

**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

***“Partecipazione e consenso per la realizzazione di opere e  
reti infrastrutturali”***

***Osservazioni e Proposte***

***Assemblea***

***26 marzo 2008***

## **ITER DELLA PRONUNCIA**

Il presente schema di Osservazioni e proposte è approvato dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro .

L'istruttoria dello schema è stata curata dalla Commissione per le Grandi opere e le reti infrastrutturali, per le politiche energetiche e i servizi a rete (V) nelle riunioni del 17/12/2008, 27/01/2009 e 25/02/2009.

La Commissione si è avvalsa nell'iter istruttori dell'indagine svolta da Nomisma su "Partecipazione e consenso nella realizzazione di opere e reti infrastrutturali e delle audizioni e interviste a testimoni privilegiati e a rappresentanti delle forze sociali, in essa riportate. Si è avvalsa, inoltre dei risultati emersi dall'audizione del 19 febbraio 2009 allargata a tutti i soggetti economici, sociali e istituzionali che devono avere un ruolo nel processo decisionale e nella realizzazione di ciascun progetto.

La Commissione V ha concluso l'istruttoria e approvato lo schema nella riunione del 25 febbraio 2009.

## INDICE

<b>PREMESSA.....</b>	<b>6</b>
<b>2. OSSERVAZIONI.....</b>	<b>7</b>
2.1. La convenzione di Arhus.....	7
2.2. L'attuale processo decisionale.....	7
2.3. La prevenzione del conflitto nell'ambito del processo decisionale .....	9
<b>3. PROPOSTE.....</b>	<b>10</b>
3.1. Il nuovo profilo del processo decisionale secondo il metodo partecipativo.....	10
3.2. La cogenza della partecipazione nel processo decisionale .....	12
3.3. Il ruolo del CNEL .....	13
<b>4. RACCOMANDAZIONI .....</b>	<b>13</b>
4.1. La programmazione.....	13
4.2. La convergenza interistituzionale.....	14
4.3. L'efficacia delle normative .....	15
4.4. L'informazione .....	16
4.5. Comunicazione, ascolto, confronto, decisione.....	17

4.6. La compensazione .....	18
4.7. Il responsabile del processo.....	19
4.8. L'accompagnamento .....	19
<b>ALLEGATI.....</b>	<b>20</b>
<b>ALLEGATO 1 - Comitato Interministeriale per la programmazione economica .....</b>	<b>21</b>
<b>ALLEGATO 2 - Conferenza Stato-Regioni.....</b>	<b>22</b>
<b>ALLEGATO 3- Partecipazione e consenso per la realizzazione di opere e reti infrastrutturali - Rapporto predisposto per il Cnel da Nomisma.....</b>	<b>23</b>
Premessa.....	24
<b>Capitolo 1 – Inquadramento.....</b>	<b>25</b>
1.1. La dotazione infrastrutturale italiana.....	25
1.2. Programmazione nazionale e fabbisogno finanziario .....	27
1.3. Le tempistiche e i costi di realizzazione delle grandi opere .....	29
<b>Capitolo 2 – I conflitti nella realizzazione di infrastrutture .....</b>	<b>35</b>
2.1. I principali ostacoli alla realizzazione di infrastrutture nella percezione degli operatori .....	35
2.1.1. <i>Premessa.....</i>	35
2.1.2. <i>Gli ostacoli alla realizzazione di infrastrutture in Italia .....</i>	37
2.2. Il tema “consenso”: vincoli e facilitazioni.....	42
2.3. Le “buone pratiche” nazionali ed internazionali .....	46
2.3.1 <i>La Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico francese.....</i>	48
2.3.2 <i>La Legge Regionale 27 dicembre 2007, n. 69 della Regione Toscana .....</i>	51
2.3.3 <i>Il livello locale delle pratiche partecipative .....</i>	53
2.3.4 <i>Il caso della Gran Bretagna .....</i>	60
<b>Capitolo 3 – Conclusioni e proposte.....</b>	<b>62</b>
3.1. I presupposti ad una maggiore e migliore partecipazione.....	62

3.2. Conclusioni e proposte: le modifiche al processo di programmazione e realizzazione di infrastrutture 64

**Allegati ..... 69**

**Allegato al Capitolo 1 ..... 70**

A.1. Le risorse assegnate alle singole modalità..... 70

A.2. La finanza privata nella realizzazione delle grandi infrastrutture ..... 72

*A.2.1. Il ricorso alla finanza di progetto nella realizzazione delle grandi opere..... 72*

*A.2.2. Il ricorso dei settori Trasporti e Reti alla finanza di progetto..... 75*

A.3. Il quadro normativo sulla realizzazione delle infrastrutture: la frammentazione delle competenze... 78

*A.3.1. La riforma del Titolo V ..... 78*

*A.3.2. Le competenze di Stato e Regioni: Legge Obiettivo e federalismo infrastrutturale ..... 79*

*A.3.3. La regolazione dei servizi di pubblica utilità: criticità in capo alle concessioni autostradali.. 81*

**Appendice Statistica al Capitolo 1 ..... 82**

**Allegato al Capitolo 2 ..... 106**

Bibliografia e fonti rilevanti ..... 108

## **PREMESSA**

I risultati della ricerca, realizzata da Nomisma, sulle difficoltà che si incontrano nella realizzazione di opere e reti infrastrutturali e, precedentemente, lo schema di Osservazioni e proposte sulla finanza di progetto hanno messo in luce i numerosi problemi che, a prescindere dalla scarsità di risorse disponibili, rendono particolarmente difficile e soprattutto lungo il processo di realizzazione delle stesse.

