

Partecipazione a un processo concreto

di Ursula König*

L'esempio della mediazione per l'Aeroporto di Vienna

La mediazione è un modo affidabile per gestire tramite la partecipazione i conflitti nel settore pubblico e si contraddistingue per l'elevata flessibilità in situazioni conflittuali complicate. A oggi sono disponibili rapporti su numerose mediazioni svolte nel settore pubblico. Nell'esempio concreto della mediazione per l'Aeroporto di Vienna, finora la più grande mediazione in Europa, particolari "Lessons learnt" vanno riepilogate per il futuro.

Il 22 giugno 2005, oltre 50 parti processuali hanno formalmente stipulato un intero pacchetto di contratti, sottoscritto una dichiarazione di stipulazione e organizzato una grande festa estiva, mettendo fine con successo a cinque anni di lavoro di mediazione condotto da un *team* (Dr. Thomas Prader, Dr. Ursula König e Prof. Horst Zillessen)¹. Sono stati ampiamente raggiunti gli obiettivi fissati nell'accordo

di mediazione del marzo 2001.

L'intenzione della regione Vienna / Austria inferiore di avere un aeroporto internazionale non è stata mai messa in discussione. Incerte erano invece le modalità di sviluppo futuro della regione, dell'aeroporto, dei comuni e dei loro abitanti.

Il conflitto è iniziato nel modo in cui solitamente iniziano i conflitti nel settore pubblico: la divulgazione delle prime idee progettuali per una nuova pista di atterraggio ha subito incontrato la ferma resistenza della popolazione. Le presentazioni sono state interpretate come provocazione e non come offerta di informazioni.

Nel giro di alcuni anni, la resistenza ha prodotto i suoi effetti mettendo sotto pressione non soltanto la Flughafen Wien AG (FWAG) ma anche la politica locale, con la conseguenza di bloccare la ricerca di possibili vie d'uscita.

Hanno scatenato il conflitto le opinioni contrastanti sul futuro, come pure i contenuti iniziali e, al contempo, anche l'ambito negoziale: temi di rilevanza regionale e sovraregionale che riguardavano gli sviluppi presenti e futuri dell'Aeroporto di Viennaⁱⁱ.

Il conflitto principale, alla base di tutte le singole argomentazioni, risiede nel bilanciamento tra i molteplici interessi economici e le esigenze di qualità della vita, in particolare tranquillità e sonno, che solo in parte è possibile compensare con misure economiche.

La mediazione è stata caratterizzata dal tentativo di gestire la tensione e trovare un equilibrio tra i due poli. Era evidente che tale tensione non potesse essere eliminata prendendo in considerazione esclusivamente i punti di vista delle esigenze economiche o esclusivamente i punti di vista delle esigenze di tranquillità.

DIBATTITO: CONTROVERSIE AMBIENTALI

La prestazione di mediazione fornita ha dirottato sulla ricerca di soluzioni la creatività e l'energia investite nella realizzazione dei blocchi, instaurando un rapporto costruttivo con i conflitti. Così come ci sono innumerevoli possibilità per erigere dei blocchi così ci sono innumerevoli possibilità per superarli.

Cercare insieme delle soluzioni è stata un'impresa ardua. Per le parti coinvolte, si trattava di sacrificare i propri interessi per la ricerca di soluzioni comuni a vantaggio dell'intera comunità. Il presupposto era che:

- fossero presi sul serio tutti gli argomenti e le istanze;
- fosse realizzata la *fairness* nelle relazioni e nelle soluzioni.

I risultati comprendono un contratto parziale (giuridicamente non vincolante) nell'anno 2004 e, nell'anno 2005, un riepilogo, giuridicamente non vincolante, e dichiarazioni di stipulazione degli interessati nonché un pacchetto di contratti giuridicamente vincolanti. Gli accordi giuridicamente vincolanti tra le parti contrattuali ovviamente non contengono interventi sulla gestione della sovranità (ossia sul diritto pubblico).

