



# Quale futuro per la politica dei trasporti dopo il nuovo codice degli appalti

I quaderni di SIPoTra 1/2017

*Aprile 2017*

QUALE FUTURO PER LA POLITICA DEI TRASPORTI  
DOPO IL NUOVO CODICE DEGLI APPALTI

*Aprile 2017*

## Presentazione

Questo “Quaderno S.I.Po.Tra.” raccoglie le relazioni presentate al Convegno “Quale futuro per la politica dei trasporti dopo il nuovo codice degli appalti”, organizzato dall’Associazione e tenutosi a Roma nella sede del CNEL, il 14 Dicembre 2016.

Con questa iniziativa la Società Italiana di Politica dei Trasporti ha inteso offrire un’occasione di confronto e approfondimento su alcune novità introdotte dal nuovo codice degli appalti (Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50), connesse alla pianificazione e programmazione delle infrastrutture e dei trasporti, fornendo anche proposte di correttivi e orientamenti per i decreti attuativi al quale lo stesso codice rimanda. Va sottolineato che da Dicembre ad oggi, il Governo, avvalendosi della facoltà prevista dalla ‘legge delega’, ha adottato una serie di disposizioni correttive ed integrative del Codice, mirate a perfezionare l’impianto normativo senza intaccarlo, con lo scopo di migliorarne l’omogeneità, la chiarezza e l’adeguatezza. I contenuti delle relazioni incluse in questo quaderno, pertanto, riflettono il punto di vista degli autori rispetto allo stato della norma, alla data del convegno.<sup>1</sup>

I temi di approfondimento, che corrispondono alle sessioni in cui si è articolato il convegno, sono la pianificazione e la programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del paese (Artt. 200 e 201), ivi inclusi gli strumenti tecnici per le analisi dei fabbisogni e di convenienza economico-finanziaria, e gli aspetti normativi legati alla gestione del transitorio (Art. 216). Sono altresì discusse le novità introdotte dal codice relative ai livelli della progettazione degli appalti (Art. 23) ed alla partecipazione di portatori di interessi nel processo decisionale (dibattito pubblico) (Art.22).

Il Codice individua due strumenti fondamentali per la pianificazione e la programmazione delle opere strategiche: il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) che deve indicare le politiche, gli obiettivi e le strategie rispetto ai quali motivare la scelta delle opere, e il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) da aggiornare ogni tre anni, che integra tutti i programmi esistenti nelle opere pubbliche in coerenza con i gli obiettivi strategici e nel rispetto dei vincoli di spesa. L’allegato Infrastrutture al DEF 2016 rappresenta il primo passo del Governo per intraprendere un percorso di rinnovamento della politica delle infrastrutture in Italia, riportando al centro del processo valutativo l’analisi della domanda e dei fabbisogni infrastrutturali, e la valutazione ex-ante delle opere: non più l’elenco di opere del Piano di Infrastrutture Strategiche (PIS) previsto dalla Legge Obiettivo, ma un processo che a partire dagli obiettivi e dalle strategie per le infrastrutture in Italia, seleziona le priorità secondo criteri oggettivi di utilità economica e sociale, in coerenza con gli obiettivi prefissati. I contributi della prima parte di questo Quaderno sviluppano alcune opzioni metodologiche e approfondiscono i possibili approcci procedurali, traendo spunto dalla migliore

---

<sup>1</sup> Dopo una fase consultiva, il Consiglio dei Ministri ha trasmesso il decreto correttivo, per i previsti pareri, al Consiglio di Stato (parere reso il 30/03/2017), alle Commissioni parlamentari e alla Conferenza unificata (parere reso il 30/03/2017). In base all’art. 1, comma 8, della L. delega 11/2016, la delega per l’emanazione del provvedimento in esame scade il 19/04/2017, data entro la quale il decreto deve essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

esperienza internazionale e dalle linee di ricerca in materia di previsioni economiche sviluppate presso primarie istituzioni pubbliche.

La seconda parte del quaderno propone alcuni approfondimenti sul dibattito pubblico. I temi trattati riguardano i profili giuridici e le modalità di gestione del dibattito pubblico, nonché la presentazione di due recenti esperienze svolte in Italia, ovvero il dibattito sul passante di Bologna e sul Terzo Valico dei Giovi.

## Note sugli autori



**Pierluigi Coppola** è professore associato dell'Università di Roma "Tor Vergata" e docente del corso sui modelli avanzati di simulazione delle reti di trasporto presso il Massachusetts Institute of Technology. L'attività di ricerca è svolta prevalentemente nel campo della teoria dei sistemi di trasporto ed, in particolare, nei settori della previsione della domanda di mobilità, della valutazione degli impatti socio-economico-territoriali delle infrastrutture dei trasporti, nonché dei modelli d'assegnazione dinamica alle reti di trasporto. E' stato responsabile scientifico di Progetti di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) ed ha collaborato, in Olanda e Spagna, a ricerche finanziate dalla Commissione Europea, sulla mobilità sostenibile e sui Sistemi di Trasporto Intelligenti (ITS). È autore di oltre 80 lavori scientifici pubblicati su riviste ed atti di convegni, nazionali ed esteri. Il prof. Coppola è chairman del Board of Directors dell'Association for European Transport (AET) ed esperto di alta consulenza presso la struttura tecnica di missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.



**Marco Ponti** E' stato professore ordinario di Economia Applicata al Politecnico di Milano, dove tuttora insegna e svolge attività di ricerca. È stato un esperto di due Piani Generali dei Trasporti, e del CIPE (NARS), per il settore autostradale ed aeroportuale. È stato consigliere economico e consulente di diversi ministri dei trasporti, consulente della Banca Mondiale, delle Ferrovie dello Stato, della Commissione Europea, dell'OCSE, di Federtrasporto (Confindustria), di Ansaldo Trasporti. Ha lavorato come esperto in 17 paesi in via di sviluppo. E' stato amministratore di due società pubbliche di trasporto, ENAV (controllo del traffico aereo), e ACTV (trasporti urbani). E' membro del comitato scientifico della WCTRS (World Conference of Transport Reserch Society), di cui è responsabile della sezione "Regolazione economica". E' presidente della TRT srl, società di ingegneria. Scrive regolarmente di trasporti su diversi periodici italiani e stranieri.



**Stefano Maiolo.** Economista, componente del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Lazio, già dipendente presso il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica oggi Agenzia per la Coesione Territoriale. Si è laureato in Economia e ha conseguito il dottorato di Ricerca in "Banca e Finanza" presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", dove tutt'ora insegna metodi e tecniche di valutazione in economia e finanza. Esperto presso vari Enti e imprese private e autore di lavori e pubblicazioni in materia di: formulazione di piani, programmi e progetti; valutazione degli investimenti pubblici e privati; partenariato pubblico-privato; prezzi ombra e sviluppo economico.



**Anna Donati,** Anna Donati, ambientalista, è esperta di mobilità sostenibile ed infrastrutture di trasporto.

Collabora con il Gruppo Mobilità Sostenibile Kyoto Club ed ha scritto insieme a Francesco Petracchini, il libro "Muoversi in città. Idee ed esperienze per la mobilità nuova in Italia", Edizioni Ambiente 2015. Ha lavorato al WWF Italia come responsabile trasporti e come Direttore Generale di ACAM, l'agenzia della regione Campania per la mobilità. E' stata Assessore alla Mobilità del

Comune di Bologna negli anni '90 ed Assessore alla mobilità ed infrastrutture del Comune di Napoli nel 2011-13. Eletta in Parlamento per i Verdi e l'Ulivo, si è occupata di mobilità urbana, dei servizi per i pendolari e di infrastrutture di trasporto. Ha fatto parte del Consiglio di Amministrazione delle Ferrovie dello Stato nel triennio 1998-2001. Insieme al tema mobilità e trasporti è interessata alle politiche territoriali ed alle città, alla pianificazione e valutazione ambientale, nonché al tema delle regole e procedure legate al nuovo Codice degli Appalti. Collabora per la crescita della mobilità dolce e presiede il Comitato Scientifico della Rete Mobilità Nuova.



**Piero Rubino** Laureatosi in Economia e Commercio presso la LUISS nel 1980 con una tesi dedicata a un modello settoriale dell'industria italiana, ha perfezionato gli studi economici nel Regno Unito presso le Università di Southampton e di Oxford. Si occupa di analisi economica fin dai primi anni ottanta, avendo operato presso l'ISAE (allora ISCO), il Servizio Studi della Banca d'Italia e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas. Dal 2002 al 2015 è stato Componente dell'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici. È stato membro del Nucleo per l'Attuazione e la Regolazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS) del CIPE. Dal settembre del 2015 è coordinatore dell'Area Infrastrutture ed Ambiente del Nucleo di Valutazione ed Analisi per la Programmazione (NUVAP), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. I suoi interessi professionali vertono principalmente sulla liberalizzazione e la regolazione dei servizi a rete, la valutazione dei progetti infrastrutturali, l'economia dell'ambiente e la finanza pubblica. È autore di alcuni saggi su queste tematiche. Svolge occasionale attività accademica presso le Università di Urbino (Carlo Bo), Napoli (Federico II) e Roma (Tor Vergata).



**Agostino Cappelli** Professore Ordinario di Ingegneria dei Trasporti dal 1994 allo IUAV di Venezia. Docente di Ingegneria dei Trasporti nel corso di laurea triennale e nel corso di Laurea Magistrale in Architettura e Culture del Progetto. Dal 2003 Vice direttore e dal 2006 al 2009 Direttore del Dipartimento di Urbanistica e membro del Senato Accademico di IUAV. Dal 2009 a tutt'oggi Coordinatore dell'Unità di Ricerca "Trasporti, Territorio e Logistica". Dal 2009 al 2012 Membro della Giunta del Dipartimento IUAV Ricerche. Dal 2012 a tutt'oggi Vice Direttore del Dipartimento Culture del Progetto. Dal 2013 al 2016 Vice presidente della Società Italia dei Docenti dei Trasporti (SIDT) con delega alle relazioni esterne. Presidente della Commissione di Ateneo per la Modifica dello Statuto di IUAV (2016/2017). Nel 2014 membro esperto della Quinta Sezione (trasporti) del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Membro del Consiglio Direttivo di Sipotra dal 2016. Socio Ordinario del Collegio Ingegneri Ferroviari Italiani (CIFI) dal 1978 e socio della Società Italiana degli Economisti dei Trasporti (dal 2014). Coordinatore scientifico di rilevanti progetti di ricerca nel settore trasporti in sede nazionale (PRIN), Europea e con contratti di ricerca con Enti Pubblici Italiani (RFI, FSI, ANAS, Autorità portuale di Venezia, etc). Autore o editore di 7 libri sulla pianificazione e progettazione dei sistemi di trasporto e di circa 120 pubblicazioni scientifiche in sedi nazionali ed internazionali.



**Patrizia Malgieri**, laureata in architettura e dottore di ricerca in pianificazione territoriale. Esperta di pianificazione dei trasporti e delle politiche di mobilità urbana. Ha partecipato alla redazione di strumenti di pianificazione della mobilità e dei trasporti, si occupa di pianificazione-programmazione e regolazione dei servizi di trasporto pubblico locale e di valutazione delle politiche di mobilità nell'ambito di progetti di ricerca europei, fornendo raccomandazioni per l'implementazione delle politiche di mobilità sostenibile (nell'ambito del Programma Civitas e degli studi per il Parlamento Europeo). Ha collaborato alla stesura delle Linee Guida dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile della Commissione Europea (Eltis), promuovendone la diffusione e l'applicazione in ambito nazionale. E' stata membro della giuria per l'assegnazione del premio SUMP (Sustainable Urban Mobility Plan) Award 2015 della campagna europea -do the right mix-. Ha collaborato alla redazione dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile di: Milano, Parma, Prato, Padova, Alessandria. E' stata membro del Comitato scientifico del PUMS di Milano. Dal 2000 al 2010 è stata docente di pianificazione dei trasporti presso il Politecnico di Milano. Dal 1995 è socio di TRT. Dal 2016 è membro del CdA (vice presidente) dell'Agenzia del TPL di Milano, Monza e Brianza, Pavia e Lodi.



**Maria Rosa Vittadini**, laureata in Architettura presso il Politecnico di Milano nel 1971, è professore associato del raggruppamento disciplinare Tecnica e pianificazione urbanistica presso la Facoltà di Architettura della Università Iuav di Venezia.

Dal settembre 2007 al maggio 2008 è stata Coordinatore della sottocommissione VAS nell'ambito della Commissione Tecnica di Verifica per l'Impatto Ambientale – VIA e VAS del Ministero dell'ambiente e della difesa

del territorio italiano.

Dal 1988 al 2002 è stata Direttore Generale del Servizio Valutazione dell'impatto Ambientale (VIA) del Ministero dell'ambiente.

Da molti anni si occupa, singolarmente o in collaborazione con i principali esperti dei diversi settori, di lavori professionali e di ricerca per Enti pubblici ed Amministrazioni locali, in materia di metodi e tecniche di valutazione ambientale e in materia di pianificazione dei trasporti e del territorio. Come esperta di Valutazione ambientale è stata incaricata del Piano Integrato di Azione Ambientale della Regione Val d'Aosta e della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) del Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Milano. È stata consulente per la VAS del PTCP di Venezia e del Piano d'ambito ottimale per la gestione delle acque della provincia di Venezia.

È stata, tra l'altro, membro del Comitato scientifico della ricerca comunitaria Interreg ENPLAN per la redazione di linee guida per l'applicazione della VAS; consulente del Ministero dell'Ambiente per la redazione del Piano Decennale dell'Ambiente per il settore dei trasporti (1991), incaricata dall'Istituto di Ricerche Sociali (Milano) della ricerca "Esternezzazioni ambientali dei trasporti"; incaricata dall'IRER della ricerca "Scenari di domanda e di offerta di trasporto attraverso l'arco alpino" (1990); per l'Environment Directorate dell'OECD è stata co-responsabile del caso italiano nel rapporto internazionale sul tema dei "Fallimenti del mercato e dell'intervento pubblico nel settore dei trasporti con riguardo all'impatto sull'ambiente" (1989).



**Luigi Bobbio**, è stato professore ordinario di analisi delle politiche pubbliche presso l'Università di Torino. I suoi principali interessi di ricerca riguardano: politiche territoriali e ambientali, governo locale, governance multilivello, conflitti ambientali, coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche, teoria e pratica della democrazia deliberativa. Ha gestito numerosi processi partecipativi e deliberativi, tra cui il primo dibattito pubblico svolto in Italia su una grande

infrastruttura: la gronda di ponente di Genova. Ha recentemente pubblicato: *La qualità della deliberazione* (Carocci 2013), *I media e le politiche pubbliche* (Il Mulino 2015, con Franca Roncarolo)



**Daniela Anselmi**, laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Genova, è iscritta all'Albo degli Avvocati e all'Albo Cassazionisti. Dal 1984 al 2013 ha collaborato con lo Studio Legale Acquarone, del quale è stata partner fondatore dal 1996, anno di costituzione della relativa Associazione Professionale.

I principali campi di attività sono il diritto amministrativo ed il diritto civile, con particolare riguardo ai seguenti settori: lavori pubblici, forniture, servizi e settori esclusi, servizi pubblici locali, ambiente, pubblico impiego, nonché accordi e convenzioni tra Amministrazioni e tra le medesime e i soggetti privati.

È consulente di enti privati e pubblici di importanti società miste nel settore idrico, nonché di holding italiane e straniere e nel settore delle telecomunicazioni e petrolifero.

Ha una consolidata esperienza nel campo dell'arbitrato, esplicando la propria attività sia attraverso la gestione contenziosa di controversie sottoposte ad arbitrato per conto dei clienti, sia nell'assunzione di incarichi in qualità di arbitro.

Ha partecipato, in qualità di relatore, a numerosi convegni in materia di contratti pubblici, ambiente ed inquinamento.

Nel luglio 2013 ha partecipato in qualità di docente al Master Anti-trust e Regolazione dei Mercati presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

È membro di diversi gruppi di lavoro organizzati da ASTRID in materia di servizi pubblici.

È presidente dell'Associazione Avvocati Amministrativisti Liguri, che riunisce tutti gli avvocati amministrativisti della Liguria e cura per la predetta associazione diverse iniziative di formazione. Dal 19 Febbraio 2014 è membro del Direttivo dell'Unione Nazionale Avvocati Amministrativisti.



**Roberto Zucchetti** Nato a Milano nel 1950, si è laureato in Economia e Commercio all'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Svolge attività professionale come esperto di economia dei trasporti, fornendo assistenza tecnica nei processi decisionali per lo sviluppo dei sistemi e delle infrastrutture di trasporto, realizzando analisi di fattibilità economico - finanziaria di grandi progetti infrastrutturali, mediante tecniche di analisi della domanda, analisi finanziaria e analisi costi benefici.

Dal 2015 è consulente della Presidenza del Consiglio dei Ministri con un incarico a supporto del Commissario Straordinario del Governo per l'asse ferroviario Torino Lione.

Dal 1995 è professore a contratto presso l'università Luigi Bocconi di Milano, dove insegna economia dei trasporti nell'ambito del Master in Economia e Management dei Trasporti, della logistica e delle Infrastrutture (MEMIT) e dove coordina l'area di ricerca "Economia dei Trasporti" presso il "Centro di Ricerca in Economia Regionale, dei Trasporti e del Turismo" (CERTeT).

È tra i fondatori della società di ricerca e consulenza Gruppo CLAS spa, della quale è stato amministratore delegato e presidente fino al 2014 e con la quale continua a collaborare per l'attività di consulting nel settore dei trasporti.

Ha avuto esperienze di management, come consigliere di amministrazione di Ferrovie Nord Milano spa e presidente di FNM-Autoservizi spa negli anni dal 1998 al 2003. Impegnato nell'amministrazione della propria città, Rho, è stato prima consigliere comunale e poi sindaco dal 2007 al 2010.



**Iolanda Romano** Da inizio 2016 è commissario straordinario di governo per il Terzo Valico. Dottore di ricerca in politiche pubbliche del territorio, è esperta di processi decisionali inclusivi con competenze specifiche in comunicazione, mediazione dei conflitti pubblici e tecniche di progettazione partecipata. È fondatrice di Avventura Urbana, di cui è stata presidente dal 1992 a gennaio 2016 e di cui è attualmente socia. Da anni è impegnata nella promozione della mediazione dei conflitti e del dibattito pubblico, ha condotto molti progetti in

Italia e all'estero e ha contribuito a introdurre nel nostro paese alcune delle tecniche più innovative nel campo dei processi decisionali inclusivi: Planning for Real, Giurie di cittadini, Electronic Town Meeting, Deliberative Polling, Future Search Conference e Ost, Open Space Technology. Svolge anche attività di formazione nelle principali università e centri di formazione in Italia e all'estero.



**Alessandro Delpiano** Nato nel 1969, si laurea a Bologna nel 1996 in Ingegneria Civile. Da subito inizia ad occuparsi di pianificazione territoriale, urbanistica e della mobilità. Oggi è il Direttore dell'Area Pianificazione Territoriale della Città Metropolitana di Bologna per la quale, fra le altre cose, ha curato il Piano della Mobilità e il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, considerato uno degli strumenti di governo del territorio più innovati nel panorama europeo. E' il coordinatore tecnico del Piano Strategico

Metropolitano di Bologna. E' stato il coordinatore tecnico del Comitato Nodo Ferroviario di Bologna. Ha svolto funzioni di general manager di progetti europei in relazione a aeroporti e ferrovie. E' stato consulente di numerose istituzioni nazionali e locali. E' docente presso il Master in Desarrollo Urbano della Università Politecnica di Barcellona. Ha svolto attività di docenza presso atenei italiani (Bologna, Ferrara, Napoli, Roma) e stranieri, Barcellona (E), Cornell (NY-USA), Grenoble (F). E' stato membro del Consiglio Nazionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica. E' autore e curatore di numerose pubblicazioni su riviste e libri specializzati e sulla stampa divulgativa.



**Lucia Ferroni**, laureatasi in Architettura presso l'Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" è funzionario dipendente presso la Città Metropolitana di Bologna dove si occupa di pianificazione strategica e territoriale con particolare riferimento alla pianificazione dei trasporti e all'applicazione dei modelli di simulazione delle reti di trasporto. Si è occupata della risoluzione progettuale del nodo autostradale bolognese sin dai primi studi di fattibilità a partire dagli anni duemila.

## INDICE

<i>Pianificazione programmazione progettazione e partecipazione nel Nuovo Codice degli Appalti</i> di Pierluigi Coppola	11
<b>LA PIANIFICAZIONE E LA VALUTAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE</b>	
<i>I principali progetti ferroviari del “Programma infrastrutture strategiche”</i> di Marco Ponti	22
<i>Le linee guida per la valutazione ex ante degli investimenti pubblici nel d.lgs 228/2011 e nel Nuovo Codice. Stato dell’arte, l’esperienza dei Grandi progetti comunitari, alcune evidenze</i> di Stefano Maiolo	30
<i>Verso un apolitica dei trasporti sostenibili. La difficoltà del regime transitorio in corso sulle grandi opere</i> di Anna Donati	41
<i>Previsioni macro-economiche e valutazione dei fabbisogni infrastrutturali: una sinergia è possibile</i> di Piero Rubino	49
<i>Gli strumenti: le banche dati di domanda ed offerta e i modelli del SIMPT</i> di Agostino Cappelli	58
<i>La dimensione urbana: gli strumenti di valutazione nei Piani urbani per la mobilità sostenibile</i> di Patrizia Malgieri	65
<i>Quale valutazione ambientale per una nuova pianificazione dei trasporti?</i> di Maria Rosa Vittadini	73
<b>IL DIBATTITO PUBBLICO</b>	
<i>Le virtù del dibattito pubblico</i> di Luigi Bobbio	87
<i>Il dibattito pubblico: profili giuridici</i> di Daniela Anselmi	93
<i>Introduzione del “Dibattito pubblico” in Italia: obiettivi, rischi e proposte operative</i> di Roberto Zucchetti	102
<i>Il commissario del Terzo valico: un processo di dialogo con il territorio</i> di Iolanda Romano	107
<i>Quale via per il Dibattito pubblico? Il caso del Passante di Bologna</i> di Alessandro Delpiano e Lucia Ferroni	116

# PIANIFICAZIONE PROGRAMMAZIONE PROGETTAZIONE E PARTECIPAZIONE NEL NUOVO CODICE APPALTI

di Pierluigi Coppola, *Università di Roma 'Tor Vergata' e SIPoTra*

Il Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. nuovo codice appalti) presenta importanti novità non solo sulle procedure di affidamento dei lavori pubblici, ma anche su alcuni aspetti di specifico interesse per il settore dei trasporti, legati alla pianificazione, alla programmazione ed alla progettazione delle infrastrutture. In particolare il nuovo codice assume il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), quali principali strumenti di pianificazione e programmazione delle infrastrutture prioritarie per lo sviluppo del Paese (Art. 201) e modifica i livelli di progettazione, introducendo il progetto di fattibilità (Art. 23). Introduce (Art. 22), inoltre, il dibattito pubblico per la trasparenza e la partecipazione dei portatori d'interesse nel processo decisionale.

Nel seguito vengono approfonditi questi aspetti e si descrivono le prime azioni del Governo verso la nuova fase di realizzazione delle infrastrutture in Italia, ad un anno dall'entrata in vigore del nuovo codice. Vengono, infine, discussi alcuni elementi di criticità nel passaggio dalla procedura ormai superata della legge n. 443/2001, comunemente nota come "Legge Obiettivo", alla nuova fase.

## **1. PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE IN ITALIA**

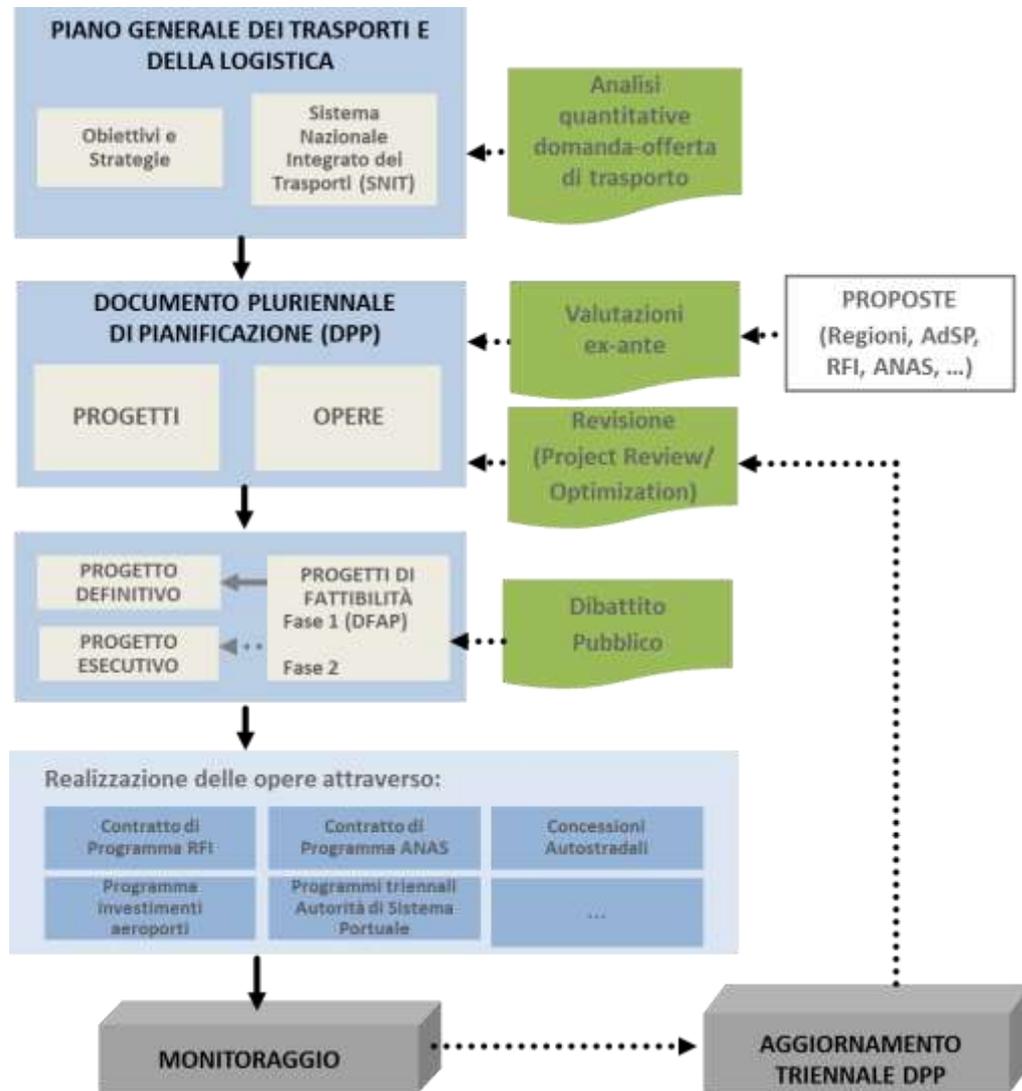
La pianificazione e programmazione delle infrastrutture, nell'ultimo quindicennio, è stata caratterizzata dalla totale assenza di un quadro unitario nazionale che ha favorito scelte orientate al compromesso tra interessi locali (Regioni) e nazionali (Amministrazioni Centrali), e il ricorso sempre più frequente a procedure straordinarie e decreti legislativi concepiti per rispondere alle esigenze del momento, senza alcuna prospettiva di lungo periodo. Ciò ha comportato una frammentazione degli investimenti pubblici in centinaia di progetti (molti dei quali privi di carattere strategico) ed un'allocazione non efficiente né razionale delle scarse risorse disponibili, con il risultato che i lavori in corso procedono a rilento e il numero delle opere incompiute è in aumento.

I recenti sviluppi del quadro normativo concernente la pianificazione nazionale delle infrastrutture, in primis la riforma del Codice degli Appalti, pone le premesse per un cambiamento verso un approccio non più orientato agli "elenchi" (di opere) e alle "procedure straordinarie", ma ispirato ad una visione sistemica, organica e coerente con gli obiettivi di sviluppo del Paese. Al fine di individuare le infrastrutture e gli insediamenti prioritari, il Codice individua i seguenti strumenti di pianificazione e programmazione generale (Figura 1):

- il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL);

- il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), di cui al D. Lgs. 29 Settembre 2011, n. 228.

Figura 1 – Il processo di pianificazione e programmazione delle infrastrutture delineato dal Codice.



Il PGTL e il DPP sono redatti (anche ai sensi del Decreto Legislativo n. 228, Art. 8) in base alle metodologie messe a punto nelle linee guida per la valutazione degli investimenti pubblici del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT). Esse contengono, infatti:

- la metodologia per valutazione ex-ante dei fabbisogni infrastrutturali
- la metodologia per la valutazione ex-ante delle singole opere
- i criteri di selezione delle opere da finanziare
- la metodologia per la valutazione ex-post.

Il 1 Dicembre 2016, il MIT ha trasmesso al CIPE per la relativa presa d'atto una prima versione delle Linee Guida, di cui si anticipano di seguito i principali elementi di novità, in attesa decreto ministeriale di adozione.

### *1.1. La pianificazione delle infrastrutture e dei trasporti: il PGTL*

Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché gli indirizzi per lo sviluppo infrastrutturale del Paese. Di fatto, il PGTL è lo strumento tecnico che traduce la visione politica (obiettivi e strategie) in un sistema unitario di infrastrutture e indirizzi di policy per la mobilità nazionale. Pur avendo una così rilevante valenza strategica, l'ultimo PGTL in Italia risale al 2001. I principi, gli obiettivi e le strategie di quel PGTL sono stati, inoltre, disattesi e immediatamente superati dalle procedure introdotte dalla "Legge Obiettivo", che, concepita per semplificare e velocizzare le procedure relative ad alcuni grandi progetti infrastrutturali, si è tradotta di fatto in una lunghissima lista di opere, disomogenee e solo formalmente coerenti con il PGTL.

L'allegato Infrastrutture al DEF 2016, "Connettere L'Italia", è il primo passo verso l'aggiornamento del PGTL. Qui sono definiti i nuovi obiettivi e le strategie per le infrastrutture di trasporto e della logistica. L'allegato 2016, a differenza dei precedenti, non presenta più un elenco di opere, ovvero l'aggiornamento del Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS), ma definisce gli obiettivi delle politiche di mobilità delle persone e delle merci: la sostenibilità ambientale, l'accessibilità verso l'Europa e il Mediterraneo, la coesione sociale e l'inclusione delle aree marginali, lo sviluppo delle aree metropolitane e dei poli turistici, il sostegno alle politiche industriali di filiera. Individua, inoltre, quattro strategie per il raggiungimento di tali obiettivi:

1. realizzare infrastrutture utili, snelle e condivise, ovvero selezionate secondo criteri di massima efficienza economica e sociale, evitando sprechi di risorse e riducendo i tempi di realizzazione (lean); condivise, attraverso forme di consultazione pubblica e coinvolgimento degli stakeholder nel processo decisionale;
2. incentivare l'inter-modalità attraverso la "Cura del Ferro", caratterizzata dallo sviluppo di raccordi di connessione delle ferrovie esistenti con i porti e gli aeroporti, dal completamento della rete ad alta velocità e dallo sviluppo di sistemi di metropolitana regionali e sistemi di trasporto rapido di massa nelle grandi urbane;
3. Investire in manutenzione e valorizzazione del patrimonio infrastrutturale esistente;
4. Incentivare lo sviluppo della mobilità sostenibile, soprattutto in ambito urbano.

Alcune di queste strategie hanno già trovato attuazione nell'aggiornamento dei contratti di programma ANAS ed RFI, in cui una gran parte delle risorse è destinata alla manutenzione delle infrastrutture esistenti e allo sviluppo delle tecnologie applicate per migliorare gli standard di prestazione e sicurezza delle strade e delle ferrovie. Altri esempi di politiche messe in campo per dare attuazione alle suddette strategie, riguardano la riforma del settore della portualità, gli incentivi per il trasporto delle merci su ferro (Ferrobonus) e via mare (Marebouns), le linee guida per i Piani Urbani della Mobilità Sostenibile (PUMS) e, non ultimo, la pubblicazione delle Linee Guida per la valutazione degli investimenti pubblici finalizzate alla redazione dei progetti di fattibilità e del primo DPP.

Il PGTL, in accordo con gli obiettivi e strategie individuerà i fabbisogni infrastrutturali coerentemente con la visione del Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT). Lo SNIT è l'insieme delle infrastrutture sulle quali si effettuano servizi di interesse nazionale ed internazionale;

fornisce la struttura portante delle infrastrutture di trasporto su cui progettare l'offerta dei servizi di mobilità delle persone e delle merci . Le linee guida introducono una metodologia fortemente improntata all'analisi quantitativa della domanda e dell'offerta di trasporto per la valutazione ex-ante dei fabbisogni infrastrutturali. L'obiettivo, da una parte, è quello di definire scenari tendenziali di evoluzione del contesto socio-economico e demografico da usare come base di riferimento comune per le previsioni di domanda e gli studi di traffico, e, dall'altra, di individuare scenari di offerta di trasporto che includano quelle opere che è plausibile assumere in esercizio all'orizzonte temporale di analisi e che, dal punto di vista tecnologico-gestionale (ad esempio rispetto alle tecnologie implementate o ai profili tariffari) siano in linea con i trend e gli indirizzi politici attesi.

E' necessario, quindi, disporre di un quadro conoscitivo condiviso, basato su metodi quantitativi di analisi, e di strumenti di valutazione consolidati che consentano di preveder gli impatti degli interventi da realizzare. A tal fine, le linee guida individuano nel SIMPT (Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti) il modello nazionale di simulazione del Sistema della mobilità. Tale strumento è stato poco utilizzato in passato, ma recentemente aggiornato, è stato impiegato per aggiornare gli studi di traffico nell'ambito di alcune significative project review.

### *1.2. La programmazione delle opere: il DPP*

Allo scopo di favorire una più efficace ed efficiente programmazione, caratterizzata dalla selezione delle priorità delle opere in base alla loro utilità e strategicità rispetto ai reali fabbisogni del Paese, il nuovo codice richiama il Decreto Legislativo n. 228 del 29 Dicembre 2011 in materia di valutazione degli investimenti in opere pubbliche, ed individua nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), lo strumento unitario di programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari (Parte V del codice appalti).

Il DPP del MIT, redatto con cadenza triennale, include e rende coerenti tutti i piani e programmi d'investimento di propria competenza. Si compone di tre sezioni: la prima contiene l'analisi ex-ante dei fabbisogni infrastrutturali (mutuata dal PGTL); la seconda sezione illustra la metodologia e le risultanze della procedura di selezione e valutazione delle opere da realizzare e individua le priorità d'intervento; la terza sezione definisce i criteri per la valutazione ex-post e sintetizza gli esiti delle valutazioni delle opere già realizzate.

Un primo elemento di novità riguarda la valutazione ex-ante delle singole opere. Viene proposta, infatti, una metodologia standard di valutazione delle opere (ivi compresi alcuni parametri per le previsioni della domanda, per la quantificazione dei benefici e la stima dei costi) con l'obiettivo di migliorare la qualità delle analisi, e soprattutto per ovviare ai numerosi elementi di disomogeneità nelle valutazioni (ad es. le assumptions sui tassi di crescita, sui parametri di monetizzazione degli effetti, etc.), che in passato hanno, di fatto, reso impossibile un confronto tra diversi progetti e non hanno permesso di individuare con chiarezza le priorità di investimento.

Il secondo elemento di grande novità sta nel fatto che viene esplicitata una procedura di selezione delle opere, basata non solo su indicatori di natura economica e finanziaria, ma anche su

indicatori di raggiungimento degli obiettivi strategici della politica infrastrutturale nazionale (v. “Connettere l’Italia”): non solo quindi importanza al rapporto benefici/costi, che, in linea con le linee guida europee (v. DG-REGIO), resta un criterio imprescindibile per selezionare le opere, ma anche l’utilizzo di altri indicatori che consentiranno di orientare le priorità anche verso obiettivi di natura ambientale e sociale.

Lo scenario a tendere sin qui delineato appare sufficientemente solido sotto il profilo metodologico, tuttavia le linee di azione del Codice presentano difficoltà di implementazione, e in alcuni casi problemi di consenso, non facili. Da una parte, l’elenco delle centinaia di opere che, negli ultimi quindici anni, sono state “promesse” alle popolazioni locali, ai territori, alle imprese, senza un’adeguata valutazione di utilità e di sostenibilità economico-finanziaria, richiederanno, nella fase di revisione delle decisioni già prese in passato, sforzi da parte delle amministrazioni centrali per gestire il dissenso ed evitare conflitti che potrebbero paralizzare l’attuazione del programma. Un ulteriore elemento di criticità riguarda i soggetti proponenti di nuove opere (in primis le amministrazioni locali) che per poter accedere ai finanziamenti, dovranno reperire risorse (non solo finanziarie, ma anche umane) per avviare i progetti di fattibilità. C’è infine un problema legato alle tempistiche stringenti previste dallo stesso Codice. La redazione del primo DPP è prevista entro Aprile 2017, un tempo troppo breve rispetto alla portata delle innovazioni proposte e che non permetterà l’applicazione rigorosa, da subito, di tutte le metodologie e gli strumenti previsti.

Per gestire il periodo transitorio, evitare contenziosi che potrebbero nascere per effetto di Obbligazioni Giuridiche Vincolanti (OGV) che lo Stato ha contratto con enti pubblici e privati, ma anche per mantenere impegni e dare continuità ad alcune scelte passate che seppur non condivisibili, non possono essere depennate dall’agenda politica del paese senza una attenta valutazione dei benefici e costi (non solo economici e sociali, ma anche connessi alla credibilità e alla del Paese). Il Governo ha proposto una serie di correttivi agli articoli 200 e 201 del codice, che attualmente sono in discussione alle Camere. Tali correttivi prevedono alcune deroghe per il primo DPP sia sotto il profilo procedurale che metodologico. Ad esempio, in deroga al comma 5 dell’Art.201, non si farà la call delle proposte alle Regioni e agli altri enti, ma si procederà ad una ricognizione delle opere in corso ed in particolare, di quelle opere con OGV. Inoltre, in assenza di un PGTL aggiornato, il primo DPP conterrà le linee strategiche e gli indirizzi per il settore dei trasporti e delle infrastrutture con un elenco degli interventi per soddisfare i fabbisogni infrastrutturali immediati e per aggiornare lo SNIT.

D’altra parte anche le Linee Guida prevedono una “procedura semplificata di prima attuazione”, che prevede un doppio livello di valutazione. Il primo livello si basa su indicatori che riguardano:

- la maturità progettuale (ovvero l’appaltabilità dei lavori nel breve periodo) da valutarsi in base al livello di progettazione (definitivo o esecutivo), l’esistenza di una valutazione di impatto ambientale (VIA); lo stato di avanzamento delle richieste di autorizzazioni e/o espropri;
- l’attualità delle analisi incluse nelle proposte progettuali;
- la percentuale di completamento (per opere in corso di realizzazione);
- la quota di finanziamento acquisita (o acquisibile con certezza), in qualsiasi forma.

Il secondo livello di valutazione si basa, invece, su indicatori quantitativi e qualitativi legati agli obiettivi e alle strategie della politica nazionale dei trasporti, individuate nel già citato documento “Connettere l’Italia”.

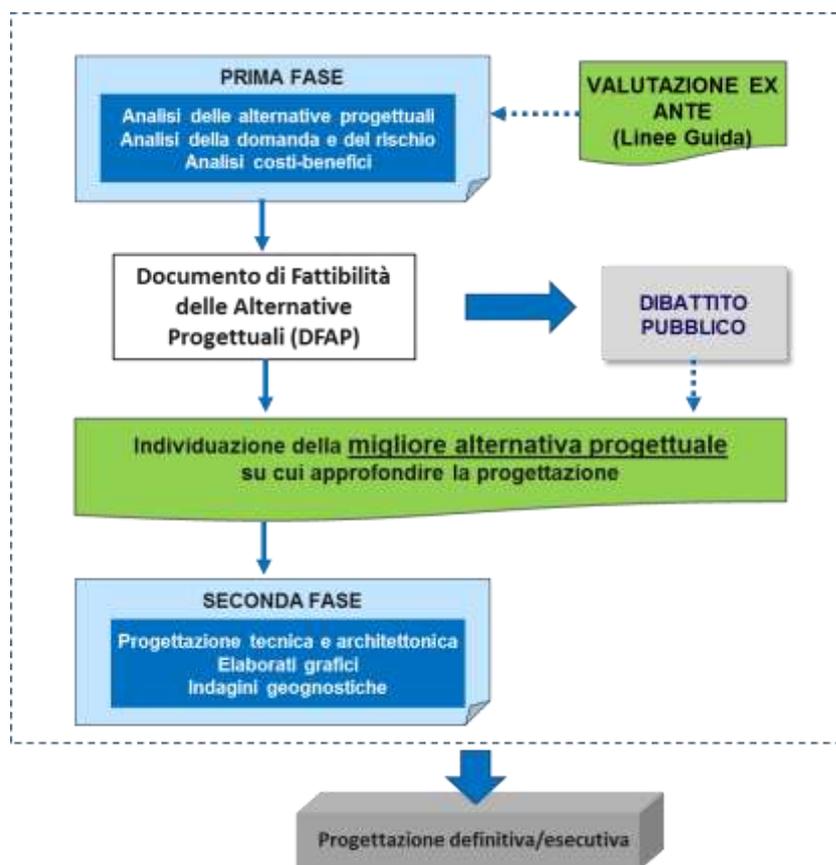
Tale periodo transitorio è stato previsto per dare concreta e immediata attuazione alle innovazioni proposte, garantendo al contempo continuità rispetto agli impegni assunti in passato, a maggior ragione ove tali impegni abbiano dato origine ad obbligazioni giuridicamente vincolanti per l’amministrazione, oppure ove si tratti di opere già in corso di realizzazione. A tal fine, tali opere unitamente a quelle opere che rappresentano priorità programmatiche del Governo verranno inserite nel primo DPP ed, eventualmente, potranno essere successivamente sottoposte ad una revisione progettuale tesa al miglioramento e all’ottimizzazione delle scelte progettuali già effettuate, o in casi estremi, alla revoca dell’investimento (project review).

## **2. LA PROGETTAZIONE DI FATTIBILITÀ**

Il progetto di fattibilità, quando la procedura introdotta dal codice andrà a regime, sarà un requisito imprescindibile per l’inserimento nel DPP e, quindi, per il finanziamento di un’opera con fondi statali. Esso rappresenta, infatti, il primo livello di approfondimento tecnico-funzionale della progettazione di un’opera pubblica ed è stato introdotto con lo scopo di individuare, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire. I contenuti e gli elaborati del progetto di fattibilità sono individuati da uno specifico decreto attuativo del Codice (ai sensi dell’Art. 23, comma 3) che il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha redatto e che, al momento, è al concerto del Ministero dell’Ambiente, per la successiva trasmissione al Consiglio di Stato. Se ne anticipano di seguito alcuni contenuti.

