitazione delle pile in alveo e massimo ampliamento per il ponte di valle*";
  2. "*adeguamento dei muri arginali e spondali del tratto cittadino e massimo arretramento delle sponde*".

È importante sottolineare fin d'ora che alla procedura di approvazione dei piani dell'Autorità partecipa anche il Comitato nazionale per la difesa del suolo, presso cui siede un rappresentante del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali (MiBAC), che costituisce peraltro parte integrante del Comitato Istituzionale della stessa AdbPo.

Il 27/10/95 il Ministero dei Lavori Pubblici<sup>2</sup> autorizza alla Regione Piemonte la spesa di 48.422 milioni di lire, in parte destinati al rifacimento di tre ponti di Alessandria (FF.SS, Cittadella e Orti). Di questa somma, 15.000 milioni sono destinati all'ANAS<sup>3</sup> per la *ricostruzione* del Ponte della Cittadella. L'ANAS avvia pertanto degli studi per redigere un progetto preliminare di ponte idraulicamente adeguato alla piena di progetto, stimata dal PS45 in 3000 m<sup>3</sup>/sec (che venivano elevati, dopo ulteriori verifiche, a 3800 m<sup>3</sup>/sec).

Il Comune, la Prefettura e il MagisPo intanto avviano i primi interventi di arginatura e ricalibratura dell'alveo. Nel settembre del '96 il Prefetto di Alessandria e gli Enti competenti si accordano sugli aspetti fondamentali degli interventi di rifacimento dei Ponti e sulla costruzione del nuovo Ponte Tiziano, tra quello della Ferrovia e quello della Cittadella, che deve risultare funzionale all'adeguamento di quest'ultimo.

In quei primissimi mesi di interventi e di decisioni, una, seppure esigua, parte del mondo politico locale, rappresentata nelle file del Consiglio Comunale in seno all'opposizione e da alcune associazioni ambientaliste (Italia Nostra, Pro Natura Alessandria, WWF) o di tutela (Cittadella 1728), mette in discussione le scelte dell'amministrazione comunale in merito alla questione della messa in sicurezza della città.

---

<sup>1</sup> Successivamente confluito nel PAI.

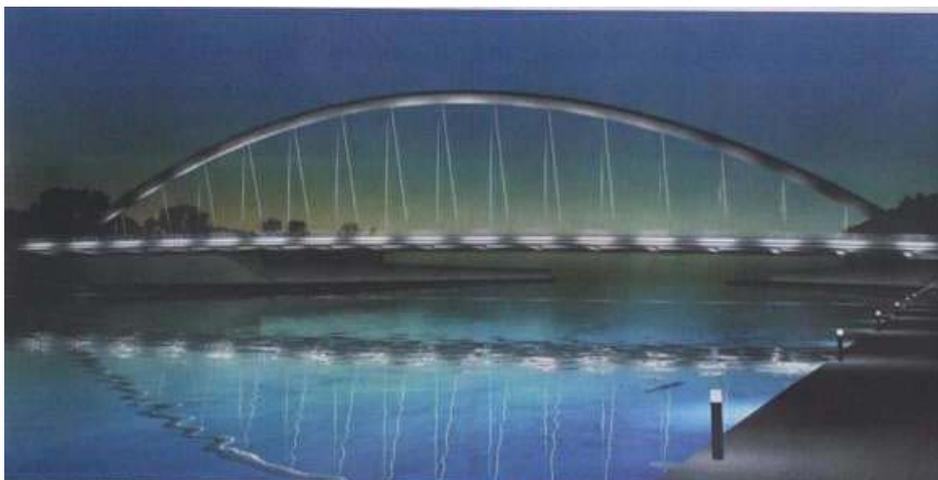
<sup>2</sup> L. 438 e successivo decreto n.TB/1308 del 5/8/96.

<sup>3</sup> In un primo momento, e fino al gennaio del 1997, era stato creduto che il Ponte in questione fosse di proprietà dell'ANAS. Benché la questione della proprietà del manufatto di attraversamento sia importante, in quanto è al proprietario che spetta la scelta progettuale definitiva, l'equivoco non ha tuttavia una rilevanza fondamentale nello svolgimento della vicenda.

Quella che viene lamentata è la *strumentalizzazione*, a fini di guadagno, politico ed economico, della necessità di intervenire sui ponti così come presentata nel PS45. Il rifacimento dei ponti aveva rappresentato l'occasione per alcuni attori della vita politica locale di intervenire con interventi di facciata spendibili sul mercato politico come capro espiatorio dell'alluvione, restando *volutamente* "miopi" rispetto alle vere cause dell'alluvione e, dunque, agli interventi di più ampio respiro necessari al ripristino delle condizioni di sicurezza: la necessità di aumentare la capacità di laminazione dei terreni a monte della città, come soluzione lungimirante e rispettosa dell'ambiente e del territorio per garantire l'abbassamento dei livelli di piena.

Grazie ad una serie di contatti "con le persone giuste, al momento giusto"<sup>4</sup>, questi attori riescono a sollecitare un intervento della Soprintendenza per i Beni Ambientali ed Architettonici del Piemonte, che, come risultato, il 24/10/96 dichiara il Ponte sottoposto al vincolo storico-artistico ai sensi della l. 1089/39. Si tratta, per stessa ammissione degli interessati, di un "escamotage", di una "forzatura"<sup>5</sup>, essendo il vincolo posteriore di più di un anno al PS45 (approvato anche dal MiBAC, come abbiamo detto) e motivato non da motivi artistici e architettonici, ma dalla rilevanza storica del collegamento tra "la struttura fortificata della Cittadella e il tessuto urbano"<sup>6</sup>.

Nel caso di beni vincolati *ex lege* 1089/39, per ogni intervento sugli stessi è necessaria l'autorizzazione del Ministero dei Beni Culturali, in particolare del Comitato di Settore per i Beni Ambientali ed Architettonici. L'amministrazione comunale, tuttavia, mossa dalla convinzione dell'inconsistenza del vincolo e convinta di riuscire ad ottenere l'autorizzazione, procede con gli interventi sulle arginature, l'alveo e gli altri ponti della città (tutti grosso modo conclusi entro il 2001) ed affida l'incarico per la progettazione di un nuovo Ponte all'architetto americano di fama internazionale Richard Meier, affinché diventasse il simbolo della capacità di ripresa della città e della conclusione della triste vicenda del '94.



**Figura 2:**  
simulazione  
grafica  
elaborata  
durante le  
fasi di studio  
del ponte  
progettato  
dall'arch.  
Meier.

La richiesta di autorizzazione viene inviata alla Soprintendenza solo il 15/2/2001. Nel frattempo la città subisce un'altra alluvione (7-8/10/2000) che dissesta ulteriormente le condizioni in alveo in prossimità della Cittadella e peggiora le condizioni statiche del Ponte,

<sup>4</sup> Intervista del 27/10/06 ad un ex Consigliere comunale, rappresentante di Pro Natura Alessandria.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Dichiaratoria del 20/11/2001 (prot. N.1001/97) del Comitato di Settore per i Beni Ambientali e Architettonici del MBAC

che l'anno successivo viene addirittura chiuso al traffico per inagibilità, per poi subire, nel 2003, consistenti interventi di consolidamento.

Mentre il Comune convocava già la Conferenza dei Servizi per l'autorizzazione all'abbattimento, il 19/12/2001 viene comunicato il parere negativo espresso al MiBAC dal Comitato di Settore. Si decide allora di convocare un incontro al Ministero, cui partecipano il Comune, la Regione, l'AdbPo e il MagisPo, per risolvere la questione. Ma, quando l'accordo sembra ormai raggiunto, il Comitato di Settore propone una soluzione alternativa, "l'unica compatibile con il PS45 e sostenibile sotto il profilo ingegneristico": l'innalzamento del Ponte.

A quel punto i giochi si riaprono e devono essere vagliate nel dettaglio le soluzioni alternative all'abbattimento che si susseguono: dall'innalzamento all'eliminazione della soglia di valle, dalle casse di espansione ad un canale scolmatore, prese singolarmente o in maniera congiunta. Studi che, naturalmente, impiegano costi considerevoli e comportano tempi medio-lunghi.

Per tentare di sbloccare la situazione, nel corso di un ulteriore incontro al Ministero delle Infrastrutture, l'11/7/2002, i Ministri delle Infrastrutture e dei Beni Culturali, di comune accordo, nominano una Commissione di esperti rappresentanti del Comune, dell'AIPO, dell'AdbPo e dello stesso Ministero. Le conclusioni cui la Commissione giunge sono ancora una volta quelle dell'incompatibilità idraulica del Ponte, dell'insufficienza di qualunque altro intervento, o insieme di interventi, al fine della minimizzazione del rischio idraulico e la chiara individuazione, come "soluzione ottimale dal punto di vista idraulico"<sup>7</sup>, della "demolizione"<sup>8</sup> del Ponte.