Tra i numerosi problemi messi in evidenza dalle analisi è emerso con particolare rilievo quello del conflitto sociale e interistituzionale, che puntualmente si presenta ogniqualvolta ci si appresti all'attuazione di un'opera, sia essa puntuale o a rete.

Nel 2007, il Nimby Forum ha rilevato 194 situazioni conflittuali. I casi Interessano ormai una pluralità vastissima di fattispecie: centrali d'energia di vario tipo (32,1%), termovalorizzatori (22,8 %), rifiuti (12,4 %), discariche (10,9 %), rigassificatori (5,7 %), infrastrutture stradali (5,2 %), infrastrutture ferroviarie (2,1 %). Essi interessano un numero vastissimo di soggetti pubblici e privati, centrali e locali. Sono più numerosi al Nord (51,6%), segue il Centro (32%) e quindi il Sud (10,3 %) e le Isole (6,2 %).

Quello che spesso emerge da questi conflitti è un senso di sfiducia verso i decisori pubblici di qualsiasi livello. Da cosa derivi questa sfiducia è difficile dirlo con precisione. Sicuramente pesa una eredità passata che ha visto comportamenti a dir poco disattenti all'uso delle risorse ambientali e ai loro effetti sulla salute. In parte, può essere considerata una reazione fisiologica a oggettive divergenze d'interessi. In alcuni casi, pesano strumentalizzazioni "politiche"; in altri, l'assenza di chiarezza e l'eccessiva approssimazione dei progetti. Sicuramente gioca la frequente divergenza d'indirizzi tra i diversi livelli istituzionali, così come pesa l'assenza di soggetti "tecnici" in grado di attestare la veridicità delle informazioni.

Oggi siamo arrivati al paradosso per cui non è più solo il "conflitto" in sé a rappresentare una patologia, ma anche l'incapacità di valutarne le cause, di rispondere alle domande che pone, di prevenirlo o, comunque, di governarlo. Pertanto, se la risoluzione del conflitto è problema condiviso da tutte le economie avanzate, un rilievo anche maggiore assume, per quanto appena accennato, in Italia.

E' del tutto evidente come il Paese, che si trova ad affrontare una pesante crisi economico – finanziaria, non può sopportare alla lunga questa situazione.

E' quindi di fondamentale importanza, al fine di consentire la realizzazione dei programmi necessari allo sviluppo, assumere questo problema in tutta la sua serietà.

Per fare questo, è necessario evitare eccessive approssimazioni, così come troppo spesso si è fatto nel passato; è necessario, inoltre, separare e approfondire i due aspetti principali del problema: da un lato, la riflessione sui gravi ritardi nella realizzazione delle opere infrastrutturali (dei quali il conflitto è una delle cause) e l'individuazione di risorse e priorità coerenti;

dall'altro, il tema del "metodo di promozione e gestione del consenso" sui progetti per appianare le resistenze delle comunità e della politica locali.

Occorre, in particolare, capire e condividere che al fondo di questa tipologia di conflitti si pone un problema di *governance* e, quindi, che la soluzione del problema sta nel superare i limiti dell'attuale processo decisionale al fine di innovarlo e renderlo più efficace.

## **2. OSSERVAZIONI**

### **2.1. LA CONVENZIONE DI ARHUS**

Da almeno due decenni, l'emersione di questo problema ha portato alla diffusione, in ambito europeo, di approcci alternativi, basati dapprima sugli incentivi, poi sulla responsabilizzazione diretta dei portatori di interessi e sulla collaborazione pubblico/ privato nel quadro di accordi volontari. Un passo ulteriore e ancora più ambizioso è stato l'estensione di questo approccio dalla sfera dell'attuazione e dell'implementazione delle politiche al momento della loro formulazione. Per questo motivo, il metodo partecipativo si è andato affermando come modalità sempre più diffusa per coinvolgere e responsabilizzare tutti gli attori economici e sociali, fermo restando che la decisione ultima spetta sempre ai titolari del mandato politico.

Al riguardo la convenzione di Aarhus del '98, cui anche l'Italia ha aderito, fissa in modo definitivo la necessità di costruire le politiche di trasformazione territoriale in modo aperto alla valutazione dell'opinione pubblica, attraverso l'ascolto e il coinvolgimento dei portatori di interessi. "Responsabilizzare la comunità" deve diventare la parola d'ordine che unisce cittadini, imprese, sindacati, amministratori pubblici, gettando le basi di un approccio radicalmente innovativo al modo di concepire il processo decisionale. La partecipazione non deve più essere considerata una concessione ma un diritto intrinseco alla cittadinanza.