La valutazione ex-ante di un intervento o di una singola opera, condotta attraverso il progetto di fattibilità, avviene in due fasi (Figura 2).

Figura 2 – Rappresentazione schematica delle fasi della progettazione di fattibilità.



Una prima fase, in cui viene effettuata l'analisi di fattibilità delle alternative progettuali, che corrisponde alla redazione del Documento di Fattibilità delle Alternative Progettuali (DFAP), in cui sono incluse le analisi che precedentemente erano previste nello Studio di Fattibilità, ovvero:

- le analisi delle alternative di progetto e la relativa fattibilità tecnica;
- la sostenibilità finanziaria e la convenienza economico-sociale;
- la compatibilità ambientale e la verifica procedurale;
- l'analisi del rischio e di sensibilità.

Tale prima fase ha il compito di individuare la migliore alternativa progettuale da approfondire in una seconda fase, con elaborati progettuali di maggiore dettaglio, indagini geognostiche e la progettazione architettonica e tecnico-funzionale dell'opera, la conformità alle norme ambientali, urbanistiche e paesaggistiche, nonché il rispetto di quanto previsto dalla normativa in materia di tutela della salute e della sicurezza. Si noti che, nella prima fase, il progetto di fattibilità prende in esame anche l'alternativa di non realizzare l'opera (opzione "zero") e di non procedere, quindi, alla successiva fase di approfondimento tecnico-progettuale.

### **3. LA PARTECIPAZIONE DEI PORTATORI D'INTERESSE: IL DIBATTITO PUBBLICO**

L'utilità (talvolta la necessità) dei singoli interventi al di fuori di una visione unitaria e di un contesto coerente di scelte, non può essere pienamente giustificata: prese singolarmente talune opere perdono forza e autorevolezza; la loro valenza non riesce ad essere "comunicata" con efficacia ingenerando un antagonismo talvolta immotivato e pregiudiziale, nei confronti di ogni nuovo intervento. E' la sempre più spesso citata sindrome NIMBY (Not-In-My-Back-Yard), che indica l'avversione delle comunità locali alla realizzazione nel proprio territorio di infrastrutture fortemente impattanti, lineari (ad es. una autostrada) e puntuali (ad es. un termovalorizzatore).

Nel corso degli ultimi anni il fenomeno NIMBY si è diffuso anche in Italia generando ritardi nella realizzazione delle opere e, in alcuni casi, anche violente forme di protesta (si prenda ad esempio il fenomeno No-TAV).

Per evitare tutto ciò, occorre sin dalle prime fasi della progettazione di un'opera facilitare il dialogo tra i soggetti coinvolti (amministratori, realizzatori, cittadini, progettisti) nel processo decisionale connesso alla realizzazione di opera per ricevere tutti i contributi positivi e le critiche, ma soprattutto per identificare da subito i potenziali conflitti che possono nascere tra i diversi portatori d'interesse (stakeholder).

Le linee guida del MIT propongono di effettuare un'indagine di conflict assesment, già nella prima fase della progettazione di fattibilità di un'opera, laddove questa potrebbe avere impatti territoriali significativi. Tale indagine, oltre a restituire la natura e le caratteristiche dei potenziali conflitti territoriali legati alla realizzazione, fornisce le informazioni necessarie per ponderare i pesi relativi ai criteri di valutazione delle alternative di intervento, consentendo così di tenere conto nella fase di valutazione, non solo degli aspetti tecnico-trasportistici, ma anche delle esigenze e delle proposte della collettività e dei soggetti interessati dall'infrastruttura.

Il nuovo codice introduce all'Art. 22, il Dibattito Pubblico (DP) per la trasparenza nella partecipazione di portatori di interessi, e rimanda ad un successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), i criteri per l'individuazione di quelle opere per le quali sarà obbligatorio il ricorso alla procedura di DP, e le relative modalità di svolgimento.

Il Dibattito Pubblico s'inserisce nella fase di progettazione di fattibilità di un'opera. Il correttivo, al codice in discussione alle Camere, precisa che si tratta della prima fase, quella, cioè, in cui si analizzano le diverse alternative progettuali e sono ancora aperte le opzioni localizzative della soluzione progettuale su cui andare avanti con i successivi approfondimenti. In prima istanza, quindi, si potrebbe ipotizzare di aprire il dibattito pubblico con un dossier, basato sulle analisi svolte nel Documento di Fattibilità delle Alternative Progettuali (Figura 3). Tale Dossier "iniziale", redatto dal proponente dell'opera (ovvero l'ente aggiudicatore in carico del progetto di fattibilità) in un linguaggio chiaro e comprensibile anche ai non addetti ai lavori che parteciperanno agli incontri, dovrebbe riportare sinteticamente:

a. le motivazioni e i fabbisogni che sottendono alla realizzazione della nuova infrastruttura;

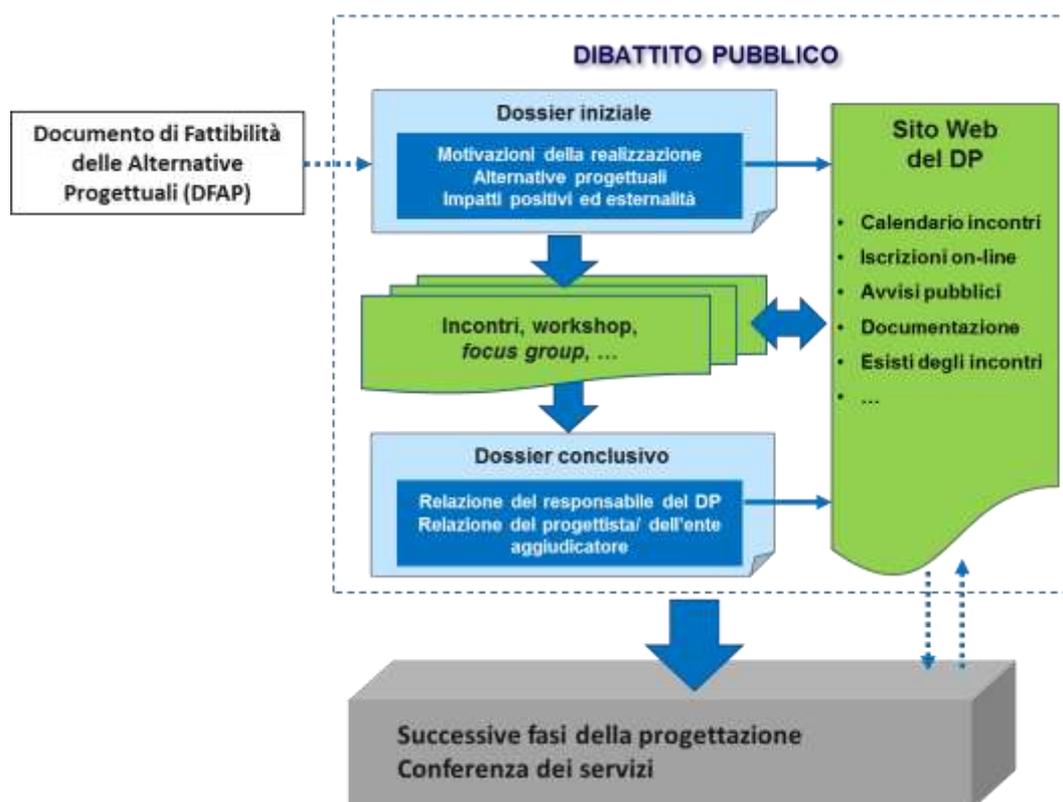
- b. le diverse alternative progettuali per rispondere a tali fabbisogni;
- c. gli impatti positivi e le esternalità connesse a ciascuna alternativa, ivi compresi quelli relativi all'opzione "zero" (ovvero non realizzare l'opera).

Successivamente il dibattito viene indetto dall'ente aggiudicatore che ne paga anche le spese e nomina, di concerto con la pubblica amministrazione competente, il direttore responsabile del DP.

Il direttore ha il compito di:

- progettare, organizzare e gestire il dibattito pubblico;
- valutare ed eventualmente richiedere integrazioni e modifiche al dossier iniziale;
- definire i temi e gli argomenti di discussione e confronto pubblico;
- stabilire il calendario e le modalità di gestione degli incontri;
- condurre gli incontri e favorire le più ampie forme di partecipazione e coinvolgimento dei portatori di interesse locali e dei cittadini;
- individuare e coinvolgere esperti in grado di interagire in contraddittorio con i proponenti dell'opera;
- esercitare un costante lavoro di messa in rete, dialogo e collaborazione con gli attori locali;
- promuovere le forme di comunicazione più adeguate per garantire la trasparenza del processo e la massima informazione al pubblico;
- progettare, gestire ed aggiornare il sito internet del dibattito pubblico.

Figura 3 – Rappresentazione schematica delle fasi del Dibattito Pubblico (proposta)



Il Direttore del DP ha un ruolo indipendente e terzo, rispetto al proponente; al termine dei lavori e degli incontri previsti per il DP, redige una relazione finale. Il progettista e l'ente aggiudicatore possono tener conto di ciò che emerso durante il DP e presentano una relazione in cui contro-esaminano le proposte, le critiche, e le opinioni emerse, ed eventualmente possono dichiarare le intenzioni su come procedere, vale a dire se modificare il progetto e in che modo.

La relazione del Direttore, la relazione del progettista e dell'ente aggiudicatore, e tutti gli altri documenti rilevanti ai fini della decisione su come procedere, sono raccolti in un dossier "conclusivo" che viene pubblicato sul sito-web e di cui si tiene conto nelle successive fasi di progettazione (v. Art. 23, comma 4).

Per quanto riguarda le opere per le quali il dibattito risulterà obbligatorio, le proposte di legge in discussione fanno riferimento alle opere "strategiche" (termine ormai superato, dal nuovo codice) o "di rilevante interesse nazionale", ed individuano rispetto al costo dell'opera, una soglia di obbligatorietà compresa tra 100 milioni e 250 milioni di Euro. Andrebbe, inoltre, ribadita l'importanza di legare l'obbligatorietà del DP non tanto al costo delle opere, quanto piuttosto alle esternalità prodotte. Vi è, inoltre, la necessità di regole chiare e intelligenti per poter richiedere il DP anche sotto le suddette soglie.

Se risulta molto difficile attraverso un decreto legge, introdurre soglie di obbligatorietà rispetto alle esternalità prodotte, appare, invece, molto importante, anzi essenziale, prevedere per legge, per le amministrazioni pubbliche, la possibilità di attivare il DP anche se non è obbligatorio, qualora si ritenga che esso possa agevolare il processo di progettazione e valutazione ex-ante. Ciò per evitare che il Responsabile Unico del Procedimento (RUP) di un'opera si trovi "schiacciato" tra l'obbligo, se l'opera supera la soglia, e la Corte dei Conti che gli potrebbe contestare il costo non obbligatorio, se l'opera risulta sotto-soglia.

**La pianificazione e  
la valutazione  
delle infrastrutture**

# I PRINCIPALI PROGETTI FERROVIARI DEL "PROGRAMMA INFRASTRUTTURE STRATEGICHE"

di Marco Ponti, *Politecnico di Milano e SIPoTra*

## 1. LE INFRASTRUTTURE

Le principali infrastrutture ferroviarie incluse nel "Programma Infrastrutture Strategiche" sono le seguenti:

- Galleria di base del Brennero (parte italiana);
- Tunnel ferroviario del Frejus (parte italiana);
- Terzo Valico dei Giovi;
- Linea AV/AC Napoli - Bari;
- Linea AV/AC Milano - Padova (suddivisa in tre lotti: "Treviglio - Brescia", "Brescia - Verona" e "Verona - Padova").
- Linea Messina – Palermo

## 2. I COSTI

Il costo complessivo a preventivo di tali opere ammonta a poco meno di 26 miliardi di euro, equivalente a circa il 50% di quello complessivo di tutte le opere "strategiche" (Tabella 1).

*Tabella 1 - Riepilogo dei costi*

	[milioni]
Galleria di base del Brennero (parte italiana)	4.400
Tunnel ferroviario del Frejus (parte italiana)	2.633
Linea AV/AC Milano Genova: terzo Valico dei Giovi	6.200
Linea AV/AC Napoli - Bari	2.656
Linea AV/AC Milano - Padova	9.356
Linea Messina - Palermo	739
<i>Totale</i>	<i>25.984</i>

*Fonte: elaborazione su dati Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*

Delle sei opere, qui in generale saranno analizzate solo i tre trafori del nord e la Brescia-Padova AV, a causa dell'apparente ridimensionamento alle sole tratte locali della Napoli-Bari, e

all'assoluta mancanza di dati per la Messina-Palermo (anche se sono circolate ipotesi di “costi a finire” di 8MD€, e si segnalano recenti nuovi stanziamenti).

### 3. CAPACITÀ E TRAFFICI DELLE LINEE ESISTENTI

Tutte le connessioni esistenti sono a doppio binario e possono soddisfare un flusso complessivo intorno ai 220 treni/giorno. Nel caso del collegamento fra Genova e la Pianura Padana sono attualmente disponibili tre linee che equivalgono ad una capacità complessiva stimabile intorno ai 420 treni / giorno.

Il grado di utilizzo complessivo delle linee che collegano il nodo di Genova con Torino e Milano si attesta intorno al 61%.

Per quanto concerne i tunnel alpini si evidenzia come l'asse del Brennero presenta attualmente un flusso quasi triplo rispetto a quello che insiste sul Fréjus: nel primo caso la capacità è sfruttata al 60%. Nel secondo, all'incirca al 20% (Tabella 2). Il massimo utilizzo della attuale linea fra il Piemonte e la Francia si è registrato nei primi anni 2000 con uno sfruttamento intorno al 40% della capacità: alla riduzione dei traffici conseguente alla realizzazione di lavori per l'adeguamento della sagoma della galleria di valico non ha fatto seguito un recupero dei livelli precedenti al termine degli stessi.

Si attestano intorno al 70% della capacità i flussi sulle linee Brescia - Verona e Verona - Padova (si è fatto riferimento al segmento con maggior numero di treni della intera tratta). L'unica tratta che il gestore di rete definisce "a capacità limitata" (RFI, 2014b), ossia con volume di traffico giornaliero  $\geq 200$  treni/g nei due sensi di marcia, considerato come rappresentativo in media di un utilizzo della capacità prossimo alla saturazione, e determinato tenendo conto di livelli medi di eterotachia, è quella compresa tra Treviglio e Brescia, in via di completamento.

Tabella 2 - Capacità e traffici (anno 2014)

	N° binari	Capacità [treni / giorno]	Traffico [treni / giorno]	% Utilizzo capacità	Capacità limitata?
Tunnel ferroviario del Brennero	2	220	130	59%	no
Tunnel ferroviario del Fréjus	2	220	47	21%	no
Linee Genova - Torino / Milano	5	420	258	61%	no
Linea Milano - Padova	2				
<i>Treviglio - Brescia</i>	2	220	207	94%	SI'
Brescia - Verona	2	220	148	67%	no
<i>Verona - Padova</i>	2	220	168	76%	no

Fonte: elaborazione su RFI, 2014a

#### **4. I BENEFICI DIRETTI CONSEGUIBILI GRAZIE ALLA REALIZZAZIONE DELLE LINEE IN PROGETTO**

E' possibile suddividere le 4 opere ferroviarie qui considerate tra l'estensione della attuale rete AV/AC da Treviglio a Padova, ed i "trafori di base" del Brennero, Fréjus ed il "Terzo Valico".

Nel primo caso è possibile, almeno in prima approssimazione, assumere che non vi siano sostanziali ricadute positive, almeno per un decennio, né per il traffico di medio-breve percorrenza (treni regionali ed interregionali) né per quello merci. Entrambe queste tipologie di traffico continuerebbero ad essere verosimilmente instradate sulla attuale rete ordinaria ove non si registrano, con l'eccezione sopra indicata della tratta Treviglio - Brescia, situazioni di saturazione che potrebbero essere alleviate dalla disponibilità di capacità aggiuntiva.

Con riferimento al traffico merci, si evidenzia come non vi sia stata alcuna apprezzabile ricaduta sui livelli di traffico a seguito della realizzazione della dorsale AV/AC Milano - Napoli e della linea Torino – Milano, e la conseguente ampio aumento di capacità sulle linee storiche. Le linee AV, benché realizzate (con significativo aggravio di costo) con standard costruttivi tali da consentire l'utilizzo anche da parte dei convogli merci, ad oggi non vi è stato alcun caso di loro utilizzo anche laddove la capacità residua della linea risulta molto elevata. I progetti in corso in tal senso non sembrano tali da generare grandi numeri. In Francia, Paese europeo che, come noto, dispone della più estesa rete AV (non usufruibile dai convogli merci) tra il 1990 ed il 2011 il traffico è diminuito del 35%. Evoluzione più positiva dei traffici merci si è invece riscontrata in Paesi quali Germania, Svezia e Gran Bretagna in seguito ad interventi di ammodernamento delle infrastrutture assai più contenuti.

Si può assumere quindi che sulle tratte interne l'unico segmento di traffico che beneficerebbe della realizzazione delle nuove linee sarebbe quello dei servizi passeggeri a lunga distanza (ed avrebbe ricadute quanto meno dubbie in termini distributivi). In Tabella 3 si riportano i tempi di percorrenza attuali e le previste riduzioni a seguito della realizzazione delle nuove infrastrutture, con riferimento alle relazioni fra le più vicine località di rilevanti dimensioni a ridosso delle tratte interessate dai progetti (ossia quelle per cui è maggiore la riduzione % dei tempi di percorrenza). Il miglioramento è variabile tra il 16% per la relazione Verona – Monaco e il 32% per la relazione Genova - Milano. Ma per quest'ultima la riduzione sarebbe ottenibile per la gran parte (15 minuti) con semplici interventi sulla linea esistente e sul materiale rotabile (cfr. lo studio promosso dai due governatori interessati con il supporto di FSI).

Tabella 3- Tempi di percorrenza attuali e riduzione dei tempi conseguibili per i servizi passeggeri (lunga percorrenza)

Relazione	Tempo di percorrenza attuale minimo [minuti]	Riduzione tempo di percorrenza [minuti]	Riduzione tempo di percorrenza [%]
Verona - Monaco	323	52	-16%
Torino - Chambéry	155	30	-19%
Genova - Milano	95	30	-32%
Milano - Venezia	130	30	-23%

Fonti: elaborazione su dati ufficiali

Nel caso dei tre "trafori di base" oltre alla riduzione dei tempi di spostamento vi sarebbe una riduzione di tempo e di costo operativo (grazie alla possibilità di evitare il ricorso alla "doppia trazione" sui segmenti di linea a maggiore acclività) per i treni merci. Si riportano in Tabella 4 le stime relative alla riduzione del costo generalizzato su ciascuna relazione. Si è assunto, in prima approssimazione, che l'attuale costo per treno-km relativo alle tratte di valico sia pari al doppio di quello su tratte di pianura o con pendenze limitate e che la realizzazione dei tunnel di base riduca la distanza di inoltre di circa 20 km. Il valore del tempo è stato assunto pari a 2 €/t-ora (Boiteux, 2005) ed il carico medio per convoglio pari a 400 t. Il tempo di percorrenza è stato calcolato con riferimento al periodo che intercorre tra "consegna" e "messa a disposizione" del carico comprensivo delle operazioni di movimentazione ai terminali di partenza ed arrivo per servizi intermodali attuali.

Tabella 4 - Costi generalizzati attuali e riduzioni conseguibili per i servizi merci (a pedaggi ferroviari invariati)

Relazione	Tempo di percorrenza attuale minimo [minuti] (a)	Distanza (approx) [km]	Riduzione tempo di percorrenza [minuti] (b)	Costo generalizzato attuale [€]			Costo generalizzato stato di progetto (merci) [€]			□ costo generalizzato [%]
				Tempo	Valore monetario	Totale	Tempo	Valore monetario	Totale	
Verona Monaco	690	430	55	23	15	38	21	12	33	-12%
Torino - Parigi	970	780	60	32	26	58	30	23	53	-8%
Genova - Padova	765	390	60	26	14	39	24	11	35	-12%

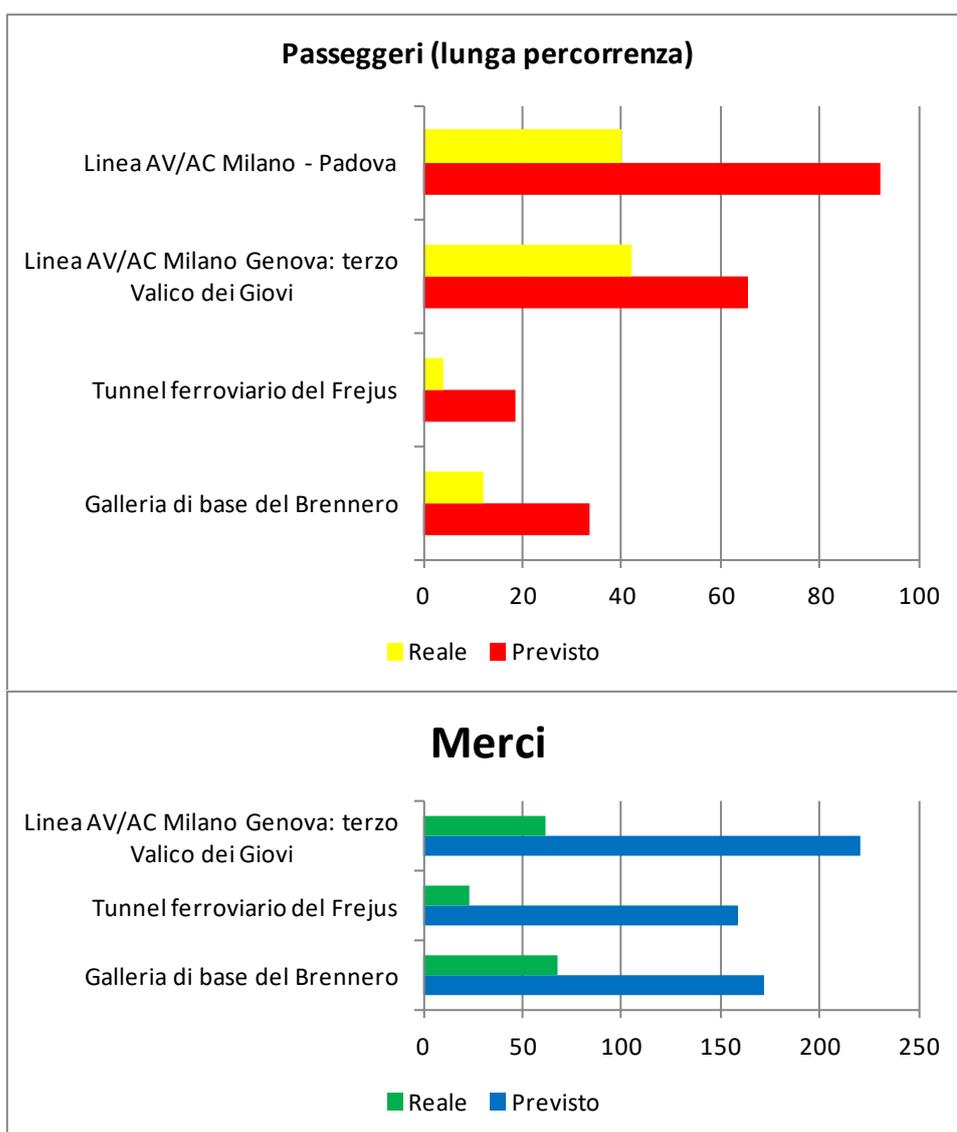
Fonti: elab. su dati(a) CEMAT, 2014 (b) Ve - Monaco: Ernest & Young 2004; Mi -To: Ponti e Ramella

Fonti: elab. su dati: (a) CEMAT, 2014; (b) Verona - Monaco: Ernest & Young 2004; Genova - Padova: Ponti e Ramella, 2014; Torino - Chambéry: per analogia dei due altri casi considerati

## 5. CONFRONTO FRA I TRAFFICI REALI E QUELLI STIMATI NELLE PREVISIONI UFFICIALI

In Figura 1 vengono messi a confronto i dati di traffico registrati nel 2014 sulle direttrici esaminate e quelli previsti nelle analisi ufficiali. I valori di previsione all'orizzonte temporale attuale sono stati calcolati "a ritroso" sulla base di quelli stimati negli scenari di progetto - nei vari casi tra il 2020 ed il 2035 - assumendo un tasso uniforme di crescita pari al 2% per anno. Per tutte le linee analizzate i divari tra i due dati sono rilevantissimi: i flussi previsti sono in generale un multiplo di quelli effettivi. Sulla base delle stime di variazione dei tempi di percorrenza per i passeggeri di estremità (ossia assumendo invariate le tariffe) e del costo generalizzato di trasporto per le merci descritte nel paragrafo precedente, sono state altresì dedotte le elasticità implicite (solitamente non dichiarate nella documentazione) di ciascuna previsione ufficiale. I valori così determinati risultano sempre molto alti, discostandosi significativamente da quelli reperiti in letteratura (si veda, ad esempio, Litman, 2013).

Figura 1 - Dati di traffico registrati nel 2014 sulle direttrici esaminate e quelli previsti nelle analisi ufficiali



## 6. ALCUNE CONSIDERAZIONI SUI NUMERI PRESENTATI

L'analisi condotta relativamente ai traffici esistenti sembra evidenziare come uno dei sei interventi in progetto, la nuova linea Torino-Lione, mostri flussi talmente modesti da poter escludere, anche in assenza di analisi di dettaglio, l'opportunità di realizzarla nella forma attualmente prevista. La recente riduzione delle opere di accesso (e dei conseguenti costi), è avvenuta dopo una analoga decisione sul versante francese "causa traffico insufficiente". Per quanto riguarda questa linea un'analisi formale "terza" è disponibile (Prud'Homme, 2007) e perviene ad una valutazione fortemente negativa (la stessa Corte dei Conti francese era giunta a simili risultati); analoga valutazione è infatti stata formulata con riferimento alla realizzazione del solo traforo (Ponti e Debernardi, 2012). Tutti questi progetti possono essere classificati in quelli che il "Rapporto Giarda" (2011) individuava come: "sprechi di tipo 7: progettazione di opere di dimensione eccessiva rispetto alla capacità realisticamente sfruttabile". Nel caso della Napoli - Bari potrebbe essere analizzata separatamente la tratta Foggia - Bari che presenta oggi un livello di traffico intorno al 70% della capacità.

Per gli altri tre interventi, i traffici esistenti, merci e passeggeri di lunga percorrenza, risultano significativamente più elevati, e nel caso della Milano - Padova in alcuni segmenti l'utilizzo della linea è prossimo alla saturazione. E' inoltre ipotizzabile, in particolare nel caso della Milano - Padova sopracitata che, oltre ai traffici "generati" possano essere instradati sulle linee in progetto una parte dei servizi che attualmente vengono instradati lungo le linee "storiche". Tuttavia sembra perfettamente possibile rispondere alla domanda con interventi meno onerosi, e scalati nel tempo in funzione della crescita della domanda stessa.

Per quanto riguarda il Terzo Valico un'analisi costi-benefici sommaria (Ponti e Ramella, 2014) ha dato peraltro anch'essa risultati negativi, pur con assunzioni fortemente "on the safe side" in favore del progetto (la prassi internazionale richiederebbe l'opposto, data la maggiore certezza dei costi rispetto ai benefici).

Nel caso del Traforo del Brennero una recente rianalisi dell'analisi costi-benefici svolta nel 2004 evidenzia sia problemi metodologici che errori di sovrastima dei flussi (Beria e Grimaldi, 2014), pur rimanendo quella direttrice la più importante dell'arco alpino.

Per tutte le opere, le stime di traffico sembrano essere scarsamente realistiche, come risulta evidente sia dal confronto con i flussi reali sia dalla stima delle elasticità implicitamente assunte nelle analisi. Una vasta letteratura internazionale ha poi verificato che per le opere ferroviarie le previsioni di traffico risultano nella grande generalità dei casi molto sovrastimate (dell'ordine in media del 40%).

Inoltre tali stime di traffico assumono tariffe d'uso invariate rispetto a quelle attuali, quindi implicitamente che l'intero costo di investimento sia a carico dell'erario. Infatti perchè si verifichino con le attuali tariffe anche solo modesti contributi degli utenti ai costi di investimento, sono necessari traffici estremamente elevati, cosa non realistica per i progetti in esame. Tariffe in grado di remunerare anche parzialmente gli investimenti vedrebbero traffici ancora inferiori.

Ciò che preme anche sottolineare, inoltre, è l'assenza per tutti i progetti di analisi costi-benefici basate su metodologia "standard", così come di una più elementare analisi finanziaria. E' finora inoltre mancata una qualsiasi analisi comparativa fra le diverse opere che sono state progettate e valutate singolarmente. In altre parole, la profonda differenza di performance, utilizzo attuale, domanda potenziale, capacità residua tra le diverse linee non è mai stata adeguatamente evidenziata in fase di decisione.

## **7. UN PROBLEMA POLITICO PIÙ GENERALE: LA VOLONTÀ DI VALUTARE**

Sembra necessario riflettere su questo tema (sempre limitandosi alle grandi opere ferroviarie), dato sia il fortissimo accento politico posto su questo modo di trasporto (cfr. "cura del farro", senza che mai si produca un numero a sostegno), onerosissimo per le casse pubbliche, sia gli importi in gioco, 25MD€ come somma dei costi preventivati, raramente rispettati in realtà anche fuori d'Italia, ed anche per ordini di grandezza.

La domanda che occorre porsi è se c'è volontà politica di dire anche dei NO (in fondo questo significa valutare, se non si tratta di "foglie di fico")? Nessuna indicazione per l'opinione pubblica finora è mai emersa, nemmeno sulla centralità del ruolo di una struttura apposita che è stata costituita per valutare, ma nemmeno sono stati emessi dubbi sui possibili risultati di eventuali valutazioni, o almeno sulla necessità di farle e attendere i risultati. Il ministro Del Rio ha dichiarato esplicitamente e ripetutamente la Torino-Lione "necessaria", idem per la Napoli-Bari, e per il Terzo Valico ha dichiarato, come precedentemente il ministro Lupi, che "I traffici arriveranno". Sempre senza numeri di supporto.

I "NO" parziali che sono stati detti - tratta italiana della Torino - Lione, tratta trasversale della Napoli - Bari, sembrano in realtà dei posticipi dettati dalla limitatezza delle risorse a disposizione, e dalla volontà (nel caso della To-Lione) di limitare lo "sconto" con gli oppositori locali, ma in entrambi i casi non si è mai detto che non si faranno mai, anzi (la tratta in costruzione della Napoli - Bari sembra difficilmente giustificabile con gli standard attuali senza completare la galleria di base).

Il faraonico piano di FSI, privo di qualsiasi valutazione, è stato accolto trionfalmente.

Esiste infine il problema delle penali previste in caso della mancata realizzazione di alcune opere: l'argomento non suona convincente. Se esistesse la volontà politica la situazione sarebbe ribaltabile, dati sia i rapporti di forza con i concessionari, sia le alternative che potrebbero essere loro offerte. Un governo precedente (Bersani) le aveva infatti cancellate, e il presidente Berlusconi le reintrodusse in quello successivo, tra vibrante proteste. E comunque dichiarazioni esplicite del tipo "opera di dubbia utilità ed urgenza, ma siamo costretti dalle penali", avrebbero un suono politico molto diverso.

Ma perché non si valuta? Occorre cercare di capire i meccanismi che presiedono in generale tale scarsa volontà politica.

E' probabile che nessuna ferrovia di quelle qui brevemente presentate passerebbe una ABC indipendente. Nemmeno vi si avvicinerebbe, con un approccio "on the safe side" (come si è ricordato, i costi sono certi, i benefici no). Ed i motivi sono relativamente banali: i benefici per i passeggeri AV sono decrescenti (cfr. i traffici sulla tratta Milano-Torino e Roma-Napoli, rispetto a quelli sulla Roma-Milano), le merci per ferrovia sono presentano andamenti quasi statici nonostante le politiche fiscali quarantennali attuate (tasse al modo stradale e sussidi a quello ferroviario), per cause sia funzionali che merceologiche, sulle quali qui non è possibile dilungarsi.

Ma ci sono anche relevantissimi fenomeni di innovazioni tecnologiche in vista, che certo non vanno nella direzione del trasporto su ferro: il trasporto su gomma sarà sempre meno inquinante, quello merci creerà meno congestione grazie alla tecnica dei convogli e forse dei "megatrucks" da 60 tonnellate che già circolano da anni nei paesi scandinavi, e gli ausili informatici alla guida ridurranno ulteriormente l'incidentalità, fino alla guida automatica.

Infine, si nega l'evidenza dell'internalizzazione già presente oggi dei costi esterni del trasporto stradale, internalizzazione che costituisce un pilastro storico delle politiche ambientali ("polluters pay"). E questa negazione arriva ad ignorare anche la comparazione tra settori (cioè rispetto per esempio all'internalizzazione dei costi esterni in agricoltura, che è addirittura sussidiata, ed è notoriamente molto inquinante). Anche gli impatti sull'occupazione per unità di spesa sembrano molto modesti (si tratta di opere notoriamente capital-intensive) e sulla distribuzione del reddito (le categorie a più basso reddito sulle lunghe distanze usano l'autobus, che dopo la liberalizzazione hanno visto crescere esponenzialmente i traffici, nonostante che questo modo di trasporto sia tassato invece che sussidiato. Ogni commento è poi superfluo sul tentativo in corso di ridurre di nuovo la competitività del settore).

Infine, la scarsa volontà politica di valutare emerge anche dalla sistematica assenza delle molto più semplici analisi finanziarie (costi-ricavi) per questi grandi progetti. Ed è forse la cosa più grave: fornisce infatti un segnale di scarso interesse per gli aspetti fiscali di tali opere, come se fossero irrilevanti, sia in termini dei sacrifici chiesti ai contribuenti che delle risorse pubbliche sottratte ad altre priorità sociali.

Quindi la risposta sulla reale volontà politica di valutare sembra sostanzialmente negativa. Ma speriamo di essere presto smentiti, almeno con la pubblicazione sistematica di analisi, anche ex-post, che tuttavia costringano i decisori ad argomentare con numeri le loro scelte, e non con argomentazioni sostanzialmente ideologiche.

# LE LINEE GUIDA PER LA VALUTAZIONE EX-ANTE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI NEL D.LGS 228/2011 E NEL NUOVO CODICE

**Stato dell'arte, l'esperienza dei Grandi progetti comunitari, alcune evidenze**

di Stefano Maiolo, *Nucleo di valutazione degli investimenti della Regione Lazio*

## 1. PREMESSA

In Italia si assiste da anni al dibattito sul ruolo dell'analisi e valutazione economica degli investimenti pubblici, tanto che si sono create varie correnti di pensiero, a loro volta con rilevanti argomenti di discussione su strumenti e metodi che possono essere applicati. Nel corso del tempo si sono anche formulati modelli e teorie nonché creati gruppi di lavoro concentrati, a vario titolo, sulle attività attinenti la programmazione, la pianificazione e la progettazione, ma aventi come perno centrale sempre l'ottimizzazione delle scelte legate alla scarsità delle risorse della spesa pubblica.

Chi ama o è attratto dagli strumenti della prima, tendenzialmente è meno attratto dagli strumenti contemplati nella letteratura socio-economica per la redazione di un piano di interventi e la necessaria valutazione; si assiste spesso al dibattito tra chi ripropone l'analisi puntuale per singoli interventi e faccendieri della programmazione e pianificazione della spesa, questi ultimi spesso anche chiamati ad assecondare programmi a finalità politica e negoziale.

In queste situazioni di potenziale e ragionevole conflitto occorre naturalmente porre rimedio e i tre livelli di analisi – programmazione, pianificazione e progettazione - devono trovare gli elementi di insieme, pena il progressivo deterioramento, già in atto da parecchi anni, delle scelte legate agli investimenti pubblici.

Il nostro legislatore, attraverso il D.Lgs. 228/2011 è intervenuto obbligando tutte le Amministrazioni centrali a dotarsi di Linee guida settoriali e di un Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) degli interventi pubblici, con il fine di ottimizzare da un lato gli indirizzi di programmazione, ma anche di applicare gli strumenti di progettazione ex-ante su singoli investimenti “non marginali” per meglio pianificare la spesa pubblica.

Le Amministrazioni centrali svolgono un ruolo fondamentale soprattutto per le grandi opere, molto di più di tutti gli altri enti appaltanti, ma cionondimeno destando non pochi problemi sui tempi e costi per la realizzazione delle stesse. Per varie ragioni, argomentate in questo lavoro, a cinque anni dall'emanazione del D.Lgs 228/2011 nessuna Amministrazione si è ancora dotata di un DPP.

Anche il nuovo Codice degli appalti, approvato con il D.Lgs 50/2016 ripropone la struttura logica della valutazione economica ex-ante degli investimenti a partire dal DPP, dove nella parte V

(Infrastrutture e insediamenti prioritari), l'art. 201 prevede il ricorso al DPP regolato con il D.Lgs 228/2011, per individuare gli interventi infrastrutturali e opere prioritarie, quali strumenti di pianificazione e programmazione generale.

## **2. STATO DELL'ARTE DEL CONTESTO ITALIANO E INTERNAZIONALE SULLE "LINEE GUIDA" PER LA VALUTAZIONE DELLE OPERE PUBBLICHE**

Il legame fra debolezza delle istruttorie valutative nel ciclo dei progetti e ritardo infrastrutturale accumulato dall'Italia trova conferma nelle conclusioni cui giunge una ricerca condotta qualche anno fa dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in collaborazione con Ernest & Young e il Politecnico di Milano .

Lo studio in parola restituisce un confronto convincente della qualità comparata delle valutazioni ex-ante di fattibilità delle opere pubbliche nei principali paesi europei. Dalla ricerca emerge che Francia, Germania, Regno Unito, Olanda e Svezia utilizzano ampiamente gli strumenti dell'Analisi Costi-Benefici (ACB) per la valutazione tecnico-economica della pre-fattibilità degli investimenti pubblici e/o di pubblica utilità. Risulta di un certo interesse richiamare sinteticamente le conclusioni cui giunge lo studio realizzato dal MIT, guardando agli altri paesi oggetto di case-study rispetto al contesto italiano:

- Metodologie: tutti i Paesi osservati dispongono di Linee guida scritte e pubblicamente consultabili. Quasi tutti forniscono i valori base da usare nella ACB (scenari, indicazioni quantitative circa i principali parametri di valutazione, quali saggio di sconto sociale, valore del tempo, prezzi e salari ombra, costi esterni, ...);
- Trasparenza delle scelte: un elemento che manca nel caso italiano è la trasparenza sulle scelte e sulle valutazioni effettuate. Nel panorama europeo particolare attenzione è data alla presentazione dei risultati: l'appraisal summary table inglese, ma anche la tedesca e svedese, o il bilan socioéconomique francese rendono pubblici i risultati dell'ACB a fianco degli aspetti non monetizzabili;
- Concertazione: all'estero sono previste forme di concertazione e partecipazione con i territori per garantire legittimità, trasparenza e diritti di accesso ai diversi soggetti. Tali momenti non solo facilitano la costruzione del contesto intorno ai progetti infrastrutturali, riducendo i conflitti e garantendo la realizzabilità dell'opera, ma accrescono la qualità della infrastruttura e migliorano la capacità di coordinamento tra politiche e programmi di settore.

Il miglioramento del contesto italiano, secondo gli orientamenti ampiamente condivisi della ricerca, nell'ambito del processo di realizzazione delle opere pubbliche può essere perseguito prendendo in attenta considerazione i metodi e gli strumenti utilizzati altrove e quali di questi possono essere trasferiti con successo nel contesto nazionale.

Un ulteriore studio dell'IMF (2014) dove viene analizzato l'impatto macroeconomico delle opere infrastrutturali in vari Paesi, giunge ad analoghe considerazioni di cui sopra, sull'esigenza quindi di condurre sistematiche attività di valutazione ex-ante sui singoli interventi, quali l'analisi

costi benefici, l'analisi dei rischi, soprattutto attraverso impostazioni metodologiche di progettazione basate su linee guida consolidate che coniughino a loro volta le esigenze della programmazione e pianificazione.

Il legislatore italiano è intervenuto per rafforzare ulteriormente il quadro normativo in materia di valutazione ex-ante delle opere pubbliche. Il D.Lgs. n. 228/2011 nasce con le premesse di incentivare le Pubbliche Amministrazioni alla buona prassi della valutazione socio-economica degli investimenti pubblici sulla scia di una normativa rimasta in parte inattuata a partire dalla legge n. 144/1999.

Il Decreto Legislativo in parola prevede l'obbligo per le AA.CC. di predisporre il "Documento Pluriennale di Pianificazione" (DPP), contenente il programma triennale degli investimenti per opere pubbliche e di pubblica utilità, da articolare secondo le indicazioni contenute nel successivo DPCM del 3 agosto 2012. Propedeutica alla stesura del DPP è la redazione, a cura delle Amministrazioni coinvolte, di Linee Guida settoriali riguardanti la quantificazione dei fabbisogni e la valutazione ex ante ed ex post degli interventi finanziati. Il 30 settembre 2013, l'allora ministro dell'Economia Fabrizio Saccomani intervenne per dare impulso a un processo ristagnante sollecitando formalmente tutte le AA.CC. ad adempiere al mandato normativo.

In base alle previsioni del D.Lgs. del 2011, i Ministeri, sono tenuti a redigere il DPP entro il 31 ottobre e a trasmetterlo al CIPE; entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo devono elaborare una relazione sullo stato di attuazione del DPP stesso.

Il DPCM del 3 agosto 2012 contiene diversi elementi che consentono di facilitare il processo di elaborazione del DPP attraverso la stesura ed elaborazione, a carico di ciascun Ministero, delle "linee guida" per la redazione dello Documento. Il DPCM 3 agosto 2012 ("schema-tipo di Documento Pluriennale di Pianificazione") sottolinea come: "Le risorse indicate nel documento vanno intese come l'insieme delle risorse finanziarie (di origine interna, comunitaria o privata) destinate a spesa in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche da parte:

- del Ministero interessato;
- di altri soggetti, a cui le risorse - inizialmente nello stato di previsione del Ministero stesso - vengono trasferite (ad es. amministrazioni aggiudicatrici, stazioni appaltanti, organismi di diritto pubblico, imprese pubbliche, società in house, concessionarie, etc)."

Al fine di facilitare la predisposizione del DPP, è stato elaborato da un gruppo di lavoro congiunto tra il DIPE dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'ex Unità di Valutazione degli Investimenti (UVAL) del Ministero dello Sviluppo Economico, oggi NUVAP incardinato anche nella PCM, un Vademecum contenente dettagli e indicazioni operative per la stesura sia di dette linee guida, sia del DPP.