Queste conclusioni vengono presentate all'amministrazione comunale, responsabile ultimo della decisione in merito (che deve a questo punto obbligatoriamente passare comunque dalla richiesta di abolizione del vincolo e dalla successiva -in realtà contemporanea- autorizzazione della Conferenza dei Servizi).

Il mese precedente, tuttavia, si era insediata la nuova giunta, espressione della precedente opposizione e dunque più vicina e più sensibile, anche se al suo interno divisa sulla questione, alle posizioni di coloro che avevano chiesto il mantenimento del Ponte. Infatti l'8/8/2002 il Comune si rivolge al Consiglio Superiore dei LLPP<sup>9</sup> per ottenere indicazioni sulla possibilità di *mantenimento* del Ponte, sortendo effetti "ancora una volta interlocutori e non definitivi"<sup>10</sup>.

A questo punto la questione si arricchisce di un nuovo attore e prosegue con una serie di passaggi amministrativi che non sarebbe possibile richiamare in questa sede. Ci limitiamo solo a ricordare che:

- il CSLPP non è giunto ad alcuna decisione definitiva, limitandosi a dichiarare che *non sussistono ragioni sufficienti all'abbattimento*, poiché mancano studi più

---

<sup>7</sup> Relazione della Sottocommissione per l'assetto idrogeologico dell'AdbPo, presentata il 30/7/2002.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Si noti che il d.lgs. n.112/98 ha soppresso il parere del CSLPP per l'approvazione dei piani di bacino, con lo scopo di snellire la procedura amministrativa.

<sup>10</sup> Parere del Prof. Avv. F. Sorrentino del 23/12/2002, richiesto dalla giunta "in ordine alla congruità e legittimità delle procedure adottate" (deliberazione GC n.362/112248).

*approfonditi* sulle varie soluzioni alternative all'abbattimento<sup>11</sup>, e, successivamente, che gli studi nel frattempo realizzati risultano insufficienti<sup>12</sup>.

- Il Comune ha nel frattempo chiesto all'AdbPo la verifica della portata idraulica di riferimento nell'ambito di un tavolo tecnico aperto al Comune e alla Soprintendenza.
- L'AdbPo, dal canto suo, ha confermato la portata di 3800 m<sup>3</sup>/sec<sup>13</sup> e ha ribadito che la responsabilità di "individuare gli interventi di adeguamento del manufatto", nonché predisporre "le verifiche di compatibilità idraulica" dello stesso spettano all'ente proprietario del ponte. Ha chiarito inoltre al CSLPP che, avendo approfondito "le proposte di intervento a suo tempo già scartate" (by-pass e cassa di laminazione), ritiene che queste non siano fattibili dal punto di vista tecnico ed economico.
- Nel novembre 2004 il Comune ha fatto nuovamente richiesta alla Soprintendenza di verificare la sussistenza del vincolo, che è stato confermato.
- Si attendono i risultati degli studi di fattibilità con modello fisico degli interventi alternativi all'abbattimento.

## 2.2. Un processo diviso tra dimostrazione tecnica e argomentazione politica

La prima impressione che riceviamo dopo questa complessa e per forza di cose incompleta ricostruzione è quella di una grande confusione. Prendiamo di petto la questione e domandiamoci: dov'è il bandolo della matassa? Vale a dire: cosa e/o chi impedisce la soluzione della vicenda e cosa e/o chi ha bloccato il processo?

Facendo queste domande agli intervistati, ecco cosa è emerso:

	Cosa ha causato l'impasse?	In che modo?	Chi è il responsabile principale?
AdbPo	La trasformazione di una questione tecnica in una questione politica	La questione del Ponte è entrata nei programmi politici di maggioranza e opposizione	<b>Comune:</b> è a quest'ente che spetta la decisione definitiva
Comune	La trasformazione di una questione tecnica in una questione politica	Il mantenimento del Ponte è entrato nell'agenda politica di alcuni gruppi di pressione	<b>Gruppi di matrice ambientalista e AdbPo:</b> doveva parlare chiaramente di "abbattimento" e non di "adeguamento"
Orti Sicuro/ Museo del Fiume	La trasformazione di una questione tecnica in una questione politica	Il mantenimento del Ponte è entrato nell'agenda politica di alcuni gruppi di pressione	<b>Gruppi di matrice ambientalista:</b> strumentalizzano la questione sicurezza per fare politica
Pro Natura e altri	La trasformazione di una questione tecnica in una questione politica	Il "vero" problema tecnico è stato ridotto alla questione ponti per ricavarne guadagno politico ed economico	<b>Comune:</b> non affronta il problema sicurezza nella prospettiva adeguata

È chiaro che le tre domande sono volutamente forzate. Quello che le risposte mettono in evidenza, tuttavia, è che tutti gli attori dimostrano di comprendere "cosa" ha causato l'*impasse*, ma discordano sulle modalità in cui è stata declinata la "politicizzazione" della questione e sulle responsabilità. Solo un'operazione di "scaricabarile"? Non proprio.

<sup>11</sup> Voto 314/2002 dell'Assemblea Generale.

<sup>12</sup> Voto 249/2003 dell'Assemblea Generale.

<sup>13</sup> Fissata congiuntamente alla Regione Piemonte, al MagisPo, all'Ufficio Idrografico e al Dipartimento di Protezione Civile.

Ad un osservatore esterno appare innanzitutto che i processi (tecnici, politici, amministrativi e legislativi) relativi a questo caso sono così complessi che la causa non può essere unica, né è possibile trovare un capro espiatorio cui addossare la responsabilità.

In secondo luogo quel che risulta evidente è che è possibile intravedere, se non una causa ultima, quanto meno un "terreno fertile" per l'*impasse*: è la frammentazione ed il carattere incrementale del processo. Se la responsabilità congiunta di una molteplicità di attori è garanzia di tutela di interessi e valori diversi, cioè, in fin dei conti, di un sistema *pluralista e democratico*, può però risultare *poco efficiente per il processo decisionale*. Questo sia dal punto di vista *procedurale*, poiché il coinvolgimento di più attori comporta tempi più dilatati rispetto ad un'ipotetica situazione con un unico decisore, sia dal punto di vista *sostanziale*, poiché si rende necessario l'accordo tra interessi, valori e *visioni del problema* differenti.

Ecco allora che la decisione ultima non può che essere *politica*, poiché tale è il carattere della negoziazione e dell'accordo, che utilizzano i criteri oggettivi o tecnici con la logica dell'"argomentazione", piuttosto che con quella della "dimostrazione", poiché non c'è nessun modo di decidere se una soluzione è migliore di un'altra se non con un giudizio derivante dall'interazione (Bobbio 1996).

La risposta data dagli attori alla nostra prima domanda è allora più che giustificata. Ciò che va ribadito è però che la *politicizzazione* del problema non può essere presa come una patologia del processo, ma fa parte inevitabilmente dello stesso. Perché allora in questo caso non porta ad un accordo? L'analisi nel dettaglio del processo ci porta le risposte che cerchiamo.

1. *Il PS45, parlando di "adeguamento", apre il margine di ambiguità su cui si innesta la "non-decisione". Il Piano è il primo vero atto di pianificazione dell'AdbPo, approvato in risposta ad un'emergenza ed in una cornice legislativa ancora da sperimentare. La voluta cautela dell'AdbPo è la manifestazione di un'autorità nuova, che necessita legittimazione e che deve ancora acquisire tutte quelle risorse conoscitive che le permetterebbero di spingersi un passo più in là a parlare di "abbattimento". Soprattutto, deve rispettare lo scopo per cui è nata, la pianificazione, e lasciare lo spazio per la progettazione agli enti di competenza.*
2. *La scelta della soluzione dipende dalla scala utilizzata per definire il problema. Appare chiaro che in questa vicenda si confrontano due diverse visioni della questione, che rimane comunque una questione di sicurezza: quella a scala locale e quella a scala di bacino.*
  - *A scala locale il problema della sistemazione idraulica della città viene declinato in tre modi: la realizzazione delle arginature, il rizezionamento dell'alveo e l'inadeguatezza idraulica dei ponti. Si tratta di istanze che sono, contemporaneamente, le più immediate da affrontare -in termini di tempi, ma anche di pianificazione e progettazione- ed anche quelle dal maggior impatto simbolico per chi ha subito l'alluvione.*
  - *A scala di bacino, però, la sicurezza di Alessandria non prescinde dalla sistemazione dell'intero tronco del Tanaro. Questo significa che gli interventi previsti per la città non sono auto-sufficienti, ma sono complementari ad altri interventi distribuiti sull'asta fluviale. La sicurezza non può che essere ottenuta a livello di bacino.*

- A queste due si aggiunge un'ulteriore scala, quella che potremmo definire *globale*, che legge il problema della sicurezza come effetto dell'eccessiva antropizzazione del territorio.