Le aspettative circa i risultati vengono misurate anche in una dimensione temporale. Sviluppi cinquantennali hanno creato conflitti che

sono stati trattati in processi di mediazione della durata di cinque anni. Una parte dei conflitti è stata sistemata con accordi concreti entro il giugno 2005. Alcuni conflitti superano l'ambito di quanto risolvibile dalle parti coinvolte nella mediazione – un processo a breve termine sull'asse temporale rispetto allo sviluppo della situazione. Sono stati quindi citati anche temi per cui non era possibile definire soluzioni concrete nell'immediato o comunque non del tutto, a fronte di un futuro incerto in termini di possibilità di sviluppo e imprevedibilità.

Nell'esigenza di concordare regole sostenibili, rientra anche la responsabilità comune dello sviluppo futuro. Esercitare tale responsabilità significa prevedere un processo che in futuro consenta un rapporto costruttivo con i conflitti. È ormai notorio che, sul lungo periodo, le soluzioni puramente tecniche, puramente giuridiche, puramente economiche o puramente orientate alle esigenze non sono stabili. La nuova qualità risiede nell'approccio: lo sviluppo sostenibile inteso non più come un risultato da decidere una volta per tutte, ma come un processo comune, a lungo termine e partecipativo.

Non tutti hanno la stessa quota di "utile". Per ciascuna delle parti coinvolte, un parametro per la valutazione dell'utile è scaturito dal confronto della mediazione con i possibili risultati della

procedura di valutazione di impatto ambientale (V.I.A.). Infine, ci si chiede se il risultato compensa la spesa. Considerando e valutando la dimensione del conflitto in una situazione senza mediazione, le parti coinvolte rispondono decisamente di sì. La spesa sembra a prima vista enorme, soprattutto se giudicata sul breve periodo. Un effetto economico a lungo termine non è disponibile. Gli interessati hanno fatto un investimento nel loro futuro, che ha buone prospettive di "redditività".

Può fungere da termine di paragone il progetto "Semmering-Basistunnel", un tratto ferroviario in Austria: la progettazione preliminare fu avviata negli anni Ottanta, l'autorizzazione dei lavori preliminari e l'inizio dei lavori della galleria di sondaggio ebbero luogo agli inizi degli anni Novanta; nel 1998 il progetto fu bloccato e furono presentati ricorsi al tribunale amministrativo; tra il 1998 e il 2001 vi furono alcune udienze; nel 2002 fu presentato il piano di traffico generale con l'inizio dei lavori della galleria previsto per il 2007; nel 2005 il progetto venne ritirato. Il Ministero competente ha calcolato che le spese accumulate fino al 2005 ammontano a 93 milioni di Euro. Dovrà essere realizzato un nuovo progetto, di costo stimato di 1,2 miliardi di Euroⁱⁱⁱ.

Anche se nel caso di Vienna, per le parti coinvolte la "mediazione era l'unico

DIBATTITO: CONTROVERSIE AMBIENTALI

modo per gettare dei ponti tra gli opposti interessi^{iv}, in qualità di mediatrice desidero invitare alla cautela: la

mediazione non è una panacea né può essere applicata in ogni circostanza. Se, tuttavia, i presupposti

sono soddisfatti, si dischiudono delle opportunità per tutte le parti interessate.