Il Vademecum, disponibile in rete, è stato trasmesso a tutti i Ministeri tenuti a svolgere le attività valutative. Il Vademecum presenta i seguenti caratteri salienti:

- è strutturato promuovendo la coerenza e la completezza dell'apparato legislativo di base costituito dal D.Lgs. del 29 dicembre 2011 n. 228 e dal DPCM 3 agosto 2012;
- si propone di trasmettere alle Amministrazioni indicazioni che agevolino nella redazione di documenti concisi, completi e che facilitino le analisi e ne garantiscano la coerenza interna;
- si focalizza sugli strumenti e le modalità di redazione delle linee guida ai fini della successiva stesura del DPP delle opere pubbliche e di pubblica utilità, articolandosi in cinque sezioni principali:
  - i. Inquadramento dei settori di spesa del Ministero;
  - ii. Valutazione ex ante dei fabbisogni di infrastrutture e servizi;
  - iii. Valutazione ex ante delle singole opere;
  - iv. Criteri e procedure per la selezione delle opere;
  - v. Criteri e procedure per la valutazione ex post delle opere.

Successivamente al vademecum, ne è stato predisposto un addendum, e anch'esso intende fornire alcune indicazioni sull'integrazione di principi e procedure di valutazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità iscritte negli stati di previsione dei Ministeri, considerata la diversa origine delle risorse utilizzate per il loro finanziamento.

### *2.1 Prime valutazioni sugli esiti del D.Lgs 228/2011*

Come previsto dall'articolo 7 del D.Lgs 228/11, il DIPE e l'ex-UVAL (oggi NUVAP, ai sensi del DPCM del 19 novembre 2014) della Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno avviato già da fine 2013 un calendario di incontri presso varie AA.CC.; ovviamente, i Ministeri contattati non esauriscono l'insieme delle Amministrazioni Centrali interessate alla stesura delle linee guida. Essi tuttavia costituiscono un "banco di prova" significativo che permette di formulare una prima diagnosi della capacità dei destinatari istituzionali a recepire le innovazioni normative.

I principali elementi emersi negli incontri che accomunano le sei Amministrazioni contattate sono i seguenti:

1. il personale preposto non sembra disporre delle competenze specialistiche necessarie per redigere né le Linee Guida, né tantomeno il DPP;
2. emerge una chiara esigenza di formazione interna rivolta a favorire lo svolgimento delle attività previste dal D.Lgs. n. 228/11;
3. queste difficoltà sono acuite dall'assenza (in quasi tutte le amministrazioni contattate) di un Nucleo di valutazione, lacuna che di fatto impedisce alle Amministrazione di operare in modo autonomo;

4. un'ulteriore carenza consiste nell'assenza di procedure strutturate di circolazione interna di flussi informativi finalizzati a consentire la verifica dei vari passaggi valutativi della spesa in conto capitale nell'intero ciclo di vita del programma/piano/progetto;
5. le Amministrazioni appaiono caratterizzate da un'insufficiente determinazione a intensificare il ritmo del percorso di adeguamento delle procedure e delle strutture interne al nuovo quadro valutativo – un'accelerazione che sarebbe viepiù necessaria in ragione dei gravi ritardi accumulati rispetto alle scadenze, pur ordinarie, prefigurate dal Legislatore.

### **3. IL RUOLO DELLA PROGETTAZIONE**

Un momento cruciale per la corretta impostazione di un'opera pubblica è la redazione dello Studio di fattibilità, che per tutte le ragioni fin qui esaminate, in Italia generalmente mostra scarsa robustezza nei principali passaggi dell'analisi economico-finanziaria preliminare alla realizzazione dell'opera: analisi della domanda, sostenibilità gestionale e finanziaria, ruolo del contributo pubblico, analisi dei rischi e, infine, misure di impatto socio-economico sul territorio di riferimento.

In assenza di un solido presidio di queste criticità, le valutazioni finanziarie sottostanti il progetto sono destinate a subire continui aggiustamenti, anche successivi alla stipula del contratto di appalto o concessione, divenendo così un metro inaffidabile per la formulazione di giudizi circa la sostenibilità di un intervento. Basti pensare cosa accade nel mondo delle gare di PPP, dove in base ai dati del Cresme (2014), vi è un salto tra il numero di gare messe a bando e il financial closing di oltre l'80%.

Sotto questo profilo, una delle criticità più significative è indubbiamente la carenza di strumenti tecnico-economici a supporto delle amministrazioni locali nello svolgimento della funzione di progettazione e di supervisore della gestione. Il quadro è aggravato da elementi specifici del contesto settoriale. L'incertezza dei riferimenti normativi e quella in merito all'effettiva disponibilità di risorse introduce un elemento di rischio che scoraggia l'afflusso di capitali di proprietà e di debito o ne innalza il costo. Anche la cronica frammentazione, da un lato degli Enti appaltanti e dall'altro del sistema delle imprese, non favorisce la creazione della necessaria competenza per l'affidamento dei contratti; ne deriva una dilatazione dei tempi di svolgimento delle gare e, conseguentemente, della successiva realizzazione e messa in esercizio.

Il nuovo Codice degli appalti, approvato con il D.lgs 50/2016 introduce un approccio rinnovato in chiave di analisi e valutazione di una opera attraverso il "progetto di fattibilità tecnica ed economica". Il Codice propone il ruolo dell'analisi dei fabbisogni, come parametro di partenza alla base della fattibilità dello stesso intervento e in assenza della quale, di fatto, il progetto sconterebbe tutte le criticità della sua stessa utilità.

Il progetto di fattibilità, come previsto nell'art. 23 del D.Lgs 50/2016, il cui Decreto correttivo previsto in adozione per il 18 aprile 2018 consentirà che lo stesso sia predisposto anche in due distinte fasi attraverso la stesura di un "documento di fattibilità" e del successivo "progetto di fattibilità", mette al primo punto il requisito del soddisfacimento dei fabbisogni della collettività. Anche tale

tassello, nell'attesa della definizione dei contenuti della progettazione nei tre livelli progettuali previsti (si aggiunge anche la progettazione definitiva ed esecutiva), attraverso giusto decreto del MIT, su proposta del Consiglio superiore dei lavori pubblici, di concerto con il MATTM e del MIBACT, dovrà tenere necessariamente conto di quanto atteso dalle linee guida degli investimenti pubblici in chiave di ottimizzazione del ciclo di programmazione e pianificazione degli stessi.

Occorre inoltre rafforzare tale materia con l'esigenza che lo stesso Codice rimette in discussione, sulla disponibilità di banche dati in grado di dialogare tra tutti i livelli istituzionali, siano esse interoperabili (art. 213, D.Lgs 50/2016) quindi in grado di scambiare tra loro informazioni, ma soprattutto possano essere opportunamente integrate delle informazioni che stanno alla base della esigenza di disporre per un determinato intervento quale appunto il soddisfacimento dei fabbisogni della collettività.

Quest'ultimo livello informativo allo stato attuale non risulta contemplato in nessuna banca dati di opere pubbliche esistente in Italia, né per la gestione delle risorse provenienti dal bilancio ordinario, né nei tracciati informativi predisposti per la gestione e monitoraggio dei fondi strutturali di investimento europei.

### *3.1 L'esperienza dei Grandi progetti comunitari negli ultimi cicli di programmazione*

Cosa è avvenuto durante la programmazione dei grandi interventi infrastrutturali cofinanziabili con le risorse comunitarie in Italia nei precedenti settennati? Negli ultimi cicli di programmazione si è assistito al tentativo di proporre vari interventi, ma che tempi di attuazione e costi di realizzazione hanno condotto ad una situazione instabile proprio per l'assenza di dialogo tra programmazione e progettazione stessa.

In base ai dati forniti dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti lo scorso ottobre 2016, sono 838 le opere incompiute in Italia per un totale di circa 3 miliardi di euro di costi all'anno.

Si va dalle regioni più virtuose, come Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta con 4 interventi ciascuno, Bolzano ne ha soltanto 2, a territori in grande difficoltà, come la Sicilia con 113 opere pubbliche non concluse. La regione Campania registra il più alto tasso di incremento di tale aggregato, dove nel 2015 erano 12 e nel 2016 diventate 90 (+78).

Proviamo a leggere questi risultati in chiave associativa con le risultante di una analisi sui Grandi Progetti (GP) programmati nell'arco temporale della programmazione 2007-2013, sia da parte delle Regioni, sia da parte delle Amministrazioni Centrali, titolari di uno specifico Piano Operativo.

Il quadro che emerge sui GP programmati e in parte presentati alla Commissione europea (CE) relativi al ciclo di programmazione 2007-13 viene riportato nella Tabella 1.

Tabella 1 – Ricognizione dei GP nel ciclo di programmazione 2007-2013

Programma Operativo	Programmazione 2007-2013						Programmazione 2014 - 2020 *
	GP Programmati dal 2007	GP Notificati nel corso del periodo di programmazione	GP Decisi a Giugno 2012	GP Decisi a Marzo 2015	Sospesi	GP a cavallo della programmazione 14-20 *	
POR FERS LOMBARDIA	1	1	0	1	0	1	0
POR FERS TOSCANA	2	2	1	2	0	0	0
POR FERS LAZIO	3	4	0	0	3	0	1
POR FESR CAMPANIA	26	20	5	14	3	16	1
POR FESR BASILICATA	1	1	0	0	0	1	0
POR FESR CALABRIA	11	6	2	5	5	2	0
POR FESR PUGLIA	7	7	2	6	0	3	0
POR FESR SICILIA	17	12	1	11	1	5	4
POR FESR SARDEGNA	4	1	0	1	3	1	0
POIN ATTRAATTORI CULTURALI	1	1	0	1	0	1	0
POIN ENERGIA	4	1	0	1	3	0	0
PON RETI E MOBILITA' **	18	17	11	15	3	5	1
<b>TOTALE</b>	<b>95</b>	<b>73</b>	<b>22</b>	<b>57</b>	<b>21</b>	<b>35</b>	<b>7</b>

(\*) dati provvisori, oggetto di possibili modifiche in fase di approvazione e attuazione dei PO.

(\*\*) Ri-denominato “PON INFRASTRUTTURE E RETI” con la nuova programmazione 2014-20.

Fonte: Elaborazioni su consultazioni: versioni originarie e aggiornate PO, Siti istituzionali AdG, SFC

I GP complessivamente programmati sono 95, alcuni dei quali sono stati sospesi in occasione delle varie riprogrammazioni dei PO e/o sostituiti con altri interventi. Il valore complessivo, per i GP di cui risulta noto il relativo costo, è pari ad oltre 17 miliardi di euro (circa il 20% delle risorse finanziarie disponibili nel periodo 2007-13 e il 35% del Fondi Europei incluso il cofinanziamento nazionale); per alcuni di essi infatti il costo non risulta quantificato, sebbene presente nei PO: per molti di essi è stata predisposta, per varie possibili ragioni, la soppressione anche a seguito delle numerose riprogrammazioni intervenute in corso d’opera.

I GP notificati sono solo una quota (il 77%) di quelli complessivamente programmati, 21 dei quali successivamente sospesi. Come risulta dalla Tabella 1, alla fine del periodo di programmazione, i GP approvati dalla CE sono pari al 60% di quelli programmati e pari a 57.

Spicca, sotto questo profilo, il dato relativo al POR Campania, anche risultata oggi dall’analisi del MIT l’area con maggiore incremento di opere incompiute: solo la metà dei GP notificati è stato deciso; in effetti sui 20 GP, di cui uno (Tangenziale Aree Interne) ritirato, solo 4 sono ancora in istruttoria presso gli uffici della Commissione.

La strategia del POR di questa regione e le scelte di indirizzo che sono state via via effettuate (si ricorda che è stata concentrata sui GP una buona parte della strategia di implementazione del POR stesso) non sembrano aver prodotto finora i risultati auspicati. Inoltre buona parte delle risorse assegnate nella precedente programmazione sono state a loro volta di vincolo alle nuove assegnazioni nel ciclo 2014-2020 per questi progetti non compiuti.

I dati in esame sono stati inoltre riaggregati classificando i GP in 9 tipologie settoriali (Tabella 2). Tale lettura segnala la netta predominanza degli interventi nell'intero comparto trasportistico (ferroviario e stradale, ma anche urbano, aereo e nodale) in termini tanto di numero di progetti che di assorbimento di risorse. Su base nazionale, infatti, 41 su 66 GP appartengono a tale aggregato, dell'intera somma destinata di oltre 15 miliardi di euro, 12 miliardi appartengono al comparto trasportistico, oltre l'80% delle risorse.

*Tabella 2 – Ricognizione dei GP approvati o in corso di approvazione, aggregati per settore (valori in milioni di euro)*

settore	n. Gp	Costo complessivo	Costo medio per progetto
Infrastrutture di trasporto ferroviario	22	7.671	349
Infrastrutture di trasporto stradale	10	3.481	348
Infrastrutture del settore energetico	2	613	306
Infrastrutture di trasporto ferroviario urbano	3	421	140
Opere e infrastrutture sociali	7	871	124
Infrastrutture di trasporto aereo	1	115	115
Infrastrutture di trasporto nodale	5	533	107
Infrastrutture per telecomunicazioni e tecnologie informatiche	6	600	100
Infrastrutture ambientali e risorse idriche	10	828	92
<b>Totale / media</b>	<b>66</b>	<b>15.133</b>	<b>187</b>

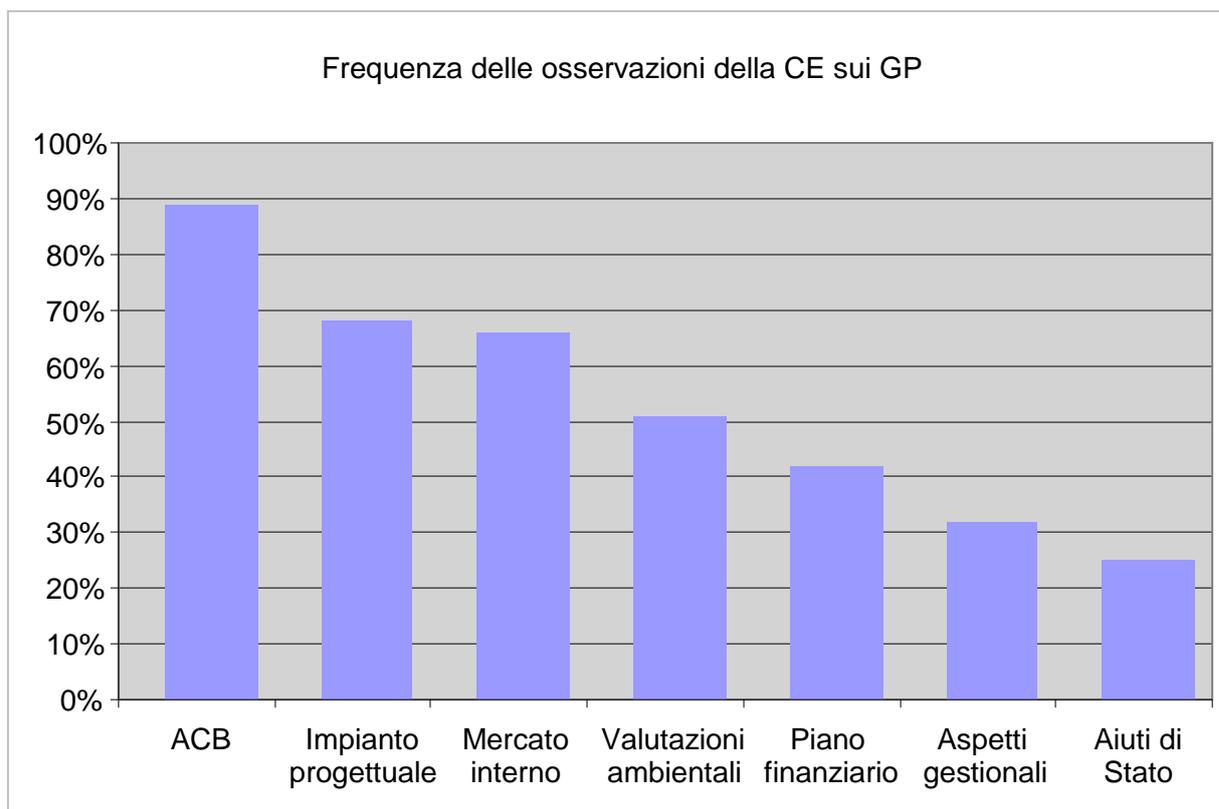
Fonte: Progetto di Assistenza tecnica: “Supporto al processo di attuazione dei Grandi Progetti nell'ambito della Programmazione 2007 – 2013, annualità 2011-2013, DPS/Invitalia Spa”

Ciò che emerge dall'analisi “case per case” dei GP è la difficoltà, da parte delle Amministrazioni promotrici, ad avviare e a concludere in tempi relativamente brevi l'iter istruttorio connesso alla conferma da parte della Commissione del contributo finanziario al Grande Progetto.

Al fine di allargare la visione valutativa su cosa realmente accade nel ciclo preliminare delle fasi valutative antecedenti la “decisione” di approvare il GP da parte della CE, sono state analizzate le osservazioni che la CE effettua su ciascun GP che di volta in volta viene inviato. Le osservazioni svolte dalla CE sono raggruppate per tipologia di argomento: Analisi Costi-Benefici, Impianto Progettuale, Aiuti di Stato, Analisi Finanziaria, e così via.

Come evidenziato anche nella Figura 1, le maggiori criticità riguardano gli aspetti connessi all'Analisi Costi Benefici (quasi nove Grandi Progetti su dieci hanno dei “problemi” sull'ACB: dei 53 GP osservati, 47 hanno riguardato quindi l'ACB, per 33 di essi i problemi da sviluppare e chiarire hanno riguardato l'analisi della domanda, per 32 l'analisi finanziaria, e così via), all'impianto progettuale ed al Mercato interno. In un caso su due le istruttorie condotte dalla Commissione rilevano problemi relativi alle Valutazioni ambientali. Meno frequenti, anche se comunque presenti (e a volte maggiormente impattanti sulla valutazione complessiva del GP da parte dei Servizi CE) risultano essere le osservazioni relative alla formulazione del piano di copertura finanziaria del GP, al sistema di gestione degli interventi realizzati, alla presenza di Aiuti di Stato.

Figura 1 – Frequenza delle osservazioni della CE sui GP per argomento



Fonte: Progetto di Assistenza tecnica: “Supporto al processo di attuazione dei Grandi Progetti nell’ambito della Programmazione 2007 – 2013, annualità 2011-2013, DPS/Invitalia Spa”

#### 4. SINTESI E CONCLUSIONI

In base a quanto stabilito nell’art. 5, comma 3 del D.Lgs. 228/2011, “Le opere non incluse nel Documento o nelle relazioni annuali non possono essere ammesse al finanziamento, fatto salvo quanto previsto dall’articolo 153, commi 19, 19-bis e 20, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni.” L’eccezione riguarda le opere pubbliche o di pubblica utilità proposte alle amministrazioni dagli operatori economici, da realizzare in concessione o locazione finanziaria non presenti nella programmazione triennale, ovvero negli strumenti di programmazione approvati dall’amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente.

Risulta chiaro che l’assetto normativo prefigurato dal D.Lgs. n. 228 presenta un’evidente debolezza sul piano dell’enforcement delle “sanzioni” che pure contempla, atteso che la “minaccia” di non finanziare in sede CIPE le iniziative candidate in assenza del completamento dell’iter valutativo richiesto non è stata finora mai attuata, nonostante l’apparente “prescrittività” della disposizione contenuta nell’articolo di cui sopra.

Ciò che sembra nel nostro Paese essere interpretato con leggerezza non è al contrario realizzato in altri territori. Nel 1981, come ricordato anche nel volume di Pennisi e Maiolo (2016), il Presidente Reagan, con un Executive Order, impose alle agenzie del Governo e a tutti i dipartimenti

dell'Esecutivo, di effettuare l'analisi dei costi e benefici prima dell'emanazione di ogni tipo di regolamentazione e/o di approvazione di un intervento di spesa. Tale impostazione non è stata smentita dai Presidenti che lo hanno seguito. Nel 1992, l'Office of Management and Budget (OMB) dell'Amministrazione Clinton emana una circolare sulla metodologia da utilizzare per l'analisi costi/benefici per tutti i programmi federali.

Tutti i Presidenti in carica e il Congresso, vale a dire i due maggiori partiti americani, concordano con l'impostazione che programmi pubblici e regolamentazione debbano essere intrapresi in base al principio del c.d. evidence based policy. Un principio che è nato e si è sviluppato nelle organizzazioni internazionali e soprattutto nei dipartimenti "accreditati" di valutazione d'impatto che si occupano di sviluppo economico. L'utilizzo dell'analisi costi/benefici è ritenuta dai vari OMB fondamentale come strumento utilizzato ex-ante, nella fase di elaborazione di programmi, piani e progetti.

## Riferimenti bibliografici

AA.VV., (2014), “Linee Guida per la predisposizione delle convenzioni di Concessione e Gestione”, ANCE, maggio 2014, [www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=19455](http://www.ance.it/docs/docDownload.aspx?id=19455)

Cresme Europa Servizi, (2014), “Il Partenariato Pubblico Privato in Italia nel 2013”, *Osservatorio Nazionale Project Financing*, Roma.

Cresme Europa Servizi, (2015), “Gli appalti verso la ripresa”, *Edilizia e Territorio*, 12-17 gennaio 2015, Roma.

DIPE, UVAL/DPS (2014), “Vademecum per l’applicazione del Modello di Linee Guida ai fini della predisposizione del Documento Pluriennale di Pianificazione ai sensi del D.Lgs n. 228/2011”, *Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica*, [http://www.cipecomitato.it/it/documenti/Vademecum\\_Lineeguida\\_11aprile2014\\_DIPE\\_UVAL.pdf](http://www.cipecomitato.it/it/documenti/Vademecum_Lineeguida_11aprile2014_DIPE_UVAL.pdf)

G. Gori, P. Lattarulo, S. Maiolo, F. Petrina, S. Rosignoli, P. Rubino, (2014), “Lo Studio di fattibilità nei progetti locali realizzati in forma partenariale: una guida e uno strumento”, *Collana Materiali UVAL – Metodi*, n. 30, luglio 2014, [http://www.dps.gov.it/it/materiali\\_uval/Metodi/index.html#muval30](http://www.dps.gov.it/it/materiali_uval/Metodi/index.html#muval30)

IMF, (2014), “Is it time for an infrastructure push? The macroeconomic effects of public investment”, in *World Economic Outlook: legacies, clouds, uncertainties*, October.

Maiolo S., (2014), “Il Project financing e gli altri istituti del Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità in Italia: principi, spunti e indicazioni operative”, *Collana Materiali UVAL – Metodi*, n. 30, luglio 2014, [http://www.dps.gov.it/it/materiali\\_uval/Metodi/index.html#muval30](http://www.dps.gov.it/it/materiali_uval/Metodi/index.html#muval30)

Pennisi G., Maiolo S. (2016), *La Buona Spesa. Dalle opere pubbliche alla spending review. Guida operativa*, Edizioni Impresa Lavoro, [http://www.amazon.it/Buona-Spesa-Pubbliche-Spending-Operativa/dp/B01D3N5UWI/ref=sr\\_1\\_1\\_tw\\_kin\\_2?ie=UTF8&qid=1459419967&sr=8-1&keywords=giuseppe+pennisi](http://www.amazon.it/Buona-Spesa-Pubbliche-Spending-Operativa/dp/B01D3N5UWI/ref=sr_1_1_tw_kin_2?ie=UTF8&qid=1459419967&sr=8-1&keywords=giuseppe+pennisi), Roma

# **VERSO UNA POLITICA DEI TRASPORTI SOSTENIBILI. LA DIFFICOLTÀ DEL REGIME TRANSITORIO IN CORSO SULLE GRANDI OPERE**

di Anna Donati, *Kyoto Club e SIPoTra*

Una positiva novità - con l'entrata in vigore del nuovo Codice Appalti (Decreto Legislativo n.50 del 18 aprile 2016) - è stata la cancellazione della Legge Obiettivo 443 del 2001, la legge di semplificazione per le grandi opere strategiche, ormai diventata una specie di “mostro” con oltre 400 interventi del costo complessivo di 362 miliardi (naturalmente non disponibili). Le nuove regole cancellano il Piano delle Infrastrutture Strategiche (PIS), l'esclusione dei Comuni dalle decisioni per le opere ordinarie, la VIA sul progetto preliminare, l'appalto integrato, ridefinisce i processi decisionali con il ruolo del MIT e del Cipe per l'approvazione dei progetti, prevede un regime transitorio per le opere in corsa.

Vengono istituiti per tutte le opere tre livelli di progettazione: il progetto di fattibilità, il progetto definitivo ed il progetto esecutivo. Quindi viene cancellato il progetto preliminare che è di fatto sostituito dal “progetto di fattibilità” che oltre a definire un primo livello di progettazione deve verificare se “sussistono le condizioni tecnico-economiche, ambientali e territoriali per realizzare un'infrastruttura, in pratica quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività”.

La programmazione delle infrastrutture viene demandata a due strumenti fondamentali: il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica che deve indicare le politiche, gli obiettivi e gli strumenti, che motivano la scelta delle opere, da aggiornare ogni tre anni e che dovrebbe essere pronto per la fine del 2017. Il secondo strumento è il Documento Pluriennale di programmazione (DPP) che deve integrare tutti i programmi esistenti nelle opere pubbliche – RFI, ANAS, Porti, Aeroporti, reti urbane, Concessionarie Autostradali - con coerenza secondo i principi del DgLS 228 del 2011 e mai applicato. Il primo DPP dovrà essere presentato entro un anno dall'approvazione del Codice, quindi entro il 18 aprile 2017.

A questo strumenti si aggiunge la project review, per rivedere le opere già decise ed a volte avviate con le procedure della legge obiettivo con la possibilità di revisionare le scelte pregresse in funzione delle mutate condizioni di mercato come la domanda di mobilità e lo scenario infrastrutturale di riferimento.

Il Ministro Delrio ha presentato in Parlamento l'Allegato al DEF 2016 la “Strategia per le infrastrutture di Trasporto e della Logistica” coerente con queste novità previste nel Codice Appalti per la strategia generale per le infrastrutture, come il PGTL, il DPP, il project review. Ma conferma anche le 25 opere strategiche già decise con l'Allegato Infrastrutture del 2015, in parte in corso di realizzazione ed in parte in corso di progettazione. E qui si pone subito il tema del regime transitorio

e cioè di come uscire “davvero” dalla logica della lista di opere della Legge Obiettivo, tenere conto degli Obblighi Giuridicamente Vincolanti (OGV) ed arrivare ad una reale pianificazione delle opere “utili, snelle e condivise”.

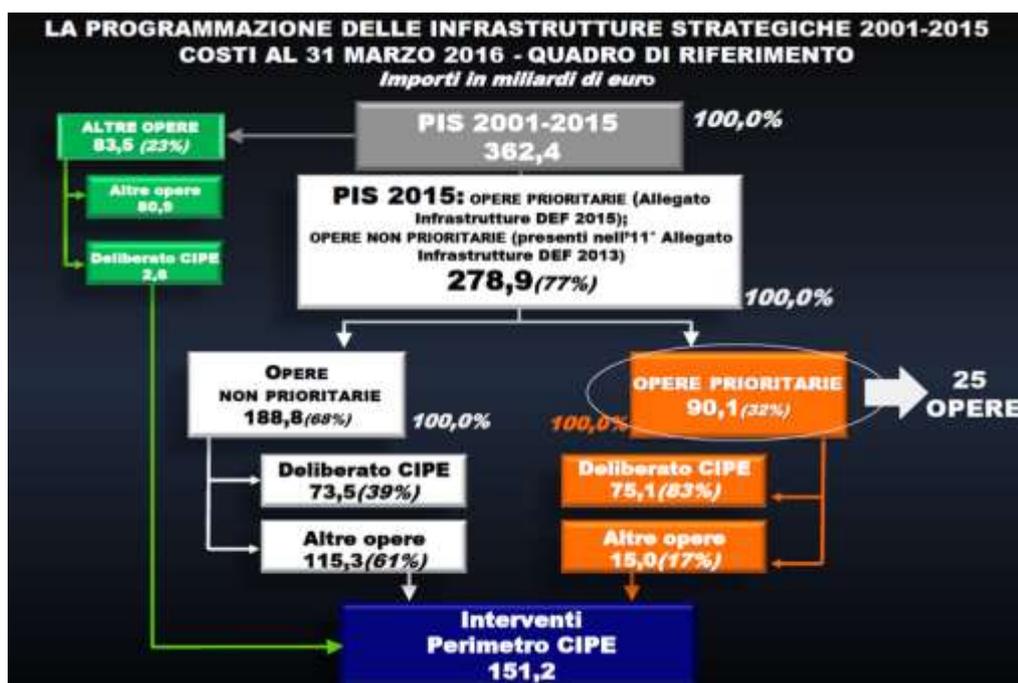
Concetti che sono stati ribaditi dal documento del MIT “Connettere l’Italia. Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica” ed ancora più di recente con il documento di cui ha preso atto il Cipe nella seduta del 1 dicembre 2016 con le “Linee guida del MIT per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche” propedeutiche al Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP).

## 1. LO STATO DELLE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

Il 10° Rapporto della Camera dei Deputati redatto in collaborazione con l’Autorità Anticorruzione dal titolo “Le Infrastrutture strategiche. Dalla Legge obiettivo alle opere prioritarie” pubblicato a maggio 2016 fa un punto preciso e ragionato della situazione. ([www.silos.infrastrutturestrategiche.it](http://www.silos.infrastrutturestrategiche.it))

Dal 2001 al 2015 sono state inserite nella Legge Obiettivo ben 418 opere con un costo stimato di 362 miliardi. Di queste - quelle che sono state inserite nell’XI allegato infrastrutture DEF 2013 (documento che ha completato l’iter di approvazione con l’intesa con le Regioni ed approvazione Cipe nel 2014) - equivalgono a 278 miliardi di investimenti ed una lista di 190 opere. Di questi ben 151 miliardi sono gli interventi che hanno avuto un iter presso il Cipe. Tra questi non è incluso il Ponte sullo Stretto di Messina, cancellato con una norma nel 2012.

Fig. 1 – X° Rapporto Camera-Cresme. Le infrastrutture Strategiche. La programmazione 2001-2015



Tra i 278 miliardi di opere dell'XI Allegato 2013 sono state selezionate dal Ministro Delrio le 25 opere prioritarie (costo stimato 90 miliardi) che costituiscono l'Allegato Infrastrutture 2015 e 2016, che però non avendo però perfezionato l'iter di adozione costringe a riferirsi all'XI Allegato ed al suo vasto bacino di opere come regime transitorio della legge obiettivo. E questo è certamente il primo problema: la vasta estensione del bacino di opere da selezionare per il primo DPP.

Sempre dal 10° Rapporto Camera si legge che lo stato di attuazione della lista dei 278 miliardi è così suddivisa: 10% sono le opere completate, in corso di realizzazione il 17%, un altro 8,4% ha un contratto di affidamento, l'1,6% sono aggiudicati ed il 6,7% sono in gara. Oltre il 55% sono le opere ancora in progettazione e procedure di autorizzazione.

Se guardiamo con un focus su quelle con Obbligazioni Giuridicamente Vincolanti (cioè con contratti come le definisce il Codice Appalti) si arriva ad un ammontare di 70,1 miliardi di opere.

Infine non può mancare una analisi delle risorse effettivamente disponibili: su 278 miliardi sono disponibili 140 miliardi ed il resto manca all'appello. Tra i 140 miliardi disponibili, 87 derivano da risorse pubbliche e 52 miliardi da risorse private, in grande parte concessionarie autostradali (che chiedono però sempre aiuti come tariffe, proroghe delle concessioni, valore di subentro, defiscalizzazioni varie, risorse pubbliche).

## **2. ARRIVA ANCHE IL “REGOLAMENTO MADIA” DI SEMPLIFICAZIONE**

Per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi è arrivato di recente il Regolamento di semplificazione in attuazione della Legge Madia. E' il DPR n.194 del 12 settembre 2016, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 27/10/2016. E' basato sulla “semplificazione ed accelerazione di procedimenti amministrativi riguardanti rilevanti insediamenti produttivi, opere di rilevante impatto sul territorio o l'avvio di attività imprenditoriali suscettibili di avere positivi effetti sull'economia o sull'occupazione” si legge all'articolo 1 del testo.

Come dire che non si valuta l'utilità delle opere ed il servizio di trasporto che poi dovranno rendere ai cittadini. Il provvedimento si potrà applicare sia ad opere pubbliche che private e verranno semplificate ed accelerate anche le procedure di competenza delle amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, del patrimonio storico artistico e della tutela della salute”.

Ogni anno entro il 31 marzo, su proposta del Presidente del Consiglio con relativa deliberazione del Consiglio dei Ministri, è individuata con DPCM la lista degli interventi sentiti i Presidenti delle Regioni interessate dai progetti. I Comuni, le Regioni e città Metropolitane potranno avanzare progetti da inserire nel DPCM annuale, oltre ad altri individuati dalla Presidenza del Consiglio, anche su segnalazione del soggetto proponente o del Ministro competente.

I criteri di selezione della lista saranno stabiliti da un Decreto da adottare entro 60 giorni con un provvedimento del Governo previa intesa in Conferenza Unificata. Sarà interessante capire quale

saranno i criteri per scegliere le opere che dichiarano di avere effetti positivi sull'occupazione e l'economia e se saranno messe a confronto analisi comparate e soluzioni differenti. Su questo punto è fondamentale che il MIT riproponga i propri criteri per "per opere utili, snelle e condivise" e vi sia coerenza con il lavoro di revisione e pianificazione della Struttura Tecnica di missione in corso.

Il DPCM con la lista individua opera per opera i tempi ridotti delle procedure fino al 50% di quelli necessari per "la conclusione dei procedimenti necessari per la localizzazione, progettazione e realizzazione delle opere o degli insediamenti produttivi e l'avvio delle attività". Se il termine fissato non viene rispettato, il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del CdM può utilizzare i "poteri sostitutivi" per procedere comunque.

Si tenga conto che le procedure ordinarie della Conferenza dei Servizi telematica (modificata di recente da altri decreti Madia) fissa 5 giorni per la convocazione, poi 45 giorni di svolgimento della CdS, che diventano al massimo 90 per gli enti di tutela. Con il DPR di semplificazione n.194 si possono dimezzare tutti i tempi ed al massimo in 45 giorni si dovrà decidere altrimenti decide il Presidente del Consiglio, indebolendo tutti gli strumenti di tutela.

Difficile credere che in questo modo si decideranno le opere utili, snelle e condivise di cui ha parlato il Ministro Delrio, anche nell'Allegato Infrastrutture al DEF 2016. E che verrà promosso un efficace e credibile processo di partecipazione e dibattito pubblico sulle opere così come indicato dal nuovo Codice appalti (di cui manca per ora il regolamento attuativo). Di fatto questa è una nuova "legge obiettivo" con la lista delle opere e la massima semplificazione decisoria.

### **3. SI ESTENDE IL REGIME TRANSITORIO DELLA VECCHIA LEGGE OBIETTIVO**

Questa nuova semplificazione "regolamento Madia" si aggiunge alla già complessa situazione della legge obiettivo che pur essendo stata abolita con la Dlgs 50/2016 nuovo Codice Appalti, in realtà avrà un regime transitorio davvero lungo e che rischia di diventare insostenibile per cambiare realmente strategia.

Ricordiamo che andranno avanti secondo le procedure della Legge Obiettivo quelle in corso di realizzazione, quelle già decise dal Cipe e su cui vi sono Obblighi Giuridici Vincolanti, ma anche quelle che hanno avviato l'iter per la Valutazione di Impatto Ambientale. Questa è una novità certificata anche dal Presidente dell'Autorità Anticorruzione Raffaele Cantone con la delibera n. 924 del 7 settembre 2016 che ha stabilito che le opere riferite al XI Allegato Infrastrutture al DEF 2013 che abbiamo avviato la VIA dovranno essere concluse con le stesse procedure, ad esclusione delle gare d'affidamento delle opere che dovranno seguire le procedure del nuovo Codice Appalti.

Il risultato è che abbiamo in essere cinque differenti procedimenti per l'approvazione delle opere e tutto questo rende assai complessi i processi decisionali. Infatti siamo in presenza di:

- la vecchia legge obiettivo per le opere con iter avviato prima del 18/4/2016 (entrata in vigore nuovo codice appalti)

- le procedure ordinarie per le opere pubbliche (articolo 27 Codice Appalti)
- quelle speciali per le infrastrutture prioritarie nazionali (articoli 201-202 Codice Appalti)
- le procedure con il Commissario Straordinario previste dal decreto Sblocca Italia con proprio iter semplificato
- il recente Regolamento “Madia” DPR 194 di semplificazione con i poteri al Presidente e Consiglio dei Ministri

In attesa del DPP: avanzano diversi progetti, si applica la project review.

Inoltre in attesa del primo DPP di valenza triennale e dell’aggiornamento del PGTL alcune opere stanno facendo passi in avanti, pur non rientrando tra le 25 prioritarie:

- C’è il 1° lotto del Tibre Parma Verona, 513 miliardi di lavori della società AutoCisa, di scarsa utilità ma che forse servono alla concessionaria per non vedersi ridotta la proroga della concessione a suo tempo assentita.
- Troviamo l’autostrada Campogalliano Sassuolo, che con una delibera Cipe del 1 maggio 2016 ha ottenuto un sistema di anticipi ed aiuti fiscali ed è in attesa del via libera della Corte dei Conti. Da notare che l’approvazione è avvenuta dopo l’entrata in vigore del nuovo codice appalti e comunque ai sensi della Legge Obiettivo nonostante non sia nemmeno un’opera prioritaria.
- Anche il sistema tangenziale di Lucca sembra essere ripartito dopo che il Cipe il 10 agosto 2016 ne ha finanziato un primo lotto del costo di 84 milioni di euro. Al momento la delibera è in attesa del via libera per essere pubblicata.
- Il 1 dicembre 2016 è stata avviata da SAT la nuova procedura di VIA per l’autostrada tirrenica per il tratto Grosseto-Capalbio ed è lecito domandarsi se invece non doveva seguire le procedure ordinarie.

Ma è importante sottolineare che per diverse opere il MIT sta procedendo con la project review: l’adeguamento della E45-E55 invece dell’autostrada Orte Mestre, la Napoli Bari ad Alta Capacità, la Salerno Reggio Calabria (tratto finale) e la Statale Ionica 106, il nodo di Vicenza AV.

Anche il tratto italiano della Torino Lione AV sarebbe soggetto a questa revisione ma bisogna motivare come si possa conciliare il tunnel di base da scavare “comunque” con l’uso della ferrovia esistente, che nel tratto italiano è utilizzata anche per il trasporto pendolari: servirebbe una revisione dell’intero progetto TAV e non solo del tratto Italiano.

#### **4. ALCUNI METODI E CRITERI PER LA SELEZIONE DELLE OPERE**

In questo contesto così complesso ed esteso si suggeriscono alcuni metodi e criteri per indurre una fuoriuscita reale dalla Legge Obiettivo:

- a. In attesa del primo DPP non fare avanzare ulteriormente i progetti secondo le procedure della legge Obiettivo.

- b. Allargare l'ambito di intervento della Project Review. Tra le 25 opere prioritarie - oltre alle opere utili come le metropolitane urbane - ci sono i grandi progetti TAV come la Torino-Lione e la Milano Genova, le autostrade Pedemontana Veneta e Pedemontana Lombarda, realizzate al 20%, dai costi ed impatti notevoli, che dovrebbero essere riviste. Anche per le opere prioritarie sarebbe auspicabile l'applicazione della norma per la revisione dei progetti, alla luce delle mutate condizioni di traffico, della carenza di risorse, delle innovazioni tecnologiche e di servizi, rivedendo la valenza territoriale dei progetti.
- c. Scegliere le opere prioritarie nel primo DPP. Dato che il primo DPP dovrà essere presentato tra pochi mesi il MIT ha previsto nelle "Linee Guida per gli investimenti in opere pubbliche" un "doppio regime" di selezione delle opere con una prima attuazione "transitoria" semplificata, una "deroga temporanea al rigoroso processo di valutazione delineato, ma non ai principi che hanno ispirato l'avvio della nuova stagione di pianificazione territoriale". Ma si dice anche che nel primo DPP dovranno essere inserite le "le opere già in corso di realizzazione e da completare, le opere per le quali siano state contratte "obbligazioni giuridiche vincolanti", nonché quelle opere che rappresentano priorità programmatiche del Governo. Eventualmente potranno essere successivamente sottoposte ad una revisione progettuale tesa al miglioramento e all'ottimizzazione delle scelte progettuali già effettuate." Si intravede un pericolo in queste indicazioni: che il primo DPP contenga una lista assai estesa di interventi mentre questa fase di filtro, analisi e valutazione è estremamente importante per selezionare e scegliere solo quelle effettivamente "utili, snelle e condivise".
- d. Coerenza tra il primo DPP ed il PGTL in aggiornamento. Essendo previsto l'aggiornamento del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica per la fine del 2017, come documento strategico di riferimento per le politiche e le scelte, sarà indispensabile che queste due strumenti (DPP e PGTL) siano impostati in modo coerente fin da subito.
- e. E' essenziale che si parta dagli Obblighi Giuridicamente Vincolanti. Abbiamo visto che il bacino di riferimento Legge Obiettivo per la selezione partirà dal XI Allegato Infrastrutture (valore 278 miliardi). Ma in realtà gli OGV con contratti (così come definiti dal nuovo codice appalti) ammontano ad opere equivalenti a 70,1 miliardi, di cui 49,4 sono tra le 25 opere prioritarie e 20,7 miliardi tra le altre opere. Questi numeri consentono una ben maggiore libertà di selezione dato che la maggior parte di opere non hanno Obblighi Giuridicamente Vincolanti.
- f. In attuazione del "regolamento Madia" è fondamentale che il MIT riproponga i propri criteri per "per opere utili, snelle e condivise" da inserire nel Decreto che fissa i criteri per la scelta delle opere, in coerenza con il lavoro di revisione e pianificazione della Struttura Tecnica di missione in corso.

Oltre a questi criteri metodologici sarà importante individuare criteri qualitativi di selezione delle opere sulla base della domanda di traffico da servire, degli obiettivi ambientali fissati, delle innovazioni tecnologiche e di servizio, secondo i criteri guida europei Avoid, Shift, Improve e Decarbonizzare i trasporti.

Alcuni di questi obiettivi sono già stati assunti dal MIT nei documenti su Trasporti e Logistica, come l'Allegato al DEF 2016. Significativo per le aree urbane e metropolitane è il target di mobilità sostenibile entro il 2030: la ripartizione modale della mobilità urbana dovrà raggiungere il 40% di trasporto pubblico, il 10% di mobilità ciclopedonale e si dovrà incrementare con un + 20% i km di tram/metro per abitante.

Analoghi obiettivi sono in elaborazione anche al tavolo della Presidenza del Consiglio su “Road Map 2030 della mobilità sostenibile”. Ma per raggiungere questi ambiziosi obiettivi serve orientare politiche ed investimenti in modo chiaro e fin da subito.