Laddove le prime due scale non sono complementari, ma vengono utilizzate in maniera "assoluta", esse sono destinate a scontrarsi, poiché *a scale diverse i problemi appaiono diversi*, l'*appropriatezza delle soluzioni* si basa su presupposti diversi, ed ogni attore considera la maniera di affrontare il problema degli altri attori come fuorviante. Se poi alla legittimità delle visioni differenti subentrano anche giochi partigiani ed interessi economici (vedi oltre, punto 5), questi finiscono per polarizzare il dibattito attorno ad istanze (abbattimento del ponte *vs* casse di laminazione) che, in una visione di più ampio respiro, non sarebbero necessariamente mutualmente escludibili.

3. *Il vincolo della Soprintendenza cambia le regole del gioco.* Sarebbe edificante riuscire ad interpretare il vincolo della Soprintendenza come espressione di un'esigenza diversa dalla sicurezza, quella della tutela dei beni storici. Poiché le due esigenze confliggono e sono difficili da contemperare, ecco spiegata l'*impasse*. Purtroppo il corto-circuito decisionale legato al Ponte della Cittadella mantiene un profilo più basso. A sostegno di quanto affermiamo e nonostante la Soprintendenza abbia recentemente confermato il vincolo, basterà ricordare che il ponte degli Orti e quello della Ferrovia sono stati nel frattempo abbattuti e ricostruiti, benché fossero l'uno coevo e tipologicamente simile al Cittadella e l'altro addirittura più antico e forse di interesse storico superiore, essendo una delle opere della prima ferrovia del Regno di Sardegna.

Il vincolo agisce come vero e proprio "veto" perché impone il ricorso a procedure formali, amministrative e legislative, diverse da quelle utilizzate fino ad allora, che dilatano i tempi ed i costi del processo e coinvolgono un altro livello del gioco, quello nazionale, aumentando la complessità del gioco stesso.

Dunque non solo la decisione sul Ponte dev'essere frutto di un accordo, ma ora questo accordo dev'essere raggiunto tra più attori, con interessi, valori, *modus operandi* diversi e con visioni ancora più frammentate di prima.

4. *Attori partigiani cercano una legittimazione scientifica alle proprie posizioni, ma il risultato è la delegittimazione della scienza.* Nei processi con contenuti altamente specializzati, l'errore più spesso commesso è quello di ritenere che la "scienza", intesa in senso lato, ci dia una risposta certa. Ma fenomeni complessi si basano quasi sempre su stime e chi lavora con le stime sa che la *certezza assoluta non esiste*. Attori più profani fanno fatica a *vedere*, ed a volte preferiscono non vedere, questa "*fallibilità*" della scienza. I dati tecnici vengono allora "catturati" dalle argomentazioni di parte ed escono dal processo snaturati e delegittimati. Si fanno così domande a cui è "impossibile" dare risposte:

- Qual è la portata di piena che passa ad Alessandria? 3800 o 4600 m<sup>3</sup>/sec? Infatti, se la risposta è la seconda, perché costruire un nuovo ponte adatto solo alla prima?
- Perché il PS45 parla delle casse di espansione se in realtà non è possibile realizzarle?
- Qual è l'impatto delle altre soluzioni in termini di riduzione dei livelli idrici?

Ed il processo si blocca anche perché chi è chiamato a decidere, sia esso, di volta in volta, il Comune, il MiBAC o il Consiglio Superiore dei LLPP, prima di assumersi la responsabilità di una decisione su una questione ormai così controversa, vuole la *certezza*

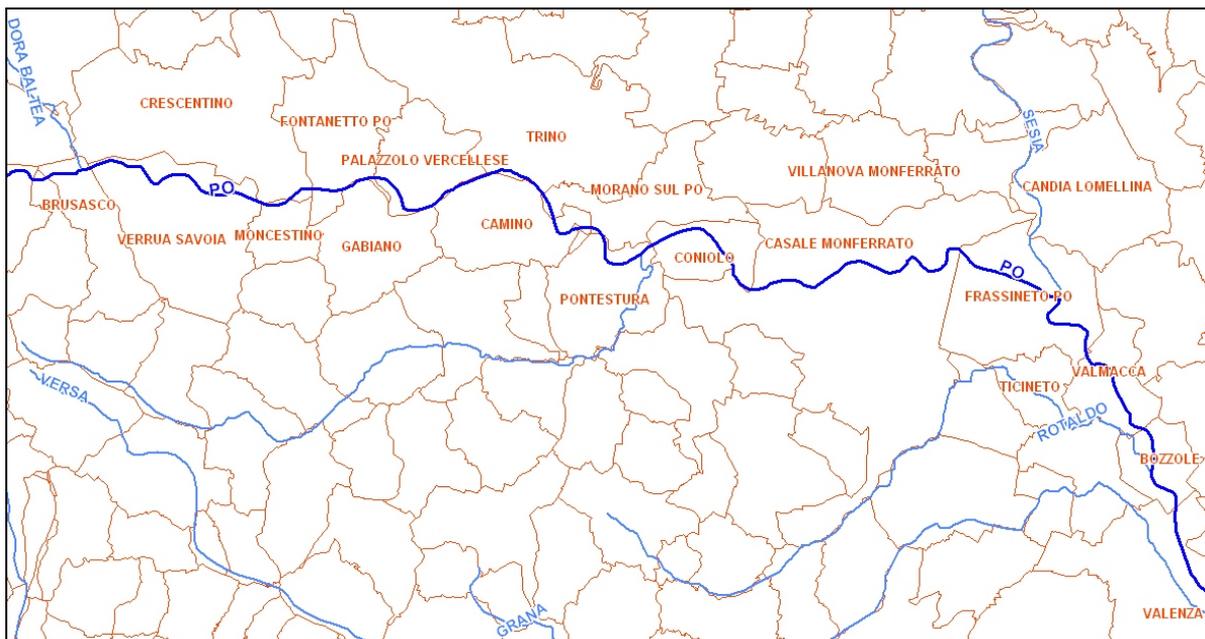
*assoluta* che la soluzione prescelta sia l'unica possibile. *Certezza che non esiste. La scelta della soluzione è un'operazione politica, che presuppone l'assunzione di responsabilità.*

5. *La dinamiche politiche locali "catturano" il processo.* Si rende qui necessaria una specificazione, a causa delle numerose sfumature che il termine "politica" può assumere nella lingua italiana. Finora abbiamo fatto riferimento a quel volto della politica che ha a che fare con il suo carattere interattivo e negoziale, derivante dal suo essere "gestione della cosa pubblica". Ma l'altro volto della "politica" è quello legato alla dimensione del "potere". Qui la possibilità dell'accordo è stata minata dal prevalere degli interessi relativi al mantenimento del "potere" a livello locale. Il corto-circuito è dovuto anche alla sovrapposizione di queste logiche diverse. Da questo punto di vista, sono tre i nodi-chiave del processo:
- il perseguimento, in parte, di interessi diversi dalla sicurezza dietro il piano di interventi per la città;
  - lo sfruttamento dei canali amministrativi (Soprintendenza) come *strumento* di opposizione ad un determinato corso di azione degli eventi;
  - la "riapertura dei giochi" a favore del mantenimento del Ponte con l'elezione della nuova amministrazione.
6. *Tempi sbagliati ed occasioni mancate.* Infine, benché è sempre frustrante ammetterlo, in questa vicenda non mancano "persone sbagliate, al posto sbagliato, in momenti sbagliati" ed una serie di quelle cd "finestre di opportunità" che, se non sfruttate con il giusto tempismo, si chiudono per sempre: dalla possibilità di impugnare il vincolo della Soprintendenza, a quella di creare alleanze forti (Comune, AdbPo, AIPO, popolazione alluvionata) prima di giungere sui tavoli di discussione.

### 3. Il nodo idraulico di Casale Monferrato

#### 3.1. La difesa di un territorio che cambia

Il nodo idraulico di Casale Monferrato, che va dalla confluenza in Po della Dora Baltea alla confluenza del Sesia, è uno dei "nodi idraulici critici" ai fini della pianificazione di bacino, in quanto in questo tratto di fiume, e fino alla confluenza con il Tanaro, si formano tutte le piene gravose per la media e bassa pianura del Po.



**Figura 3: il nodo idraulico di Casale Monferrato**

Nel passato, quando era minore il grado di antropizzazione del territorio, quest'area era caratterizzata da un sistema arginale discontinuo, reso possibile dalla sponda destra naturalmente alta (Monferrato) e dall'abbondante presenza di terreni agricoli (soprattutto risaie) in sponda sinistra. Gli argini esistenti, cosiddetti di "terza categoria", erano gestiti da Consorzi di privati e pensati come difesa non assoluta e definitiva: si trattava di piccoli muri arginali che riuscivano a contenere solo una certa portata d'acqua; in caso di piene più consistenti i terreni venivano allagati e gli argini tracimati successivamente ricostruiti.