DIBATTITO: CONTROVERSIE AMBIENTALI

Le dieci lezioni imparate per future mediazioni di successo

1. Partecipazione tramite mediazione. La partecipazione tramite mediazione è faticosa ma proficua. La mediazione funziona – anche su larga scala. Dischiude opportunità utilizzabili dagli interessati. È opportuno iniziare una mediazione soltanto nel caso in cui siano soddisfatti i presupposti di base (libera volontà, unione lavorativa, volontà di collaborazione);
2. Mediazione nel settore pubblico. Nel settore pubblico la mediazione rappresenta un ampliamento delle possibilità per la gestione dei conflitti in ambito giuridico. Gli esperti esterni che hanno una posizione “neutrale”, o almeno accettata da tutti, devono offrire supporto scientifico / specialistico per temi complessi.
3. Mediazione come processo. La mediazione deve essere intesa come un processo dinamico da adeguare di volta in volta al conflitto specifico. Questo processo non si svolge in modo casuale o intuitivo ma viene condotto da (un) terzo esterno imparziale, sulla base dell’esperienza e delle conoscenze scientifiche. Per un processo di successo, esistono fattori di successo, limiti e presupposti ben definiti, tra cui l’impegno volontario, leale e duraturo anche nelle fasi difficili e una visione comune per il lavoro nella mediazione.
4. Tempo nella mediazione. La mediazione necessita di tempo. Un accordo è come un punto sulla linea del tempo. Dopo vi sono nuove sfide. Nella mediazione è nata una nuova cultura per la gestione dei conflitti.
5. Fairness e responsabilità. Un processo trasparente ha opportunità, un processo “alibi” è condannato al fallimento. La fairness nel processo è il fondamento per la fairness delle soluzioni oggettive. La codeterminazione è intimamente collegata all’assunzione di responsabilità. Ciò vale anche per la responsabilità propria nel processo e per i risultati. La “ownership” resta alle parti coinvolte. I partecipanti al processo necessitano, anche durante il processo stesso, di successi rappresentabili all’esterno, in modo da potersi confermare partner contrattuali forti.
6. Accordi. Gli accordi vengono stipulati con il consenso di tutte le parti coinvolte. Questo principio è teso a tutelare le minoranze e i più deboli. Al contrario, per proteggere la maggioranza da una tirannia del veto, in situazioni eccezionali si è affermata una deroga motivata. In sede di trattativa è opportuno quanto segue:
 - perseguire trattative globali e non soluzioni singole;
 - valutare accuratamente la precisione e l’imprecisione consapevole negli accordi;
 - le soluzioni del processo consentono di gestire un futuro sconosciuto e le sue imponderabilità.
7. Pubblico. Nel settore pubblico la mediazione non può avere luogo a porte chiuse, perderebbe immediatamente di credibilità e fiducia. Trasparenza, affidabilità e pubblicità hanno un ruolo fondamentale. Si deve pianificare quando, cosa, come e a chi deve essere comunicato. Ciò funziona solo se si adottano determinate precauzioni per il ricollegamento e l’elaborazione di conflitti durante tutto il corso della mediazione.
8. Scenario della mediazione e ricollegamento. Oltre all’opinione pubblica in genere, necessitano di attenzione in particolare le parti coinvolte nella mediazione tramite i propri rappresentanti. Esse determinano il tipo di mandato ricevuto dai delegati e chi viene delegato. Ciò vale per i rappresentanti dei gestori e anche per i delegati di amministrazioni, comuni, iniziative civiche, etc. La trasmissione delle informazioni e i processi decisionali nei singoli gruppi richiedono molta

DIBATTITO: CONTROVERSIE AMBIENTALI

attenzione, eventualmente anche supporto. Anche all'interno dei gruppi nascono conflitti, la cui incidenza sul conflitto trattato nella mediazione può essere notevole.

9. Parte formale e informale del processo. Oltre alla parte formale di un processo di mediazione, si svolge inevitabilmente anche una parte informale. Entrambe le parti possono e devono essere collegate.
10. Direzione del processo. Indipendenza e imparzialità di una direzione del processo sono fattori determinanti per ottenere l'autorizzazione dai partecipanti a intervenire nelle situazioni difficili. Un altro fattore preponderante è il mantenimento della direzione del processo: la fiducia che le parti coinvolte possano raggiungere i propri obiettivi. La direzione del processo è un lavoro di squadra che richiede l'elaborazione globale degli interventi e la gestione del progetto professionale.

* Mediation .Cunsolting.BSB & Partner

NOTE:

ⁱ Tutti i verbali, le perizie, i risultati, le rassegne stampa, etc. sono disponibili alla home page del sito www.viemediation.at.

ⁱⁱ Vereinbarung über das Mediationsverfahren Flughafen Wien (Accordo sul processo di mediazione Aeroporto di Vienna), Schwechat, 1 marzo 2001.

ⁱⁱⁱFonte: Quotidiano "Der Standard" del 9 marzo 2005.

^{iv} Citazioni delle parti interessate in occasione dell'ultimo forum di mediazione, del 22 giugno 2005.