Di seguito vengono indicati alcuni di questi criteri:

- Selezionare gli investimenti che servono la domanda di traffico densa delle città ed aree metropolitane e coerenti con i PUMS. (sia pax che merci, privilegiando il ferro e la mobilità elettrica)
- Considerare gli investimenti ed i progetti per la mobilità nelle città medie, per la mobilità locale e di distretto. (sia pax che merci)
- Privilegiare gli investimenti coerenti con gli obiettivi di riduzione dei gas serra, delle emissioni inquinanti, per l’efficienza energetica e la riduzione dei consumi (decarbonizzare i trasporti).
- Incorporare negli investimenti anche le innovazioni tecnologiche e di servizio in corso, che avranno uno sviluppo nel prossimo futuro (ITS, sharing mobility, Smart Road, veicolo elettrico, auto a guida autonoma)
- Privilegiare la manutenzione ed adeguamento delle infrastrutture esistenti, con nuove tecnologie di gestione e controllo, per migliorare la sicurezza stradale, per promuovere l’intermodalità e di sistemi di scambio.
- Rendere coerenti gli investimenti sulle reti con l’ammodernamento ed il finanziamento dei nuovi veicoli e del parco mezzi per il trasporto collettivo.

Innovare i processi per la programmazione e realizzazione degli interventi di riqualificazione

Infine occorre dare valore ai progetti integrati di riqualificazione urbana, le funzioni multiple e capaci di resilienza, una migliore accessibilità e connessione, la rigenerazione dei quartieri e delle periferie.

Una esperienza interessante in questo senso è la ricerca dal titolo “Riciclare distretti industriali”. Una ricerca di urbanisti del Politecnico di Milano sul distretto ceramico di Sassuolo, curata da Arturo Lanzani, Chiara Merlini e Federico Zanfi, che ha messo a fuoco gli interventi per gli insediamenti, le infrastrutture ed il paesaggio (Aracne editrice 2016).

Un lavoro che si occupa di spazi industriali, di spazi pubblici, di recupero e rigenerazione urbana, di mobilità e strade, di suolo agricolo e messa in sicurezza del territorio, di centri storici: con una visione integrata e interdisciplinare.

La ricerca individua le soluzioni per la mobilità d’area: con il treno-tram, con percorsi ciclopedonali, nodi di scambio, con bretelle ferroviarie verso gli scali merci, con l’adeguamento e riqualificazione della viabilità esistente. Una rete d’interventi invece di una unica opera autostradale, come si vede nella cartografia d’insieme riportata qui sotto.



# **PREVISIONI MACRO-ECONOMICHE E VALUTAZIONE DEI FABBISOGNI INFRASTRUTTURALI: UNA SINERGIA È POSSIBILE**

di Piero Rubino, *Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione e SIPoTra*

## **1. PREMESSA**

La corretta pianificazione degli investimenti infrastrutturali richiede la definizione preventiva di scenari di evoluzione di medio periodo della demografia, dei livelli di attività e della domanda. Il lungo orizzonte della gestione è infatti il tema critico per le decisioni di investimento infrastrutturale. Ciò è particolarmente vero per le infrastrutture di trasporto, per gli effetti che producono sulla competitività di lungo periodo, per le significative esternalità che generano - talora irreversibili – per gli elevati costi fissi che la loro realizzazione richiede.

Le Linee Guida per la valutazione delle opere pubbliche presentate nel 2016 dal MIT per attuare il D.lgs. n. 228 del 2011 relativo alla valutazione delle opere pubbliche sono molto chiare sul punto: "Occorre procedere attraverso assunzioni sull'evoluzione dello scenario socio-demografico e macroeconomico, formulate in prima ipotesi attraverso estrapolazioni ragionevoli dei trend correnti, e, in maniera più rigorosa, attraverso l'utilizzo di modelli demografici e macro-economici di previsione" .

Questo scritto riprende l'intervento dell'autore al convegno di SIPOTRÀ citato nella nota iniziale. Esso è articolato in cinque sezioni: muovendo da alcuni cenni alla logica su cui si fondano le previsioni (macro)economiche (par. 2) e dopo aver dato conto del "fallimento" degli economisti nel prevedere la lunga crisi (par. 3), si discute la nozione, invero un po' elusiva, di fabbisogno infrastrutturale (par. 4); seguono alcune considerazioni sul tema dell'integrazione dei quadri di previsione macro-economica nelle analisi valutative su cui fonda la decisione di realizzare un'opera infrastrutturale (par. 5). Il paragrafo conclusivo propone alcune ipotesi per rendere praticabile tale integrazione nelle circostanze attuali.

## **2. LE PREVISIONI (MACRO)ECONOMICHE IN ITALIA: MEMORIE DAGLI ANNI OTTANTA**

L'espressione "previsione macro-economica" denota un insieme di indicazioni quantitative, espresse in forma di sequenze temporali (di norma serie storiche con frequenza generalmente annuale o trimestrale), sull'evoluzione attesa delle principali variabili aggregate che caratterizzano il funzionamento del sistema economico. In sostanza una "previsione macro-economica" descrive in forma di serie temporali l'evoluzione attesa delle principali variabili aggregate del sistema economico

(cd. variabili “endogene”) in funzione di altre variabili la cui determinazione è esterna al sistema stesso (cd. variabili “esogene”).

La previsione deriva dall’adattamento statistico (“fit”: la stima) di forme funzionali suggerite dalla teoria economica a serie storiche che riproducono gli andamenti passati delle grandezze economiche, finanziarie, demografiche che secondo la teoria o l’esperienza statistica rilevano nella determinazione delle variabili oggetto di stima. Le relazioni sono organizzate in un modello organico, che rappresenta in forma stilizzata le interrelazioni tra le componenti del sistema economico.

Oltre ai vincoli suggeriti dalla teoria economica, il modello tiene conto in varia misura del ruolo delle istituzioni, delle regole di funzionamento dei mercati dei beni, dei servizi e dei fattori, del modus operandi della politica economica. I quadri di previsione vengono ottenuti risolvendo (“simulando”) tale modello, che viene spesso qualificato con l’aggettivo “econometrico” in ragione delle tecniche di inferenza statistica da cui sono ottenute le stime dei coefficienti.

I modelli di previsione intesi nel senso suddetto nascono negli Stati Uniti negli anni cinquanta dello scorso secolo per approfondire l’analisi del moltiplicatore - acceleratore degli investimenti pubblici. Nella maggior parte di quelli ancora oggi in uso, l’orizzonte previsivo si estende su un arco di tempo biennale o triennale – noto nel linguaggio economico come “breve periodo” - in cui la dotazione di capitale è assunta come data. Oltre questo orizzonte, l’affidabilità (l’“intervallo di confidenza”) della previsione si riduce significativamente a motivo non solo della maggiore incertezza circa le tendenze delle variabili esogene ma per l’indebolirsi della robustezza statistica delle stime dei parametri che si genera man mano che ci si allontana dall’intervallo temporale su cui è stata condotta la validazione econometrica dei parametri del modello.

L’orizzonte breve delle previsioni macro-economiche riflette la loro impostazione tendenzialmente “di domanda” dove le determinanti fondamentali della dinamica economica sono rappresentate dalla spesa aggregata e dalle sue componenti: consumi, investimenti, esportazioni nette e domanda pubblica. Si tratta di un approccio di breve periodo che, sulla scorta di un’impostazione “keynesiana” alla lettura dei fenomeni economici aggregati, ha caratterizzato la maggior parte dei modelli nati nello scorcio dello scorso secolo, come quelli sviluppati dal Servizio Studi della Banca d’Italia a partire dai primi anni sessanta (prima a frequenza annuale, poi trimestrale) e in seguito anche da centri di ricerca privati (tra cui Prometeia, Confindustria e REF-IRS).

Di contro, all’approccio orientato alla domanda si contrappongono i modelli della classe Computable General Equilibrium, proposti in tempi più recenti per reagire alla cd. critica di Lucas. Quanto al medio-lungo periodo, tuttavia, non sono molte le istituzioni e i centri di analisi che offrono previsioni economiche su questi orizzonti per l’economia italiana. Tra essi troviamo Consensus Economics, l’OCSE ed ISTAT per i trend demografici e le simulazioni che analizzano le tendenze di fondo della spesa previdenziale. L’orizzonte di previsione dello stesso Documento di Economia e Finanza (DEF) è limitato al triennio seguente all’anno di presentazione.

### **3. IL “FALLIMENTO” DEGLI ECONOMISTI NEL PREVEDERE LA LUNGA CRISI**

Evocare le previsioni macro-economiche può suscitare qualche legittima perplessità nel momento in cui gli economisti sono accusati di non aver previsto l'esplosione della lunga crisi.

Nel marzo del 2009, nella lectio magistralis che inaugurava l'anno accademico 2008-09 del Master di II livello in Economia Pubblica della Facoltà di Economia dell'Università “La Sapienza”, il Governatore della Banca d'Italia sosteneva che “Se la politica economica ha gravi responsabilità, anche analisi e modelli previsivi hanno mostrato limiti importanti su cui è necessario interrogarsi”.

Secondo l'autorevole opinione del Governatore, il fallimento nel prevedere la crisi andava attribuito ad una pluralità di fattori: dalla difficoltà di tenere conto delle non-linearità dei fenomeni comportamentali, sia pure considerati in forma aggregata, all'insufficiente comprensione teorica del nesso fra finanza ed economia reale; dall'aver omesso di incorporare nei modelli econometrici le rilevanti discontinuità strutturali intervenute in questi anni al drastico mutamento dei paradigmi organizzativi della produzione e dei consumi, reso possibile dalla diffusione di tecnologie abilitanti lo scambio di informazioni fra agenti economici; dalla natura di eventi rari ma non per questo meno influenti (i cd. black swans secondo la fortunata espressione coniata da Nassim N. Taleb) dei mutamenti del quadro di regolazione e delle tecnologie. Si tratta di alterazioni che spesso procedono per “salti” discontinui e che hanno importanti riflessi anche sulla domanda e sull'offerta di infrastrutture e dei loro servizi, seppure con effetti non necessariamente fra loro convergenti .

Se gli economisti hanno segnalato taluni dei pericoli che si profilavano all'orizzonte, i possibili focolai di infezione e i loro meccanismi di propagazione, perché l'azione delle politiche economiche è stata a lungo lenta, indecisa, non coordinata a livello internazionale? In parte, ciò può riflettere la genericità dei segnali di allarme, l'incapacità di indicare con maggior precisione genesi e tappe della crisi, la reiterazione di avvertimenti senza che le circostanze paventate si materializzassero che ha indotto molti a credere che i rischi di concretizzazione rimanessero remoti, come pure è stato criticamente osservato .

Nonostante la cattiva prova della modellistica economica nel prevedere la crisi, appare comunque difficile immaginare di ricorrere a strumenti alternativi ai modelli per la previsione e la costruzione di scenari capaci di garantire la verificabilità dei risultati a partire dalle ipotesi sottostanti. Nelle parole del Governatore "Non esiste in realtà alcuna alternativa praticabile all'affinamento di quelli esistenti, al superamento delle carenze che essi hanno mostrato".

### **4. IL CONCETTO DI FABBISOGNO INFRASTRUTTURALE**

Il disegno di scenari di valutazione dei fabbisogni di mobilità e la conseguente pianificazione trasportistica è un esercizio complesso. La natura reticolare delle infrastrutture di trasporto, la presenza di fenomeni di concorrenza intermodale e le interdipendenze che ne conseguono rendono necessario ricorrere a modelli di simulazione capaci di incorporare gli effetti di retroazione nelle stime di domanda. Le difficoltà di questa modellazione dipendono, inter alia, della scala territoriale di valutazione dei fabbisogni e della rilevanza dei fenomeni di concorrenza inter-modale.

Il fabbisogno di finanza per le infrastrutture per lo sviluppo è gigantesco su scala sia globale, sia locale. Riguarda in primo luogo le reti connettive dei sistemi economici, a partire dalle infrastrutture di telecomunicazione (cd. “Banda Ultra Larga”, o BUL), di trasmissione dell’energia (reti elettriche e del gas, incluse quelle “intelligenti”) e di trasporto di persone e merci (reti e nodi; logistica integrata; trasporti pubblici di massa) ma interessa anche i servizi idrici e ambientali, i sistemi scolastici, sanitari e della giustizia, la rigenerazione delle aree urbane.

Si stima che gli enormi investimenti in corso in Cina, in India e negli altri paesi emergenti innalzeranno la spesa mondiale annuale in infrastrutture dagli attuali 700 ad oltre 3.500 miliardi di dollari annui nel 2030 . Negli Stati Uniti il programma Building a 21-st Century Infrastructure varato nel 2014 dall’amministrazione uscente prevedeva una spesa per infrastrutture dell’ordine di 300 miliardi di dollari in termini cumulati nell’arco di un quadriennio. In Europa, la Commissione Europea sostiene che occorrerà investire entro la fine di questo decennio un ammontare di risorse compreso fra i 1.500 e i 2.000 miliardi di euro nelle reti di trasporto, dell’energia, delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione per conseguire gli obiettivi strategici dell’Unione al 2020.

In Italia, il fabbisogno infrastrutturale si è certamente ampliato durante gli anni della lunga crisi, stante la pronunciata flessione degli investimenti pubblici, ancora più ampia per quelli realizzati dagli enti territoriali. Ne è verosimilmente derivato un peggioramento degli indicatori di dotazione - nel caso delle infrastrutture di trasporto misurati dal grado di accessibilità. Parallelamente, potrebbe essersi ridotto anche il prodotto potenziale, per effetto della caduta della cd. Total Factor Productivity, o TFP .

In Italia, stime di consenso quantificano il fabbisogno d’investimento nelle reti e nei nodi infrastrutturali di mercato (con l’esclusione dell’energia) nell’ordine dei 100-120 miliardi di euro nell’arco dei prossimi 15-20 anni; il fabbisogno salirebbe a 250 miliardi qualora si includessero anche le infrastrutture di generazione, trasporto e stoccaggio dell’energia e gli interventi di efficientamento energetico, questi ultimi dotati di elevate capacità di attivazione di valore aggiunto. Il ritardo accumulato dal Paese è ampio, con una spesa per investimenti pubblici che appare oggi insufficiente, che si è allontanata dalla media europea e che continua a non colmare gli ampi divari territoriali che vedono le dotazioni del Mezzogiorno permanere su livelli inferiori al resto del Paese, sia per abitante, sia per superficie. Persistono limiti nell’efficacia della spesa, nell’adeguatezza dei servizi e nell’efficienza delle procedure cui corrispondono tempi di gestazione e di realizzazione delle opere anormalmente elevati.

Già un’imponente analisi condotta dalla Banca d’Italia nel 2011 aveva chiarito che il ritardo infrastrutturale dell’Italia non si origina tanto dalla spesa in capitale pubblico quanto dalle insufficienti dotazioni fisiche (e dall’ancor più povera qualità). Si tratta di dimensioni conoscitive del capitale infrastrutturale territoriale su cui sarebbe tra l’altro auspicabile disporre di informazioni più accurate e granulari : la scarsa comprensione di questo nesso ha probabilmente concorso a impedire l’attuazione dell’art. 22 della legge n. 42 del 2009 (sul «federalismo») che prevedeva come passo propedeutico agli interventi di «perequazione infrastrutturale» dei territori una fase di ricognizione dei fabbisogni territoriali (DM 26 novembre 2010).

A livello micro-economico – che nell’ottica di questo scritto si declina alla scala di progetto – la nozione di fabbisogno infrastrutturale individua un deficit di capacità che può essere colmato con un aumento di offerta e/o con una riduzione di domanda per ogni dato prezzo di fornitura del servizio (per esempio tramite un aumento delle tariffe).

Nelle citate Linee Guida del MIT il concetto di fabbisogno viene correttamente accostato alla nozione di domanda non soddisfatta: "Il fabbisogno infrastrutturale risponde ... all’esigenza di soddisfare la domanda di mobilità di passeggeri e merci: non solo quella attuale ma anche quella futura, prevista alla luce dell’evoluzione del contesto demografico e socio-economico ...".

In coerenza con l’impostazione predicata dal D.lgs. n. 228 del 2011 - che costituisce l’ancora di riferimento per la valutazione della spesa in conto capitale promossa dalle Amministrazioni Centrali – il contesto procedurale delineato dalle Linee Guida colloca la valutazione ex ante dei fabbisogni al primo stadio dell’analisi, fondata sulla costruzione di scenari di riferimento e basata su analisi quantitative. Vi fanno seguito la fase di valutazione ex ante delle singole opere e l’individuazione delle priorità, attraverso le analisi finanziarie, le valutazioni di convenienza sociale attraverso l’Analisi Costi-Benefici (ACB) e la valorizzazione degli indicatori di raggiungimento degli obiettivi strategici. La fase di valutazione ex post si concretizza nel monitoraggio della realizzazione ed analisi degli impatti delle opere.

In sostanza, le Linee Guida del MIT definiscono un percorso che si snoda in quattro fasi consecutive: 1) costruzione del quadro conoscitivo aggiornato di domanda e di offerta; 2) identificazione degli scenari di evoluzione tendenziale (demografico-economico-territoriali, infrastrutture, tariffe, tecnologia, ...); 3) formulazione delle previsioni di domanda associabili a ciascuno degli scenari individuati; 4) stima del divario fra domanda e offerta in termini sia quantitativi (domanda non soddisfatta), sia di efficacia prestazionale (emissioni inquinanti, incidentalità, livelli di servizio).

## **5. L’INTEGRAZIONE DELLE PREVISIONI MACRO-ECONOMICHE NELLA PIANIFICAZIONE TRASPORTICA**

Le tre citate - e rilevanti - limitazioni delle previsioni macro-economiche (l’essere di breve periodo, il confinamento a variabili di domanda, l’impostazione territorialmente aggregata) hanno conseguenze significative sulle possibilità di loro utilizzo negli scenari trasportistici che sono alla base delle valutazioni di sostenibilità economico-finanziaria dei progetti di trasporto, impattando in particolare sulla possibilità di predisporre previsioni affidabili della domanda per il servizio.

Queste ultime devono essere condotte guardando a un orizzonte più ampio, tipicamente decennale o ultra-decennale – quello in cui si dispiega la vita utile dell’infrastruttura. Per essere significative, le previsioni di utilizzo richiedono informazioni con un’adeguata granularità spaziale, che caratterizzi per origine e destinazione gli spostamenti compiuti da passeggeri e merci che accedono all’infrastruttura; impongono di descrivere attentamente le modifiche della struttura dell’offerta; devono chiarire le determinanti della scelta modale. Oltre l’orizzonte di breve la morfologia dell’offerta e le sue determinanti non possono essere più assunte come date: nel sistema

economico cominciano a manifestarsi gli effetti dei movimenti delle variabili inerziali o di “lungo periodo” e, più in generale, del cosiddetto “cambiamento strutturale”.

Nella costruzione degli scenari previsivi per i progetti infrastrutturali la principale variabile-obiettivo è la capacità del progetto di intercettare la domanda di mobilità, ovvero (la quota di) fabbisogno – che risulterebbe altrimenti “razionato” o non soddisfatto – che il progetto è in grado di coprire. Ne deriva che la disponibilità di previsioni affidabili sull’evoluzione della domanda di spostamenti nel medio-lungo periodo viene ad assumere un rilievo fondamentale per la plausibilità e la robustezza delle assunzioni su cui si fonda il progetto.

Le considerazioni precedenti motivano l’esigenza di porre particolare cura nella costruzione degli scenari di evoluzione tendenziale della domanda aggregata sottostanti agli investimenti infrastrutturali. La fase procedurale appropriata per svolgere questo esercizio è naturalmente quella della pianificazione e della valutazione *ex-ante* dei fabbisogni infrastrutturali. I quesiti fondamentali che si pongono a tale fine paiono (almeno) tre:

- a. quali variabili macroeconomiche governano la domanda di trasporto nel breve periodo - l’arco di tempo tipicamente coperto dai modelli di previsione macroeconomica ?
- b. queste variabili conservano la loro rilevanza anche nel medio lungo-periodo ?
- c. fra le determinanti della domanda di mobilità è utile includere variabili aggiuntive rispetto ai driver di fondo ?

Per rispondere a questi interrogativi è naturalmente fondamentale definire in modo appropriato l’orizzonte temporale della previsione. Andrea Boitani – uno studioso che è a un tempo economista dei trasporti ed autorevole macro-economista – nel 4° capitolo (“Crescita e fluttuazioni”) del suo manuale di macroeconomia distingue fra lunghissimo, lungo, medio e breve periodo, senza tuttavia fornire specifici orizzonti temporali. L’autore chiarisce come popolazione, dotazioni (fisiche ed umane) e tecnologia sono costanti nel periodo breve. Nel tempo medio-lungo prezzi e salari diventano flessibili, il livello di attività è determinato dall’offerta e aumenta il rilievo del PIL potenziale e dell’impatto sulla crescita delle politiche strutturali, in primo luogo la promozione della concorrenza nei mercati dei beni, dei servizi e dei fattori.

In un volume del 2000, Guarini e Tassinari distinguono tre possibili approcci alla previsione: 1) estrapolativo, basato sull’analisi delle serie storiche; 2) proiettivo, quando fondato su previsioni condizionate; 3) normativo, se conseguente a scelte “ottimali” di politica economica (optimal policy). In questo quadro, gli scenari di previsione individuano i presupposti e le conseguenze sul sistema economico dell’evoluzione dei driver fondamentali. La costruzione di scenari di previsione viene classificata fra i metodi normativi, in quanto fondata sull’integrazione di diversi approcci metodologici.

Indipendentemente dall’estensione dell’orizzonte previsivo, un tema di particolare rilevanza nel quadro delle previsioni trasportistiche riguarda l’attendibilità degli scenari di domanda (e di costo) su cui si fonda la scelta di procedere (o di ovvero di non procedere) con la realizzazione di un progetto. Ci si riferisce nello specifico al rischio del *cd. optimism bias*, che consiste nell’osservata tendenza dei proponenti a sopravvalutare i benefici dell’infrastruttura, in massima parte connessi con la

domanda attesa per il servizio fornito attraverso l'infrastruttura, ed a sottovalutarne i costi, sia diretti, sia esterni. Si tratta di una distorsione valutativa tipica dei cd. megaprojects.

Traendo spunto da questa letteratura, alle tre domande poste in precedenza possono essere date alcune risposte preliminari. Rispettivamente: a) nel breve periodo la principale determinante della domanda di mobilità è il livello di attività economica, approssimabile con gli andamenti attesi nel breve termine del PIL reale; b) questa relazione fondamentale conserva la sua validità anche in un orizzonte più esteso, ossia di medio periodo, quando tuttavia si aggiungono gli effetti di possibili mutamenti dell'elasticità degli spostamenti al reddito reale; c) sempre con riferimento a orizzonti temporali più estesi, lo schema previsivo andrebbe integrato includendovi le grandezze micro-economiche dotate di maggiori plausibili effetti sulla domanda di mobilità. Tra queste ultime si annoverano: l'evoluzione e i mutamenti strutturali del parco dei mezzi di circolazione; la dinamica delle variabili demografiche, insediative/localizzative e della struttura produttiva; l'andamento dei costi unitari effettivi degli spostamenti; il valore del tempo di viaggio; i vincoli di capacità che limitano le possibilità di ricomposizione modale; le ripercussioni del progresso tecnico sull'efficienza e l'efficacia delle reti e dei mezzi di trasporto che vi accedono.

Queste considerazioni di ordine generale ovviamente non risolvono il problema della definizione dei criteri in base a cui estendere l'arco temporale di validità di una previsione - ottenuta dalla simulazione di un modello macro-economico di breve periodo - delle variabili rilevanti per determinare la domanda di servizi di trasporto. Al riguardo, la metodologia di costruzione degli scenari e soprattutto la prassi seguita nella modellizzazione economica di lungo periodo offrono diverse alternative, la cui disamina va oltre lo scopo di queste note. In estrema sintesi, gli aspetti rilevanti sono almeno tre: a) la metodologia di estrapolazione del sentiero di evoluzione del PIL; b) le ipotesi di evoluzione della composizione della domanda aggregata; c) il criterio previsivo basato sulla costruzione di "scenari" alternativi.

Quanto alla dinamica prospettica del PIL (il primo dei tre punti sopra-citati), i criteri più ricorrenti comprendono: l'ipotesi "tecnica" di invarianza dell'andamento osservato negli anni finali della previsione di breve periodo; la stima delle tendenze di fondo che guidano la dinamica dei livelli di attività, che può essere ottenuta sterilizzando con tecniche di interpolazione econometrica le oscillazioni cicliche (o di breve periodo) osservate in un periodo storico recente ma sufficientemente lungo da permettere una stima econometrica "robusta"; l'ipotesi di un graduale avvicinamento dell'output effettivo al sentiero di crescita del prodotto potenziale; i mutamenti del quadro normativo e di regolazione, economica e tecnica.

Sul piano tassonomico, si è soliti distinguere fra tre tipologie di modelli di domanda, ordinati per crescente complessità: al livello iniziale troviamo i modelli che pongono come esogena la domanda di mobilità rivolta a un determinato modo di trasporto; a un livello intermedio i modelli che assumono come data la domanda che complessivamente si rivolge all'insieme dei modi accessibili, determinandone la ripartizione in funzione dei rispettivi costi generalizzati di trasporto; sul piano di massima complessità si situano i modelli in cui sia la domanda complessiva di trasporto, sia la sua ripartizione modale sono endogenamente determinate dalla soluzione del sistema trasportistico attraverso la piena internalizzazione degli effetti di concorrenza intermodale

Sebbene la Commissione Europea non abbia emanato indicazioni orientative in merito alle caratteristiche che i modelli di trasporto dovrebbero possedere, la versione del 2014 della popolare *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects* suggerisce che le previsioni di riferimento dovrebbero: a) essere costruite integrando informazioni tratte dalle statistiche ufficiali di tipo “generalista” con dati granulari acquisiti attraverso indagini specifiche; b) incorporare l’evoluzione attesa dell’offerta infrastrutturale nel medio-lungo periodo; c) prevedere l’itinerario che gli utenti sceglieranno con maggiore verosimiglianza per ciascuna relazione O/D, fornendo così informazioni sui carichi potenzialmente gravanti sui segmenti dell’infrastruttura.

## 6. ALCUNI SUGGERIMENTI

La discussione precedente consente di avanzare in forma indicativa qualche suggerimento per integrare il tema degli scenari previsivi nei quadri valutativi sottostanti le scelte infrastrutturali.

Il contesto di maggiore attualità e rilevanza è dato dalle più volte citate Linee Guida elaborate dal MIT che rappresentano il riferimento metodologico più avanzato che esiste oggi in Italia per orientare le scelte valutative riferite ai progetti pubblici. Di seguito, si delineano tre possibili strategie d’integrazione, presentate per ordine di crescente complessità realizzativa.

La soluzione più semplice potrebbe consistere nell’inserire nelle Linee Guida indicazioni metodologiche dirette a guidare il valutatore nel “modellare” il legame fra previsioni macroeconomiche e scenari trasportistici, anche traendo spunto da alcune delle considerazioni sviluppate in precedenza. In sostanza, si tratterebbe di sviluppare un approccio strettamente metodologico, che risponda idealmente alla domanda « come disegnare gli scenari ».

Una proposta più impegnativa presupporrebbe la stipula di un accordo con un (autorevole) centro di ricerca specializzato in previsioni macroeconomiche e nella definizione di scenari di settore per ottenere a cadenza periodica indicazioni previsive riferite alle principali variabili di domanda su cui si fonda la pianificazione dei trasporti. Gli scenari dovrebbero estendersi su un orizzonte temporale di durata decennale, reso scorrevole, ed essere rese disponibili su base adeguatamente disaggregata per territori (indicativamente: almeno per macro-ripartizione regionale). Si tratterebbe di un’opzione definibile come soluzione «buy».

Una terza, più ambiziosa opzione mirerebbe ad integrare funzionalmente nello strumentario di valutazione un modello macro-economico. Il modello potrebbe anche semplificato e stilizzato ma dotato di un’adeguata disaggregazione territoriale, con una previsione del prodotto e del reddito disponibile, delle principali componenti della domanda aggregata, della produzione industriale e di altre grandezze nominali e reali rilevanti per la domanda di mobilità. Il candidato ideale per recepire tale strumento previsivo sembrerebbe lo schema nazionale di simulazione (noto con l’acronimo di SIMPT) impiegato per la valutazione dei fabbisogni infrastrutturali. In sostanza, si tratterebbe di individuare tra i modelli econometrici disponibili presso primarie organizzazioni di ricerca nazionali o europee quello più adatto all’estensione dell’orizzonte previsivo ad un arco decennale o comunque di medio periodo delle (poche) variabili che la teoria economica ha identificato come determinanti fondamentali della domanda di mobilità. Questa terza opzione potrebbe essere denotata soluzione

«make»: presenterebbe l'onere di una maggiore complessità ma il vantaggio di una maggiore autonomia ed adattabilità.

# GLI STRUMENTI: LE BANCHE DATI DI DOMANDA ED OFFERTA E I MODELLI DEL SIMPT

di Agostino Cappelli, *IUAV Venezia e SIPoTra*

## 1. IL SISTEMA INFORMATIVO DOMANDA OFFERTA: CRITICITÀ ATTUALI E PROGRAMMI POSSIBILI

La questione centrale (ma troppo spesso trascurata) per una pianificazione di medio e lungo periodo riguarda la realizzazione del sistema informativo sulla domanda e l'offerta di trasporto e la relativa previsione temporale.

La base di partenza di una pianificazione strategica (tecnicamente ed economicamente solida), come insegna la disciplina ed è prassi in tutte le buone esperienze internazionali, (ma anche del passato non recente italiano) è un aggiornato studio della domanda di trasporto passeggeri e merci, che includa procedure di monitoraggio e aggiornamento periodico nel tempo (ogni 3/5 anni). In tale modo si può realmente superare l'assunto dell'articolo 1 della Legge Obiettivo di una "pianificazione per decisione politica" (fortunatamente abrogata nel 2016). Ovviamente la conoscenza del sistema domanda/offerta non esclude il ruolo del decisore politico (così come degli stakeholder e della collettività) nella definizione degli obiettivi e nella condivisione delle priorità e dei risultati [al riguardo sono elementi centrali sia la questione del Public Engagement e sia quella del Dibattito Pubblico previsti nel nuovo codice degli appalti].

La questione della disponibilità di un aggiornato sistema informativo domanda/offerta è scontata per gli esperti di trasporti, ma purtroppo da più di quindici anni (ultimo PGTL del 2000) trascurata nelle procedure operative e quindi nelle attività di valutazione e scelta delle priorità. Ciò ha reso tutto il processo tecnicamente debole e soggetto a suggestioni "politiche". In questo ambito tra l'altro è ancora da approfondire tutto il tema dell'innovazione tecnologica, del ruolo dei sistemi ICT e ITS e quanto questi strumenti possano modificare la stessa struttura e dimensione della domanda di trasporto e dei modi alternativi per soddisfarla.

Parimenti poco approfondita (quando non trascurata o peggio usata strumentalmente per accrescere le quote di domanda potenziale di alcuni progetti) è la valutazione di quanto l'offerta di mobilità, e quindi anche le nuove infrastrutture, possano generare nuovi flussi di spostamento che, con gli interventi di progetto, presentino un prezzo di domanda superiore ai nuovi costi di trasporto. Si tratta quindi di saper separare gli andamenti inerziali della domanda da una nuova domanda generata dagli interventi in esame (ad esempio si pensi a quanto avvenuto con l'offerta aerea low cost o più recentemente con i servizi ferroviari ad alta velocità ed elevata qualità).

Quest'ultimo aspetto introduce aspetti operativi di calcolo delle probabilità e di economia delle scelte per nulla trascurabili se si prendono in considerazione anche agli aspetti di economia di

scala “intertemporali” nella realizzazione delle infrastrutture (anticipazione di costi di intervento in previsione di modifiche o incrementi futuri della domanda con conseguenti extra-costi connessi ad un surplus di capacità nel breve periodo, ad esempio si rifletta sulla già realizzata linea AV Torino-Milano e su quelle in fase di avvio o realizzazione Genova-Milano (terzo valico) e Napoli-Bari.

Il processo, per quanto complesso, è consolidato in molti paesi del mondo (non solo europei) che realizzano tradizionalmente e con continuità fasi di pianificazione (strategica) e programmazione (operativa) degli interventi sul sistema dei trasporti. Si citano, solo per memoria, alcune delle esperienze consolidate in letteratura:

- Londra Master Plan, 1960,
- The Boston – Washington Corridor, USA 1967
- Urban Mass Transportation Administration/Federal Highway Administration UTPS software package (USA 1976),
- San Francisco Bay Area General Plan, 1981,
- Tiete-Parana Valley in Brazil, 1985,
- Comparison of land use transport policy simulation models for Dortmund, 1990,
- Integrating planning for transport, land use and the environment: The Auckland Strategic Planning Model , 1992/93
- Analysis of Aggregate Flows: The Atlanta Case, 1994

In Italia analisi approfondite sul sistema della domanda e dell’offerta di trasporto a livello nazionale sono state condotte negli anni ’80 per la redazione del primo Piano Generale dei Trasporti [PGT] e negli anni ’90 per la redazione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica [PGTL]. Il primo ha prodotto numerose leggi di programma e di spesa nel settore trasporti (L. 240 sull’intermodalità e L. 211 per il trasporto innovativo in campo urbano sono quelle più significative, tuttora vigenti e che hanno prodotto i migliori risultati). Il secondo, purtroppo, è stato rapidamente superato dalla già citata Legge Obiettivo del 2001 che ha trasferito la programmazione di settore in capo alle determinazioni del CIPE.

Lo stesso Allegato Infrastrutture al DEF 2016 si richiama al sistema informativo messo a punto dal PGTL del 2001 (anche se 15 anni sono trascorsi, che hanno determinato modifiche strutturali alla domanda, ai sistemi di offerta e agli stessi strumenti tecnologici di simulazione) e al sistema informatico SIMPT, allo scopo allora sapientemente costruito, e quindi aggiornato nel tempo ma finora con nessuna reale applicazione.

Di questo sistema di modelli e strumenti di pianificazione si parla con maggior dettaglio nel paragrafo seguente.

## **2. IL SIMPT: SISTEMA INFORMATIVO PER IL MONITORAGGIO E LA PIANIFICAZIONE DEI TRASPORTI**

Il SIMPT [Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti] fu messo a punto (negli anni 1998/2000) dal gruppo di lavoro istituito presso il Ministero dei Trasporti per la

redazione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL, approvato nel gennaio 2001). Si tratta di un sistema molto elaborato e scientificamente evoluto di modelli e strumenti di simulazione e previsione della domanda di trasporto e di supporto alle decisioni per la selezione delle priorità degli investimenti, che si basò su un'ampia campagna d'indagini sulla domanda e l'offerta di trasporto (svolta nell'anno 2000).

In seguito (dicembre 2001) fu approvata la già citata L. 443 "Legge Obiettivo" che, di fatto, nell'articolo 1, ha sancito l'interruzione del processo di pianificazione nazionale dei trasporti, affermando che le delibere del CIPE, relative alle opere strategiche nazionali, fossero automatico aggiornamento del PGTL.

Negli anni successivi tuttavia il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti [MIT] avviò l'aggiornamento del sistema informatico del SIMPT sia in termini di studio aggiornato della domanda e offerta di trasporto sia della struttura modellistica, per adeguarla ai nuovi e più avanzati sistemi operativi e per finalizzare alcune procedure sintetiche di valutazione.

Con il Contratto n. 3039 del 19.12.2002, a seguito di specifica gara, fu affidato alle società PTV/PTS lo "Sviluppo modellistico, Aggiornamento dati, Assistenza tecnica, Manutenzione e supporto alla conduzione funzionale del Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti" denominato SIMPT2. Tale contratto prevedeva lo svolgimento di indagini integrative sui modi di trasporto e interviste telefoniche al fine di aggiornare la matrice OD nazionale e rendere operativo il sistema informatico di previsione e simulazione della domanda di trasporto passeggeri e merci di livello nazionale, attraverso la costruzione delle matrici input-output per il settore merci.

Gli obiettivi generali dell'incarico furono definiti nei seguenti:

- mantenere ed incrementare le prestazioni del SIMPT negli ambiti di applicazione istituzionali,
- contribuire a ridurre il livello di rischio e di incertezza intrinseco in ogni processo pianificatorio, al fine di consentire una migliore e più completa soddisfazione delle esigenze informative dei soggetti pubblici e privati che operano nei diversi ambiti del settore dei trasporti italiani.

In particolare furono previste le seguenti attività: <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>

- acquisizione ed aggiornamento dati, di indagini, conteggi, interviste
- sviluppo di nuove procedure, di nuovi modelli, <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>
- implementazione software delle nuove procedure e dei modelli, <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>
- revisione di procedure esistenti, <sup>[1]</sup><sub>[SEP]</sub>
- supporto, assistenza tecnica e formazione di personale del MIT.

Gli studi continuarono fino al 2005/2006 e nello stesso periodo si tentò un accordo con RFI per il coordinamento del SIMPT con quello (simile) messo a punto in campo ferroviario con le procedure del SAVEF (Sistema informativo in grado di gestire un complesso sistema di modelli statistico-econometrici per la simulazione e la previsione del traffico merci e passeggeri su rotaia). Tuttavia anche a questa intessente iniziativa non fu dato seguito operativo.

L'aggiornamento avviato del 2002 si conclude nel 2012 (dopo solo 10 anni) con la fase di collaudo (amministrativo) del SIMPT 2.0. Successivamente nel 2015 la direzione generale della programmazione territoriale del MIT ha deciso di aggiornare le basi dati del sistema SIMPT2, dando incarico a tre università (Sapienza - Tor Vergata – Napoli “Federico II”) di definire obiettivi e procedure. Oggi pertanto si può ritenere che la base dati (di domanda e offerta) del SIMPT2 sia aggiornata al 2013. E' in corso una gara per un ulteriore aggiornamento della base dati e del modello.

### **3. UNA PRIORITÀ E UN PO' DI OTTIMISMO PER CONFERMARE IL PROCESSO IN ATTO**

Quanto sopra richiamato rappresenta un importante e significativo tentativo di riavvio di un processo comunque complesso e che si spera non sia interrotto dalle recenti vicende politiche nazionali.

La questione del sistema informativo per la pianificazione nazionale e delle connesse procedure (modelli, condivisione, public engagement, ...) è condizione irrinunciabile ma richiede risorse e un periodo di tempo adeguato, che come sappiamo, entra in conflitto con la rapidità dei tempi di decisione che le scelte politiche richiedono. Questo aspetto introduce un'altra questione che riguarda la gestione delle scelte passate (ma non ancora nei fatti avviate) o in corso di selezione nella fase di transizione in cui i nuovi sistemi di valutazione e scelta saranno in corso di implementazione (almeno 18 mesi come si indica nel seguito). Infatti, le necessità di aggiornamento ai diversi livelli (nazionale/regionale) possono oggi utilizzare efficienti procedure di previsione e simulazione (modelli e software), se sapientemente gestite, ma richiedono la costruzione di banche dati e di sistemi informativi che, per essere implementati, richiedono rilevati ed indagini da effettuare in opportuni periodi temporali (ad esempio la domanda di trasporto deve essere indagata in diversi giorni e mesi dell'anno per conoscerne le reali caratteristiche strutturali).

Affrontare in modo rigoroso la questione richiede, quindi, uno studio approfondito della domanda (indagini) con un'opportuna zonizzazione e un coerente grafo plurimodale, che sia capace di rappresentare i flussi di spostamento che interessano la pianificazione strategica nazionale e opportunamente simulare i fenomeni di scelta modale, che oggi devono tenere conto sia delle innovazioni tecnologiche nell'offerta di trasporto sia dei nuovi sistemi di comunicazione e informazione all'utente.

A partire dal sistema SIMPT2 (almeno in parte aggiornato) e sulla base delle attività (in fase di avvio) con il progetto Open Mit, affidato al Formez, occorre prevedere un processo di nuova programmazione nazionale che dovrebbe essere basato sulle macro-operazioni che sono nel seguito sinteticamente richiamate, dedotte dalle esperienze già maturate in Italia con il PGT del 1986 ed il PGTL del 2001 e sulla scorta delle numerose esperienze internazionali.

<b>ATTIVITÀ</b>
<p><b>1. Rivedere la zonizzazione e il grafo plurimodale del SIMPT</b> (PGTL del 2000) anche in coerenza con il SAVEF di RFI che ha avuto successivi aggiornamenti.</p>
<p><b>2. Costruire un grafo plurimodale di riferimento</b> che includa tutte le opere in corso o decise che si ritiene non possano o non debbano essere interrotte (mediante speditive analisi ABC in funzione dello stato di avanzamento dei progetti)</p> <p>Aggiornare il grafo di riferimento con le caratteristiche degli archi e dei nodi</p>
<p><b>3. Verificare l'aggiornamento effettuato sui modelli di domanda del SIMPT</b> (molto approfonditi), verificando anche lo stato di aggiornamento del <b>SAVEF di RFI</b>,</p> <p><i>Il tema è complesso e sarebbe da valutare l'impiego coordinato o integrativo di software di mercato, oggi abbastanza affidabili.</i></p>
<p><b>4. Realizzare l'integrazione delle indagini dirette origine-destinazione passeggeri e merci</b> (sulla base di una analisi critica di quanto effettuato negli ultimi anni), tenendo conto che:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Per le <b>merci</b> sono disponibili delle matrici ISTAT interregionali (che <i>presentano molti limiti per il metodo di rilevamento</i>);</li> <li>– Per i <b>passeggeri</b> <i>non sono utilizzabili le matrici ISTAT 2011</i> in quanto limitate agli spostamento casa-lavoro e casa-scuola (che distorcono in maniera significativa la struttura stessa della domanda oltre che rappresentare meno del 50% dei flussi complessivi soprattutto nella mobilità regionale e nazionale);</li> <li>– Le indagini dirette potrebbero utilizzare le tecniche dei <i>rilievi sul sistema di trasporto</i> (strada, ferrovia, aereo, nave, etc) in sezioni delle infrastrutture o nei nodi; tale metodo è stato usato per il PGT del 1986, integrato per il PGTL del 2000, realizzato per il Piano regionale dell'Emilia Romagna negli anni 1985, 1990, 1995 con buoni risultati e più recentemente dalla Lombardia.</li> </ul>
<p><b>5. Elaborare le matrici di domanda</b> passeggeri e merci e costruire il relativo sistema informativo</p>
<p><b>6. Calibrare le matrici di domanda</b> sul grafo plurimodale di riferimento</p>
<p><b>7. Effettuare le previsioni di domanda</b> passeggeri e merci a 5 e 10 anni (oltre non sono attendibili)</p> <p><i>In questo caso i modelli messi a punto per il SIMPT (e SAVEF) dovrebbero essere perfettamente utilizzabili.</i></p>

<b>8. Costruire la banca dati progetti</b> da porre in valutazione (con un omogeneo livello di definizione)
<b>9. Simulare la domanda futura</b> sui progetti alternativi e su “gruppi” di progetti tra loro coerenti (ad esempio con metodi di ottimizzazione combinatoria tipo Branch and Bound)
<b>10. Calcolare gli indicatori di rete</b> (flussi e costi) e stimare le esternalità
<b>11. Applicare l’Analisi benefici-Costi [ABC]</b> ai progetti e gruppi di progetti e definire una scala di priorità, tenendo conto di un credibile vincolo di bilancio (a 5 e 10 anni)
<b>12. Applicare l’Analisi Multicriteri</b> ai migliori progetti indicati dalla ABC per tenere meglio conto delle esternalità e degli impatti (positivi e negativi) dei progetti in valutazione
<b>13. Progettare l’aggiornamento e in monitoraggio del sistema informativo nel tempo</b>
<b>14. Valutare i risultati e confrontarsi con decisori e collettività (public engagement)</b>

La stima dei tempi necessari a una corretta implementazione del sistema di pianificazione strategica (riportata in via esemplificativa nella tabella allegata) porta a un valore di 18 mesi, abbastanza coerente con le precedenti esperienze italiane:

- PGT 1983/1985: circa 24 mesi, ma con minori esperienze e con sistemi informativi non collaudati e informaticamente poco evoluti;
- PGTL 1999/2000: 12 mesi (circa)

Queste considerazioni consentono di evidenziare alcuni passaggi chiave del processo da gestire:

- In primo luogo la condivisione da parte dei decisori politici della necessità di avviare un processo strutturato di pianificazione e programmazione degli interventi; tale questione sembra almeno in parte acquisita in base ai contenuti dell’ultimo Allegato Infrastrutture al DEF 2016;
- In secondo luogo la formazione di un gruppo di lavoro multidisciplinare per la realizzazione del processo di pianificazione, anche questo avviato con la nuova Struttura di Missione del MIT che dovrebbe però essere una struttura permanente a supporto delle decisioni;
- In terzo luogo definire procedure trasparenti e condivise, in termini sia politici sia collettivi, per la gestione della fase transitoria, in cui il Piano non sarà ancora disponibile, ma progetti e interventi sono già stati parzialmente avviati o in fase di attivazione.