L'evoluzione dei regimi di piena dei corsi d'acqua negli ultimi 60 anni ha rivestito un ruolo cruciale per il casalese, non solo perché ha esposto quest'area a due gravi alluvioni (1994 e 2000), ma anche perché ha costretto i decisori pubblici a riconsiderare i processi di pianificazione e progettazione già in atto.

Quando si verificò l'evento alluvionale del 1994, erano già iniziati dei lavori di rialzo arginale nei tratti a valle, in conformità al Piano per la sistemazione del fiume Po (SIMPO) del MagisPo (1982). I valori di piena di riferimento per questi lavori erano stati ottenuti attraverso la modellazione numerica della propagazione della piena del 1951. Dopo la nuova alluvione, però, l'AdbPo aveva definito la piena di riferimento come la combinazione tra l'evento del '94 sull'asta principale e quello del '51 sugli affluenti. La cd piena 51+94, pari a  $6100 \text{ m}^3/\text{sec}$ , risultava pertanto maggiore rispetto a quella utilizzata come parametro per gli interventi di rialzo arginale.

Bisognava quindi decidere se continuare i lavori così come progettati o se si dovesse ridefinirli in base ai nuovi valori di piena. Si decise di percorrere la prima strada per due motivi:

1. il rispetto dei principi di omogeneità e coerenza fra monte e valle;
2. la necessità di commisurare il grado di sicurezza da avere come obiettivo con gli usi del suolo in atto.

La successiva alluvione del 2000, tuttavia, essendo più grave della precedente (8000 m<sup>3</sup>/sec ca a Crescentino), spinse l'Autorità all'aggiornamento della pianificazione di bacino vigente, attraverso l'adozione di un Piano Stralcio di Integrazione (PSI - Delibera 2003/02 dell'AdbPo) al PAI dedicato al nodo idraulico di Casale.

Il PSI prevede, tra gli interventi cd "di prima fase", il completamento del sistema arginale, tenendo in conto sia il profilo di piena del PAI con valore duecentennale, sia la piena massima storica del 2000. Questi interventi risultano oggi pressoché ultimati e, secondo le verifiche effettuate dal Comitato Istituzionale dell'AdbPo, il grado di sicurezza del sistema arginale risulta il seguente:

- la piena PAI (6100 m<sup>3</sup>/sec) è contenuta con un franco ovunque superiore ad 1 metro;
- la piena massima storica (8000 m<sup>3</sup>/sec) è contenuta con un franco sempre positivo che raggiunge il valore minimo di 20 cm.

Gli interventi di prima fase hanno trasformato un sistema arginale tradizionalmente "aperto" e discontinuo, in un sistema "chiuso" di arginature, in risposta non solo agli eccezionali livelli di piena susseguitesesi negli anni, ma anche in relazione al maggior grado di urbanizzazione e di intensivizzazione dell'agricoltura.

L'effetto principale di questi interventi in termini di difesa del suolo a scala di bacino è che le portate d'acqua che prima potevano essere "intercettate" in questa zona grazie alle aperture nei rilevati arginali, vengono ora trasportate direttamente a valle.

Il PSI, infatti, prevedeva degli interventi di compensazione (cd interventi "di seconda fase") per potenziare la capacità di laminazione ed espansione del corso d'acqua, individuando in particolare cinque aree destinate a funzioni di invaso delle piene più gravose.

In sede di Conferenza Programmatica (Casale Monferrato, 6 dicembre 2002), necessaria all'approvazione del PSI, la Regione Piemonte ha tuttavia invocato, per le potenziali aree di laminazione, l'applicazione delle "misure di salvaguardia"<sup>14</sup>, che impediscono la realizzazione di opere o azioni dirette alla trasformazione dei luoghi ed ha durata pari a tre anni. Pertanto, dall'approvazione del PSI, avvenuta il 25 febbraio del 2003, ogni decisione relativa al nodo idraulico di Casale è stata rimandata alla conclusione degli studi di fattibilità degli interventi che sono stati nel frattempo avviati dall'Autorità.

Questi studi sono stati avviati nel 2005, per la necessità di approfondimenti preliminari tramite rilevazioni topografiche che tenessero conto anche delle opere arginali in corso di ultimazione, e si sono da poco ultimati. Prima di esaminare le proposte di

---

<sup>14</sup> Ex art. 17, c. 3, l. 183/89.

sistemazione del nodo idraulico che sono emerse da questo studio, cerchiamo di analizzare il processo fin qui e le sue criticità.

### 3.2. Il problema scomposto

Come nel caso di Alessandria, anche in questo caso ci troviamo di fronte ad un problema almeno apparentemente delineato, quello della sicurezza idraulica del nodo di Casale, ed una soluzione quasi "obbligata", le aree di laminazione controllata, soprattutto considerato il fatto che quest'ultima è ormai considerata universalmente la risposta più adeguata e sostenibile al problema della messa in sicurezza dei territori fluviali.

Anche in questo caso, tuttavia, "problema" e "soluzione" non sembrano incontrarsi facilmente sul piano delle decisioni. La battuta d'arresto principale è arrivata in sede di Conferenza Programmatica, quando la Regione, facendosi portavoce dell'opposizione dei Comuni alla proposta di sistemazione del PSI, ha invocato l'applicazione delle norme di salvaguardia.

Se i Comuni, la Regione e l'AdbPo condividono, in merito al nodo, lo stesso *obiettivo*, quello della *messa in sicurezza*, perché le loro posizioni si sono dimostrate inconciliabili fino a tal punto?

#### 3.2.1. Costi e benefici percepiti. Un problema di scala.

La risposta sta nell'inquadramento del problema della sicurezza, nella "cornice" di riferimento in cui questo viene inserito. Per i Comuni la sicurezza è un fatto anzitutto di "difesa" delle persone e dei luoghi dall'azione invasiva del fiume. La loro scala di riferimento è quella locale e la loro percezione del rischio è influenzata dalle due alluvioni subite nel corso di 6 anni.

La Regione e l'AdbPo, per loro stessa natura, assumono una scala di riferimento più ampia, che è quella di sotto-bacino, per il Piemonte, e di bacino, per l'Autorità. Per quest'ultima, in particolare, l'obiettivo della sicurezza va di pari passo con quello del recupero morfologico ed ambientale dei territori fluviali. In quest'ottica, le aree di esondazione controllata rappresentano uno strumento multifunzionale, capace di garantire il raggiungimento di entrambi gli obiettivi.

Poiché le scale di riferimento sono diverse, diverse sono anche le percezioni dei costi e dei benefici legati alla messa in sicurezza. Le aree di laminazione, in vista di un *beneficio diffuso, collettivo e relativamente lontano nel tempo*, rappresentano invece un *costo concentrato ed immediato* per i Comuni ed in particolare per i proprietari dei terreni. In questo caso, trattandosi per lo più di terreni agricoli, i costi imposti non riguardano solamente l'edificabilità, quanto piuttosto il rischio di allagamento. E si tratta di un rischio tutto particolare, in cui l'unico elemento di incertezza, al contrario della normali situazioni di rischio, è rappresentato dal momento in cui si verificherà il danno, mentre sulla possibilità di subire il danno c'è certezza assoluta.

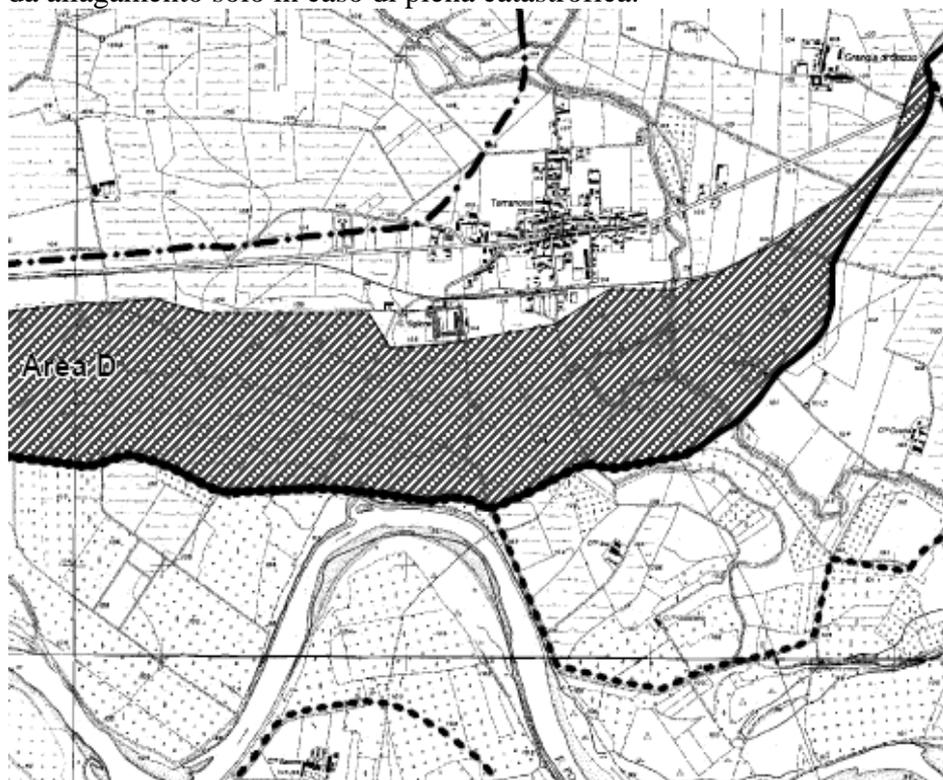
#### 3.2.2. La difficoltà di un rapporto dialettico con il fiume

C'è poi da considerare l'aspetto *simbolico* collegato alle aree di laminazione. Alzare degli argini è forse la forma più atavica di difesa dal fiume, è lo scudo che l'uomo alza verso la natura ed è uno scudo immediato, visibile e rassicurante. Difendersi lasciando, invece, che, per quanto possibile, la natura faccia il suo corso e segua i suoi tempi, pagando per questo

anche un prezzo elevato, è cosa molto più difficile da accettare per chi deve convivere ogni giorno con il fiume. Significa, per l'uomo, accettare consapevolmente che il territorio che sente proprio subisca in maniera volontaria l'allagamento.

La difficoltà di accettare questa forma "dialettica" di difesa, che alterna argini ad aree di laminazione, opere di difesa e spazi aperti, si declina in due diversi modi.

Il primo riguarda le aree di laminazione, che, proprio per servire meglio il loro duplice scopo, erano state localizzate, nel PSI, in fascia C<sup>15</sup>, cioè in un'area normalmente interessata da allagamento solo in caso di piena catastrofica.



*Si noti come la prevista area di laminazione denominata "Area D" si trovi all'esterno del limite di fascia B.*

**Figura 4: Delimitazione delle fasce fluviali nel PSI. Particolare.**

**Fonte: Piano Stralcio di Integrazione al PAI. Delimitazione delle fasce fluviali sul fiume Po da Dora Baltea a Sesia in Regione Piemonte.**

Non solo, dunque, c'è da accettare l'idea di un allagamento volontario, ma anche "sacrificare" a questo aree normalmente destinate all'agricoltura.

Il secondo aspetto riguarda invece le opere arginali. Come abbiamo evidenziato in precedenza, rispetto al Po casalese, i valori della piena di riferimento sono cambiati nel tempo. Ma, per evitare squilibri a livello di bacino, i parametri di riferimento del sistema arginale sono rimasti quelli del PAI. Ciò che la popolazione alluvionata fatica a comprendere è perché, in una zona (abitato di Casale Monferrato) dove nel 2000, dopo soli 6 anni dalla

<sup>15</sup> Piano Stralcio delle Fasce Fluviali (PSFF), deliberazione del Comitato Istituzionale n. 26 dell'11 dicembre 1997, approvato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 luglio 1998.

precedente alluvione, sono passati 7750 m<sup>3</sup>/sec d'acqua, si costruiscono argini "tarati" su una piena di progetto con tempo di ritorno stimato in 200 anni pari a "soli" 6100 m<sup>3</sup>/sec<sup>16</sup>.

La ragione risiede nell'obiettivo di sicurezza idraulica della pianificazione di bacino, che non è, come vorrebbero i Comuni, "un livello di *sicurezza assoluta* nei confronti di fenomeni di piena di qualsiasi intensità"<sup>17</sup>, bensì l'"*omogeneità di condizioni di salvaguardia* della vita umana e del territorio"<sup>18</sup>.

Con questo obiettivo in mente, l'attuale sistema difensivo del Po casalese garantisce un livello di sicurezza *adeguato* alla pianificazione di bacino ed in particolare:

- agli usi del suolo in atto (prevalentemente agricoli: diversa sarebbe stata la declinazione dell'obiettivo sicurezza se questa fosse stata relativa soprattutto alla vita umana);
- ai livelli di sicurezza presenti nei tratti a valle (risultando in alcuni casi maggiore), evitando squilibri sistemici.

Potremmo dire, pertanto, che le cause principali dell'opposizione dei Comuni e della popolazione alla proposta di sistemazione idraulica contenuta nel PSI risiedono, da un lato, nella riluttanza a "cedere" parte del proprio territorio alle dinamiche fluviali, e, dall'altro, nella difficoltà di accettare l'idea di una sicurezza non assoluta, ma relativa.

### 3.2.3: *La dinamica monte-valle*

Tralasciando l'aspetto "simbolico" degli ostacoli alla laminazione controllata, il problema del nodo di Casale va inserito in una dinamica caratteristica di tutto il bacino del Po: il rapporto "monte-valle".

La laminazione controllata del Po nel tratto casalese porterebbe certamente benefici ai Comuni di questo tratto del bacino, ma anche, e *soprattutto*, a quelli a valle del casalese, nella zona interessata dal Tanaro, nonché oltre, nel pavese, perché consentirebbe di diminuire la portata d'acqua che arriva a valle in caso di piena.

Da questo punto di vista il casalese rappresenta il "monte" rispetto alla media asta del Po. Non è difficile immaginare il corollario di questa affermazione, e cioè che proprio a monte si pagano i costi, economici e fisici, di interventi che vanno a beneficio della valle. Non solo. Il casalese a sua volta rappresenta la "valle" per l'asta del Po piemontese. Di conseguenza i Comuni di quest'area pensano di dover pagare i costi di interventi di sistemazione già fatti a monte, che hanno aumentato i livelli idrici nella loro zona. I Comuni del casalese si sentono pertanto schiacciati da una duplice pressione: non solo quella della valle, che chiede che siano fatte le casse di espansione, ma anche quella di "monte", che, sistemando il proprio nodo, ha spostato il problema a valle.

Questa dinamica "monte-valle", e soprattutto la percezione che di essa hanno gli attori coinvolti, non potrebbe essere più complessa, perché il problema, così come i costi ed i benefici ad esso associati, variano al variare della scala che si sceglie di usare per guardare ad esso e al variare del soggetto che al problema guarda.

---

<sup>16</sup> Il riferimento è ad una lettera del C.AL.CA. (Comitato Alluvionati del Casalese) indirizzata all'AdbPo del 6/11/2006.

<sup>17</sup> AdbPo (novembre 2006): *Studio di fattibilità della sistemazione idraulica del fiume Po nel tratto dalla confluenza Dora Baltea alla confluenza Tanaro. Sintesi interpretativa degli esiti dello Studio di fattibilità a cura della Segreteria Tecnica dell'Autorità di Bacino*, p. 7.

<sup>18</sup> Ibidem.

### 3.2.4. Strumenti e finanziamenti: i grandi assenti

Il problema non sta naturalmente solo nelle "percezioni" di costi e benefici da parte degli attori coinvolti, ma ha fondamentali ricadute sul piano economico. Come si può facilmente immaginare, i costi di attuazione di tali interventi sono più che consistenti e sono sostenuti normalmente dallo Stato, che stanziava dei fondi specifici a favore delle Regioni.

Non è difficile comprendere come la ridotta disponibilità economica delle casse statali di questi anni limiti fortemente il flusso di denaro che arriva alle Regioni. Per poter attuare gli interventi previsti dal PSI, dunque, queste ultime sono costrette a rinunciare all'attuazione di altri interventi.

La consapevolezza dei costi, diretti e indotti, derivanti dalla realizzazione delle aree di espansione controllata fa sì che la mobilitazione in opposizione a tali interventi sia molto più suscettibile di attivarsi rispetto ad una situazione in cui ci fosse una piena disponibilità economica. Se i dubbi e le reticenze sulla realizzazione delle casse di espansione con molta probabilità sarebbero presenti anche in quest'ultima situazione, trovano però un terreno fertile, che assegna loro un peso maggiore nel condizionare il processo decisionale, in caso di mancanza di fondi a sostegno degli interventi pianificati.

Un'altra deficienza centrale è quella degli strumenti normativi ed amministrativi necessari alla realizzazione delle aree di laminazione. Come abbiamo detto, queste verrebbero a trovarsi in fascia C, zona normalmente non interessata da vincoli, se non molto blandi, all'uso del suolo. Con le aree di laminazione, in questa fascia bisognerebbe creare praticamente *ex-novo* una regolamentazione che consenta di contemperare gli interessi dei proprietari e la necessità di destinare il terreno alla laminazione in caso di piena di riferimento<sup>19</sup>.