Questa ultima questione è certamente la più complessa e difficile da gestire.

Il quesito è: “Come ci si comporta nei confronti di opere approvate o avviate al di fuori di una logica di programmazione complessiva e di corretta valutazione (economica/sociale/ambientale), così come ora richiede il Codice degli Appalti e l’allegato infrastrutture 2016?”

La questione esula dalla presente riflessione ma è ovviamente fondamentale per non incorrere nel rischio che tutte le decisioni strategiche, a volte prive del necessario consenso, risultino già prese.

ATTIVITA' / PROCESSO DI PIANIFICAZIONE STRATEGICA	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1 Verifica e zonizzazione del grafo plurimodale SIMPT																		
2 Costruzione del grafo plurimodale di riferimento																		
3 Aggiornamento dei modelli di domanda del SIMPT																		
4 Indagini dirette di origine-destinazione passeggeri e merci																		
5 Elaborazione delle matrici di domanda																		
6 Calibrazione delle matrici di domanda																		
7 previsioni di domanda																		
8 banca dati progetti																		
9 Simulazione di domanda futura																		
10 Calcolo degli indicatori di rete																		
11 Analisi benefici-Costi																		
12 Analisi multicriteri																		
13 Aggiornamento del sistema informativo nel tempo																		
14 Valutazione e confronto sui risultati e Consenso																		

La Stima dei tempi necessari a consolidare un processo di pianificazione strategica conduce alla necessità di 18 mesi di tempo di lavoro, riducibili forse a 12 assumendo che il SIMPT2 sia veramente operativo, soprattutto per la pregiata sezione modellistica di previsione e simulazione di rete, e gli aggiornamenti di domanda siano affidabili!

# LA DIMENSIONE URBANA: GLI STRUMENTI DI VALUTAZIONE NEI PIANI URBANI PER LA MOBILITÀ SOSTENIBILE

di Patrizia Malgieri, *TRT Trasporti e Territorio*

La riflessione che segue vuole essere un contributo al tema della valutazione delle politiche nell'ambito dei PUMS (Piani Urbani della Mobilità Sostenibile). I PUMS o SUMP (Sustainable Urban Mobility Plan) sono definiti come strumenti di pianificazione strategica della mobilità in grado di: i) rappresentare la dimensione intersettoriale del settore ed in particolare delle relazioni con le politiche territoriali, quelle ambientali ed economiche; ii) tenere conto della valenza sovralocale, capaci cioè di guardare alle relazioni tra la città e il territorio di riferimento; iii) traguardare un orizzonte temporale decennale, prefigurando quindi scenari evolutivi.

Il testo che segue vuole essere una sintesi tra la relazione e la presentazione restituita in occasione dell'incontro organizzato da Sipotra "Quale futuro per la politica dei trasporti dopo il nuovo codice degli appalti" e affronta tre questioni:

- la dimensione urbana come elemento strategico per le politiche di mobilità;
- i piani urbani della mobilità sostenibile nei riferimenti europei e nazionali;
- la domanda di valutazione nei PUMS, alcune questioni di metodo.

## 1. LA DIMENSIONE URBANA COME ELEMENTO STRATEGICO PER LE POLITICHE DI MOBILITÀ

Vi è una diffusa consapevolezza del ruolo delle aree urbane come ambiti privilegiati e strategici per sperimentare e rendere efficaci politiche di mobilità sostenibile. Le città sono infatti ambiti dove la densità demografica e la concentrazione delle attività e dei luoghi di interesse determinano una conseguente rilevanza dei flussi di mobilità delle persone e delle merci. Alla consistente domanda di mobilità è dunque possibile rispondere mettendo in campo politiche, infrastrutture e servizi in grado di orientarla verso i modi di trasporto a minor impatto ambientale, sociale ed economico. Più che in altri contesti territoriali, le città si configurano come laboratorio volto a prefigurare una nuova visione della mobilità.

Su questi aspetti e sulla possibilità di fornire risposte ai bisogni di mobilità, prefigurando un modello alternativo al dominio dell'auto privata, si interroga da tempo il modo accademico e della professione. "It is striking that despite the measures to discourage car use, mobility by car remains the travel mode with the highest growth rate. Much stronger policy measures would need if one wants to achieve the target to reduce car mobility growth to 35 per cent".

Più di recente l'attenzione alla scala urbana è andata crescendo anche grazie ai finanziamenti comunitari rivolti alle politiche di mobilità sostenibile attraverso l'implementazione di azioni dimostrative co-finanziate da CIVITAS Initiative e il programma di ricerca comunitario di Horizon 2020 all'interno del quale ricadono tutti i finanziamenti destinati alle politiche di mobilità delle città, compresi quelli previsti dalla nuova edizione del programma Civitas 2020.

È a partire dal programma Civitas 2020 che il PUMS (o SUMP - Sustainable Urban Mobility Plan) viene assunto come strumento di riferimento indispensabile per poter accedere al programma impegnando le città alla sua redazione, alla stregua delle altre azioni di mobilità sostenibile individuate dalle città stesse. La logica di tale percorso sta nel riconoscere nel SUMP la misura "ombrello" a cui ricondurre tutte le azioni di mobilità sostenibile proposte dalle città. Ciò è frutto delle riflessioni e delle raccomandazioni sviluppate a valle delle valutazioni di efficacia dei precedenti programmazioni Civitas. E più precisamente della consapevolezza che per orientare la mobilità verso un modello di sostenibilità si debba agire mettendo in campo un pacchetto di misure tra loro coerenti, superando così in modo chiaro la politica del singolo intervento e/o progetto.

*Box: Civitas Initiative 2006-2016*



Il programma CIVITAS è stato sviluppato nel corso degli ultimi 15 anni attraverso quattro edizioni (Civitas I, Civitas II, Civitas Plus e Civitas Plus II).

Il programma ha co-finanziato 700 misure di mobilità sostenibile in 70 città europee di medie dimensioni.

Complessivamente le risorse comunitarie allocate sono state pari a circa 200 M€. Gli ambiti delle azioni CIVITAS hanno riguardato: Car-Independent Lifestyles; Clean Fuels and Vehicles; Collective Passenger Transport; Demand Management Strategies; Mobility Management; Safety and Security; Transport Telematics; Urban Freight Logistics; Public Involvement; Integrated Planning.

Fonte: civitas.eu

Box: Civitas progetti dimostrativi in corso

<p>Il programma Civitas 2020 presenta due caratteristiche principali. Da un lato la riduzione del numero dei progetti e delle città ammesse al co-finanziamento per effetto delle minori risorse messe a disposizione. Dall'altro la dimensione di cluster di città. In <i>Eccentric</i> le politiche di mobilità sostenibile si rivolgono alle aree suburbane e hanno come punto di attenzione il tema della logistica urbana; <i>Portis</i> è il cluster delle città portuali e <i>Destination</i> pone l'attenzione sulle città interessate da rilevanti flussi turistici.</p>	
	

Fonte: [civitas.eu/projects](http://civitas.eu/projects)

In ambito nazionale l'attenzione alle tematiche urbane è di recente stata affermata nei documenti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Connettere l'Italia, luglio 2016) e nel Documento Economia e Finanza (DEF, 2016). Nei documenti della politica nazionale le aree urbane e metropolitane vengono rappresentate come ambiti dove si concentrano i fenomeni di congestione e le criticità ambientali, ma al tempo stesso sono riconosciute come i principali driver della competitività del Paese. Il tema dell'accessibilità alle aree urbane metropolitane e le relazioni tra queste e gli ambiti suburbani rappresenta uno degli aspetti su cui concentrare l'attenzione delle politiche di mobilità. Sia nel documento strategico del Ministero che nel DEF si individuano quattro aree principali riferite a: 1) sistemi di trasporto rapido di massa (metropolitane e tram); 2) servizi di mobilità condivisa (car-sharing e bikesharing), in ottica multimodale; 3) mobilità ciclo-pedonale; 4) sviluppo dell'ICT (Intelligent Communication Technology) attraverso la promozione di sistemi di trasporto intelligente (ITS) volti in particolare a migliorare la qualità dei servizi pubblici attraverso sistemi d'informazione in tempo reale all'utenza e servizi on-demand.

In questo contesto divengono quindi di estrema rilevanza tre questioni. La prima è inserire le singole misure all'interno di una visione strategica che metta in coerenza tra loro gli interventi. La seconda è legata alla necessità di supportare la selezione delle azioni con strumenti di valutazione ex-ante degli impatti delle politiche rispetto agli obiettivi selezionati. La terza questione ha che fare con il tema dell'accettabilità degli interventi da parte della comunità locale. Tutte questioni che trovano una chiara rappresentazione nell'ambito delle modalità di redazione dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile.

## **2. I PIANI URBANI DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILE, RIFERIMENTI EUROPEI E NAZIONALI**

I Piani Urbani della Mobilità Sostenibile sono stati individuati come strumento di pianificazione strategica di scala urbana nell'ambito del Libro Bianco della Commissione Europea (2011), Azione 31 Piani Urbani della Mobilità Sostenibile. Più di recente sono indicati quali pre-condizione per il co-finanziamento degli interventi in campo comunitario (cfr. Urban Agenda 2015) “Emphasises the importance of SUMP for achieving EU targets in respect of CO2 emissions, noise, air pollution and accident reduction; considers that the development of SUMP should be a precondition for financing EU projects in the area of urban transport». E quali strumenti indispensabili per integrare le politiche di mobilità con quelle ambientali e territoriali nella Strategia europea mobilità a basse emissioni (2016). “Per decongestionare i centri urbani e ridurre l'inquinamento, nel quadro di un approccio globale che comprende la pianificazione di una mobilità urbana sostenibile, l'integrazione della pianificazione del territorio e la considerazione della domanda di mobilità, le città incoraggiano il trasferimento modale a favore degli spostamenti attivi (a piedi e in bicicletta), dei trasporti pubblici e/o dei sistemi di mobilità condivisa (ossia biciclette e auto in sharing e pooling)”.

In termini sintetici i passaggi chiave su cui si focalizza l'approccio SUMP/PUMS possono essere riassunti in quattro punti:

1. mettere i cittadini al centro dell'attenzione delle politiche pubbliche. Il destinatario degli interventi non è il veicolo e la sua circolazione da “fluidificare”, ma i bisogni di mobilità espressi dalla popolazione e dalle attività economiche (mobilità delle merci). Planning for people è il motto usato per sintetizzare il cambiamento di approccio;
2. la consapevolezza che le politiche di mobilità hanno un impatto diretto sulla vita degli individui e delle imprese ed è quindi indispensabile che vi sia informazione e condivisione delle sfide e delle soluzioni. La partecipazione come strumento centrale per la costruzione del piano;
3. rendere espliciti gli obiettivi e associarli a target definiti e misurabili ai differenti step temporali. Ciò consente, attraverso l'uso di strumenti e metodi condivisi, di valutare (ex-ante) gli impatti generati dalle proposte del Piano e di costruire contemporaneamente la struttura di monitoraggio del piano e della sua efficacia;
4. la necessità di integrare le politiche capaci di agire sia sul fronte dell'offerta di servizi e infrastrutture che della gestione della domanda di mobilità, ovvero misure in grado di orientare la domanda verso le modalità di trasporto a più basso impatto ambientale, sociale ed economico. Misure integrate, che agiscano a differenti orizzonti temporali.

In ambito europeo la promozione dei SUMP/PUMS viene sostenuta attraverso la messa a fattor comune di strumenti e metodi per la loro redazione (cfr. Linee Guida Eltis), la realizzazione di un network tra le città (conferenza europea SUMP), nonché, come si è indicato più sopra, il co-finanziamento alla città nell'ambito dei progetti di ricerca Horizon 2020 ed in particolare dell'iniziativa CIVITAS. L'insieme degli avanzamenti metodologici, di casi e dei progetti di ricerca è restituito dal portale Eltis dedicato alle buone pratiche di mobilità sostenibile (cfr.eltis.org/).

Per quanto riguarda il nostro paese, è bene ricordare che l'attività di revisione delle linee guida PUM (art. 22 l.n. 340/2000) è tutt'ora in corso. Il gruppo di lavoro interministeriale (Ministeri Ambiente e Infrastrutture) con la partecipazione delle Regioni del bacino padano e il coinvolgimento di tecnici delle Amministrazioni locali non ha ad oggi reso pubblici i risultati delle attività di revisione e adeguamento delle linee guida per la redazione dei piani strategici. Di recente si è costituito, con il patrocinio Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, l'Osservatorio nazionale PUMS .

L'osservatorio raccoglie una rete di 46 città che hanno sviluppato nel corso degli ultimi anni (2014-2016) un processo di pianificazione strategica di ambito urbano che, con differenti livelli di coerenza, si rifa alle linee di indirizzo europee. Il numero di piani censiti dall'osservatorio comincia ad avere una certa consistenza. Lo stato dell'elaborazione raggiunto è differente: un solo piano approvato, meno di 10 quelli adottati o in corso di approvazione, e un buon numero di città che hanno avviato il percorso di elaborazione della prima fase del proprio piano. In tutti i casi appare evidente un interesse crescente da parte delle amministrazioni locali e delle stesse Regioni (cfr. regione Emilia Romagna, Toscana, Lombardia, Puglia, Siciliana, ecc.). In questa fase embrionale l'osservatorio censisce lo stato dell'arte degli strumenti, ma nulla dice in merito ai contenuti e alla capacità di farsi parte attiva nel promuovere un differente approccio alle politiche di mobilità coerenti con i criteri di sostenibilità economica, ambientale e sociale. Fatto questo che rappresenta uno degli aspetti più complicati e controversi dei processi di pianificazione e non solo. Le linee guida nazionali in corso di elaborazione individuano un limitato numero di indicatori di risultato che ogni piano sarà tenuto a produrre. Se questa non è necessariamente una garanzia rispetto alla coerenza e all'efficacia del piano, è tuttavia un punto di partenza per affermare l'esistenza del problema e della necessità di trovare soluzioni condivise e soddisfacenti.

### **3. LA DOMANDA DI VALUTAZIONE NEI PUMS, ALCUNE QUESTIONI DI METODO**

Si è detto più sopra di come i PUMS si caratterizzino per essere documenti strategici che assumono la sostenibilità come criterio guida per la selezione degli obiettivi generali e specifici a cui ricondurre le azioni (gli scenari) promosse dal piano. Aspetti questi che pongono al centro dell'attenzione degli strumenti di pianificazione il tema della valutazione dell'efficacia delle politiche di mobilità. Più nello specifico, la domanda di valutazione interroga l'attività di pianificazione nelle differenti fasi di elaborazione dello strumento. In primo luogo nella necessità di dotarsi di metodi e strumenti in grado di fornire una valutazione estensiva dei differenti sistemi che concorrono alla definizione di sostenibilità del PUMS in termini ambientali, sociali, economici, senza dimenticare la sostenibilità tecnica delle misure/interventi proposti. In secondo luogo nella individuazione di un sistema di obiettivi rappresentato da indicatori (quantitativi ma non solo) in grado di fornire una lettura comparativa della capacità delle azioni individuate dal PUMS di conseguire i risultati (target) attesi. In terzo luogo nella necessità dunque di dotarsi di uno strumento di supporto alle decisioni (valutazione ex-ante), ma che tenga conto della necessità di monitorare l'efficacia degli interventi via via implementati e quindi di fornire le indicazioni al decisore pubblico rispetto al conseguimento degli obiettivi attesi e/o della necessità di mettere in campo azioni correttive anche in rapporto ai mutamenti di scenario.

Al tempo stesso la valutazione nell'ambito dei PUMS presenta alcuni punti di attenzione.

1. L'incertezza della valutazione che possiamo individuare sia rispetto all'orizzonte temporale del piano, che all'interazione tra le politiche di mobilità e quelle territoriali, che ancora alla disponibilità-affidabilità delle informazioni. Il PUMS è uno strumento strategico che proietta i propri interventi in un arco temporale decennale, senza ovviamente dimenticare le azioni di breve-medio termine. Lo scenario di mobilità, tanto sul fronte della domanda che dell'offerta, si presenta dinamico e in trasformazione. Quanto e quando i processi di innovazione tecnologica (dall'infomobilità, ai sistemi di connettività dei veicoli più o meno avanzati, alla diffusione dei veicoli carbon free, ecc.) e di sistema (gestione dei servizi di mobilità, pratiche di condivisione, diffusione di e-mobility tanto sul fronte degli spostamenti per lavoro che per altri motivi), arriveranno a modificare in modo significativo i pattern di mobilità non è facile dirlo.
2. Ad una dimensione più consolidata si pone l'interazione tra sistema territoriale e quello di mobilità. Qui l'incertezza si gioca rispetto: i) al gap temporale tra lo strumento urbanistico e il PUMS ; ii) alle destinazioni d'uso degli interventi urbanistici. Quest'ultimo aspetto spesso demandato ad un successivo negoziato tra il promotore e la PA. Ulteriore elemento di incertezza è legato alla disponibilità e affidabilità delle informazioni ed in particolare a quelle relative alla domanda di mobilità. Qualche passo nella direzione giusta è stato fatto dalle amministrazioni più virtuose, ma molto resta da fare. Il piano è indubbiamente l'occasione per aggiornare il quadro informativo alla scala urbana e di mantenerlo aggiornato implementando il sistema di monitoraggio del piano stesso.
3. La complessità della valutazione: dal singolo progetto alla valutazione di politiche. In questo ambito l'attenzione è posta sulla capacità degli strumenti di rappresentare la variegata natura delle politiche di mobilità. È il caso, ad esempio, delle cosiddette misure soft, che agiscono sugli aspetti comportamentali (behavioral) o delle azioni che modificano le condizioni di accesso ad una porzione limitata del territorio. In entrambi i casi si possono palesare rischi rispetto alla sovrastima/sottostima degli effetti. Alle misure cosiddette soft appartiene, ad esempio: la diffusione e/o il sostegno delle pratiche di sharing (bike, car sharing, e o quant'altro possiamo immaginare), la promozione dell'infomobilità, le reali pratiche di integrazione dei servizi, e così via. Tutte azioni che agiscono più sui comportamenti degli individui che su cambiamenti strutturali dell'offerta di trasporto (nuove strade, nuove linee metropolitane, ecc.). La valutazione in questo caso sarà strettamente correlata alla disponibilità e affidabilità delle informazioni in grado di descrivere le scelte (più o meno razionali) degli individui.
4. Altro aspetto critico riguarda la valutazione degli impatti di misure che agiscono su porzioni limitate dell'area urbana. Si pensi, ad esempio, ad interventi di regolazione degli accessi, di moderazione delle velocità che possono interessare porzioni più o meno estese della città. Il punto d'attenzione riguarda il rischio di sottostimare gli effetti, considerando la limitata porzione di territorio interessata e di conseguenza il numero altrettanto limitato di soggetti potenzialmente coinvolti. Le variazioni possono essere modeste/marginali se raffrontate alla totalità del contesto urbano. Tuttavia, l'osservazione empirica delle pratiche di uso delle città ci dice che la regolazione/tariffazione degli accessi, anche di porzioni limitate della città (cfr. Area C Milano), induce variazioni significative nei comportamenti e nelle scelte modali della

popolazione (incremento della quota modale del TPL, degli spostamenti ciclabili) e degli operatori del trasporto (consolidamento dei carichi, utilizzo di veicoli a basso impatto, rinnovo delle flotte).

5. Fin qui sono stati citati solo alcuni aspetti che fanno più direttamente riferimento al sistema della mobilità e a quello ambientale. Una riflessione, altrettanto rilevante, riguarda la valutazione degli effetti indotti da azioni di regolazione/protezione degli accessi di parti significative della città. Si pensi, ad esempio, alle variazioni dei valori immobiliari (rendita) indotti da interventi di riqualificazione urbana generati da interventi di protezione degli accessi veicolari (dalle AP alle ZTL alle Zone 30). Sarebbe interessante che i Piani valutassero, accanto ai costi sostenuti dalla collettività per la riqualificazione, i benefici ambientali e di sicurezza nonché gli effetti positivi che ricadono sui soggetti privati (proprietari degli immobili).
6. Un problema di tempi e risorse? Spesso, soprattutto nel contesto nazionale, i piani hanno risorse limitate, sia in termini di tempo, che di disponibilità finanziarie. Entrambi gli aspetti incidono sulla possibilità di acquisire informazioni e, in ultima analisi, sull'impiego e sull'adeguatezza degli strumenti di valutazione. Si pensi, ad esempio, alla valutazione degli effetti sulla rendita correlati alle misure del piano. Più che a un deficit di conoscenza potrebbe essere messo in relazione alla difficoltà di acquisire le informazioni, che pure sono disponibili presso gli uffici della PA. Limiti di tempo e di risorse portano a ridurre gli apparati conoscitivi con effetti sul processo di valutazione. Il ricorso a banche dati è di sicuro ausilio, ma deve essere altrettanto chiaro il loro portato e avere consapevolezza dei loro limiti. In questo contesto la valutazione per scenari comparativi, ovvero del differenziale, aiuta il percorso di valutazione pur in presenza dei limiti richiamati.

Tenuto conto dei punti di attenzione riassunti più sopra, la questione è quali sono gli strumenti che nella prassi della pianificazione delle pubbliche amministrazioni sono impiegati a supporto della valutazione dei piani e dei PUMS in particolare. È bene tenere presente che l'uso di strumenti formalizzati (per lo più modelli di simulazione applicati al settore) rappresenta un fattore che qualifica positivamente l'elaborazione del piano. La richiesta di sviluppare i Piani, supportandoli con strumenti di valutazione formalizzati è sicuramente crescente anche se non ancora uno standard per l'insieme del paese. Si tratta, come si accennava, di strumenti di simulazione più o meno complessi. Da quelli meno adeguati, come i modelli di simulazione mono modali, a quelli più pertinenti, come i modelli multimodali, in grado di fornire una rappresentazione del sistema della mobilità e dei suoi impatti (ambientali e di costi), sia all'anno base, che in fase predittiva (orizzonte del piano).

I punti di forza sono correlati alla possibilità di quantificare i principali indicatori rappresentativi del sistema della mobilità (domanda/offerta di trasporto) e gli impatti ambientali, per diversi scenari e orizzonti temporali. I principali punti di debolezza stanno:

1. nella necessità di informazioni di dettaglio/aggiornate/acquisite mediante indagini ad hoc;
2. nella necessità di impiegare software proprietari/licenze d'uso e di manutenzione;
3. nella necessità di disporre di personale qualificato, non sempre disponibile all'interno degli uffici della pubblica amministrazione, facente parte di strutture tecniche spesso presenti solo nei grandi comuni;

4. soprattutto nei limiti di questi strumenti rispetto alla rappresentazione del sistema ambientale e sociale .

Accanto a tutto ciò la principale debolezza risiede nella difficoltà di rappresentare in modo adeguato gli effetti delle misure di natura soft, misure che hanno un ruolo di rilievo nella definizione delle strategie dei piani. Sempre più di frequente le critiche, rispetto all'uso degli strumenti di valutazione, trovano facili scappatoie. Da un lato, nel rimuovere tout court il contributo degli strumenti di valutazione, stigmatizzandoli come rigidi, costosi ed incapaci di rappresentare una realtà mutevole. Dall'altro, nel pensare di poterli sostituire con informazioni desumibili dalla registrazione dei dati di domanda e di traffico derivati da telefoni e smartphone. Si tratta sicuramente di dati interessanti e un'integrazione tra le differenti fonti va ricercata, ma è anche evidente che non possano porsi in completa sostituzione.

Altro contributo rilevante è offerto dalla costruzione di modelli strategici di valutazione delle politiche di mobilità. Il progetto di ricerca della Commissione Europea Urban Road Map 2030 mette a disposizione delle città un modello semplificato con l'ambizione di supportare le città nella valutazione dei SUMP. In ambito nazionale è stata sviluppato uno specifico algoritmo che tiene conto in modo più dettagliato delle caratteristiche delle città italiane. Il modello strategico permette una stima aggregata degli impatti delle misure che compongono gli scenari alternativi di piano, comparandoli con lo scenario di riferimento. Un'applicazione del modello strategico è stata sviluppata nell'ambito della redazione del PUMS di Prato.

# QUALE VALUTAZIONE AMBIENTALE PER UNA NUOVA PIANIFICAZIONE DEI TRASPORTI?

di Maria Rosa Vittadini, *IUAV Venezia e SIPoTra*

Il nuovo Codice degli appalti sembra porre le premesse per un effettivo rinnovamento del modo di decidere e realizzare le infrastrutture di trasporto nel nostro paese. Un problema non da poco. In primo luogo per l'assoluta necessità di arrivare a quella visione condivisa (e per questo strategica) ad oggi così platealmente mancante, nonostante l'abuso del termine "strategico" attribuito ad ogni sorta di infrastrutture. Occorre riprendere a programmare per cercar di risolvere i guasti originati da troppi anni di rinuncia alla previsione e alla valutazione. E' un tema ovviamente molto difficile, ma è senza dubbio proprio il tema che si legge nella trama dei provvedimenti.

## 1. INTEGRARE LA QUESTIONE AMBIENTALE NELLE DECISIONI

Queste note trattano di un aspetto che fa sicuramente parte del malessere e che tuttavia mi pare del tutto sottovalutato sia nel nuovo Codice che negli atti del Ministero delle infrastrutture che iniziano a definirne l'attuazione. Mi riferisco al problema degli effetti ambientali della realizzazione e gestione delle infrastrutture, al peso crescente che tale problema ha assunto nel decennio passato non solo nella percezione dei cittadini ma anche nelle norme e nei regolamenti comunitari. A mio parere il successo della annunciata stagione di pianificazione e programmazione si gioca in misura non marginale su una nuova capacità di integrare pienamente la questione ambientale nelle decisioni. Non solo nella realizzazione di nuove opere, come riduttivamente sembrano credere talune interpretazioni, ma nella programmazione e gestione dell'intero "sistema delle infrastrutture e dei trasporti", che nel suo complesso deve essere orientato verso la sostenibilità nelle tre dimensioni economica, sociale ed ambientale.

Il ritardo accumulato a livello nazionale su questo tema negli ultimi quindici anni è davvero assai ampio. E risalta con grande evidenza se solo si confrontano le politiche nazionali con le molte pregevoli iniziative di mobilità sostenibile sviluppate a livello locale. Occorre ricordare che nessun esplicito orientamento alla sostenibilità ambientale del sistema nazionale dei trasporti è stato ad oggi preso considerazione e nessuna Valutazione Ambientale Strategica (VAS) è stata condotta al riguardo. Infatti:

- il PGTL del 2001 aveva introdotto sperimentalmente il tema della VAS che a quel tempo non era ancora stata trasposta nelle norme italiane. Tuttavia fu un tentativo molto parziale e soprattutto privo delle fondamentali componenti di consultazione e partecipazione. La piena applicazione della VAS era rimandata agli strumenti attuativi e nella delibera CIPE relativa alla approvazione del PGTL era esplicitamente stabilito che tutti i documenti programmatici ad esso conseguenti avrebbero dovuto essere sottoposti a VAS;

- non sono stati sottoposti a VAS gli elenchi di opere di cui alla Legge Obiettivo (L. 433/2001). La loro natura di “Varianti” al PGTL, stabilita dalla norma stessa, avrebbe imposto quantomeno una “verifica di assoggettabilità”, ovvero una verifica della necessità di procedere ad una Valutazione ambientale dell’insieme;
- è stata sistematicamente elusa la VAS sugli Allegati infrastrutturali ai DEF con i quali, in tempi più recenti, i Governi in carica hanno tentato di dare una parvenza di ordine al coacervo di infrastrutture nel frattempo iscritte nelle Legge Obiettivo,
- fa eccezione l’Allegato infrastrutture 2015 sottoposto ad una “urgente” procedura di VAS all’evidente scopo di far fronte alla “condizionalità ex ante” imposta dal regolamento comunitario sui fondi strutturali. Una regola che subordina l’assegnazione di fondi comunitari agli Stati membri alla presenza di un Piano dei trasporti approvato e regolarmente sottoposto a VAS. Ma si tratta di un ben insufficiente Piano e di una ben insufficiente VAS, se è vero che metà delle opere citate sono considerate immodificabili e quindi non valutate e l’altra metà è considerata così “immatura” da non essere valutabile. Desta quindi non poca preoccupazione l’art. 216 comma 2 del nuovo Codice che recita

*“2. Fino all'approvazione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) si applica il quadro generale della programmazione delle infrastrutture di trasporto approvato dal Consiglio dei ministri il 13 novembre 2015 e sottoposto a valutazione ambientale e strategica.”*

- E’ ben vero che l’approvazione da parte del CIPE delle singole opere, qualora comprese tra quelle da sottoporre a VIA, è stata accompagnata da una procedura di Valutazione di Impatto Ambientale dei progetti. E’ tuttavia evidente che una procedura di Valutazione opera per opera non è in grado per sua natura di render conto degli effetti ambientali dell’insieme; tanto meno la procedura “speciale” (ovvero rapida, semplificata e tendenzialmente ristretta al progetto preliminare) riservata alle opere iscritte nelle Legge Obiettivo. Si tornerà più innanzi su questo tema.

Dunque è urgente por mano al nuovo PGTL e alla sua attuazione, ed è urgente occuparsi del ruolo e della collocazione della valutazione ambientale nel processo decisionale per fare in modo che le questioni ambientali siano effettivamente integrate nelle decisioni, contribuiscano al buon funzionamento del sistema dei trasporti e, insieme, collaborino al recupero del ritardo accumulato rispetto a talune strategie comunitarie di base in materia di sostenibilità. Come ad esempio la tutela della biodiversità, il funzionamento dei servizi ecosistemici e, non da ultimo, il coinvolgimento delle collettività nelle decisioni che le riguardano

Queste note intendono:

- svolgere una sintetica analisi di alcune criticità relative al ruolo della valutazione ambientale nel processo decisionale di pianificazione – programmazione – attuazione del sistema infrastrutturale.
- proporre talune modifiche procedurali e di contenuto che potrebbero aiutare a superare l’evidente impasse della situazione attuale, anche sulla scorta delle innovazioni introdotte dal nuovo Codice. Innovazioni da sperimentare nella redazione del nuovo PGTL e, più in generale, nella formulazione del nuovo processo decisionale che il Codice degli appalti sembra prefigurare.

## 2. VIA E VAS: QUESTIONI DI RUOLI E DI FINALITÀ

Le considerazioni che seguono riguardano solo i due principali procedimenti di valutazione ambientale connessi alla pianificazione delle infrastrutture e del loro uso: la Valutazione di impatto ambientale dei progetti (VIA) e la Valutazione ambientale strategica dei piani e programmi (VAS). Altre procedure di Valutazione ambientale, pure rilevanti per il tema considerato, come ad esempio la Valutazione di Incidenza (VIncA), si considerano totalmente integrate nella VIA e nella VAS.

Ai fini della chiarezza del discorso sembra opportuno richiamare la profonda differenza tra VIA e VAS, che sono modalità di valutazione diverse nelle finalità, nei possibili strumenti, nei soggetti coinvolti, nella struttura procedimentale e negli esiti.

In sintesi la VIA è un procedimento puntuale e specifico, che si colloca a valle della redazione del progetto ed è effettuata da un soggetto “terzo” rispetto al proponente, riguarda i limiti di accettabilità, compresa l'accettabilità sociale, degli impatti generati dalla realizzazione e gestione di una specifica opera, pubblica o privata che sia. Il fine è quello di evitare impatti non compatibili con l'ambiente e l'impostazione di fondo è guidata dal principio di prevenzione: l'alternativa scelta deve aver evitato tutti gli impatti evitabili, minimizzato quelli non evitabili e compensato, in termini di valori ambientali, quelli residui.

La Valutazione Ambientale Strategica ha invece natura di processo integrato nel processo di elaborazione e attuazione del Piano al quale si riferisce. La pienezza e sistematicità di tale integrazione ne fa una componente strutturale degli strumenti programmatici dell'Amministrazione pubblica. Il fine ultimo è quello di supportare decisioni economicamente, socialmente e ambientalmente sostenibili non solo per ogni singolo Piano ma per i Piani e programmi della Amministrazione pubblica nel loro complesso. Nella VAS il principio-guida è quello di precauzione, che comporta una precisa responsabilità politica e tecnica dell'Amministrazione che pianifica nel costruire la conoscenza circa i rapporti causa-effetto e nell'evitare interventi potenzialmente rischiosi per i quali tale conoscenza risulti insufficiente.

Dunque la VIA considera la compatibilità ambientale come condizione di vincolo, ovvero soglia che gli impatti non devono oltrepassare, pena la rinuncia alla realizzazione dell'opera. In un processo di Piano con VAS invece la sostenibilità ambientale diviene elemento di progetto e la valutazione ambientale diviene strumento sistematico di scelta tra le possibili alternative. Una scelta che comporta una chiara identificazione degli obiettivi anche ambientali a cui devono concorrere le alternative di Piano, e una loro valutazione ottenuta integrando con opportuni sistemi di supporto alle decisioni (DSS) gli esiti della valutazione ambientale con gli esiti di una pluralità di strumenti: a partire dall'analisi benefici/costi fino all'analisi dell'accettabilità sociale.

Una tale strutturazione del processo di Piano comporta l'esplicita assunzione di obiettivi ambientali e, per la VAS, il coinvolgimento attivo dell'Amministrazione responsabile, una trasparente collaborazione tra valutatore e pianificatore e una partecipazione, in chiave di democrazia deliberativa, delle collettività interessate, essenziale al fine della individuazione delle possibili alternative. Il monitoraggio della attuazione del Piano, che fa propriamente parte del processo di

VAS, deve poi consentire di valutare in modo trasparente il conseguimento degli obiettivi e anche, se del caso, l'opportunità di introdurre misure aggiuntive o correttive, in modo che gli obiettivi siano effettivamente raggiunti.

La partecipazione, sia pure con finalità diverse nelle due procedure, è uno degli elementi centrali di entrambe. Vale la pena di sottolineare come il formale obbligo di fasi di consultazione e di partecipazione del pubblico sia stato (e sia tutt'ora) un importante fattore di modernizzazione del processo decisionale. Tanto più importante nell'attuale contesto di frammentazione sociale e di accentuata conflittualità. Nondimeno la partecipazione è forse uno degli aspetti più sottovalutati, perché considerato marginale, costoso in termini di tempo e di impegno e povero di risultati.

Una analisi delle concrete esperienze mostra che le critiche hanno talora fondamento, ma che i deludenti risultati attengono soprattutto a questioni di "disponibilità politica" all'ascolto e ai conseguenti modi di integrare la partecipazione nel processo di Piano. Nella gran parte dei casi risulta evidente la riluttanza ad incardinare i processi partecipativi con i tempi e con i modi necessari a dare spazio al confronto costruttivo tra le diverse posizioni, a favorire la trasparente circolazione e l'arricchimento delle conoscenze e, in ultimo, a consentire il riconoscimento, se non la condivisione, delle logiche che motivano le decisioni. Molti provvedimenti di semplificazione normativa che hanno puntato sul contingentamento dei tempi e sulla introduzione di formule di "silenzio assenso" hanno giocato di fatto contro la partecipazione. A mio avviso queste ragioni spiegano in buona misura la modestia dei risultati: è del tutto ovvio che la consapevolezza circa l'inutilità del partecipare si traduca in disaffezione. E dalla disaffezione alla conflittualità endemica il passo è davvero breve.

Forse anche sotto la spinta di questi evidenti problemi il nuovo Codice introduce una forma di Dibattito Pubblico (DP) nell'iter decisionale relativo alle "grandi opere". Si tratta di una innovazione potenzialmente molto positiva, se sarà assicurata la terzietà del gestore del dibattito rispetto al proponente l'opera e se i risultati del dibattito saranno davvero tenuti in conto. Si è in attesa del Decreto che definirà il Regolamento di attuazione del DP, ma nelle notizie fin qui disponibili è singolare l'assoluta mancanza di riflessione sul rapporto tra DP e procedura di VIA, che pure si occupa dello stesso oggetto nello stesso momento e che prevede anch'essa forme di comunicazione e partecipazione del pubblico. Considero anche questo un segnale della oggettiva marginalità attribuita alle questioni ambientali.

### **3. QUESTIONI DI OBIETTIVI AMBIENTALI**

Secondo le norme e le strategie comunitarie e italiane, il compito di contribuire al conseguimento degli obiettivi ambientali alle diverse scale non è affidato a "Piani ambientali" ma ad ogni Piano o programma, qualunque sia il suo contenuto tematico, come esplicitamente affermato dal VII programma di Azione ambientale.

Dunque anche per il nuovo PGTL e per i Documenti Pluriennali di Programmazione (DPP) che lo seguiranno si pone la questione di stabilire gli obiettivi ambientali generali e specifici da conseguire. Si intendono per "obiettivi generali" quelli che fissano la direzione delle trasformazioni

sul lungo periodo e per “obiettivi specifici” quelli quantificati, definiti nello spazio, nel tempo, nelle risorse e nei soggetti attuatori, così che il loro conseguimento possa essere monitorato.

Il PGTL oltre a porsi obiettivi “classici” di riduzione entro soglie definite degli impatti diretti generati dal settore dei trasporti, come le emissioni inquinanti, il rumore o le emissioni di gas climalteranti dovrebbe assumere decisioni condizionate anche da altri obiettivi ambientali rilevanti, come l’arresto del consumo di suolo entro il 2050, l’aumento della resilienza agli eventi estremi dovuti al cambiamento climatico, la tutela della biodiversità e il buon funzionamento dei servizi ecosistemici. Tutti fattori ambientali sui quali il sistema delle infrastrutture e dei trasporti esercita una rilevantissima pressione.

Certo si pongono a questo proposito questioni di scala: alcuni tipi di impatto, come il rumore o l’interferenza con aree di particolare pregio naturalistico o paesaggistico, possono essere compiutamente valutate a livelli di dettaglio propri di piani attuativi o addirittura di progetti, ma altre componenti come le emissioni inquinanti, quelle climalteranti, il consumo di suolo o ancora la questione della biodiversità e dei servizi eco sistemici devono essere considerati propriamente a tutte le scale, compreso il livello nazionale. In ogni caso, anche per gli impatti effettivamente valutabili a scale di maggior dettaglio il Piano dovrebbe porre le regole per “evitare, minimizzare e compensare”, ovvero per conseguire gli obiettivi ambientali che la valutazione ha il compito di garantire.

A livello europeo l’insieme di obiettivi per i trasporti connessi alla Roadmap verso un efficiente uso delle risorse al 2050 è sicuramente molto impegnativo. I modelli utilizzati per identificare le strategie con il miglior rapporto costi-efficacia necessarie a ridurre al 2050 le emissioni complessive di gas climalteranti dell’80-95% assegnano alla responsabilità del settore dei trasporti una riduzione di emissioni del 60% rispetto al 1990. I settori di intervento e i target fissati nella road map riprendono i contenuti strategici del Libro bianco del 2011, le soglie fissate dalle Direttive in materia di energia rinnovabile e i regolamenti circa il progressivo inasprimento delle norme per la riduzione delle emissioni inquinanti dei veicoli.

Ulteriori tappe intermedie di riferimento verranno dal “Pacchetto clima energia al 2030”, che ridefinisce a livello comunitario il funzionamento e le soglie dell’Emissions Trading System. Il nuovo sistema fissa soglie di riduzione delle emissioni di gas serra anche per i settori fino a quel momento esclusi, compresi i trasporti. L’Effort sharing, ovvero il Regolamento che ripartisce tra i Paesi Membri la quota di riduzione complessiva del 30% al 2030, ancora in via di negoziazione, assegna all’Italia per i settori non ETS una riduzione del 33%. All’interno di questa quota dovrà essere stabilito il contributo di riduzione da ottenere nel settore dei trasporti.

Al di là dello specifico significato dei numeri, è evidente che gli obiettivi comunitari quantificati e la loro ripartizione tra gli Stati Membri costituiscono per il nuovo PGTL e per i successivi DPP solidi riferimenti a cui agganciare le strategie, la valutazione delle alternative e il monitoraggio dei risultati. Una negoziazione del tutto analoga a quella comunitaria dovrebbe definire, a livello nazionale, la ripartizione dell’impegno tra le diverse aree del paese, in modo da responsabilizzare tutti i livelli di governo nel raggiungimento degli obiettivi.

In questo nuovo quadro strategico, la fase iniziale del nuovo PGTL e della sua VAS potrebbe/dovrebbe essere il momento della presa in carico degli obiettivi sovraordinati e, insieme, della costruzione della “Visione condivisa” da cui far discendere un articolato set di obiettivi specifici capaci di motivare il *burden sharing* tra le diverse componenti territoriali e sociali. Una visione condivisa da costruire con la partecipazione attiva delle Regioni, degli enti locali e delle componenti sociali attraverso adeguati processi di coinvolgimento nelle scelte. La costruzione della visione condivisa nell’ambito del Piano è essenziale non solo per affrontare problemi come l’equità o il riequilibrio territoriale, ma anche per l’evidente necessità di leale collaborazione tra Stato, Regioni ed Enti locali in un settore, come quello dei trasporti, dove oltre tre quarti dei traffici si svolge a livello locale e oltre il 70% della popolazione vive negli ambiti urbani e metropolitani. Senza strategie coerenti ai diversi livelli, senza ricerca di sinergie e senza leale collaborazione nessun obiettivo di sostenibilità, e forse neppure di efficienza, appare ragionevolmente raggiungibile.