Un punto cruciale al riguardo è quello relativo agli indennizzi da corrispondere ai proprietari. Poiché l'utilizzo delle aree di laminazione sarebbe limitato solo a determinati eventi di piena, sarebbe infatti inadeguato utilizzare il "classico" strumento dell'esproprio. Anche qui, bisognerebbe pensare piuttosto ad una sorta di "servitù di allagamento", finora assente dal panorama degli strumenti amministrativi utilizzati in questi casi.

Inoltre, trattandosi perlopiù di terreni agricoli, l'entità dei danni da ripagare è difficilmente determinabile a priori, dipendendo soprattutto dal raccolto dell'anno in cui si verifica la piena.

Un insieme di questioni sul tavolo, dunque, che costituiscono un intreccio di problemi e conflitti che è difficile pensare di risolvere con un unico, onnicomprensivo, processo decisionale. Quando questo è stato avviato, infatti, è risultato inevitabilmente in uno stallo.

---

<sup>19</sup> L'assetto di progetto derivante dallo Studio di fattibilità già citato nelle note precedenti, propone di creare una "sotto-zonizzazione" della fascia C, in cui le aree di laminazione ricadrebbero in una fascia "C1". Questa dovrebbe prevedere limiti all'uso del suolo certamente superiori a quelli di fascia C, ma non equiparabili a quelli di fascia B.

## 4. Lezioni per la *governance*

Fin qui abbiamo illustrato i due casi di studio evidenziando i nodi critici attorno ai quali le vicende si "aggrovigliano" ed i processi decisionali subiscono un "corto-circuito". Lo scopo di questo lavoro è però ragionare sulle difficoltà che incontrano le politiche di difesa del suolo, ed i casi di studio devono fornirci degli spunti di riflessione in tal senso.

Pertanto interrogiamoci dapprima su quali soluzioni si aprono per ciascuno dei tre casi, per poi passare alle riflessioni più generali sulle "lezioni" per la *governance* che la realtà empirica ci fornisce.

### 4.1. Quali soluzioni?

#### 4.1.1. Il Ponte della Cittadella

Come sarà chiaro, nel caso del Ponte di Alessandria sono ormai state vagliate quasi tutte le alternative percorribili, date le "regole del gioco" fin qui delineate. Ma a quali alternative facciamo riferimento? Quasi sempre a quelle che sfruttano i canali tecnici ed amministrativi più tradizionali.

La considerazione principale che bisogna fare è che questi canali non si sono dimostrati efficaci ai fini della soluzione della vicenda, proprio per tutti i motivi che abbiamo elencato nel paragrafo 2.2.

Quali sono allora le possibilità ancora aperte?

- A. Se si considera la questione come un "gioco a somma zero", cioè come un problema che lascia aperte solo due opzioni (abbattimento vs mantenimento), le strade percorribili sono davvero poche. Potrebbe ancora essere tentata qualche via legale e/o amministrativa, ma la soluzione sarebbe in ogni caso conflittuale.
- B. Si potrebbe tentare invece una *negoziazione* di tipo *integrativo*, che permetta di temperare sia l'esigenza della sicurezza che quella della tutela del bene architettonico.

Contro questa seconda ipotesi agiscono però due fattori:

1. Un percorso di questo tipo verrebbe ad innestarsi su di un processo saturo, con posizioni radicalizzate e sbilanciate verso il conflitto più che verso la cooperazione.
2. Le soluzioni che mantengono in essere il Ponte, perseguendo l'obiettivo-sicurezza con altri mezzi, risultano di difficile realizzazione.

Tuttavia, uno spiraglio per la conclusione della vicenda potrebbe aprirsi se si tiene conto del fatto che, come l'analisi "sul campo" ci porta a credere, è facile rintracciare, da parte dei portatori di interessi, una preferenza nei confronti della soluzione che prevede l'abbattimento del ponte.

Ragionare sugli *interessi* (sicurezza e salvaguardia del patrimonio storico-architettonico) piuttosto che sulle *posizioni* (abbattimento sì/no) potrebbe spingere gli attori a considerare delle soluzioni reciprocamente vantaggiose. In questo senso non mancano le proposte: costruire il futuristico ponte Meier sulla Bormida e ricostruire un Ponte della Cittadella idraulicamente adeguato ma che sostanzialmente riproduca il vecchio ponte (ad esempio con i materiali originari); mantenere parte delle arcate principali; adeguare il ponte e dare nuova visibilità ad alcuni dei suoi caratteri più originali, come l'antico acciottolato e le lastre in luserna, oggi coperti....

D'altronde una delle cause dell'attivismo di certi attori in opposizione all'abbattimento del ponte è stata proprio la scarsa trasparenza degli amministratori locali in relazione al ripristino delle condizioni di sicurezza della città. Aprire una discussione pubblica in merito alla soluzione favorita dalla popolazione, con la seria volontà di dare effettivo riscontro ai suoi esiti, potrebbe favorire atteggiamenti più collaborativi.

Come abbiamo già detto, data la situazione, si renderà comunque necessaria l'autorizzazione del MiBAC; ma con una forte base di legittimazione "dal basso", il Comune avrebbe tutti gli interessi a caldeggiare, in sede di Conferenza dei Servizi, la soluzione emersa dal dibattito pubblico, con buone probabilità di superare il "veto" ministeriale.

#### 4.1.2. Il nodo idraulico di Casale Monferrato

Nel capitolo dedicato al nodo di Casale Monferrato abbiamo evidenziato come quattro siano le istanze centrali che rendono particolarmente complesso il processo decisionale: la questione d'area vasta, la dinamica "monte-valle", il rapporto con gli *stakeholder* e la mancanza di strumenti e finanziamenti.

Questo caso è l'esempio più completo della difficoltà di operare in un'ottica di *governance* di bacino. A differenza del primo, infatti, che, pur interessando l'attività dell'AdbPo, affronta una questione che potremmo definire "micro", qui ci troviamo di fronte ad una questione d'area vasta, per la quale gli strumenti tradizionali di decisione si sono dimostrati, finora, quanto meno poco adatti. È per questo motivo che accennavamo, a conclusione del capitolo precedente, alla necessità di scomporre il problema.

In primo luogo c'è da affrontare la questione della cosiddetta "solidarietà di sistema", pensando a strumenti adeguati di perequazione economica tra monte e valle. Un ragionamento di questo tipo prescinde la sistemazione del nodo di Casale e riguarda l'intero sistema dei bacini idrici, dovendo pertanto essere affrontato al livello nazionale.

In secondo luogo si rende necessario avviare un ragionamento sulle deficienze del sistema così come strutturato finora, in particolare sugli strumenti legislativi ed amministrativi e sui finanziamenti.

La difficoltà maggiore consiste nel dover scontare i limiti della tradizione normativa e burocratica italiana. In un'ottica di *governance*, di relazioni ed interdipendenze tra più livelli di governo e tra attori pubblici e privati, si rende necessaria più che mai la predisposizione di soluzioni, anche *ad hoc*, che sappiano rispondere in maniera efficace ed efficiente alle sfide poste dalla pianificazione di bacino.

Le varie forme di finanziamento emerse negli ultimi vent'anni possono costituire una buona risposta: dalle partnership pubblico-privato, a quelle pubblico-pubblico, fino all'utilizzo

di polizze assicurative per i fenomeni alluvionali. Per certi versi più complesso, perché meno avviato, è il discorso sugli strumenti amministrativi, come quello sulla "servitù di allagamento" o sulla nuova proposta di fascia C1.

Infine, l'ultima, e fondamentale, criticità è costituita dal rapporto con gli enti e, più in generale, gli attori locali. Come abbiamo visto era stata principalmente la loro opposizione alla proposta di sistemazione del PSI a rallentare il processo relativo alla sistemazione del nodo idraulico.

Nel mese di novembre '06 è stato intanto concluso lo studio di fattibilità avviato nel 2005. Particolarmente importante è stata la scelta dell'AdbPo di presentare i risultati di tale studio in un documento di sintesi non tecnica<sup>20</sup>.

Dal momento che le difficoltà maggiori alla sistemazione del nodo derivano dai differenti modi di inquadrare il problema-sicurezza, a livello locale e a livello di bacino, diventa centrale, per sbloccare il processo, influire sulle *percezioni* degli attori. È infatti lo scontro tra costi e benefici *percepiti* il vero nocciolo del problema.

Il linguaggio della "tecnica", utilizzato nelle delibere o nei piani di bacino, risponde solitamente alla logica della "dimostrazione"; ma una "*decisione*, anche se tiene conto, ad esempio, dei risultati di un'analisi probabilistica, non si *deduce* da essi" (Zeppetella 1999, p.101). Vale a dire che, di fronte alle percezioni degli attori, soprattutto quelle più intense, quali quelle relative alla sistemazione del proprio territorio, a poco serve offrire le massime garanzie sul piano tecnico-scientifico. Ciò che si rende necessario è invece riuscire a "tradurre le caratteristiche del progetto [...] in *argomentazioni*, cioè di *mediare in una sintesi comprensibile il linguaggio della tecnica e quello della politica*" (ivi, p.107, corsivo mio).

A questo proposito è importante notare che, nella *Sintesi interpretativa*, l'enfasi è stata posta proprio su quegli aspetti, teorici più che pratici, su cui maggiori sono le incomprensioni: la questione della relatività della sicurezza e quella della stima delle piene di riferimento.

La *comunicazione* dei processi decisionali che stanno dietro la pianificazione di bacino, cioè *perché* si preferiscono determinate soluzioni ad altre o *perché* si propongono certi assetti, è fondamentale per assicurarsi l'appoggio e l'impegno a collaborare degli attori locali. Basti riflettere sul fatto che uno degli *stakeholder* di questo caso, il già citato C.AL.CA, condivide con l'AdbPo l'obiettivo della realizzazione delle aree di laminazione. Eppure questo, un potenziale "alleato" dell'Autorità nell'arena decisionale, si pone in una posizione fortemente critica e conflittuale nei confronti della stessa AdbPo, ed alla base del conflitto c'è proprio l'*incomprensione* relativa al livello di sicurezza adeguato ed alla stima delle portate d'acqua.

Il modello offerto a questo proposito dal "*Planning Kit*" per le aste del Reno olandese è una sintesi perfetta di capacità comunicativa, argomentazione e progettazione partecipata. Avendo in mente l'obiettivo di ampliare la capacità di espansione del Reno (da qui il nome del programma in cui è inserito il Kit, "*Room for the River*", "*Spazio per il fiume*"), le autorità olandesi hanno deciso di avviare un processo inclusivo, coinvolgendo tecnici ed attori locali nell'individuazione delle alternative percorribili. Il percorso "allargato" ha poi portato alla creazione di uno strumento, il *Planning Kit*, appunto, che consente agli attori locali di

---

<sup>20</sup> AdbPo (novembre 2006): *Studio di fattibilità della sistemazione idraulica del fiume Po nel tratto dalla confluenza Dora Baltea alla confluenza Tanaro. Sintesi interpretativa degli esiti dello Studio di fattibilità a cura della Segreteria Tecnica dell'Autorità di Bacino*

scegliere la soluzione progettuale preferita in base ai criteri da loro ritenuti importanti, all'interno di un quadro di obiettivi e di un *range* di opzioni definiti in maniera concordata nella fase preliminare del programma.

Considerato l'enorme interesse dello strumento olandese per il caso di Casale, poiché affronta le stesse problematiche (dalla necessità di aumentare la capacità di laminazione dei corsi d'acqua a quella di coinvolgere gli attori locali, dall'evoluzione delle portate di riferimento all'impossibilità del raggiungimento della sicurezza assoluta attraverso l'innalzamento degli argini), ritengo opportuno illustrare più nel dettaglio il funzionamento del *Planning Kit*. Per non alterare il quadro d'insieme del lavoro, tuttavia, rimando in proposito all'Allegato 1.

## **4.2. La gestione dei processi decisionali in un'ottica di *governance*: il ruolo dell'Autorità di bacino**

### *4.2.1. La progettazione partecipata*

Avendo ripreso i due casi di studio nel paragrafo precedente e avendone prospettato le possibili soluzioni, o piuttosto i possibili *approcci alla soluzione*, una prima riflessione è d'obbligo. In entrambi i casi è emersa l'opportunità di un ricorso a procedure "partecipate" di decisione, a processi decisionali, cioè, che coinvolgano fin dagli albori tutti quegli attori suscettibili di essere interessati dalle conseguenze della decisione stessa.

La ragione risiede nel fatto che gli *stakeholder*, o *portatori di interesse*, dimostrano la capacità di ostacolare o, a volte, bloccare i processi decisionali, se non condividono le scelte degli amministratori.

Il livello più semplice in cui rendere operativo il principio dell'inclusività è probabilmente quello della progettazione. Che si tratti del Ponte della Cittadella o della sistemazione del nodo di Casale Monferrato, i molteplici strumenti offerti dalla *progettazione partecipata* potrebbero garantire il raggiungimento di accordi utili, solidi e fattibili, anche in tempi relativamente brevi.

### *4.2.2. Promuovere e guidare i processi decisionali*

Una delle criticità dei *processi complessi* (quelli che coinvolgono più attori, pubblici e privati, a livelli diversi), tuttavia, è che individuare tutti i portatori di interesse è un'operazione molto difficile. Così spesso i processi decisionali, benché non più "chiusi" come un tempo, risultano "aperti", ma solo per coloro che hanno le risorse, soprattutto conoscitive, per farne parte. La partecipazione nei processi decisionali è, in altre parole, lasciata al caso e alla volontà degli attori, soprattutto locali. Se da un lato ciò garantisce una grande flessibilità, dall'altro non impedisce che nascano ostacoli, derivanti dal fatto che comunque possono esistere altri interessi di cui non si tiene conto.

Per quanto possibile, il carattere inclusivo dei processi decisionali non dovrebbe essere lasciato al caso, né naturalmente rigidamente normato. Bisognerebbe trovare un giusto compromesso tra l'esistenza di puntuali regole del gioco e la possibilità di giocare con strategie, attori, pagamenti e partite diversi.

Nella ricerca di questo difficile punto d'incontro si apre uno spazio per il ruolo dell'Autorità di bacino. Così come l'operazione "Spazio per il Fiume" e il *Planning Kit*

dimostrano, un ente come l'AdbPo potrebbe, grazie al suo essere organo composito, *strutturare i processi* in modo tale da favorire il coinvolgimento degli enti locali e degli altri *stakeholder*. Infatti quest'ultima potrebbe svolgere, ed in parte già lo fa, il ruolo di *promotore e regista* di tali processi, per favorire l'interazione tra gli attori e guidare il processo verso soluzioni accettabili e condivise.

#### 4.2.3. *Trasparenza e comunicazione*

Gran parte della letteratura sui processi decisionali inclusivi e sulla progettazione partecipata si concentra sull'importanza di *dare ascolto al territorio*, poiché questo spesso possiede risorse e conoscenze ignorate dai decisori pubblici, ma di importanza fondamentale per una decisione efficace ed effettiva .

Tuttavia, quando sul tavolo ci sono questioni tecnicamente complesse come quelle che l'AdbPo si trova ad affrontare, è importante concentrarsi anche su un altro aspetto, quello dell'asimmetria di informazioni a svantaggio proprio degli attori locali. Quando i conflitti nascono anche dalla mancata comprensione di alcune problematiche o dalle diverse percezioni in merito ad esse (si veda il caso di Casale), sarebbe importante mettere tutti gli attori nella condizione di poter riconsiderare le proprie preferenze. Ed è in quest'ottica che diventa importante inserire i dati tecnico-scientifici in un quadro argomentativo.

"L'amministrazione che propone e guida un processo di tipo inclusivo deve aver cura di mettere a disposizione del pubblico tutti gli elementi conoscitivi in suo possesso e rendere trasparenti agli occhi dei partecipanti lo svolgimento del processo stesso" (Bobbio 2004).

C'è da considerare in primo luogo che un atteggiamento di *trasparenza* può essere utile a instaurare fiducia verso il processo e a smontare atteggiamenti di diffidenza. La cosa fondamentale, però, è che non ci si limiti a fare solo "informazione", come di solito avviene in arene come le assemblee pubbliche. Qualunque amministratore sa che i risultati che si possono ottenere in questi casi sono molto limitati. L'ipotesi migliore sarebbe quella di riuscire a fare vera e propria *comunicazione*, attraverso quella sintesi di argomenti tecnici e politici di cui dicevamo in precedenza.

Gli strumenti e le tecniche per una comunicazione efficace sono moltissimi. Sarebbe tuttavia fondamentale apprendere o acquisire dall'esterno quelle competenze professionali specifiche indispensabili per una tale operazione. Lo sforzo dell'AdbPo in tal senso è notevole, ma il problema maggiore è che mancano le risorse per potersi dotare di tali competenze.

Altrove grande impegno viene dedicato all'aspetto comunicativo e "persuasivo". Il sito web dell'Agenzia dell'Ambiente britannica ([www.environment-agency.gov.uk](http://www.environment-agency.gov.uk)), ad esempio, offre un ottimo esempio del tipo di comunicazione-argomentazione che è possibile instaurare tra enti pubblici e attori locali. In particolare, proprio in relazione alla difesa idraulica delle città dal rischio alluvione, l'Agenzia ha predisposto un opuscolo informativo appositamente strutturato per fornire delle risposte argomentate ai quesiti e alle perplessità principali della popolazione (Allegato 2).