Dal medesimo processo di costruzione della visione condivisa dovrebbero derivare il sistema degli obiettivi e la divisione dei compiti rispetto all’altra grande emergenza ambientale: la perdita di biodiversità e il progressivo deterioramento dei servizi eco sistemici ad essa connessi. Un problema di livello strategico, i cui costi e benefici si riflettono a livello locale, nazionale e globale:

E’ appena il caso di ricordare che i servizi ecosistemici stanno alla base della vita umana e della vita di tutte le altre specie e che il loro deterioramento già oggi colpisce duramente le popolazioni più povere, alimentando drammatiche ingiustizie e ulteriori spinte ai grandi fenomeni migratori del nostro tempo. L’urgenza di intervenire è ampiamente dimostrata dai numerosi studi ormai disponibili relativi alla dimensione e alla velocità delle perdite di quello che è stata definito il “Capitale naturale”. Nonostante la crescente consapevolezza, l’obiettivo strategico europeo di “Arrestare significativamente la perdita di biodiversità entro il 2010” è stato clamorosamente fallito e la difficoltà di integrare pienamente la considerazione del capitale naturale nelle politiche settoriali, come quella dei trasporti, è emersa in tutta la sua evidenza. Su tale deludente risultato hanno giocato molti fattori; dalla insufficienza delle informazioni, alla oggettiva difficoltà di valutazione dei valori coinvolti e anche alla riluttanza ad investire in vista di risultati di lungo o lunghissimo periodo, perciò stesso incerti.

L’insuccesso del 2010 ha motivato una serie di iniziative di grande interesse. In primo luogo una più coraggiosa Strategia di rilancio della tematica a livello internazionale, comunitario e nazionale e un forte impulso a nuovi metodi di analisi e di stima, soprattutto in materia di valutazione economica della biodiversità e dei servizi eco sistemici. Ai fini della integrazione del tema nella futura pianificazione dei trasporti occorre fare riferimento alla Strategia Nazionale sulla biodiversità (2010 e successivi aggiornamenti) e agli interessanti lavori dell’Osservatorio nazionale e del Comitato Paritetico per la biodiversità che da quella Strategia hanno preso le mosse. Più in generale sembra utile richiamare tre ambiti di approfondimento:

- l’iniziativa comunitaria TEEB “The Economics of Ecosystems and Biodiversity” finalizzata mettere a punto metodi per integrare il valore della biodiversità e dei servizi ecosistemici all’interno dei processi decisionali a tutti i livelli. Lo strumento proposto per raggiungere tale obiettivo è un approccio strutturato alla valutazione in grado di aiutare i decisori a riconoscere l’ampia gamma di benefici generati dagli ecosistemi e dalla biodiversità, di stimare il loro valore,

per quanto possibile in termini economici e di integrare tale valore nelle decisioni. L'iniziativa ha ormai prodotto non solo pregevoli rapporti metodologici e Linee Guida, ma ha anche sviluppato l'analisi di casi-studio internazionali di applicazione di metodi diversi di valutazione.

- l'iniziativa MAES (Mapping and Assessment of Ecosystems and their Services) risponde all'Azione 5 prevista dalla Strategia europea per la biodiversità che chiede agli Stati membri di mappare e valutare con criteri omogenei e confrontabili lo stato degli ecosistemi e dei loro servizi sul territorio nazionale, con l'assistenza della Commissione Europea. Per il nostro paese il IV rapporto MAES, pubblicato nel 2016, ha messo a disposizione a livello nazionale e regionale la mappatura e valutazione dello stato di conservazione degli ecosistemi sull'intero territorio nazionale.
- Lo sviluppo, nel 2013, di un primo Set di indicatori per il monitoraggio della Strategia nazionale per la biodiversità. Il lavoro confronta obiettivi generali e specifici per il monitoraggio della strategia italiana con quelli adottati per la Strategia europea e per altre rilevanti iniziative al fine di valutarne la congruenza. Il monitoraggio proposto riguarda anche l'attuazione di specifiche attività di protezione e tutela connesse ad attività economiche che esercitano significative pressioni sulle strutture ecosistemiche. Nella tabella. Il settore dei trasporti è compreso tra le attività ad impatto rilevante e nel Set di indicatori si avanza una preliminare selezione degli indicatori di tutela dei servizi ecosistemici sviluppati per lo specifico tema.

I metodi di valutazione e le nuove informazioni oggi disponibili formano senza dubbio una buona base di partenza per l'effettiva integrazione nel PGTL degli obiettivi comunitari fatti propri dalla Strategia Nazionale per la biodiversità. Con una particolare attenzione, anche in questo campo, al raggiungimento degli obiettivi quantificati stabiliti a livello europeo dalla Strategia al 2020:

### **Obiettivo 1**

*Arrestare il deterioramento dello stato di tutte le specie e gli habitat contemplati nella legislazione dell'UE in materia ambientale e conseguire un miglioramento significativo e quantificabile del loro stato in modo che, entro il 2020, rispetto alle valutazioni odierne:*

*i) lo stato di conservazione risulti migliorato nel doppio degli habitat e nel 50% in più delle specie oggetto delle valutazioni condotte a titolo della direttiva habitat; e ii) lo stato di conservazione risulti preservato o migliorato nel 50% in più delle specie oggetto delle valutazioni condotte a titolo della direttiva Uccelli.*

### **Obiettivo 2**

*Entro il 2020 preservare e valorizzare gli ecosistemi e i relativi servizi mediante l'infrastruttura verde e il ripristino di almeno il 15% degli ecosistemi degradati.*

#### 4. QUESTIONI DI PROCEDURE

La logica della collocazione delle procedure di VAS e di VIA nel processo decisionale assume che tale processo si snodi razionalmente: dalla pianificazione alla programmazione e alla realizzazione degli interventi. Nell'ipotesi di ideale linearità, la "filiera" decisionale dovrebbe iniziare con l'elaborazione del PGTL e della sua VAS cui dovrebbe far seguito lo sviluppo di un programma attuativo (DPP) che dovrebbe avere una propria VAS solo per gli aspetti non valutati nel PGTL e infine la realizzazione di concreti interventi, di cui taluni sottoposti a VIA. Questa sequenza logica dovrebbe riflettersi nel monitoraggio, nel senso che il raggiungimento degli obiettivi strategici del PGTL dovrebbe essere misurabile anche attraverso il monitoraggio dei DPP e poi degli effetti ambientali delle opere sottoposte a VIA.

Il processo è in realtà assai più complesso sia nella realtà delle cose che nel disegno stesso delineato dal nuovo Codice. Basti pensare alle molte incertezze che riguardano il primo DPP: verrà prima o dopo il PGTL, verrà subito o si continuerà con gli strumenti attuali? E basti pensare all'esito (altrettanto incerto) della "revisione" delle opere già inserite in legge Obiettivo su cui pesa la presa in carico di una serie di opere che, seppure non realizzate e spesso tutt'altro che strategiche, hanno dato luogo a "obbligazioni giuridicamente vincolanti".

Dal punto di vista ambientale è del tutto evidente che l'entità del "già deciso" condizionerà pesantemente le strategie e la capacità di innovazione del nuovo PGTL. Tuttavia è altrettanto evidente che l'impatto ambientale di tutte le opere, nuove e già decise, andrà valutato e che il peso della minimizzazione e compensazione degli impatti dovrà essere considerato nelle alternative, al fine di programmare le opere future non semplicemente come "opere aggiuntive" ma come opere in grado di ri-orientare, se necessario, il sistema al fine del raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale, economica e sociale.

Occorre riconoscere che al momento il disegno procedurale fissato dal nuovo Codice non appare pienamente idoneo a risolvere il problema di un efficace inserimento della valutazione ambientale nel processo decisionale. Si spera che effettivi passi avanti possano derivare dalla prima revisione del Codice oggi in corso e dalla elaborazione dei Regolamenti attuativi che riguardano temi che hanno immediati riflessi ambientali, come l'articolazione e il contenuto del Progetto di Fattibilità Tecnico Economica o l'introduzione del Dibattito Pubblico.

Nella attuale formulazione del Codice il DPP si configura come un elenco di opere, frutto del processo di selezione cui si accennava più sopra, alimentato nel tempo da nuove proposte di opere da parte di Regioni, Province autonome Città metropolitane e altri enti competenti (presumibilmente gestori di infrastrutture e di servizi di trasporto) e ricalibrato, ove necessario, attraverso i risultati del monitoraggio delle opere già realizzate. Le nuove proposte devono dimostrare la loro fattibilità e il loro significato prioritario attraverso il Progetto di fattibilità tecnico-economica. Il MIT verificherà l'attendibilità delle proposte e la funzionalità dell'opera rispetto agli obiettivi del PGTL. La conclusione positiva di tale valutazione permetterà di inserire l'opera nel DPP, che dovrà comunque essere approvato ogni tre anni sentita la Conferenza Stato-Regioni.

Da questo schema emerge una grande flessibilità e anche un grande potere del MIT, che attraverso il DPP valuta “singolarmente” le proposte delle Regioni e degli altri proponenti, al di fuori di un processo di valutazione condiviso a livello territoriale e sociale e di qualunque “contraddittorio” sulle valutazioni proposte. La sicura conflittualità generata dalla mancanza di contraddittorio potrebbe utilmente essere prevenuta introducendo una qualche forma di partecipazione a livello di Progetto di fattibilità tecnico economica. Partecipazione e contraddittorio potrebbero essere integrati nella fase di scoping della procedura VIA, resa obbligatoria, aperta alla partecipazione del pubblico e coordinata con il dibattito pubblico almeno per le opere di maggiore impatto. Dai risultati del Dibattito Pubblico sulle alternative progettuali e sui loro possibili impatti, opportunamente organizzata da MIT e MATTM, deriverebbero in tal modo indicazioni per lo sviluppo del progetto definitivo e per la sua Valutazione di impatto ambientale.

In ogni caso, prima ancora della definizione dei DPP, occorre sottolineare la grande responsabilità che il PGTL riveste nello schema procedurale: le strategie, gli obiettivi e criteri di valutazione stabiliti dal PGTL devono essere così solidi da poter essere efficacemente utilizzati per inserire nei DPP solo opere in grado di contribuire al disegno e alla sostenibilità complessiva del sistema. Un PGTL generico e una VAS priva di efficacia configurano l'evidente rischio di ridefinizione della Legge obiettivo, con tutto il suo carico di inefficienza della spesa pubblica, incertezza e contraddittorietà del disegno infrastrutturale, opacità delle negoziazioni e arbitrio delle decisioni. E, di conseguenza, endemica conflittualità. L'incerta collocazione del DPP rispetto al PGTL rappresenta un ben preoccupante segnale in questa direzione.

#### *4.1 Una VAS toppo spesso priva di effetti sulle decisioni di Piano*

La “debole” prassi attuale di svolgimento del processo di VAS rende ragione delle preoccupazioni ora espresse e richiede di migliorare l'efficacia di alcuni snodi-chiave del processo.

La elaborazione di un Piano sottoposto a VAS, compreso il PGTL, molto schematicamente può essere ricondotta a quattro fasi principali: la definizione degli obiettivi, la scelta delle strategie e delle azioni necessarie a conseguirli, la fase di adozione e approvazione e da ultimo il monitoraggio e l'eventuale ritorno sulle decisioni qualora gli obiettivi non siano adeguatamente conseguiti. Nella impostazione corrente la VAS segue anch'essa una definita successione di fasi, che tuttavia si svolgono in parallelo rispetto alla elaborazione del Piano e hanno ridotte possibilità di influenzarne le decisioni.

All'avvio del processo, la fase di Scoping ha l'importante compito di definire “l'ambito di influenza” del Piano e del suo processo di VAS. Un ambito definito in termini di territori e collettività interessate, livelli di governo e loro strumenti programmatici, obiettivi tematici definiti a livello sovraordinato (nazionali, comunitari e da accordi internazionali). La consultazione dei soggetti con competenze ambientali in questa fase dovrebbe aiutare a definire le informazioni necessarie al Piano e il loro livello di approfondimento e dovrebbe anche contribuire ad individuare le diverse categorie di soggetti da coinvolgere nelle attività di consultazione e partecipazione. Dunque una efficace fase di scoping potrebbe avere la valenza di fase di “progettazione” del processo di VAS adeguata allo

specifico Piano a cui si riferisce, definito nei suoi contenuti, nelle strategie di comunicazione e partecipazione e nelle modalità di integrazione con l'elaborazione del Piano.

La fase di redazione del Piano, che segue e raccoglie gli orientamenti della fase di scoping, dovrebbe iniziare con la definizione degli obiettivi ambientali specifici da perseguire mediante "pacchetti di azioni" alternativi opportunamente valutati nelle loro dimensioni ambientali economiche e sociali. La definizione quantificata degli obiettivi specifici richiede un impegnativo lavoro di analisi e di valutazione, di rado adeguatamente sviluppato nella prassi attuale. Risulta infatti debolissimo, quando non inesistente, proprio il passaggio dagli obiettivi generali, necessariamente astratti, agli obiettivi specifici del Piano e alla loro definizione nello spazio e nel tempo, possibilmente munita di traguardi quantitativi. La definizione quantitativa degli obiettivi è fondamentale per permettere il monitoraggio nel tempo del loro raggiungimento e per valutare, se necessario, misure aggiuntive o correttive rispetto alle previsioni di Piano. Ancor più di rado, nella grande maggioranza dei Piani, la VAS contribuisce con criteri ambientali alla selezione degli scenari e delle alternative d'azione, integrando le valutazioni ambientali con gli altri strumenti di valutazione funzionale ed economica propri della fase di elaborazione.

Nella gran parte dei casi invece il Rapporto ambientale della VAS non va oltre alla stucchevole presentazione di matrici di coerenza che confrontano generiche intenzioni del piano e obiettivi ambientali sovraordinati, perciò stesso strutturalmente generici. La vaghezza dell'uno e dell'altro assicura sistematicamente la coerenza e apparentemente tutto va sempre bene.

Infine un ulteriore fattore di debolezza riguarda la fase davvero strategica di consultazione dei Soggetti con competenze ambientali e di partecipazione delle collettività interessate sulla bozza di Piano e sul Rapporto ambientale. Tale fase interviene in generale dopo l'adozione del Piano, quando le decisioni sono già state prese e al massimo è possibile proporre misure di mitigazione dell'impatto sull'ambiente di tali decisioni. Si vanifica così il significato stesso della VAS come contributo alla scelta delle alternative di Piano, si ricade impropriamente nell'impostazione procedurale della VIA senza averne né le finalità né i poteri. La incomunicabilità istituzionale (almeno apparente) tra amministrazione proponente e amministrazione valutante, nel nostro caso MIT e MAATM, non aiuta a migliorare le cose.

#### *4.2 La VIA: una lunga storia non priva di problemi*

La esperienza applicativa della VIA, in Italia e negli altri Stati membri, vanta davvero una lunga storia, segnata nel tempo da successivi affinamenti destinati a far fronte alle "smagliature" del processo di valutazione. E appena il caso di ricordare la nuova VIA (Dir 2014/52/UE) che rende più severo e più "mirate" procedure e tematiche ambientali da integrare nella valutazione, allargandone il campo agli effetti sulla salute umana. Ai fini dell'esame delle criticità italiane nella applicazione della VIA occorre riconoscere:

- che l'applicazione della procedura è stata storicamente fonte di estesa conflittualità, soprattutto in ragione del fatto che essa interviene a valle di un processo di progettazione di regola complesso.

Qualora, come quasi sempre avviene, l'esito della VIA consista in un parere positivo accompagnato da prescrizioni di modifica al progetto, ne derivano per il proponente evidenti costi e tempi aggiuntivi.

- che risulta del tutto ragionevole interpretare le prescrizioni di modifica come “internalizzazione” di costi ambientali “esternalizzati” dal progetto presentato. Un problema che potrebbe essere notevolmente alleggerito se il processo di progettazione integrasse da subito i tre criteri base che motivano la VIA: garantire che siano evitati tutti gli impatti evitabili, che siano mitigati quelli non evitabili e compensati ambientalmente quelli residui. In ogni caso dalle prescrizioni dovrebbe derivare una attenta ri-valutazione dei costi dell'opera, dei suoi benefici economici e della loro distribuzione, finalizzata a confermare o meno la fattibilità del progetto. Una rivalutazione non prevista dalle norme e accuratamente evitata nella prassi.
- che la netta separazione tra proponenti e valutatori, pure necessaria a garanzia della terzietà del giudizio, non sempre è riuscita a configurare un processo privo di incertezze.

Nello specifico caso delle infrastrutture cosiddette “di preminente interesse nazionale” occorre ricordare che la Legge Obiettivo aveva introdotto una speciale procedura di VIA, contingente nei tempi, condotta sostanzialmente sul progetto preliminare e riconsiderata con partecipazione del pubblico in sede di progetto definitivo solo qualora quest'ultimo fosse risultato significativamente diverso dal preliminare. Nella precedente versione del Codice degli appalti ( Dlgs 163/2006) a questa speciale procedura era dedicata una specifica sezione normativa (articoli 182, 183, 184, e 185) abrogata dal nuovo Codice in ragione della abrogazione della Legge Obiettivo. La VIA sulle grandi opere tornerà dunque ad essere svolta, secondo le “normali” procedure, sul progetto definitivo. Nelle 485 pagine del nuovo Codice la VIA è nominata una sola volta per dire che si svolge secondo le norme in vigore, come se si trattasse di materia del tutto estranea al tema dei lavori pubblici e della loro realizzazione.

L'esperienza della Legge Obiettivo, pure così largamente negativa sotto il profilo della programmazione delle opere e della responsabilità della spesa pubblica, ha tuttavia introdotto alcune innovazioni sulle quali vale la pena di riflettere. In primo luogo la questione del livello di progettazione. La procedura VIA condotta esclusivamente sul progetto preliminare dà luogo a risultati paradossali e sicuramente generatori di conflitto: quando le indagini geognostiche e ambientali condotte per l'elaborazione del progetto definitivo mettono in luce rilevanti rischi e impatti strutturalmente non considerabili nel preliminare.

Tuttavia la valutazione del progetto preliminare, carente sotto il profilo della identificazione degli impatti, può portare alla scelta di alternative tecnologiche e di tracciato più ampie di quelle possibili nel progetto definitivo.

Viceversa la VIA condotta solo sul progetto definitivo fa fronte attraverso prescrizioni “pesanti” a problemi di compatibilità ambientale dei tracciati e delle tecnologie che sarebbe stato meglio affrontare in sede di progetto preliminare. Ne derivano i problemi di conflittualità e di innalzamento dei costi di realizzazione e gestione di cui si accennava più sopra.

La sostituzione del Progetto preliminare con il “Progetto di fattibilità tecnico economica” potrebbe, come si è detto, aprire nuove prospettive. Infatti il livello più definito di progettazione

proprio del PFTE renderebbe possibile l'articolazione della procedura VIA in due momenti entrambi partecipati e opportunamente integrati: uno condotto sul PFTE e uno condotto sul progetto definitivo. Questa innovazione consentirebbe di costruire il PFTE selezionando le possibili alternative attraverso l'integrazione tra elementi "macro" di valutazione ambientale (idrogeologia, ecosistemi, paesaggio, suolo, ecc.), di valutazione economica (analisi costi benefici) e di considerazione della accettabilità sociale (partecipazione). Una simile articolazione della redazione del PFTE risolverebbe molti problemi, dal punto di vista della integrazione delle valutazioni ambientali con le valutazioni economiche e dal punto di vista della solidità delle prospettive di fattibilità dei progetti.

## **5. CONCLUSIONI: QUALCHE MODESTA PROPOSTA**

La rassegna di questioni di metodo e di procedura fin qui presentata fornisce, a mio parere, sufficiente motivazione per le proposte qui di seguito sintetizzate in termini di primissima approssimazione. Ciascuna misura richiederebbe spiegazioni e approfondite verifiche che non è possibile svolgere in questa sede. Qui basti cogliere gli snodi del processo di VAS e di VIA che andrebbero opportunamente riprogettati per assicurare l'effettiva integrazione dei valori ambientali nel processo decisionale del PGTL. La loro sperimentazione nella elaborazione del PGTL potrebbe costituire un effettivo contributo alla desiderata efficienza ed efficacia della nuova stagione di Pianificazione del sistema dei trasporti e, insieme, potrebbe essere un potente strumento per la "ricucitura" di molte inutili separatezze tra istituzioni, competenze disciplinari, sensibilità culturali e interessi sociali.

1. Prendere sul serio la VAS e avviarla contemporaneamente all'avvio del PGTL (cioè ora).
2. Usare l'iniziale fase di scoping per progettare l'integrazione tra processo di Piano e Processo di VAS e in particolare per mettere a punto gli obiettivi ambientali sovraordinati (stabiliti da politiche comunitarie e nazionali) e le modalità di definizione degli obiettivi specifici (definiti nella misura, articolati nello spazio e nel tempo) concordando con il valutatore i criteri di valutazione e gli indicatori relativi. Operazione da svolgere con la collaborazione (non solo consultazione) dei soggetti con competenze ambientali, comprese le Agenzie ambientali (ISPRA e Agenzie regionali) chiamandoli a collaborare alla costruzione della baseline.
3. Accompagnare l'elaborazione del primo DPP con un adeguato e completo processo di VAS che valuti, in riferimento agli obiettivi ambientali come sopra definiti, l'insieme degli impatti degli interventi (vecchi e nuovi) previsti e stabilisca un primo set di misure di miglioramento ambientale, minimizzazione e compensazione degli impatti di cui verificare nel PGTL idoneità e sufficienza. Nella revisione triennale del DPP e della sua VAS, dovrà essere condotta una verifica di assoggettabilità che stabilisca l'opportunità o meno di procedere ad una VAS del DPP per gli aspetti non già valutati nel PGTL.
4. Nella elaborazione del PGTL considerare l'opportunità di accompagnare la fase di scoping con una fase di Dibattito pubblico sulle strategie di lungo periodo, sul modello del Débat Public francese come esteso dalla legge Grenelle II a politiche, piani e programmi di interesse nazionale. Il consolidamento di una visione di lungo periodo territorialmente articolata e condivisa consentirebbe di costruire il PGTL con metodi di Backcasting per individuare e valutare le

alternative (politiche, misure, azioni) necessarie a dar corpo alle prospettive condivise, definendo le responsabilità e ottimizzando l'uso delle risorse disponibili.

5. Progettare alternative di Piano al fine di conseguire, accanto agli obiettivi di funzionalità del sistema dei trasporti, anche obiettivi e target quantificati sulle tematiche ambientali emergenti, come l'adattamento e la resilienza al cambiamento climatico, l'arresto del consumo di suolo, la tutela della biodiversità e il ripristino dei servizi ecosistemici. Laddove non esistano alternative in grado di ridurre il danno ambientale, integrare nelle decisioni di Piano e nelle risorse necessarie alla loro attuazione, le misure di compensazione ambientale necessarie a conseguire un bilancio comunque positivo tra valori danneggiati e valori aggiunti.
6. Elaborare e comunicare le alternative di Piano attraverso "sistemi di supporto alle decisioni" (DSS), che utilizzino tecniche e indicatori sviluppati nell'ambito dell'analisi costi benefici, dell'analisi costi efficacia, dell'analisi a molti attributi. L'utilizzo di DSS, adeguatamente supportato da campagne di comunicazione, consente di generare e far circolare l'informazione, di far interagire i diversi soggetti per consentire loro di svolgere il proprio ruolo all'interno della procedura che porta alla decisione.
7. Stabilire nel PGTL efficaci criteri di valutazione e indicatori coerenti ai fini della verifica della funzionalità trasportistica, territoriale ed ambientale delle opere da inserire nel DPP proposte da Regioni enti locali e altri enti competenti rispetto agli obiettivi del Piano.
8. Rendere obbligatoria, almeno per le opere ritenute prioritarie sottoposte a VIA, una fase di scoping e di partecipazione del pubblico sul Progetto di fattibilità tecnica-economica, mirata alla definizione dei tracciati e degli aspetti paesistici e aperta al contraddittorio sulle valutazioni del proponente. Tale fase potrebbe essere coordinata con lo svolgimento del dibattito pubblico. Gli elementi conoscitivi derivanti della fase di scoping e di partecipazione dovrebbero essere esplicitamente considerati nello sviluppo del progetto definitivo sul quale si svolgerà la procedura VIA secondo le norme attuali.

# **Il dibattito pubblico**

# LE VIRTÙ DEL DIBATTITO PUBBLICO

di Luigi Bobbio, *Università di Torino*

Ora che, con l'art. 22 del codice degli appalti, il dibattito pubblico sulle infrastrutture ha fatto il suo ingresso nel nostro ordinamento giuridico nazionale, qualcuno comincerà a chiedersi se era proprio necessario introdurre un ulteriore adempimento nel faticoso percorso dei progetti infrastrutturali. Abbiamo già la VIA, la VAS e molti altri filtri, procedure e forche caudine. Il dibattito pubblico non rischia di essere un intoppo in più? Aggiunge veramente qualcosa? Il gioco vale la candela? Non c'è il pericolo – anche con le migliori intenzioni – di peggiorare ulteriormente la situazione?

Qui voglio provare a mostrare che queste paure, sicuramente comprensibili, non hanno fondamento e che, anzi, il dibattito pubblico comporta vantaggi che sono difficilmente conseguibili per altra via. Farò riferimento all'esperienza del *débat public* francese (Revel et al. 2007), nonché ai pochi ma significativi dibattiti pubblici svolti, sia pure informalmente, in Italia come quello sulla trasformazione del borgo di Castelfalfi nel 2006 (Floridia 2008), quello sulla 'gronda autostradale' di Genova del 2009 (Bobbio 2010, Pomatto 2011) e quelli sull'ampliamento del porto di Livorno (Guillain 2016) e sul passante autostradale di Bologna del 2016. Come si vedrà, questo strumento consente di affrontare alcuni nodi che normalmente – nel caso delle grandi opere – tendono a passare in secondo piano. Ecco, quelle che a me paiono le otto virtù fondamentali del dibattito pubblico.

*1. Il dibattito pubblico costringe il proponente a mettere le carte in tavola e a argomentare in pubblico le proprie scelte.*

I proponenti delle grandi infrastrutture di solito preferiscono rimanere nel vago sulle ragioni che giustificano l'opera e sulle soluzioni progettuali, almeno di fronte al grande pubblico. Invece la prima mossa del dibattito pubblico consiste nell'obbligare il proponente a predisporre un'agile versione del progetto, scritta in linguaggio non specialistico, in cui sono illustrate le ragioni dell'opera e le soluzioni proposte. Anzi, nel modello francese, il dibattito pubblico può avere inizio solo quando la commissione indipendente che gestisce il dibattito approva il dossier del proponente perché lo ritiene esauriente, veritiero e comprensibile. Se la commissione ravvisa qualche omissione o qualche zona d'ombra deve chiedere al proponente di sanare gli inconvenienti. Questo passo è ovviamente molto importante. Sappiamo tutti che i progetti sono redatti in forma inaccessibile per i profani sia per la mole di informazioni che contengono, sia per il linguaggio iniziatico che usano. Per esempio, il progetto preliminare (e sottolineato 'preliminare') della tratta internazionale della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, su cui i sindaci avrebbero dovuto fare le loro osservazioni entro sessanta giorni, era formato «da dodici scatoloni nella versione cartacea e da 17 gigabyte nella versione elettronica» (Wu Ming 1 2016, p. 141).

Non si tratta soltanto di rendere comprensibile il progetto (il che sarebbe già molto), si tratta soprattutto di costringere il proponente a argomentare pubblicamente le proprie scelte: perché l'opera

è opportuna, perché si sono scelte alcune soluzioni rispetto ad altre. Secondo gli studiosi francesi (Revel et al. 2007) uno dei meriti principali del *débat public* è stato quello di indurre i *maîtres d'ouvrage* a riflettere di più sugli impatti dei loro progetti sulle comunità, sul paesaggio e sull'ambiente. In Francia, alla lunga, il dibattito pubblico ha indotto i proponenti a rafforzare le loro équipes progettuali e a migliorare la qualità dei loro prodotti. A me è capitato di vedere ingegneri progettisti costretti a spiegare e giustificare le loro scelte di fronte a assemblee tumultuose, senza poter ricorrere alla classica scappatoia del linguaggio ermetico e senza poter assumere il tono di superiorità di 'che ne sa di più' (ché in quel caso sarebbero stati mangiati vivi). Sono state esperienze faticose, ma altamente formative. La qualità della progettazione migliorerebbe enormemente se i progettisti sapessero di dover difendere pubblicamente le loro scelte.

## *2. Il dibattito pubblico permette di diffondere informazioni dettagliate tra la popolazione*

Il dossier del progetto, una volta redatto dal proponente e approvato dalla commissione che gestisce il dibattito, è diffuso tra la popolazione interessata, sia in forma cartacea che sul web. In Francia spesso viene pubblicato anche un riassunto di poche pagine a cui viene data una grandissima diffusione. Nel dibattito sulla gronda di Genova, un *dépliant* che conteneva la mappa dei tracciati e gli appuntamenti per il dibattito fu distribuito in 230.000 copie nelle edicole della città. Nel sito web furono poi caricate mappe molto dettagliate (1:10.000) dei tracciati proposti. Gli abitanti dei borghi della Val Polcevera destinati da essere attraversati da uno dei possibili tracciati dell'autostrada poterono scaricarle e vedere con precisione su quale terreno sarebbe passata l'infrastruttura, vicino a quale abitazione, ecc. È difficile che un livello tale di trasparenza possa essere raggiunto senza il dibattito pubblico.

## *3. Il dibattito pubblico rende palesi i conflitti latenti*

I cittadini che si mobilitano nel dibattito pubblico sono soprattutto quelli contrari all'intervento proposto. Le assemblee sono prevalentemente dominate dagli oppositori che talvolta si limitano a formulare obiezioni o a chiedere spiegazioni (come è successo a Livorno e a Bologna) e in altri casi (p.es. a Genova) inalberano cartelli e striscioni, gridano, scandiscono slogan. Perché dare tutto questo spazio agli oppositori? È questa l'ovvia domanda che i proponenti si fanno, dal momento che istintivamente tendono a seguire il precetto: 'non destare il can che dorme'. Questo è, infatti, l'aspetto più temuto (e meno compreso) del dibattito pubblico. Eppure, paradossalmente, si tratta di una delle sue principali virtù. Di solito i conflitti emergono troppo tardi: quando si aprono i cantieri e arrivano le ruspe, ossia quando i cittadini si rendono praticamente (direi 'plasticamente') conto della minaccia. Ma a quel punto c'è poco da fare. Il progetto esecutivo è già stato elaborato e approvato, ha richiesto anni di lavoro, è costato centinaia di migliaia di euro: tornare indietro è impossibile; anche piccole varianti si rivelano proibitive.

Il dibattito pubblico ha il grande vantaggio di essere uno strumento preventivo. Si svolge prima che il progetto preliminare (oggi progetto di fattibilità) sia stato compiutamente elaborato, ossia in un momento in cui è ancora possibile abbandonare il progetto o introdurre significative alternative progettuali. Fare emergere i conflitti in questa fase è dunque molto importante, perché è ancora possibile correggere il tiro. I conflitti, anche qualora fossero accompagnati da motivazioni pretestuose o irragionevoli, sono in grado di rivelare 'qualcosa che non va', di mettere in guardia i progettisti su

aspetti che fino ad allora non avevano considerato abbastanza; sono spie o segnali preziosi. Allora è meglio che essi vengano a galla subito quando è ancora possibile fare qualcosa, piuttosto che a progettazione finita quando i giochi sono ormai fatti. Uno dei grandi pregi del dibattito pubblico, anche se può sembrare del tutto controintuitivo, è quello di ‘svegliare per tempo il can che dorme’.

#### *4. Il dibattito pubblico può creare occasioni di confronto tra portatori di visioni contrapposte.*

Il dibattito pubblico non ha soltanto la funzione di far emergere problemi. In qualche caso può anche creare sedi per affrontarli. Nell’esperienza francese è frequente che, accanto ai grandi incontri assembleari dove i cittadini hanno la possibilità di formulare domande e sollevare critiche, si creino sedi più ristrette – ateliers, laboratori, commissioni, tavoli ecc. – in cui rappresentanti di diversi punti di vista lavorano insieme per chiarirsi le idee o trovare soluzioni. Nel caso di Genova si è riunito un laboratorio sul traffico dove i tecnici del comune, della camera di commercio, della confindustria e della società autostrade hanno discusso sulle previsioni dei flussi di traffico con i rappresentanti dei comitati: non hanno ovviamente raggiunto un accordo, ma hanno, almeno, cominciato a dissodare il terreno tra di loro. Sempre a Genova, poiché alcuni cittadini avevano presentato proposte di tracciati alternativi, si è aperta una sede di confronto con i tecnici della società autostrade in cui ciascuna proposta è stata discussa e alla fine il proponente ha accettato di accoglierne qualcuna, modificando il progetto. Il valore di queste sedi di confronto può essere apprezzato maggiormente, se si pensa che in un venticinque anni di scontri sul Tav in Valle di Susa non c’è stata neanche un’occasione di incontro diretto tra i proponenti e i comitati No Tav.

#### *5. Il dibattito pubblico fa da catalizzatore*

Il dibattito pubblico ha una durata limitata e prestabilita (6 mesi in Francia, 3 mesi nei casi di Genova e di Livorno). Questo aspetto è spesso valutato negativamente, perché costituisce un ostacolo all’approfondimento. Ma, per un altro verso, la delimitazione del dibattito entro rigidi margini temporali costituisce un vantaggio considerevole: quello di fungere da catalizzatore. La concentrazione del processo permette, infatti, di accelerare i tempi di reazione e di riflessione da parte di tutti i soggetti interessati. Siccome il tempo è poco, tutti sono costretti a giocare le loro carte entro quella specifica finestra temporale. Se i processi decisionali sulle infrastrutture durano un’eternità sfilacciandosi in mille rivoli, è anche perché ci sono attori chiave che vi dedicano poca attenzione, non rispondono alle sollecitazioni, prendono tempo, li fanno passare in coda nelle loro agende, rinviando. Il dibattito pubblico costituisce invece uno spazio di attivazione che induce gli attori a farsi vivi, a portare argomenti, a formulare proposte, a ‘battere il ferro finché è caldo’. Questo succede soprattutto quando il dibattito è molto conflittuale ed è seguito costantemente dai media. In tale caso nessuno può correre il rischio di rimanere tagliato fuori, neanche quei ‘poteri forti’ che di solito evitano di pronunciarsi in pubblico perché sanno di poter vincere comunque.

#### *6. Il dibattito pubblico lascia liberi tutti gli attori*

Il dibattito pubblico non crea vincoli, non decide, non prescrive. Termina con una relazione della commissione indipendente che l’ha condotto in cui vengono illustrati gli argomenti emersi; poi il proponente deciderà liberamente quali accogliere e quali respingere. Il dibattito pubblico è un processo che, sul piano giuridico, si potrebbe definire ‘consultivo’. Per gli oppositori questo aspetto

è spesso giudicato negativamente: «è inutile che ci facciate parlare, se poi potrete fare quello che vi pare». Ma in realtà presenta notevoli vantaggi (anche per loro). Discutere senza l'assillo di dover decidere consente di procedere attraverso la massima informalità, senza retrospensieri strategici, senza la necessità di costruire coalizioni, di promettere o di minacciare. In questo modo si crea un campo discorsivo in cui ciascuno deve preoccuparsi esclusivamente di affilare i propri argomenti e di esprimerli in modo convincente. Agli oppositori non si chiede di sottoscrivere alcun accordo. Essi non hanno da temere di venire cooptati o incastrati e quindi non dovrebbero avere interesse a sfuggire al confronto.

#### *7. Il dibattito pubblico permette di introdurre ripensamenti o modifiche significative rispetto al progetto originario*

Alla fine del dibattito il proponente è libero di decidere che cosa fare: se rinunciare all'intervento, se mantenerlo secondo il progetto originario, se introdurre modificazioni. Nell'esperienza francese i casi di rinuncia sono stati limitati, ma non irrilevanti: il dibattito pubblico può costituire un prezioso momento di riflessione sull'utilità delle opere che vengono proposte. Più spesso l'opera viene mantenuta con l'introduzione di varianti che raccolgono alcune delle proposte emerse nel corso del dibattito. A Genova il proponente (ossia la società autostrade) scelse il tracciato che avrebbe creato minori disagi per i residenti e introdusse modifiche su proposte esplicitamente formulate da alcuni cittadini. Nel caso del Passante di Bologna le modifiche introdotte in seguito al dibattito sono state numerose.

#### *8. Il dibattito pubblico pone le condizioni per il coinvolgimento del territorio anche nella fase successiva*

Il dibattito pubblico, lo abbiamo visto, dura poco. Ma può non essere un fuoco di paglia. La mobilitazione e l'attivazione che si crea in quel periodo di intenso confronto può indicare strategie di coinvolgimento (sia pure meno intenso) del territorio nelle fasi successive, ossia durante la redazione del progetto definitivo e durante la gestione dei cantieri. In Francia si parla di concertation post-débat (CNDP 2016) per indicare tutte quelle attività di confronto che proseguono – spesso per anni – dopo la conclusione del dibattito. Nel caso di Genova il problema del 'dopo' fu discusso in un apposito tavolo che si svolse nel corso del dibattito e la soluzione proposta fu quella di creare un comitato di cittadini eletti nei quartieri coinvolti che avrebbero seguito tutta la successiva fase di progettazione. Il comitato («Osservatorio locale per la Gronda di Ponente») è stato effettivamente insediato nel 2010 e costituisce, ormai da anni, una sede importante di confronto sulle scelte della società autostrade.

Queste sono, secondo me, le virtù del dibattito pubblico. E i vizi? Io non credo che ce ne siano, almeno di particolarmente rilevanti. Soprattutto non c'è il rischio che il dibattito sia un mezzo per rinviare sine die la decisione (dal momento che il confronto pubblico ha una durata predeterminata) o che la contestazione travolga i promotori (dal momento che il dibattito si basa su un processo altamente strutturato e gestito da mediatori indipendenti). Certo il dibattito pubblico non è un toccasana. Gli oppositori possono lamentare (con qualche ragione) che esso finisca quasi sempre per confermare gli interventi, senza riuscire a metterli in discussione anche quando si tratta di opere di

dubbia utilità. All'inverso i proponenti possono lamentare che il dibattito pubblico non riesca sempre a chiudere la contesa e che i medesimi conflitti possano riaffiorare anche nelle fasi successive. Famoso è il caso del conflitto sull'aeroporto di Notre-Dame-des-Landes che è riesplso nel 2012 (diventando un caso paradigmatico in Francia) malgrado il dibattito pubblico che si era svolto sul medesimo progetto nel 2003 (Rialland-Juin 2016). Per far fronte a questo problema, alcune proposte di legge presentate in Italia nell'ultimo periodo, hanno previsto di blindare il progetto dopo la conclusione del dibattito pubblico, ma, ovviamente, si tratta di un'aspirazione tanto comprensibile, quanto impraticabile.

Il dibattito pubblico può creare seri inconvenienti, quando è fatto male. Ossia: se la commissione che lo gestisce non è veramente indipendente, se il proponente nasconde alcuni vizi del suo progetto, se ci sono attori che vengono esclusi, se le informazioni non circolano abbastanza, se il proponente non prende sul serio le obiezioni e le proposte di modifica, se le sue repliche sono approssimative e di cattiva qualità. È molto probabile che qualcuno di questi difetti (speriamo non tutti) siano presenti nei primi dibattiti che si svolgeranno in Italia. Molto dipenderà da come verrà fuori il Dpcm che dovrà specificare le disposizioni (ancora molto generiche) contenute nel codice degli appalti e soprattutto da come evolveranno le culture politiche, amministrative e aziendali dei principali proponenti di opere pubbliche (ministeri, imprese pubbliche, concessionari) che oggi, salvo qualche eccezione, appaiono poco sensibili alle richieste di trasparenza e pochissimo preparati a confrontarsi apertamente con i cittadini. Insomma, se il dibattito pubblico verrà veramente messo in atto in Italia, ci sarà molto da fare.

## Bibliografia

Bobbio, L. (2010), «Il dibattito pubblico sulle grandi opere. Il caso dell'autostrada di Genova», *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 1, pp. 119-146.

CNDP (2016), *Rapport annuel 2015*, <https://www.debatpublic.fr/ses-publications>

Florida, A. (2008), *Democrazia deliberativa, strategie negoziali, strategie argomentative: un'analisi del Dibattito Pubblico sul 'caso Castelfalfi'*, paper presentato al convegno annuale della Società Italiana di Scienza Politica.

[http://www.academia.edu/download/35251512/IL\\_DIBATTITO\\_PUBBLICO\\_SU\\_CASTELFALFI.pdf](http://www.academia.edu/download/35251512/IL_DIBATTITO_PUBBLICO_SU_CASTELFALFI.pdf)

Guillain, S. (2016), «Il dibattito pubblico sullo sviluppo e la riqualificazione del porto di Livorno: come, per chi, per cosa?», *Sentieri urbani*, n. 21, pp. 60-62.

Pomatto, G. (2011), *Gioco strategico e deliberazione: il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova*, Torino, SPS–University Press.

Revel, M. ; Blatrix, C. ; Blondiaux, L. ; Fourniau, J.-M. ; Dubreuil, B. H. ; Lefebvre, R. (a cura di) (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte.

Rialland-Juin, C. (2016), «Le conflit de Notre-Dame-des-Landes: les terres agricoles, entre réalités agraires et utopies foncières», *Norois*, (1), pp. 133-145.

Wu Ming 1 (2016), *Un viaggio che non promettiamo breve. Venticinque anni di lotte No Tav*, Torino, Einaudi.

# IL DIBATTITO PUBBLICO: PROFILI GIURIDICI

di Daniela Anselmi, *Studio legale 'Anselmi e associati' e SIPoTra*

## 1. Premessa

Tra gli elementi innovativi e qualificanti del nuovo Codice degli Appalti si può senz'altro iscrivere l'art. 22, rubricato "Trasparenza nella partecipazione dei portatori di interessi e dibattito pubblico", redatto in attuazione delle previsioni contenute nelle lettere ppp) e qqq) della legge delega n.11/2016.

L'art. 22 introduce il cosiddetto "Dèbat Public" (procedura già adottata in Francia da più di vent'anni), che permette ai cittadini di informarsi e di esprimere il loro punto di vista sull'iter e sulla realizzabilità delle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio.

Dall'introduzione di tale istituto il legislatore auspica di ricavare dei benefici.

Il primo è identificabile con la riduzione del contenzioso: è evidente, infatti, che il dibattito pubblico dovrebbe consentire l'adozione di scelte condivise e partecipate, disinnescando la presentazione di impugnative durante la fase di approvazione dei progetti.