Il punto fondamentale per l'AdbPo è che gli attori locali possano "vedere" e condividere i suoi obiettivi di fondo e, con essi, il ruolo che l'Autorità è chiamata a svolgere ed i compiti che le sono assegnati. L'obiettivo non deve essere tanto quello di convincere, di ottenere "l'adesione delle menti" (Zeppetella 1999, p.103), quanto quello di *persuadere*, cioè

di arrivare ad un "accordo in cui i partecipanti si impegnino a mettere in atto certe azioni, [...] (o assicurino che non si opporranno attivamente a queste azioni)" (ibidem).

Se questo discorso può essere valido in generale, per quanto riguarda il ruolo dell'Autorità è essenziale che si diffonda la coscienza di cos'è e cosa fa l'Autorità di bacino, affinché i processi decisionali non siano inficiati da percezioni errate, come quelle che vedono nell'AdbPo "lo Stato" o la "torre d'avorio" dei "tecnici", e che spesso derivano proprio dalla scarsa conoscenza dell'ente e delle sue funzioni.

#### 4.2.4. Legittimazione, responsabilità e decisioni

Quest'ultimo punto ci pare di particolare rilevanza. Un'adeguata comunicazione scientifica dovrebbe partire proprio dall'incrinare la fiducia dei più "profani" nella capacità della scienza di avere "la" risposta giusta, la migliore soluzione possibile. In caso contrario si corre il rischio della delegittimazione e della sfiducia, quando diventa chiaro che le visioni di un problema possono essere molteplici, così come le soluzioni adeguate ad esso.

Come già messo più volte in evidenza, dev'essere reso chiaro che le decisioni, nei processi complessi, sono spesso "politiche", più che tecniche, nel senso che devono tenere conto di altri interessi oltre a quelli dell'efficienza e dell'efficacia. Il valore aggiunto di avviare un processo inclusivo, per un'amministrazione, è quello di rendere trasparente un processo, quello della ricerca dell'accordo, che avviene normalmente in forma occulta, con notevoli vantaggi per la propria legittimazione.

Sarebbe tuttavia sbagliato individuare nel solo ricorso alle procedure di decisione partecipata la panacea per ogni tipo di *impasse*. Molte volte la sfiducia degli attori locali nei confronti dei processi e dei decisori pubblici, e la conseguente delegittimazione di questi ultimi, infatti, derivano dalla frustrazione di assistere a *processi decisionali senza decisione*.

L'uso, e, a volte, l'abuso che si fa del termine *governance* finiscono spesso per alterarne il vero significato. Sembra a volte che si voglia "scontare" una tradizione decennale di decisioni unitarie e centralizzate attraverso la negazione della necessità di un *centro* ultimo di *responsabilità*.

Il sempre più frequente ricorso ad "una lunga (e crescente) catena di *pareri* di enti territoriali e di istituzioni specializzate" (Bobbio 1994) o a tavoli di *discussione* il più rappresentativi possibile (come le Conferenze dei Servizi nel caso della pianificazione di bacino) è certamente espressione dei principi di partecipazione e inclusività, ma produce effetti perversi (deresponsabilizzare le entità di rango inferiore, autorizzare diritti di veto, dilatare i tempi a dismisura) se non è associato, in conclusione, all'assunzione di responsabilità.

Ciò ovviamente non significa che bisogna avviare dei processi allargati solamente per ottenere il consenso su decisioni già prese o comunque scontate. *In medio stat virtus*. I processi decisionali dovrebbero coinvolgere tutti gli *stakeholder* con l'obiettivo di comporre i conflitti, ma dovrebbero anche individuare a priori l'attore responsabile della decisione ultima.

In ultima analisi, in entrambi i casi di studio i "corto-circuiti" scaturiscono proprio da *non-decisioni*. Come se le strategie giocate dagli attori in base alle proprie preferenze conducessero il gioco su un equilibrio che è tale solo perché mantiene uno *status quo* che non accontenta, ma non scontenta neanche nessuno.

Una "*buona*" *governance* di bacino non avrebbe bisogno di questo aggettivo. Un sistema di *governance* è un sistema in cui alla gestione di un territorio partecipano tutti gli attori coinvolti ed è su questo punto che di solito si focalizza l'attenzione, anche per sottolineare la differenza da un sistema di solo *government*. Ma non bisogna dimenticare che è comunque un sistema di *gestione*, di *governo*, del territorio, in cui devono essere prese ed attuate delle decisioni. E la responsabilità di queste ultime non può che essere *politica*, come abbiamo avuto occasione di affermare in precedenza.

## Conclusioni

Tanti attori, preferenze diverse, la necessità di arrivare ad un accordo. Sullo sfondo, gli obiettivi della pianificazione di bacino ed un attore, l'AdbPo, che per natura e vocazione si pone come il centro di raccolta e gestione di tutti questi *input*.

Migliorare la qualità dei processi di decisione inclusivi, da un lato, e rafforzare il ruolo dell'Autorità di bacino e la sua legittimazione, dall'altro, potrebbe creare una *doppia pressione*, che agisca sia dal basso, in maniera *bottom-up*, sia dall'alto, in senso *top-down*, in grado di guidare i processi verso decisioni efficaci e condivise.

Il primo obiettivo, *migliorare la qualità dei processi decisionali inclusivi*, benché certamente complesso e delicato da ottenere, può contare sulla guida ed il sostegno di un'ampia riflessione teorica, nonché, soprattutto, su una vasta gamma di tecniche ed approcci già sperimentati altrove.

È, invece, il secondo obiettivo, *rafforzare il ruolo e la legittimità dell'Autorità di bacino*, quello più ambizioso. Si tratta, in ultima analisi, di ragionare in termini di quali competenze, responsabilità, strumenti e risorse occorrono all'Autorità per poter gestire e guidare i processi decisionali relativi alla difesa e alla valorizzazione dei territori fluviali. Si tratta, in altre parole, di cercare, ma probabilmente soprattutto di *inventare*, soluzioni adeguate ad un sistema di *governance*. Soluzioni, cioè, in grado di strutturare i processi, garantendone al tempo stesso l'opportuna flessibilità.

## Riferimenti bibliografici

- Bobbio, L. (1994): *La risoluzione negoziale dei conflitti ambientali*, in Bobbio, L. et al (1994), "Di questo accordo lieto. Sulla risoluzione negoziale dei conflitti ambientali", IRES, Collana Piemonte n.26.
- Bobbio, L. (1996): *La democrazia non abita a Gordio*. Milano, Franco Angeli.
- Bobbio, L. (2006), *Le politiche contrattualizzate*, in Donolo, C. (a cura di), "Il futuro delle politiche pubbliche", Milano, Bruno Mondadori.
- Bobbio, L.(a cura di) (2004): *A più voci. Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*. Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- CIPR - Commission Internationale pour la protection du Rhin (1995), *Constat et stratégie pour le Plan d'action contre les inondations*, Coblenza, CIPR – Secrétariat technique et scientifique.
- Environment Agency (2001): *Bewdley flood alleviation scheme. Your questions answered*. Online su: [www.environment-agency.gov.uk](http://www.environment-agency.gov.uk)
- Meel, P.P.A van; Boetzelaer, M.E. van; Bakker, P.C (2005): *Spatial Planning Key Decision Room for the River*. Rijkswaterstaat, Utrecht e Rotterdam, the Netherlands. Online su: [www.ruimtevoorderivier.nl](http://www.ruimtevoorderivier.nl)
- Rosi, T. – Gruppo di lavoro "Museo del Fiume" (2005): *Tanaro sicuro : storia e futuro*. Intervento tenuto all'adunanza tematica del Consiglio Comunale di Alessandria il 7/7/2005.
- Scharpf, F. (1997): *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder Westview Press.
- Schijndel, S.A.H van (2005): *The Planning Kit, a decision making tool for the Rhin Branches*. WL, Delft Hydraulics, Delft, The Netherlands. Online su: [www.ruimtevoorderivier.nl](http://www.ruimtevoorderivier.nl)
- Soro, B. – Associazione "Orti Sicuro" (2005): *Il Ponte della Cittadella: cronaca di un problema irrisolto*. Intervento tenuto all'adunanza tematica del Consiglio Comunale di Alessandria il 7/7/2005.
- Tutein Nolthenius, L.A. e Voorsluijs, E.G (2005): *Experiences gained from plan development*. Directorate-General of Public Work and Water Management (Rijkswaterstaat), Arnhem, The Netherlands. Online su: [www.ruimtevoorderivier.nl](http://www.ruimtevoorderivier.nl)
- Zeppetella, A. (1999): *Le valutazioni ambientali tra routine amministrativa e dialogo negoziale*, in Bobbio, L. e Zeppetella, A. (1999): "Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali", cap.4, Milano, Franco Angeli.