Il secondo beneficio è un corollario del primo, in quanto la riduzione del contenzioso consente la riduzione dei costi e soprattutto dei tempi di realizzazione delle opere.

L'intenzione è dunque buona ma, in sostanza, questo strumento resta tutto da definire e viene rimandato ad un futuro decreto attuativo che dovrà essere adottato entro un anno dall'entrata in vigore del nuovo Codice (e cioè entro il 18 Aprile 2017).

Stante la genericità del dato normativo, ed in attesa del decreto, la presente relazione esaminerà le considerazioni espresse dal Consiglio di Stato sullo schema del nuovo Codice con specifico riguardo al dibattito pubblico, proponendo qualche riflessione finale su quale potrebbe essere una proposta di decreto attuativo.

Prima di illustrare i vari profili sopramenzionati, appare peraltro opportuno evidenziare alcune criticità della norma che, nella sua formulazione letterale, potrebbe determinare alcuni problemi interpretativi ed applicativi di non lieve entità.

Il primo comma dell'art.22 definisce l'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della norma, statuendo –si è già detto in maniera, peraltro, generica- chi siano i soggetti proponenti e per quali opere si debba procedere obbligatoriamente al dibattito pubblico.

In primo luogo si fa esclusivo riferimento alla nozione di “amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori”. L’art. 3 del D.lgs n. 50/2016 fornisce una definizione delle predette categorie ma, vi sono anche altri soggetti, come ad esempio i privati tenuti all’osservanza del codice, o comunque soggetti non rientranti tecnicamente nel concetto di “amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori” che potrebbero realizzare opere come quelle descritte al primo comma dell’art. 22, ma che non sarebbero soggette alla procedura del dibattito pubblico proprio in relazione alla non coincidenza con l’ambito soggettivo. In Francia, ad esempio, ma anche nella L.R Toscana n.46/2013, ciò che conta è l’ambito oggettivo, cioè la natura e le caratteristiche dell’opera e non chi le realizza.

Un altro aspetto poco chiaro riguarda la distinzione tra progetti per i quali l’avvio della procedura sarà obbligatorio e quelli per i quali invece sarà facoltativo.

Il secondo comma dell’art. 22 rinvia, infatti, ad un futuro decreto l’individuazione, nell’ambito delle opere descritte al primo comma, degli interventi distinti per tipologia e soglie dimensionali, per i quali il dibattito pubblico sarà obbligatorio, senza specificare, come avviene, invece, nel modello francese, su cui si dirà infra, se ci sarà anche un dibattito pubblico facoltativo e quali saranno gli adempimenti (ovviamente “alleggeriti”) che dovranno essere rispettati (ad esempio solo la pubblicazione prevista al primo comma dell’art. 22?).

Sempre in ordine all’ambito oggettivo, occorre altresì rilevare una possibile contraddizione tra il primo comma, per il quale il dibattito pubblico sembra riguardare tutte le opere aventi le descritte caratteristiche, e il secondo comma, il quale sembra stabilire invece che un D.P.C.M., nell’ambito delle opere aventi le caratteristiche e le finalità previste dal comma 1, possa poi introdurre delle distinzioni, limitando l’applicazione del dibattito pubblico solo ad alcune di esse in relazione alla tipologia ed alle soglie dimensionali. Conseguentemente, si stabiliscono obblighi di attuazione del dibattito pubblico non per tutte le opere aventi le illustrate caratteristiche ma solamente per alcune di esse, tra quelle facenti parte della categoria individuata dal primo comma.

E’ possibile quindi ipotizzare che il legislatore restringerà notevolmente l’ambito oggettivo di applicazione della norma.

Non è poi chiaro che cosa si intenda per “soglie dimensionali”: si tratta di un valore economico o riguarda solamente l’impatto sul territorio? Ad esempio in Francia esiste una tabella nella quale, per ogni categoria di opere, vengono indicati criteri, inerenti o l’impatto delle opere o la dimensione delle stesse o tutte e due, determinanti l’obbligatorietà o la facoltatività del ricorso alla procedura di dibattito pubblico.

Un profilo del decreto che dovrà essere chiarito riguarda poi il concetto di “nuovi interventi avviati dopo la data di entrata in vigore del presente codice”, che compare nel secondo comma.

Si tratta, in realtà, di una disposizione che ha poco senso, perché, così come è stata formulata, implica che, finché non sarà approvato il decreto, qualsiasi progetto rimarrà in una sorta di stand by.

E poi, cosa vuol dire “progetto avviato dopo l’entrata in vigore del codice”? L’incarico di predisporre il progetto di fattibilità può ritenersi come avvio, oppure basta anche un’attività

propedeutica? Ad esempio, ai sensi dell'art. 216, 23° comma, del D.lgs n. 50/2016 l'elemento discriminante in ordine all'applicazione o meno del nuovo Codice è rappresentata dall'approvazione del progetto preliminare. Se questa è avvenuta prima dell'entrata in vigore del codice, si applicherà la disciplina previgente, mentre nel caso sia intervenuta successivamente, il progetto sarà soggetto al nuovo codice, anche nell'ipotesi in cui sia già intervenuta una dichiarazione di pubblico interesse.

Non si comprende poi quale sia la rilevanza da attribuire agli esiti del dibattito pubblico, posto che l'ultimo comma dell'art. 22 si limita a stabilire che essi saranno valutati in sede di predisposizione del progetto definitivo e saranno discussi in sede di conferenza dei servizi.

L'art. 22 va infine correlato a quanto previsto dall'art. 23, che disciplina i livelli di progettazione e dall'art. 27, che disciplina la procedura di approvazione dei progetti.

Quest'ultima disposizione in particolare, accentra sul progetto di fattibilità (ex "progetto preliminare") decisioni importanti in tema di localizzazione e tracciato dell'opera che poi non potranno essere modificate in occasione della redazione del progetto definitivo. Sarebbe importante capire, a tal riguardo, se il dibattito pubblico debba comunque precedere qualsiasi altra valutazione dal punto di vista ambientale o urbanistico, come avviene ad esempio nel modello francese, oppure se, ai fini di maggiore speditezza e semplificazione procedurale, possa essere attivato, in sede di conferenza dei servizi, contestualmente alle procedure normativamente previste.

## **2. Il parere del Consiglio di Stato n. 855 dell'1 Aprile 2016**

Sulla questione è intervenuto anche il Consiglio di Stato il quale, esaminando lo schema di decreto legislativo, ha espresso il parere n. 855 dell'1 Aprile 2016, rilevando l'essenzialità di questo strumento ai fini del coinvolgimento delle collettività locali nelle scelte di localizzazione e realizzazione delle grandi opere aventi rilevante impatto ambientale, economico e sociale sul territorio coinvolto. Esso consente infatti di:

- a. assicurare una maggiore accettazione sociale dell'opera;
- b. prevenire il contenzioso;
- c. accelerare la realizzazione dell'opera stessa.

Lo stesso Consiglio di Stato aveva però rilevato in ordine allo schema di decreto legislativo, che la normativa appariva lacunosa in quanto la legge di delega aveva posto come obbligatorio il dibattito pubblico per "tutti i grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale aventi impatto sull'ambiente, la città o l'assetto del territorio" mentre l'art. 22 sembrava operare una distinzione tra dibattito pubblico facoltativo e obbligatorio, individuando solamente alcune categorie specifiche per le quali il dibattito fosse previsto come obbligatorio, in particolare per le ipotesi di cui al comma 2 ("le grandi opere infrastrutturali aventi impatto rilevante sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio, individuate per tipologia e soglie dimensionali con decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti).

L'intento della delega –prosegue il Consiglio di Stato- è stato quello di rendere il dibattito pubblico obbligatorio per le tipologie di opere indicate nella delega medesima, senza che si potesse operare, al loro interno, una “sottodistinzione” tra dibattito facoltativo e obbligatorio.

In ogni caso, secondo il Consiglio di Stato, rimane comunque ferma la possibilità che gli enti pubblici sottopongano a dibattito pubblico delle comunità locali altre tipologie di opere, facoltativamente.

Il Codice si è solo parzialmente adeguato al parere del Consiglio di Stato, sostituendo l'iniziale D.M con un D.P.C.M. e fissando un termine per l'emanazione (un anno) che prima mancava.

Si rileva, inoltre, nell'attuale versione, successiva al parere del Consiglio di Stato, la sostanziale eliminazione del terzo comma con cui venivano enucleate le linee essenziali della procedura in questione: non sono quindi regolati (e vi dovrà provvedere il D.P.C.M., con una sorta di delega in bianco) né i tempi e né le modalità con cui i portatori di interessi e i comitati di cittadini dovranno manifestare l'interesse a partecipare.

La disciplina del dibattito pubblico non è allo stato operativa, come si è più volte evidenziato, essendo differita nei suoi contenuti essenziali ad un futuro atto attuativo.

Il parere del Consiglio di Stato inoltre, ha censurato con toni profondamente critici la possibilità di consentire, secondo quanto stabilito nel comma 1, la costituzione di comitati ad hoc, come superamento dei principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa in materia, secondo cui la rappresentatività ed effettività degli organismi esponenziali di interessi collettivi va apprezzata ex ante, in base agli obiettivi previsti ed all'effettivo svolgimento delle attività di cura di tali interessi.

Secondo alcuni autori infatti, ciò ingenererebbe il rischio della “polverizzazione del dibattito” e quindi di “ingestibilità dei lavori delle conferenze nelle sedi dove il dibattito va gestito”. Le osservazioni, poi, potrebbero essere fornite anche da singoli cittadini non ammessi formalmente al dibattito.

Viene sottolineata infine, tanto nell'art. 22 quanto nella legge delega, una certa ambiguità circa l'utilizzo di alcune definizioni: architettura, e non edilizia, per di più si dice “architettura di rilevanza sociale” (cosa si intende? attrezzature destinate al sociale quali ospedali, scuole...?), città o assetto del territorio.

### **3. Qualche riflessione su quale potrebbe essere una proposta di decreto attuativo**

I processi partecipativi, proprio perché instaurano un dialogo tra rappresentanti e popolazione, sono una grande risorsa per le forze politiche in quanto capaci di restituire, almeno parzialmente, quella legittimazione democratica spesso perduta, oltretutto ampliando il coinvolgimento di soggetti che sono tagliati fuori dal normale circuito di democrazia rappresentativa.

Ne è stato cosciente anche il Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali nominato dal Presidente Napolitano (Mario Mauro, Valerio Onida, Gaetano Quagliariello, Luciano Violante) che in materia di dibattito pubblico ha osservato quanto segue “i grandi interventi infrastrutturali devono essere decisi solo dopo un ampio e regolato confronto pubblico, per favorire la partecipazione dei cittadini a decisioni che hanno un impatto rilevante sull’ambiente, come richiesto dalla Convenzione di Aarhus del 1998 e come avviene da tempo in Francia con la legge n. 276 del 2002 dedicata alla “*démocratie de proximité*”. Il dibattito pubblico deve svolgersi nella fase iniziale del progetto, quando tutte le opzioni sono ancora possibili e deve riguardare tanto l’opportunità stessa della costruzione della grande opera quanto le modalità e le caratteristiche della sua realizzazione. Al dibattito, mediato da esperti estranei al committente, può partecipare tutta la popolazione interessata. I costi sono a carico del committente dell’opera. Dallo svolgimento del dibattito pubblico deriverebbero benefici sia in termini di partecipazione e democraticità delle decisioni, sia in termini di speditezza ed efficacia dell’azione amministrativa (che in questo modo non verrebbe più permanentemente condizionata dalle pressioni settoriali e localistiche). Vanno inoltre disincentivate le impugnazioni meramente strumentali”.

L’art. 22 del D.lgs n.50/2016 pone pochi paletti all’emanando decreto attuativo del Presidente del Consiglio dei Ministri, posto che sia l’individuazione dei progetti da sottoporre obbligatoriamente al dibattito pubblico, per tipologia e soglie dimensionali, sia la procedura da seguire, dovranno essere disciplinati dal predetto decreto.

Occorre ora verificare quali spunti potranno essere tratti, ai fini della formulazione del decreto attuativo, sia dai disegni di legge attualmente all’esame della Commissione Lavori pubblici, Comunicazioni Territorio, Ambiente e Beni Ambientali, sia dalla legge regionale più importante in materia di dibattito pubblico e cioè la L.R. Toscana 2 agosto 2013 n. 46 e successive modificazioni.

Vi è da dire che il precedente schema di decreto legislativo sottoposto all’esame del Consiglio di Stato prevedeva qualcosa di più in ordine alla procedura da seguire.

In primo luogo era prevista una conferenza in cui erano invitati gli enti e le amministrazioni interessate ed altri soggetti, quali i comitati dei cittadini che avessero segnalato (dove e come?) il loro interesse. La tempistica per la conclusione del dibattito pubblico era di 4 mesi, si doveva svolgere sul progetto di fattibilità tecnica ed economica, anche mediante osservazioni online e dibattiti pubblici organizzati nel territorio interessato e gli esiti della consultazione dovevano essere valutati in sede di conferenza dei servizi concernente l’approvazione dell’opera sottoposta al dibattito (quest’ultima previsione è rimasta, in quanto compare nel 4° comma del testo vigente dell’art. 22).

In estrema sintesi, il dibattito pubblico si doveva svolgere sul primo livello di progettazione e cioè il progetto di fattibilità, attraverso una procedura semplificata che doveva precedere la conferenza di servizi da attivare ai fini dell’approvazione dell’opera.

Come si è già rilevato, tutte queste previsioni che andavano ad individuare un minimum procedimentale sono state espunte in sede di approvazione del testo definitivo del D.lgs n. 50/2016, rinviando ogni disciplina al futuro decreto attuativo (ora il correttivo attualmente in consultazione

prevede che il dibattito sia avviato sul documento preliminare del progetto di fattibilità e non sia discusso nell'ambito della conferenza dei servizi).

Tra i vari disegni di legge, può essere richiamato il più recente e cioè il n. 1845/2015 il quale, all'art. 2, individua l'ambito oggettivo di applicazione "1. Ai fini della presente legge sono considerati infrastrutture e opere pubbliche di rilevanza strategica nazionale le infrastrutture e gli insediamenti di cui all'articolo 161, comma 1, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e sono in ogni caso considerati infrastrutture e opere pubbliche con forte rilevanza socio-economica o impatto significativo sull'ambiente gli interventi per i quali sia prevista la valutazione di impatto ambientale obbligatoria o, se rientranti nell'elenco di cui al comma 2, il cui valore di investimento sia pari o superiore a 100 milioni di euro e che riguardino un bacino di utenza non inferiore a 250.000 abitanti, con esclusione di quelli conseguenti ai procedimenti concessori di cui agli articoli 5, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9."

Ora, ovviamente l'art. 161 del D.lgs 163/2006, citato dal disegno di legge n. 1845/2015, è stato abrogato ed è stato sostituito dall'art. 200 del D.lgs n. 50/2016.

La prima osservazione da fare è che in tale disegno di legge si prescinde dal soggetto che dovrà realizzare l'opera in quanto esiste solo un ambito oggettivo di applicazione e non anche un ambito soggettivo, come invece sembra richiedere l'art. 22 laddove fa riferimento ad "amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori".

Ciò è ancor più chiaro nel disegno di legge all'art. 3, in cui si configura nel ruolo di proponente il soggetto che intenda realizzare gli interventi per i quali è previsto il dibattito pubblico, senza distinzioni o qualificazioni di sorta.

Sempre l'art. 3 ed il successivo art. 6 individuavano una Commissione nazionale di garanzia preposta allo svolgimento del dibattito pubblico. Si tratta di un'autorità amministrativa indipendente, nominata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio dei Ministri, soggetta alla L.n. 481/1995 ed integrata nella composizione di volta in volta da rappresentanti delle comunità locali della regione in cui deve essere realizzato l'intervento soggetto al dibattito pubblico.

Nell'art. 22 non si dice nulla in proposito; anche il precedente schema del D.lgs n. 50/2016 si limitava a fare riferimento genericamente ad una conferenza, ma è evidente che, conformemente alle esperienze straniere ed alla soluzione conseguentemente indicata da alcuni dei più accreditati "think tank" italiani ("Astrid", "Italia decide"), il dibattito pubblico non potrà che avvenire sotto la conduzione neutrale di un soggetto pubblico indipendente che assicuri, da un lato, a tutti i partecipanti eguali possibilità di espressione del proprio punto di vista e, dall'altro, l'ordinato e regolare svolgimento della procedura.

Un altro aspetto importante che emerge dal disegno di legge in esame è che il dibattito pubblico dovrà necessariamente precedere l'iter procedimentale volto all'approvazione dell'opera da realizzare.

Ciò lo si desume con chiarezza dall'art. 3, ove si prevede che almeno 180 giorni prima della presentazione della domanda di autorizzazione, il proponente deve trasmettere alla Commissione la proposta di progetto, il cui livello di approfondimento non può essere inferiore a quello dello studio di fattibilità.

Per l'ipotesi che l'avvio del dibattito pubblico sia richiesto su un'opera già dotata di progetto preliminare, il procedimento deve essere avviato (ma non si dice se anche concluso) prima della convocazione della conferenza di servizi di cui all'art. 165, 4° comma, del D.lgs n. 163/2006 prevista per le infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale.

Occorre peraltro rilevare che a diversità di quanto era stato previsto dal precedente codice, ora il D.lgs n. 50/2016 disciplina il meccanismo di individuazione delle infrastrutture ed insediamenti prioritari ma non contempla più alcuna disciplina specifica per l'approvazione del progetto preliminare. Nel D.lgs n. 50/2016 vi è una disciplina generale sulle procedure di approvazione dei progetti relativi ai lavori, ma certo non esaurisce la complessità della procedura che occorrerà seguire per gli insediamenti produttivi e strategici.

Tutto ciò assume una particolare rilevanza in relazione al dibattito pubblico, posto che gli insediamenti e le opere produttive e strategiche sono gli interventi soggetti in principalità al dibattito pubblico.

In ordine alla tempistica, il termine di 4 mesi originariamente previsto nello schema del D.lgs n. 50/2016 e poi stralciato, appare obiettivamente troppo ristretto.

Nel disegno di legge vi è tutta una fase preliminare, un po' troppo lunga, di predisposizione del modello da inviare alla Commissione, che può essere obiettivamente ridotta o addirittura eliminata, visto che l'art. 22 richiede comunque la predisposizione di un progetto di fattibilità.

Per quanto riguarda, poi, la durata del dibattito pubblico, essa viene fissata dalla Commissione in un termine massimo di 6 mesi, prorogabile per un termine (massimo) di ulteriori tre mesi.

Sembra un termine congruo, tenuto conto del fatto che la Commissione potrebbe stabilire anche una durata inferiore, in ragione della natura e della minore complessità di certe opere.

Vi è poi la disciplina concernente la conclusione del dibattito pubblico in cui il referente redige il rapporto conclusivo sulla procedura adottata, sugli argomenti sollevati nel corso del dibattito, sulle eventuali ipotesi alternative emerse nonché sul grado di consenso raggiunto.

Entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto conclusivo, il proponente deve comunicare se intende rinunciare al progetto, oppure se vuole proporre delle modifiche tra quelle emerse nel dibattito pubblico ovvero ancora se intende sostenere lo stesso progetto presentato, indicando le ragioni di tale scelta.

Mi sembra molto importante e condivisibile la previsione, contenuta nell'art. 4, per cui non possono costituire motivi di ricorso giurisdizionale, presunti vizi attinenti agli obiettivi del progetto

discussi nell'ambito del dibattito, se il proponente ha variato il progetto e la Commissione ne abbia riconosciuto la congruenza.

Tutto ciò è in linea con quanto previsto nella Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali del 12 aprile 2013 laddove si evidenziava la necessità di evitare impugnazioni strumentali e cioè dell'obiettivo posto alla base del dibattito pubblico che è quello di deflazionare il contenzioso fisiologico sotteso alla realizzazione di qualsiasi opera di una certa rilevanza e di impatto ambientale.

Nello stesso senso appare la previsione che i ricorsi avverso gli atti adottati dalle amministrazioni competenti in palese contraddizione con il progetto qualificato come congruente dalla Commissione, siano definiti ai sensi dell'art. 74 c.p.a.

Non ha senso, infatti, nell'ipotesi che il proponente si adegui alle modifiche emerse nel corso del dibattito pubblico, a cui partecipano non solo i cittadini ma anche tutte le amministrazioni interessate alla realizzazione dell'opera, queste ultime poi decidano o di non approvare l'opera stessa o di apportare ulteriori modifiche in contrasto con le risultanze del dibattito pubblico.

Parimenti efficace e condivisibile appare la norma (cfr. art. 5) che prevede un dimezzamento di termini per l'acquisizione di autorizzazioni, concessioni, nulla osta ed atti di assenso, allorquando il proponente si adegui alle risultanze del dibattito pubblico e tale adeguamento sia giudicato congruo dalla Commissione.

Si tratta di una previsione che però non trova supporto giuridico nell'art. 22, che attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il solo compito di disciplinare la procedura del dibattito pubblico.

Si tratta però di una previsione che potrà essere introdotta in sede di decreto correttivo al codice, la cui tempistica (entro un anno dall'entrata in vigore del D.lgs n. 50/2016) coincide con quella dell'adozione del decreto attuativo dell'art. 22.

Il Disegno di legge in esame non si occupa, invece, del cosiddetto dibattito facoltativo, pur previsto nella legislazione francese e di tutta una serie di problematiche ben affrontate dalla L.R. Toscana n. 46/2013 attinenti all'individuazione dei soggetti legittimati a partecipare, ai costi della procedura, alle ipotesi in cui si può prescindere dal dibattito pubblico (ad esempio gli interventi disposti in via d'urgenza in materia di protezione civile), ai rapporti tra dibattito pubblico nazionale e regionale ed al coordinamento tra la procedura in esame e quella di valutazione di impatto ambientale, con la previsione, ad esempio, della sospensione delle procedure di autorizzazione la cui adozione e attuazione possa anticipare o pregiudicare l'esito del dibattito pubblico.

In conclusione il decreto attuativo, attraverso l'individuazione di una formulazione che tenga conto di tutti gli elementi sopra evidenziati, potrà superare lo stallo decisionale che affligge la nostra economia ed il dibattito pubblico potrà divenire uno degli elementi essenziali del nuovo patto sociale che raccolga la sfida di tenere insieme ambiente, sviluppo, salute e lavoro, rendendo le comunità locali parti attive dei processi di trasformazione e governo del territorio, nel quadro di un modello

che tenda ad essere inclusivo, senza allo stesso tempo rinunciare ad esigere che anche i “no” siano adeguatamente motivati.

Del resto, l’urgenza e l’importanza di individuare misure efficaci che aiutino, da un lato, il Paese a colmare il gap infrastrutturale e, dall’altro, ad attirare investimenti esteri, passano necessariamente da un’attività di ascolto e mediazione sociale, di talché il dibattito pubblico può ben assolvere a questa funzione al fine di trovare un punto di sintesi e di equilibrio tra interessi solo a volte apparentemente contrapposti.

# INTRODUZIONE DEL “DIBATTITO PUBBLICO” IN ITALIA: OBIETTIVI, RISCHI E PROPOSTE OPERATIVE

di Roberto Zucchetti, *Università Bocconi e SIPoTra*

Questo breve testo si propone di portare un contributo alla definizione di una procedura che indichi i modi con cui impostare e svolgere quel complesso di attività necessarie per informare l'opinione pubblica, in particolare locale, delle finalità, degli effetti e delle caratteristiche di un'opera pubblica e al tempo stesso necessarie per accogliere nella maniera più efficace tutte le obiezioni e i suggerimenti che da essa possono emergere. In termini più sintetici, vuole contribuire a definire quali procedure possono governare il processo di “Dibattito Pubblico” che deve accompagnare la decisione di realizzare un'opera pubblica.

*1. Per impostare uno strumento in grado di favorire il dibattito pubblico è necessario tenere conto del contesto culturale nel quale dobbiamo operare*

Un primo aspetto che accomuna l'odierna cultura occidentale è l'importanza dell'individuo rispetto al collettivo: questo fatto comporta l'adozione di una scala di valori nella quale i diritti individuali sono percepiti con un'urgenza e un'importanza maggiore rispetto a quelli sociali; fenomeno favorito anche da una crescente sfiducia verso i benefici che possono derivare dall'appartenenza a un aggregato sociale. È un aspetto centrale nella dinamica che porta alla valutazione della convenienza di realizzare un'opera pubblica, perché molto spesso ci troviamo nella necessità di mettere a confronto un danno specifico, che colpisce l'individuo o la piccola comunità, con un beneficio maggiore, ma che va a vantaggio di molti e solo indirettamente può tornare sui diretti interessati.

Un secondo aspetto è la perdita di prestigio e di affidabilità delle diverse forme di autorità: quella istituzionale e politica, ma anche quella che dovrebbe derivare da una competenza tecnica o scientifica. Possedere un titolo professionale rischia addirittura di essere un ostacolo all'affidabilità anziché un elemento che la favorisce: una sempre più diffusa cultura del sospetto attribuisce al singolo interessi corporativi (“la casta”) che impediscono un'equilibrata presentazione dei dati di realtà. Anche quest'aspetto incide con grande rilevanza sui processi decisionali legati alle opere pubbliche, che hanno spesso elementi di grande complessità tecnica i quali, non potendo essere pienamente valutati da persone non esperte, richiedono necessariamente una qualche forma di affidamento alle competenze altrui.

Un terzo aspetto, che deriva dai primi due, è il venir meno dei corpi intermedi che rendevano possibile, tra l'altro, la mediazione degli interessi e incanalavano la contrapposizione politica: nella generale mancanza di occasioni di confronto e di possibile rappresentanza diretta delle proprie istanze, la necessità di acquisire un consenso da parte di chi comanda è vista come un'occasione,

unica nel suo genere, per aprire un confronto globale, che va ben oltre lo specifico oggetto sui cui occorre prendere la decisione. È in questa cesura che s’inseriscono quelli che si possono definire come “i leader della protesta”: si tratta di persone o gruppi che vedono nella sfiducia verso le autorità e gli esperti, e nell’assenza dei corpi intermedi, lo spazio per assumere il ruolo di “rappresentanti” delle istanze popolari. Anche senza negare che in molti casi ci sia chi agisce in buona fede, l’osservazione della realtà mostra la presenza di comportamenti opportunistici, dove l’acquisizione del ruolo di “leader della protesta” non è fatta in vista dell’ottenimento di migliori condizioni per la collettività, ma per acquisire un potere personale finalizzato al conseguimento di vantaggi individuali o di gruppo.

C’è infine un quarto aspetto che aggrava e rende esplosivo il mix di cause finora tratteggiato: il processo decisionale per giungere all’approvazione e alla realizzazione di una grande opera infrastrutturale è complesso e costellato da molte incertezze e ambiguità. Attribuire alle opposizioni locali la causa dei ritardi ultra decennali di alcune opere è fuorviante e sembra essere una facile soluzione con cui i responsabili, politici, amministrativi e tecnici, cercano di darsi una fragile autoassoluzione. Non c’è ritardo o opera contrastata che non venga etichettata come fenomeno NIMBY: se in alcuni casi ciò può essere corretto, in molti altri le cause sono più complesse e una narrazione semplificata, quando non banalizzata, diviene un ulteriore ostacolo alla ricerca di una soluzione.

2. *C’è un requisito essenziale per il Dibattito Pubblico: la sincera convinzione del proponente che una progettazione condivisa sia meglio di quella imposta dall’alto.*

Perché l’introduzione del Dibattito Pubblico possa portare un’effettiva novità, occorre modificare, innanzitutto, l’atteggiamento di chi propone e progetta: quest’aspetto è stato approfondito, in particolare nel mondo anglosassone, da molti studi aventi l’obiettivo di “rompere l’impasse con un approccio consensuale”. Oltre ai limiti derivanti da una carente pianificazione e programmazione, diversi autori hanno messo in evidenza i limiti di un approccio tecnicistico alla progettazione. Con la tradizionale passione per le sigle, gli studiosi anglosassoni hanno definito questo modo di agire come comportamento DAD (Decide, Announce, Defend): la consapevolezza che il progetto incontrerà opposizioni, spinge i decisori a mantenere riservato il progetto fino a quando non abbia raggiunto una sua completa definizione e abbia quindi risolto, ovviamente a loro avviso, ogni aspetto critico. È a questo punto che si può procedere con la sua diffusione: questo modo di agire rende però la proposta molto rigida, perché già definita in tutti i suoi principali aspetti e normalmente frutto di un lungo e costoso iter.

Il fallimento di questa strategia Top-Down suggerisce di ribaltare l’approccio secondo una dinamica bottom-up che può essere sviluppata in tre fasi, che devono essere mantenute distinte e successive:

- I. costruire una cultura dell’impegno civico (public engagement), senza la quale nessuna tecnica può realizzare le condizioni per un dialogo leale e costruttivo. Si tratta di coinvolgere nei processi decisionali persone che non solo siano preparate e oneste ma che siano anche riconosciute come tali dalla collettività alla quale ci si rivolge. Questo è un obiettivo di lungo periodo, che non può essere improvvisato in funzione di una determinata scelta, ed è un

obiettivo essenziale per lo stesso funzionamento della democrazia. Il mondo universitario, le istituzioni di ricerca, le categorie professionali, le stesse istituzioni dovrebbero essere soggetti attivi nella selezione rigorosa di persone adatte a questo scopo e nella loro formazione.

- II. Informare e ascoltare (dibattito pubblico) per meglio definire le scelte di programmazione e di progettazione; quest'azione ha diversi scopi e dovrebbe essere svolta in tempi appropriati: l'obiettivo è informare sui motivi che portano il proponente a sviluppare il progetto e sulle sue caratteristiche di massima, al fine di mettere chiunque in grado di contribuire con critiche e suggerimenti.
- III. Costruire una soluzione concordata (consensus building ) mediante l'utilizzo di diverse tecniche che mirano a realizzare una "gestione creativa dei conflitti" (o confronto creativo), cioè un approccio al decision-making di gruppo che pone l'accento sulla soluzione dei problemi.

### 3. *Qual è lo spazio che il Dibattito Pubblico può valorizzare e i rischi che deve evitare.*

L'esperienza ci mostra che le opposizioni alla realizzazione di nuove opere non sono originate solo dalla difesa d'interessi particolari: in molti casi il progetto iniziale era sbagliato. Utilizzare la "conoscenza pratica", di chi vive nei luoghi attraversati, è un vantaggio spesso snobbato dalle grandi società di progettazione. Il Dibattito Pubblico deve servire innanzitutto a sfruttare questo patrimonio, che migliora la progettazione e, in modo particolare, l'inserimento dell'infrastruttura nel territorio.

Sempre l'esperienza ci mostra che molte persone sono interessate a contribuire perché l'opera si realizzi nel modo migliore e diventano oppositori solamente se non sono ascoltati. Inoltre, se la possibilità di avere informazioni o di essere ascoltati è "regolata" attraverso rappresentanze, più o meno ufficiali, queste persone sono costrette a farsi rappresentare: questo può sembrare un vantaggio (minori rapporti di interlocuzione) mentre invece è una vera sciagura, perché così si dà un ruolo ai "leader della protesta", che costruiscono una propria posizione di potere proprio su questo supposto ruolo di "rappresentanza indiretta".

Sempre l'esperienza mostra che esiste un interesse oggettivo, a volte amplificato da pratiche collusive, tra operatori interessati alla costruzione e opposizioni: entrambe hanno interesse a complicare e rendere più costosa l'opera.

Infine, proprio l'esperienza degli ultimi tempi insegna che, se non si colma il fossato esistente tra chi dirige (rappresentanti delle istituzioni, politici ma anche tecnici e professori universitari ...) e chi subisce le conseguenze delle decisioni, non c'è spazio per un dibattito sereno, che presuppone la fiducia reciproca, e per la democrazia.

### 4. *Quali indicazioni operative per l'applicazione del Dibattito Pubblico?*

La prima indicazione è di trarre il massimo insegnamento dall'esperienza francese, il cui modello è molto ben strutturato e si fonda su alcuni aspetti che sono essenziali.

- Il prestigio e l'indipendenza della Commissione per il Dibattito Pubblico, che garantisce effettiva terzietà nelle procedure d'informazione e consultazione.

- La precisa delimitazione dello scopo del dibattito: “Vous donner la parole et la faire entendre”, cioè permettere a chiunque di poter esprimere la propria visione sulla proposta e garantire che questa espressione sia non solo portata a conoscenza del decisore, ma sia effettivamente presa in esame.
- L’assoluta neutralità della Commissione e dei responsabili del processo: nessuno di loro si esprime sull’opportunità dell’opera o sulle sue caratteristiche auspicabili.
- L’apertura al contributo diretto da parte di qualsiasi persona o organizzazione: l’uso degli strumenti di comunicazione sociale permette un rapporto diretto, senza filtri o sistemi di rappresentanza obbligatori.

Sulla base dell’esperienza francese e dei tentativi già compiuti in Italia, è possibile fornire alcune indicazioni operative.

A. Il Dibattito Pubblico è uno strumento facilitatore ma non risolutivo: non è corretto affidare a questo istituto compiti che non potrà assolvere; se esistono motivi di radicale opposizione a un progetto, il Dibattito Pubblico potrà metterli in risalto, permetterne la comprensione dei motivi, misurarne la forza, ma non certo annullarli.

B. In particolare, il Dibattito Pubblico non può essere lo strumento per far esprimere le rappresentanze locali in una fase preliminare dell’iter di approvazione per condizionarne le scelte nelle fasi successive, intenzione che sembra emergere dall’impostazione inserita nel codice ad opera della Consiglio di Stato.

- a. Quest’obiettivo rischia di essere, innanzitutto, illusorio: il progetto finale sarà sempre per qualche aspetto diverso da quello iniziale e questo motivo sarà sufficiente, nella cultura formalistica del nostro impianto giuridico, per giustificare un atteggiamento diverso da quello assunto inizialmente.
- b. Inoltre, in questo modo fin da principio si espongono i “decisori” (Ministero, Enti Locali, Concessionario ...) alle pressioni degli oppositori, proprio quando il progetto è ancora pieno di aspetti indefiniti e di errori. Uno degli aspetti più interessanti del modello francese è proprio quello di “proteggere” il decisore, permettendogli di assumere una posizione di osservatore defilato nella fase di dibattito.
- c. In questo modo si rischia di rafforzare i “leader della protesta”, perché escludendo la possibilità di un’interlocuzione diretta del singolo cittadino, nell’illusione semplificare il processo, lo si costringe a farsi rappresentare, consegnandolo spesso agli agitatori di professione.
- d. Far diventare il Dibattito Pubblico un passaggio dell’iter di approvazione espone, infine, a un elevato rischio di contenzioso: quanto più si dettaglia l’iter del Dibattito Pubblico, tanto più si creano appigli per ricorsi amministrativi.

C. Seguendo l’esperienza francese, sembra opportuno limitare il ruolo del Dibattito Pubblico alla fase che precede l’avvio dell’iter autorizzativo, affidando a questo istituto il compito di far emergere tutti i contributi positivi e le critiche, giuste o sbagliate che siano: in questo modo il progetto migliora e chi deve gestire la fase di creazione del consenso disporrà poi di una migliore conoscenza del

contesto operativo nel quale muoversi. Se ben gestito, il Dibattito Pubblico crea uno spazio di fiducia dove chi non è oppositore per interesse o per principio può collocare la propria azione.

D. Di conseguenza:

- a. Il Dibattito Pubblico deve collocarsi dopo il progetto di fattibilità e prima della chiusura del progetto definitivo: serve proprio a migliorare questo ultimo. Poiché è obbligatorio, ma non è un atto del processo di approvazione, deve chiudersi prima che si apra la Conferenza dei Servizi.
- b. Deve essere organizzato da un'autorità indipendente, come nel modello francese. L'autorità svolge un ruolo di arbitro e non prende mai posizione sui contenuti: ha l'unico scopo di garantire a tutti il "diritto di parlare, di essere ascoltati e di avere risposte". Come sede dell'autorità indipendente si potrebbe ipotizzare di utilizzare il CNEL, visto l'esito del referendum, che ha un alto profilo di rappresentanza degli interessi economici e sociali ed è già dotato di una adeguata struttura amministrativa. La terzietà, oltre a favorire un clima di fiducia, protegge i decisori, che non sono costretti a prendere posizione sulle richieste degli oppositori fin dalla fase preliminare.
- c. Deve rivolgersi, grazie ai molti strumenti di dialogo sociale, direttamente a tutti quelli che vogliono intervenire: organizzazioni, gruppi informali e singoli cittadini. Allo stesso modo, deve consentire la diffusione d'informazioni dettagliate e affidabili sul progetto e i suoi effetti previsti.
- d. Deve avere tempi e modi di esecuzione certi, definiti in anticipo dall'autorità indipendente che lo governa, all'interno di limiti massimi definiti dalla legge.
- e. I costi del procedimento devono essere a carico del proponente ma non direttamente gestiti da esso. Nel modello francese, il proponente paga l'autorità indipendente la quale contratta e paga i servizi necessari.
- f. Deve concludersi prima dell'avvio della fase di approvazione, in modo da non diventare sede delle trattative di mediazione tra gli interessi. La sua conclusione e la sua corretta esecuzione devono essere certificate dall'autorità indipendente, in modo da restringere al massimo i motivi di contenzioso.

# IL COMMISSARIO DEL TERZO VALICO: UN PROCESSO DI DIALOGO CON IL TERRITORIO

di Iolanda Romano, *Commissario Straordinario di Governo per il Terzo Valico dei Giovi*

## 1. PREMESSA

Il Terzo Valico dei Giovi è una nuova linea ferroviaria di 53 km, quasi interamente in galleria, che collegherà Genova con Milano e Torino e che costituisce la parte italiana del corridoio europeo Reno-Alpi di cui anche il tunnel del Gottardo fa parte. Ha un costo di 6,2 miliardi di euro, finanziati interamente dallo Stato e il committente è RFI, mentre il soggetto incaricato della progettazione e costruzione è Cociv, consorzio che nel 2016 si è trovato al centro di un'inchiesta giudiziaria che ha portato all'arresto dei suoi vertici con l'accusa di corruzione e alla richiesta di commissariamento da parte di Anac.

Nel dicembre 2015 sono stata nominata commissario di Governo dopo quasi due anni di assenza di una figura di raccordo fra territorio e Stato centrale. I cantieri del Terzo Valico nel frattempo sono partiti e sono avanzati. La mia nomina, voluta dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti Graziano Delrio, ha segnato una discontinuità con il passato perché ha introdotto una figura nuova, quella di una mediatrice dei conflitti pubblici, che intende espletare l'incarico "in autonomia e con l'obiettivo di garantire l'interesse pubblico" (l'art.1 del decreto di nomina).

Questo articolo intende riportare i principali obiettivi perseguiti nel mio primo anno di mandato, le attività svolte e il metodo che ho utilizzato allo scopo di proporre un nuovo modello di intervento per accompagnare la realizzazione delle infrastrutture con una forte attenzione al dialogo con il territorio.

## 2. IL METODO

Il Terzo Valico è un'opera in corso. Non un progetto di fattibilità, come previsto dal nuovo Codice degli appalti, di cui si possono analizzare le alternative o approfondire gli aspetti progettuali. Ma un cantiere, avviato nell'aprile del 2012 e destinato a durare fino alla fine del 2021. In quanto commissario non ho quindi avuto alcuna facoltà di aprire un confronto per rimettere in discussione l'opportunità dell'opera, ma ho lavorato per accompagnarne la realizzazione in modo da garantire l'interesse pubblico, il che significa:

1. ridurre l'impatto del cantiere sull'ambiente e sul territorio che attraversa;
2. aumentare le opportunità che il progetto può portare alle comunità locali;
3. ottimizzare l'opera per renderla più efficiente una volta completata.

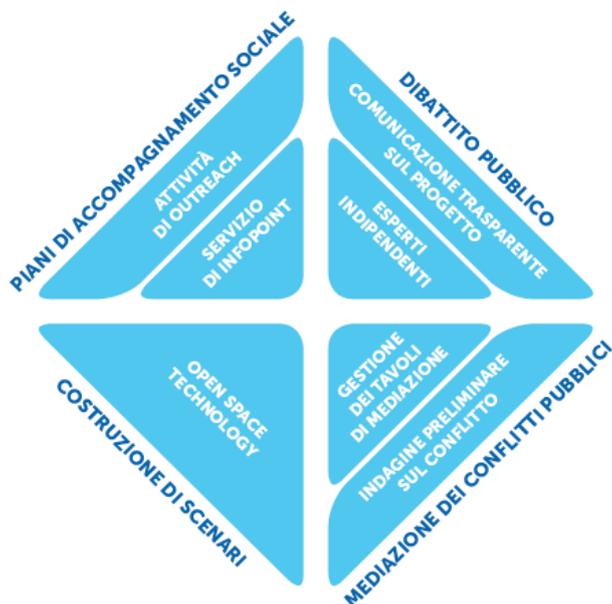
Gli obiettivi che avevo da perseguire erano quindi duplici – realizzazione e accompagnamento – e strettamente interconnessi: se gli obiettivi di accompagnamento sono raggiunti i conflitti potenziali si riducono e gli obiettivi di realizzazione sono conseguiti più facilmente, anche per la riduzione dei contenziosi. Analogamente lo sforzo dedicato a risolvere una criticità, se è necessario dare la precedenza a questioni ambientali, può determinare un rallentamento sull'avanzamento dei lavori. In quest'ottica l'accento si sposta dalla realizzazione dell'opera a tutti i costi, alla realizzazione dell'opera nell'interesse pubblico.

Per perseguire gli obiettivi ho impostato il mio operato intorno a cinque principi chiave:

- indipendenza: conduzione del processo in modo indipendente rispetto agli interessi in gioco, cioè proponente (RFI), general contractor (Cociv), amministrazioni pubbliche e interessi economici e sociali diffusi;
- ascolto del territorio: ascolto di tutte le istanze tecniche e non tecniche e inserimento nell'agenda dei lavori di tutte le questioni segnalate che sono attinenti alla realizzazione dell'opera;
- confronto strutturato: promozione del confronto con i principali attori al fine di migliorare l'opera e il suo impatto e, laddove possibile, la ricerca di soluzioni condivise;
- project review: analisi indipendente del progetto per verificare gli impatti trasportistici e le trasformazioni del territorio legate all'opera;
- trasparenza della comunicazione: restituzione pubblica del processi attraverso forme di comunicazione che favoriscano la comprensione anche ai non addetti ai lavori, in particolare per quanto riguarda i temi ambientali.

Data la portata innovativa dell'incarico non mi è stato possibile riferirmi a un metodo codificato per gestire un processo di questa fattispecie. Pertanto, sulla base delle necessità emerse dal contesto, ho costruito sul campo un metodo ibrido composto da strumenti sviluppati in diversi contesti metodologici, integrati fra loro in modo da essere saldamente ancorati al territorio:

Figura 1 - Gli strumenti utilizzati

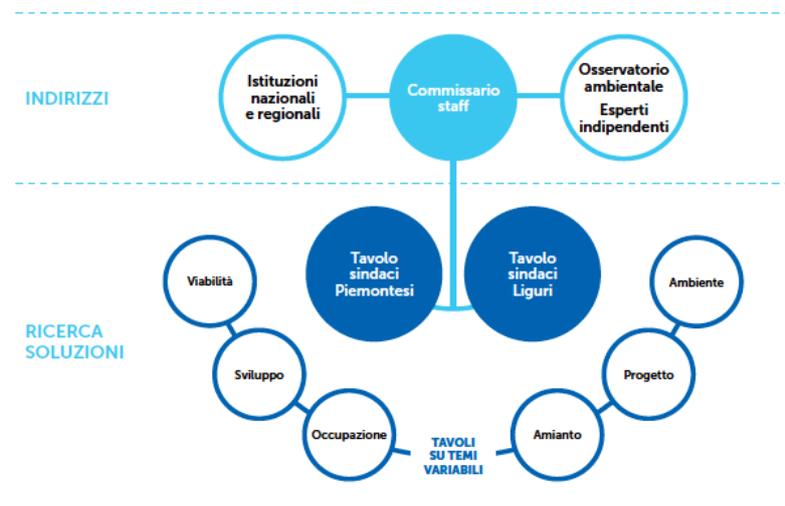


Gli strumenti sono:

- mediazione dei conflitti pubblici:
  - o indagine preliminare sul conflitto (conflict assessment) per i temi particolarmente complessi: amianto e ambiente, siti di deposito, compensazioni, legalità, logistica, occupazione locale, sicurezza sul lavoro, cantieri, varianti progettuali;
  - o gestione dei tavoli di mediazione per la ricerca di soluzioni condivise con gli attori interessati dalle controversie: Tavoli dei Sindaci piemontesi e liguri, in particolare attivi sulle questioni connesse allo sviluppo territoriale, occupazione locale e sicurezza sul lavoro, viabilità, questioni puntuali nei diversi comuni; Tavolo con direttori regionali piemontesi per il Piano cave;
- piani di accompagnamento sociale:
  - o attività di outreach sul territorio (“andare fuori a cercare”) per intercettare le criticità e le opportunità dei territori, con lo svolgimento di oltre ottanta interviste in profondità;
  - o servizio di infopoint (e-mail, telefono e incontri dal vivo periodici) con un operatore dedicato che svolge una funzione di ascolto e raccoglie le risposte alle domande dei cittadini interessati allo svolgimento dei cantieri (ad oggi sono state fornite circa settanta risposte e realizzate 30 giornate di ascolto);
- dibattito pubblico:
  - o coinvolgimento di esperti indipendenti per i temi sensibili che riguardano questioni controverse, sia tramite incarichi professionali attraverso la Struttura tecnica di missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sia a titolo gratuito;
  - o comunicazione trasparente sul progetto, sugli aspetti tecnici ed economici e sugli impatti ambientali, attraverso un sito internet dedicato e una pagina Facebook aperta che riportano tutte le informazioni tradotte in linguaggio semplice. Il sito presenta il progetto dell’opera, il contesto europeo in cui si colloca, i cantieri, il lavoro del commissario, le risposte fornite dal servizio infopoint alle domande dei cittadini e i temi ambientali con un aggiornamento in continuo sui dati relativi al monitoraggio ambientale delle fibre di amianto in aria;
- costruzione di scenari:
  - o ho utilizzato la tecnica dell’Open Space Technology per la fase iniziale del progetto di sviluppo per l’alessandrino, coinvolgendo oltre 300 persone intorno a una domanda cui rispondere collettivamente: “Quali opportunità generate dal Terzo Valico possiamo cogliere per migliorare l’economia, l’ambiente e il turismo dei nostri luoghi?”.

Il processo è stato organizzato per tavoli di lavoro, incentrati sulla mediazione per la ricerca di soluzioni condivise.

Figura 2 - Organizzazione del processo



A differenza di altre esperienze, come l'Osservatorio tecnico della linea Torino-Lione che riunisce tutti i soggetti interessati in un'unica sede, il lavoro è stato organizzato con tavoli separati e specializzati a seconda del tema da affrontare. Al centro del processo ci sono i due Tavoli dei Sindaci liguri e piemontesi, incardinati nelle Prefetture di Genova e Alessandria cui partecipano stabilmente i Prefetti, le Regioni Piemonte e Liguria, con gli Assessorati alle infrastrutture, e Rete Ferroviaria Italiana: enti che hanno giocato un ruolo chiave nel costruire un clima collaborativo sul territorio, volto non alla contrapposizione frontale ma alla ricerca di soluzioni. Inoltre concorrono alla definizione degli indirizzi e alla ricerca di soluzioni su temi specifici anche altri attori istituzionali per i diversi livelli di governo, con particolare rilievo per gli uffici Ambiente e Viabilità delle Province di Alessandria e Genova, le Arpa Piemonte e Liguria e i diversi assessorati regionali (Lavoro e Istruzione, Economia, Ambiente).

I tavoli tematici scaturiscono dalle necessità evidenziate dai Sindaci e possono aprirsi a coinvolgere figure di natura tecnica o rappresentanti del territorio, a seconda delle esigenze conoscitive o della necessità di trovare soluzioni. Sono attivi 9 tavoli che hanno svolto oltre 50 riunioni, per preparare i quali ho realizzato oltre 200 incontri con anche sopralluoghi in cantiere. Sono stati siglati 6 accordi sui temi delle compensazioni e sviluppo territoriale, occupazione e sicurezza sul lavoro.

### 3. I RISULTATI

Figura 3 - Principali tappe e accordi sanciti nel primo anno



Seguono alcuni esempi degli esiti che sono scaturiti dalle diverse attività di mediazione sul campo.

*Un primo esempio riguarda l'ambiente ed in particolare la gestione del rischio amianto che è presente nelle terre e rocce da scavo, tema prioritario per la gestione del cantiere. Grazie al nuovo metodo di lavoro, basato su una maggiore condivisione di informazioni e ricerca di soluzioni, abbiamo intensificato le attività del gruppo di lavoro amianto dell'Osservatorio Ambientale producendo diversi risultati: l'analisi di nuovi studi geologici che individuano con maggiore*

precisione i livelli di pericolo negli scavi lungo la tratta, l'individuazione delle procedure di sicurezza previste nelle gallerie anche per gli scavi a cielo aperto (cantieri stradali); l'ampliamento della rete di centraline per la misurazione della presenza di fibre di amianto in aria, prima previste solo per le zone di scavo, anche ai siti di deposito; infine, per coprire l'"ultimo miglio della comunicazione", abbiamo scelto di comunicare direttamente ai cittadini i dati quotidiani del monitoraggio ambientale, già presenti sul sito web dell'Osservatorio Ambientale, su 17 monitor localizzati nei punti di maggiore affluenza dei 14 comuni.

*Un secondo esempio, anch'esso relativo all'ambiente, riguarda la gestione delle terre provenienti dagli scavi con le "talpe" (Tunnel Boring Machine). Per queste terre viene utilizzato un agente schiumogeno fluidificante che, mettendo in pressione il fronte di scavo, agevola le lavorazioni. È quindi necessario adottare delle misure specifiche per favorire la biodegradazione degli schiumogeni presenti nelle terre, a seguito della quale le terre tornano ad essere riutilizzabili come sottoprodotto e quindi possono essere portate nei siti di deposito. Nell'ambito dell'Osservatorio Ambientale, ritenendo insufficiente la documentazione presentata da Cociv a garanzia che gli schiumogeni venissero trattati secondo le prescrizioni indicate dell'istituto di ricerca scientifica (Istituto Mario Negri) coinvolto nello studio adottato come riferimento, abbiamo chiesto degli approfondimenti. Dopo un lavoro durato 3 mesi e molti incontri tra gli uffici tecnici di Cociv, della Provincia, della Regione e delle Arpa, si è giunti alla condivisione di un protocollo ritenuto soddisfacente da tutte le parti. Tale protocollo è stato recentemente formalizzato all'interno dell'Osservatorio Ambientale e verrà trasmesso come indicazione aggiuntiva anche per altri casi alla Commissione Tecnica di Valutazione di Impatto Ambientale del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare.*

*Un terzo esempio interessa le opportunità che l'opera può sviluppare per il territorio. Infatti, il rapporto tra una nuova infrastruttura e il territorio che la ospita è molto difficile da costruire perché i comuni che convivono con i cantieri hanno impatti ambientali e sociali importanti. Questo rapporto può trovare un equilibrio solo se le persone che subiscono i disagi dei cantieri sono consapevoli che saranno, a loro volta, beneficiati dall'opera una volta costruita. Questo però spesso non avviene. Nel caso del Terzo Valico la situazione tra territorio ligure e piemontese è differenziata. Mentre la Liguria vede nella nuova linea la possibilità di un netto miglioramento nei traffici di persone e merci, l'alessandrino, anch'esso attraversato dalla linea, ne subisce gli impatti senza avere chiarezza di quali saranno i vantaggi. Per fare fronte a questa criticità abbiamo lavorato insieme ai Sindaci piemontesi, alla Provincia di Alessandria, alla Regione Piemonte e a RFI per trovare una soluzione condivisa, che è quella di costruire insieme un progetto di sviluppo capace di valorizzare le opportunità generate dalla nuova linea ferroviaria. Dopo una lunga fase di gestazione si è giunti alla firma di un Protocollo di intesa, il 12 settembre 2016, da parte del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regione Piemonte, Provincia di Alessandria, gli 11 comuni e RFI, che mette a disposizione 60 milioni di euro. Il progetto, che dovrà favorire lo sviluppo a scala sovracomunale, è in corso di definizione attraverso un percorso partecipativo. Oltre a un'attività di ascolto, con oltre 70 interviste a imprese, portatori di interesse e cittadini, è stato organizzato un grande evento pubblico aperto a tutti gli interessati. L'evento, svolto con la tecnica dell'Open Space Technology, si è tenuto ad Alessandria il 29 ottobre 2016 con più di 300 persone, che hanno discusso soprattutto di turismo e valorizzazione delle eccellenze del territorio e delle sue identità, ambiente e sviluppo territoriale, industria e occupazione, logistica e trasporto, sicurezza e valorizzazione del patrimonio edilizio. Attualmente il progetto è in*

corso di definizione e i comuni hanno stilato una prima lista di interventi per un valore di un milione di euro ciascuno.

*Un quarto esempio interessa le criticità dei cantieri sul territorio.* I cantieri, infatti, hanno un impatto significativo sulla vita dei residenti, di cui occorre occuparsi in modo preventivo prima che si trasformino in un disagio e potenzialmente anche in un danno al territorio. In seguito ad un'azione di accompagnamento molte piccole criticità sono state risolte grazie alla collaborazione di tutti gli attori e all'attenzione dei tecnici di Cociv. Alcuni esempi: la salvaguardia delle fonti idriche, anche quelle per cui non è stata ipotizzata un'interferenza, nel comune alessandrino di Arquata Scrivia che ospita un importante cantiere della linea; la messa in sicurezza di una fonte di acqua potabile a servizio di una frazione del comune piemontese di Fraconalto che rischiava di essere compromessa dall'allargamento di una strada di cantiere; la realizzazione di una nuova strada per i mezzi di cantiere e i cittadini per evitare l'attraversamento del centro cittadino del comune di Pozzolo Formigaro da parte dei camion diretti ad un importante sito di deposito; così come anche la realizzazione di una segnaletica stradale particolarmente evidente per poter ridurre il tratto di strada regolato da un semaforo che creava forte scontento tra i residenti, in fase di adeguamento di una viabilità per consentire il transito dei mezzi di cantiere.

*Un quinto esempio riguarda l'occupazione di maestranze locali,* infatti una delle opportunità più evidenti per una grande opera è il traino dei settori locali dell'edilizia e dei servizi, con impatto positivo sull'economia e sull'occupazione. Non sempre però i posti di lavoro che i grandi cantieri generano sono rivolti alle maestranze locali, con l'effetto negativo di creare occupazione ma senza ricadute per il territorio. Abbiamo quindi lavorato insieme alle Regioni, alle Province e alle Organizzazioni Sindacali edili, per creare due tavoli con Cociv, al fine di sottoscrivere un accordo per favorire il coinvolgimento delle persone che abitano nelle aree interessate dai cantieri. I tavoli hanno portato a due Protocolli di intesa (uno per la Liguria a luglio 2016 e uno per il Piemonte ad agosto 2016) con l'impegno, da parte di Cociv, ad assumere lavoratori delle aree interessate dai cantieri, 70 in Liguria entro fine 2016 e 150 in Piemonte entro la primavera 2017. Inoltre per il Piemonte si è sottoscritto l'impegno di Cociv (secondo un'opportunità prevista dal nuovo Codice degli appalti) di inserire nei prossimi bandi di gara condizioni premianti per le imprese che utilizzeranno personale appartenente a categorie svantaggiate.

A fine 2016 sono 70 i lavoratori residenti nella provincia di Genova e 20 i lavoratori residenti nella provincia di Alessandria assunti grazie al Protocollo di intesa. Tuttavia, visti i rallentamenti intercorsi nel cantiere a causa dell'inchiesta che ha coinvolto Cociv, l'accordo è ora in fase di revisione perché è necessario uno slittamento delle date concordate.

*Un sesto esempio riguarda la project review.* È infatti importante collocare il Terzo Valico nel contesto attuale delle nuove politiche di programmazione e di investimento per le opere pubbliche sviluppate dalla Struttura tecnica di missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Una delle strategie più importanti, fortemente voluta dal Ministro Delrio, è quella di perseguire opere "utili, snelle e condivise". In linea con questo principio il nuovo Codice degli appalti modifica i livelli di progettazione, sostituendo il progetto preliminare con il "progetto di fattibilità", una fase approfondita di studio che permette di confrontare diverse soluzioni trasportistiche e di analizzarne in via preliminare gli impatti, al fine di ottimizzare le decisioni. Dato che questo nuovo corso non

potrà applicarsi alle opere già decise, il Ministero ha avviato una revisione di alcuni progetti (project review) allo scopo di verificare la possibilità di migliorare le soluzioni trasportistiche e ridurre i costi. In questo quadro, nel luglio 2016, insieme alla Struttura tecnica di missione, abbiamo avviato una revisione anche del progetto del Terzo Valico, affidando lo studio a un consulente indipendente (Andrea Debernardi) che è ora in fase di completamento. In estrema sintesi anticipo qui i risultati principali dello studio che hanno dato le seguenti indicazioni:

- alla luce delle limitazioni funzionali che caratterizzano la rete esistente, e anche dello scenario complessivo di progressivo potenziamento delle infrastrutture ferroviarie comprese nel corridoio Genova-Rotterdam, vi sono diversi motivi per ritenere che l'intervento, rispetto alle necessità di adeguamento alla circolazione dei treni merci, possa essere considerato utile;
- vista l'impossibilità di ridimensionare il progetto (se non a costi molto elevati), dato che l'opera è ormai in costruzione e in gran parte contrattualizzata, è opportuno uno sforzo per massimizzare i benefici derivanti dal suo utilizzo, in modo tale da migliorare il giudizio di fattibilità; a questo scopo è in corso una nuova valutazione dell'utilità del Terzo Valico che tenga conto dei cambiamenti nella logistica a scala globale e dei benefici connessi al corridoio Reno-Alpi e all'apertura dei nuovi trafori ferroviari alpini;
- ciò può consentire di irrobustire la programmazione delle opere di connessione ferroviaria tra porti liguri e valichi alpini svizzeri, evidenziandone le condizioni di fattibilità anche sotto il profilo economico e rendendo il sistema del corridoio più efficiente per la data in cui l'opera sarà completata; questo compito richiede un ripensamento delle logiche di utilizzo della nuova infrastruttura sia per i passeggeri (all'interno del triangolo Genova-Torino-Milano), sia per le merci (nell'ambito del corridoio transeuropeo), secondo modalità tali da massimizzare le possibili sinergie con altri interventi programmati sulla rete ferroviaria, a monte e a valle della linea, in forma di "ottimizzazione" del progetto;
- l'ottimizzazione del progetto deve includere anche interventi locali per massimizzare l'utilità dell'opera per il territorio, in particolare attraverso il progetto di sviluppo condiviso per l'alessandrino, ponendo al centro gli scali ferroviari di Alessandria e Novi San Bovo e l'accelerazione sulle opere di viabilità e sugli interventi richiesti dai comuni.

*Un settimo e ultimo esempio riguarda la comunicazione sull'opera e sui suoi impatti attraverso strumenti trasparenti e di facile accesso.* In primo luogo abbiamo predisposto un sito web ([commissarioterzovalico.mit.gov.it](http://commissarioterzovalico.mit.gov.it)), on line dal dicembre 2016, per raccontare l'accompagnamento alla realizzazione dell'opera. Il sito è pensato dal punto di vista del cittadino e offre informazioni per comprendere tutti gli aspetti della nuova linea, con particolare riferimento alla tutela dell'ambiente e alle ricadute sul territorio. La comunicazione è improntata alla trasparenza, perché tutte le informazioni sono controllabili anche attraverso la possibilità di scaricare i documenti di riferimento, e all'indipendenza in quanto il commissario agisce per conto del Governo, in autonomia rispetto ai soggetti che realizzano l'opera (Cociv per conto di RFI), e si avvale del contributo di esperti per verificare la completezza, l'attendibilità e l'accuratezza delle informazioni pubblicate. Oltre al sito è stata aperta una pagina Facebook, a fine novembre 2016, che rappresenta una novità in Italia perché sinora i social media non sono mai stati utilizzati per una comunicazione istituzionale su una grande opera pubblica. Qui vengono pubblicate tempestivamente notizie sulle attività, chiarite notizie diffuse ma non suffragate da dati, e fornite con continuità agli amministratori dei territori notizie da rilanciare

attraverso i propri mezzi di informazione. In ultimo è stato predisposto un servizio infopoint mobile, con un operatore dedicato a raccogliere segnalazioni dei cittadini e rispondere alle loro domande.

#### **4. CONCLUSIONI**

Da quanto sopra esposto risulta evidente che la quantità di lavoro svolto (e da svolgere) per perseguire gli obiettivi relativi all'incarico del commissario in questa forma innovativa è significativa. Così come è evidente che il commissario non può svolgere tutte le mansioni da solo. Tuttavia secondo la legge attuale il commissario non può disporre di risorse proprie, ma può solo avvalersi delle strutture delle amministrazioni interessate e del soggetto competente in via ordinaria per la realizzazione dell'intervento (al sensi del comma 5 dell'art. 20 del Decreto legge del 29/11/2008 n. 185). Per questa ragione, in questo primo anno di mandato, si è proceduto chiedendo a RFI di mettere a disposizione le risorse di comunicazione e alla Struttura tecnica di missione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di offrire le consulenze indipendenti.

Si tratta dunque di una soluzione parziale, che non soddisfa pienamente l'esigenza di autonomia ed indipendenza inserita nel decreto di nomina del commissario (che "espletterà l'incarico in autonomia con l'obiettivo di garantire l'interesse pubblico") e che pertanto ne indebolisce l'operato.

Per dotare di maggiore autonomia e incisività il ruolo del commissario, è quindi necessario modificare la legge che ne istituisce la figura introducendo la possibilità che il commissario disponga di risorse dedicate per lo svolgimento del suo incarico. Tali risorse dovrebbero essere reperite nelle somme a disposizione dell'opera, secondo un valore massimo da definire in percentuale, analogamente a quanto previsto in Francia per il dibattito pubblico sulle opere strategiche e a quanto potrebbe essere stabilito anche in Italia con il decreto attuativo sul dibattito pubblico – previsto dal nuovo Codice appalti all'art. 22 – attualmente in corso di discussione.

# QUALE VIA PER IL DIBATTITO PUBBLICO?

## Il caso del Passante di Bologna

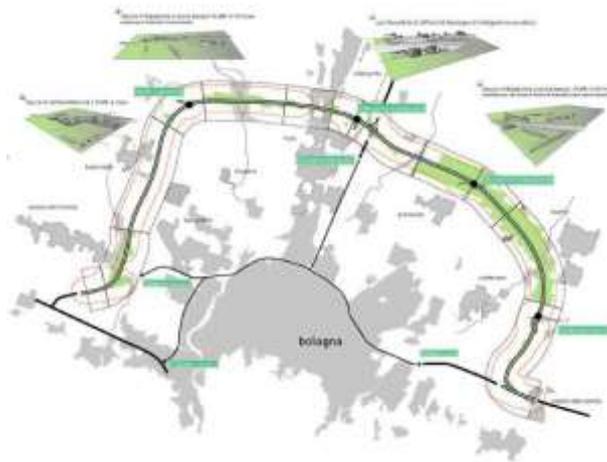
di Alessandro Delpiano, *Direttore Area pianificazione territoriale, Città metropolitana di Bologna*  
e Lucia Ferroni, *Funzionario Città metropolitana di Bologna*

### 1. IL PASSANTE NORD DI BOLOGNA NEL 2003

Nella composizione del nodo strategico dei trasporti di Bologna, il semianello tangenziale-autostradale rappresenta una congiunzione primaria: fu realizzato negli anni '60, interconnette le principali direttrici di traffico nazionale (A1Mi-FI; A14 BO-TA; A13 BO-PD) e metropolitane con un livello di traffico che supera complessivamente i 70 milioni di veicoli annui di cui il 45% in attraversamento.

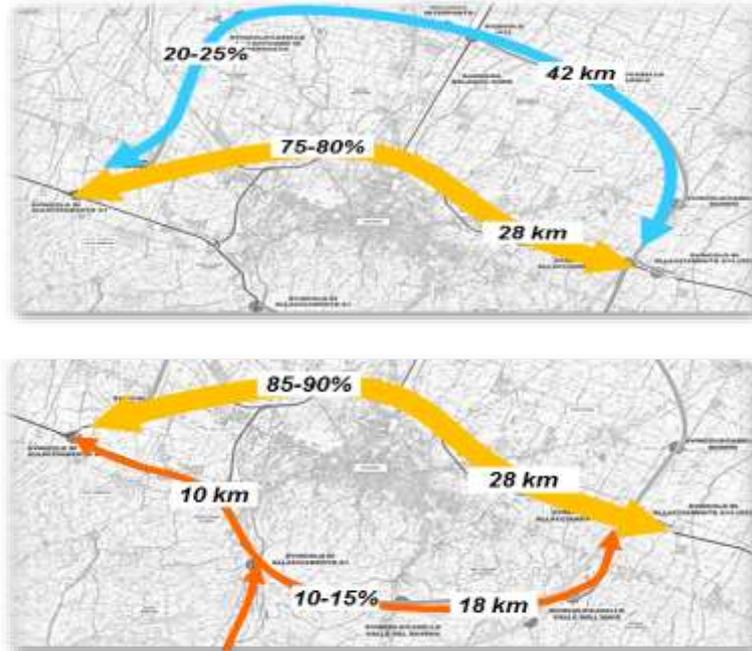
Visto il suo stato di congestione e dopo alcuni tentativi progettuali di soluzione che duravano dalla metà degli anni '80 ma mai andati a buon fine, nel 2003 la Provincia di Bologna decise di redigere lo “studio di fattibilità per la soluzione del nodo autostradale e tangenziale di Bologna” che ambiva a rispondere ad obiettivi che andavano oltre la realizzazione di un semplice potenziamento stradale. Si propose una variante all'attuale tracciato con una grande bretella autostradale a nord lunga 40 km circa: il PASSANTE NORD che attraversava il produttivo e florido territorio di pianura, pensato, insieme al Servizio Ferroviario Metropolitano, come la spina portante rispetto al quale integrare lo sviluppo urbanistico con quello della mobilità. Un'opera non solo trasportistica, ma un disegno territoriale del PTCP (piano territoriale) che aveva l'ambizione di dare un ordine funzionale a quella che allora sembrava una crescita insediativa irrefrenabile (sia per aree industriali che residenziali).

*Figura 1 - Il sistema autostradale e tangenziale di Bologna con il progetto di Passante Nord*



Non più quindi nuove aree edificabili ovunque (sprawl insediativo), ma solo se servite dal servizio ferroviario per le aree residenziali, o dalla grande rete viaria, in primis il passante nord, per le aree produttive. Tale decisione fu assunta come soluzione condivisa al termine di una discussione durata diversi mesi con più di 130 soggetti fra Comuni, Regione, Enti territoriali di varia natura, principali soggetti parapubblici (Fiera, Aeroporto, Università, Interporto, ecc.), associazioni di categoria e di cittadini: una fase di confronto con tutto il territorio. I Sindaci, interlocutori privilegiati di questa fase, condivisero la scelta di un Passante Autostradale a Nord ponendo alcune condizioni imprescindibili da rispettare nella progettazione dell'opera: completamento della rete viaria principale e riorganizzazione della viabilità minore, attuazione del Servizio Ferroviario Metropolitano (SFM), risoluzione delle problematiche ambientali e sociali in un'ampia fascia territoriale attraverso progetti di valorizzazione ambientale e paesaggistica del territorio. A partire da queste condizioni nacque il progetto di Passante nord che conteneva alcuni punti particolarmente qualificanti: risolveva il problema della congestione della tangenziale perché apriva al traffico tangenziale tutto il tratto urbano della A14; rappresentava l'ossatura territoriale, insieme al SFM, dello sviluppo urbanistico; conteneva la previsione di un'ampia fascia boscata e ambientale al fine di migliorare l'inserimento paesaggistico dell'infrastruttura. Ed infine, introduceva un sistema di road pricing a favore del trasporto collettivo ed in particolare del SFM: una grande e positiva novità per un'infrastruttura di tipo stradale che viene realizzata con l'esplicito obiettivo di favorire la diversione modale verso la mobilità sostenibile e lo sviluppo di forme di trasporto a più basso impatto.

*Figura 2 - Confronto trasportistico fra passante nord (in azzurro), passante di mezzo (in giallo) e passante sud (in rosso)*



## 2. IL NUOVO PROGETTO DI ASPI NEL 2012 - 2014

Nel 2008 in seguito alla verifica positiva con la Unione Europea per la realizzazione e gestione dell'infrastruttura da parte di Società Autostrade, il Ministero assegna direttamente a ASPI i compiti di progettare l'infrastruttura determinando nei fatti, una riduzione di ruolo da parte degli Enti Locali e quindi una marginalizzazione delle esigenze dei territori bolognesi interessati. E' da segnalare che in quegli stessi anni ha avvio la crisi economica che risulta poi avere ricadute molto significative sia sul traffico che sulle previsioni di espansione urbanistica.

Nel 2012 si sottoscrive un "Verbale d'intesa" fra RER, Prov.BO, Com.Bo, Ministero, dove Società Autostrade si impegna a redigere uno studio di fattibilità (SdF) del Passante con relativa banalizzazione del sistema tangenziale/autostradale di Bologna. Il progetto redatto da Società Autostrade è molto diverso, in senso negativo, da quello originale del 2003 voluto dagli enti locali: il tracciato è molto più ridotto, di circa 32 Km, con fortissimi impatti ambientali; il tratto urbano della autostrada A14 non è più banalizzato con la tangenziale che rimane a due corsie e quindi congestionata; forti criticità ambientali rispetto ai centri abitati per una eccessiva vicinanza agli stessi; scompare il progetto ambientale con la grande fascia boscata di 400 ha; scompare il progetto di road pricing a favore del trasporto pubblico.

Da questo momento si interrompe il confronto con i Comuni interessati, e si sottoscrive un Accordo nel luglio 2014 fra Ministro delle Infrastrutture, la RER, la Provincia di Bologna ed il Comune di Bologna per la redazione da parte di Società Autostrade del progetto Preliminare del Passante Nord e del sistema di banalizzazione tangenziale/autostradale secondo uno schema di

tracciato proposto dagli enti locali. Il 2014 però segna un momento di transizione sia perché viene approvata la Legge Delrio che istituisce dal 1° gennaio 2015 la Città metropolitana di Bologna, sia perché sul tema dell'Accordo luglio 2014, i Sindaci chiedono un maggior coinvolgimento nella fase di redazione del progetto preliminare, denunciando che non vi sia stato sufficiente dibattito e confronto.

Siamo alla nascita della nuova Città metropolitana di Bologna concepita come federazione di Comuni: un ente di secondo livello in cui il Sindaco metropolitano ed i sindaci del territorio possono assumere un ruolo diretto, e quindi più efficace, nel processo decisionale. Il Sindaco Metropolitano è Virginio Merola che decide di affidare la delega per la Infrastrutture e la Mobilità ad uno dei Sindaci (Irene Priolo) coinvolti direttamente e che si fa interprete delle istanze che arrivano dai territori. Il clima cambia radicalmente e i Sindaci assumono più energia e responsabilità nella scelta.

Intanto società autostrade elabora il Progetto Preliminare del Passante Nord che viene presentato il 1 ottobre del 2015. Esso non soddisfa le esigenze del territorio: il tracciato si trova a ridosso di importanti centri abitati, manca il progetto ambientale, manca la fascia boscata di 400 ettari, vi sono fortissimi impatti sull'agricoltura, l'ambiente e la salute dei cittadini, non viene risolto il problema della tangenziale, che rimane quindi congestionata nelle ore di punta.

In questo contesto di dissenso, la Regione promuove una serie di incontri con i Sindaci dei Comuni direttamente interessati dal tracciato per la valutazione dei contenuti del progetto preliminare con particolare attenzione al tracciato ed alle sue ricadute territoriali. Questi incontri rafforzano le perplessità e le contrarietà diffuse sul territorio.

### **3. IL “PASSANTE DI MEZZO” NEL 2016**

A questo punto, nel febbraio del 2016, il Sindaco Metropolitano Merola con una dichiarazione alla stampa bocchia come non più attuale il progetto di Passante Nord e rilancia un nuovo progetto promuovendo il potenziamento in sede sia della tangenziale che dell'autostrada, con un aumento di una corsia per entrambi. Un nuovo progetto che doveva risolvere la congestione della tangenziale, promuovere un nuovo modello di sviluppo che non doveva più prevedere consumo di suolo e nuovi insediamenti espansivi in pianura, e corredato di una parte ambientale, urbana e paesaggistica che rendesse il contesto urbano attraversato dalla tangenziale migliore rispetto ad oggi, recuperando quindi criticità pregresse.

Una nuova idea di sviluppo territoriale, di progettazione stradale e di mobilità che trova nell'allegato infrastrutture al DEF 2016 principi e strategie ai quali si ispira il nuovo progetto del Passante di Bologna, il cosiddetto Passante di Mezzo.

Il 15 Aprile 2016 viene firmato un nuovo accordo dal Presidente del Consiglio dei Ministri Matteo Renzi, dal Ministro Delrio, dal Sindaco Metropolitano Merola, dalla Consigliera Priolo, dal Presidente della Regione Bonaccini con contenuti radicalmente diversi e più vantaggiosi per il territorio e per la nazione rispetto a quelli del 2014. In primo luogo c'è l'impegno a produrre non solo

un progetto infrastrutturale ma anche un progetto urbano, ambientale e paesaggistico, affidato a professionisti di chiara fama esterni a Società Autostrade. In secondo luogo si decise di condurre un processo di dibattito pubblico di 4 mesi al fine di concordare con la cittadinanza interessata le opere di mitigazione ambientale e qualità urbana. Queste due decisioni congiunte sono da considerarsi inedite nel panorama nazionale, riportando Bologna al centro di una sperimentazione di Best Practise.

Una sperimentazione possibile grazie alla nuova direzione che assume il Ministero delle infrastrutture e che rende ufficiale all'Allegato al DEF 2016, rinominato poi CONNETTERE L'ITALIA

#### **4. LE 2 INNOVAZIONI DEL PROGETTO: LA QUALITÀ PROGETTUALE ED IL DIBATTITO PUBBLICO**

Dalla lettura della Relazione di Sintesi allegata all'accordo 2016, oltre alla analisi trasportistica che ha delineato la soluzione del nuovo passante nel potenziamento in sede (passando dalle attuali 12 corsie alle future 16 o 18) è delineato un nuovo approccio che ha come obiettivo una qualità progettuale non più relegata alla sola piattaforma stradale ma che vede nell'infrastruttura l'opportunità di riorganizzare lo spazio ed il territorio adiacente già fortemente urbanizzato, al fine di migliorarne la qualità sul piano ambientale e dell'inserimento paesaggistico. Quindi una prima sperimentazione concreta di ciò che nel documento "Connettere l'Italia -Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica" viene definito "Paradigma della bellezza del territorio: *la pianificazione deve andare oltre i concetti di sostenibilità ambientale ed energetica, e incoraggiare un approccio che, oltre alla conservazione del territorio ed alla salvaguardia degli equilibri climatici, miri ad elevare l'infrastruttura ad elemento qualificante del paesaggio*".

Un cambio di prospettiva che nella sua "Vision" oltre a dotare il Paese di un sistema infrastrutturale moderno ed efficiente, costruito con regole chiare risorse adeguate e tempi certi, vede nella progettazione delle infrastrutture l'occasione per realizzare manufatti di qualità e bellezza, nel rispetto del territorio e del paesaggio circostante.

Con questo progetto urbano, e non solo quindi trasportistico, si è poi avviata una nuova procedura di coinvolgimento dei cittadini discutendo i contenuti del progetto, modificandoli, cancellandoli, sostituendoli: il dibattito pubblico. E' su questo primo punto che vogliamo mettere l'accento principale: senza progetto urbano non ci può essere un vero dibattito pubblico, ma un vero progetto urbano lo può fare solo ed esclusivamente un pool di professionisti urbanisti, architetti e paesaggisti esterni agli interessi del soggetto gestore, che in questo caso era ASPI. Per questo nell'accordo del 2016 fu richiesto che tale progetto fosse affidato a figure professionali di chiara fama. Ma su questo torneremo nelle conclusioni. Infatti, un dibattito pubblico centrato solo su un progetto trasportistico ammantato di vaghi e inconsistenti soluzioni ambientali è un dibattito finto.

Il progetto urbano ha riguardato 5 elementi: le aree funzionali, i luoghi (cellule, parchi e porte), i percorsi (pedonali e ciclabili), i passaggi (cavalcavia e sottovia), e gli elementi (opere d'arte, barriere foniche, galleria fonica, filari e fasce arboree e arbustive). Un nuovo approccio progettuale attento sia

alla scala urbana che ai particolari costruttivi del singolo manufatto. Ne è un esempio la realizzazione della galleria antifonica di San Donato trasformata in una operazione di ricucitura e riqualificazione urbana e ambientale, divenendo l'ossatura attorno e al disopra della quale vi è un grande parco lineare, con un "giardino pensile" e una "piazza belvedere".

*Figura 3 a - San donnino oggi*



*Figura 3 b - La nuova copertura verde*



La stessa attenzione è stata rivolta alla progettazione della forma architettonica dei cavalcavia e delle barriere acustiche e dei materiali utilizzati, al fine dell'integrazione paesaggistica. Particolarmente interessante è la proposta della definizione delle 10 nuove "Porte della Città metropolitana" rispetto al quale, gli svincoli dell'infrastruttura maggiormente urbanizzati rappresentano l'occasione per una trasformazione da spazi urbani di risulta a luoghi di relazioni, attraverso la realizzazione di nuovi luoghi per l'interscambio con il trasporto pubblico, la creazione di nuove piazze urbane ed i collegamenti pedonali/ciclabili fra parti di città.

## **5. LO SVOLGIMENTO DEL DIBATTITO PUBBLICO**

L'accordo del 2016 prevedeva che lo sviluppo del progetto definitivo avvenisse attraverso un confronto pubblico al fine di individuare i possibili miglioramenti da apportare al progetto per favorire un migliore inserimento nel tessuto urbano dell'opera e ottimizzare l'utilizzo delle risorse. A tal fine l'accordo prevedeva la costituzione di una struttura essenziale che poteva rappresentare la nuova committenza: il Comitato di monitoraggio tecnico scientifico, coordinato dal Ministero e costituito dai sottoscrittori: gli enti locali e ASPI.

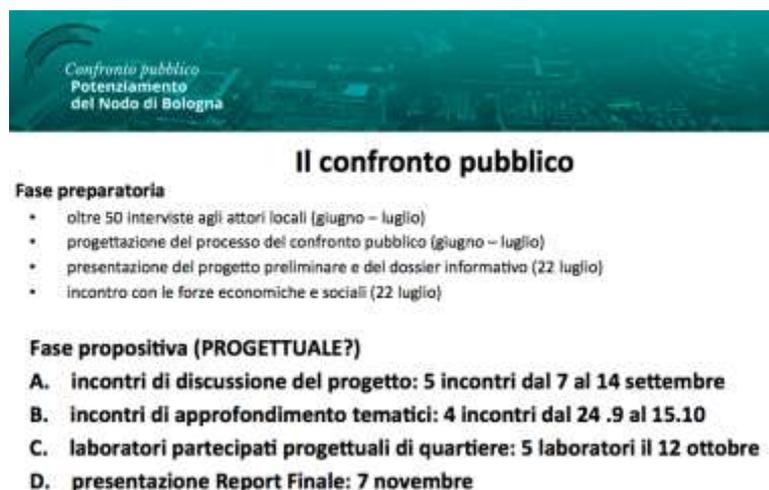
Il confronto pubblico sul Passante di Bologna si è svolto dal 22 luglio al 7 novembre 2016. Esso ha previsto: la presentazione al territorio delle soluzioni progettuali individuate nel progetto preliminare depositato il 1 luglio 2016; il coinvolgimento dei cittadini o di istituzioni tecnico scientifiche (università, ordini professionali, eccetera); la raccolta di idee e contributi formulate dai cittadini.

Per l'organizzazione del confronto, il Comitato di monitoraggio ha affidato l'incarico ad una società esterna professionalmente preparata ai processi di partecipazione urbanistica (avventure urbane con l'attenta e saggia guida di Andrea Pillon).

Sin da subito la stessa società congiuntamente al Comitato di monitoraggio hanno evidenziato, per il rispetto dei principi di trasparenza e responsabilità nell'ascolto, la necessità di dar vita ad un Comitato di esperti nominati sia dagli enti locali e dall'Università di Bologna che dai comitati contrari alla realizzazione dell'opera, con il ruolo di supervisione e controllo del percorso.

Il percorso di confronto pubblico può essere suddiviso in 4 fasi, oltre ad una fase preparatoria avvenuta in luglio per la divulgazione dei progetti:

Figura 4 - Le 4 fasi del dibattito pubblico



La prima fase, dedicata agli incontri per la divulgazione e la conoscenza dei contenuti progettuali della proposta, ha visto l'organizzazione di 5 incontri di presentazione del progetto preliminare nelle 5 aree urbane interessate dall'attraversamento del tracciato: San Donnino; Croce del Biacco; Croce Coperta - Dozza; Pescarola/Marco Polo e Birra/Borgo Panigale. Gli incontri molto partecipati (quasi 150 persone per incontro) hanno permesso di formulare risposte ai numerosi quesiti posti dai cittadini che si sono concentrati prevalentemente sui temi di inserimento paesaggistico e ambientale dell'opera, sugli impatti sulla salute e sulle caratteristiche dell'infrastruttura.

Figura 5 - I 5 ambiti della partecipazione



Successivamente, dal 24 settembre al 15 ottobre 2016, sono stati organizzati 4 incontri di approfondimento e specialistici sui temi di maggior interesse: gli scenari del traffico e della mobilità; l'ambiente e la salute; la qualità urbana, ambiente e paesaggio; la gestione dei cantieri. A questi incontri hanno partecipato circa 300 cittadini

La terza fase (fase C) è stata dedicata all'elaborazione delle proposte migliorative e ha visto l'organizzazione di laboratori progettuali di quartiere a cui hanno partecipato le persone indicate dagli stessi cittadini nel corso dei primi cinque incontri di presentazione del progetto.

*Figura 6 - Fase dei laboratori progettuali di quartiere*



Il confronto pubblico si è chiuso il 7 novembre 2016, con la presentazione della relazione finale nella quale sono state riportate tutte le posizioni dei partecipanti. Alla conclusione del dibattito, è seguita la fase di progettazione definitiva da parte di ASPI che ha proposto le modifiche progettuali conseguenti al dibattito vagliate e poi approvate dal Comitato di Monitoraggio. Il Comitato di

monitoraggio nel verbale conclusivo del 16 dicembre 2017 ha accolto parte degli interventi di miglioramento al progetto nel rispetto dei principi fissati nell'Accordo.

*Figura 7 - Temi su cui i cittadini hanno chiesto attenzione progettuale e specificazione*



#### **Analisi delle domande**

- inserimento paesaggistico ed ambientale dell'opera (21%);
- caratteristiche dell'infrastruttura (18%);
- possibili alternative all'ampliamento (16%);
- impatto sulla salute dei cittadini (12%);
- dati di traffico presentati (9%);
- costi dell'opera indennizzi ed espropri (8%);
- confronto pubblico (8%);
- cantierizzazione (4%);
- opere di adduzione (4%).

L'informazione sul percorso è stato garantito dall'apertura di un sito web dedicato al progetto dove sono stati pubblicati tutti i documenti del progetto preliminare e gli approfondimenti tematici prodotti durante gli incontri. I contributi inviati da singoli cittadini o associazioni e comitati sono stati raccolti in 23 "quaderni degli attori" pubblicati sul sito.

La discussione pubblica ha permesso di affrontare i temi del potenziamento in sede del nodo infrastrutturale con i cittadini in modo trasparente, offrendo a tutti la possibilità di esprimersi e proporre soluzioni progettuali alternative al fine di migliorare la proposta originaria.

## **6. CONCLUSIONI**

Da questa esperienza tre sono le condizioni necessarie che dal nostro punto di vista devono esserci in un dibattito pubblico:

1. Il Comitato di Monitoraggio, che rappresenta la nuova committenza allargata, unica istituzione che possa rappresentare tutti gli interessi in campo. Senza il comitato di monitoraggio, il rischio è che la committenza (ministero e società di gestione dell'opera) rappresenti solo interessi trasportistici nazionali.
2. Il progetto urbano, redatto da professionisti indipendenti dalla società di gestione dell'opera, e che rappresenta il vero interesse del dibattito pubblico. Senza un vero e grande progetto urbano, il dibattito è falsato dai soli e pochi elementi ambientali normalmente presenti solo per il rispetto di obblighi di legge (acustica e idrogeologia).
3. La società di conduzione del dibattito deve essere anch'essa indipendente dalla società di gestione dell'opera, e ad essa deve essere affidato un compito chiaro che porti fino alla modifica del progetto iniziale all'interno del processo di dibattito. A Bologna il dibattito si è concluso solo con

il resoconto, mentre la modifica del progetto è avvenuta successivamente, motivo per cui alcune associazioni e comitati hanno mantenuto una posizione di contrarietà metodologica.

L'esperienza bolognese, se pur non ancora conclusa nelle sue fasi di realizzazione del progetto, nell'anticipare i contenuti del nuovo codice sugli appalti sui temi della qualità progettuale e del dibattito pubblico, rappresenta un significativo cambio di rotta che va nella direzione indicata dal Ministro Delrio, quando afferma che l'Italia ha bisogno di opere utili, sostenibili, condivise e che la costruzione delle infrastrutture di domani -accessibili, innovative e belle- è una responsabilità collettiva.