Secondo la Convenzione è, tuttavia, chiaro che per partecipazione non si deve intendere un generico coinvolgimento di generici rappresentanti di interessi. Per essere efficace la partecipazione deve essere un processo molto organizzato al fine di garantire tutti i soggetti coinvolti. Per questo è necessario che il metodo partecipativo determini strutturalmente il processo decisionale. E' questa una scelta di fondo che comporta la chiarezza dei criteri in base ai quali si verifica la rappresentanza e la rappresentatività dei soggetti coinvolti nel processo partecipativo, che richiede grandi professionalità e, quindi, soggetti, sedi, metodologie e strutture dedicate.

### **2.2. L'ATTUALE PROCESSO DECISIONALE**

Dato che il conflitto tende a manifestarsi nel corso del processo decisionale, intervenendo su di esso si potrà, in larga misura, prevenirne o disattivarne le cause.

L'approccio ordinario nella previsione e realizzazione di nuove infrastrutture prevede attualmente la scelta del sito, o del tracciato, e la definizione a tavolino di tutte le caratteristiche fondamentali del progetto e la loro ottimizzazione ingegneristica.

È questa la prima fase dell'approccio che in letteratura viene definito con l'acronimo DAD (Decidi, Annuncia, Difendi). Questo approccio traslascia completamente qualsiasi modalità di concertazione con il territorio. Ad oggi è

il metodo maggiormente utilizzato dai soggetti proponenti, siano essi amministrazioni pubbliche o imprese private. Infatti, una volta definito, il progetto viene presentato agli Enti locali e alla cittadinanza, parallelamente all'avvio della procedura autorizzativa, che in genere si sviluppa con la sola partecipazione di pochi soggetti accomunati da specifici interessi.

La reazione a questo *iter*, ormai generalizzato, è l'innescarsi immediato di forme di opposizione da parte sia delle istituzioni che della cittadinanza, variamente organizzata. A ciò si aggiunge il fatto che spesso la notizia sul nuovo insediamento non diviene di pubblico dominio per volontà e scelta del proponente, ma a seguito di indiscrezioni o di voci casuali.

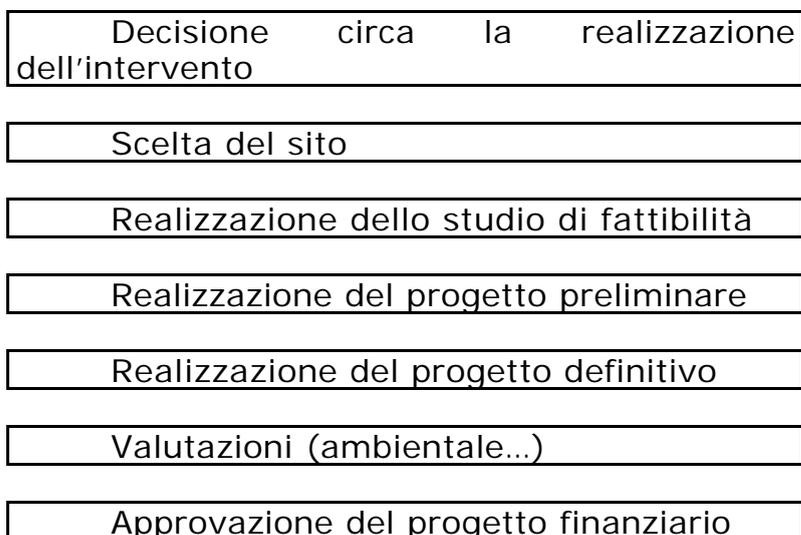
Dal momento in cui la notizia è nota al grande pubblico, il proponente ricorre alla comunicazione ufficiale: essa, tuttavia, si svolge spesso per mezzo di strumenti unidirezionali, volti a rendere noto e a difendere il risultato finale, piuttosto che a permettere un effettivo scambio comunicativo tra le parti in gioco.

Dinanzi alle contestazioni, i proponenti tendono non a dialogare, ma ad arroccarsi sulle proprie posizioni, cercando di perorare la causa della bontà del progetto dal punto di vista tecnico, ambientale ed economico. Il risultato è un ulteriore deterioramento della situazione, con le iniziali opposizioni che tendono a mutarsi in forme manifeste di conflitto, difficilmente controllabili.

La costruzione del consenso intorno all'opera in generale fallisce in virtù dell'approccio stesso che si è adottato: il consenso non è stato considerato una precondizione essenziale alla realizzazione dell'opera, alla stessa stregua dei dati tecnico-economici. *In extremis*, si tenta di riunire intorno al progetto una qualche forma di appoggio, mediante lo strumento delle compensazioni: purtroppo molto spesso queste si rivelano controproducenti, poiché acuiscono la percezione di un rischio effettivo connesso all'impianto e cioè un rischio da "risarcire".

A questo punto il progetto (deciso, annunciato e difeso) potrà essere definitivamente rigettato o, nella migliore delle ipotesi, riuscirà a ottenere comunque le autorizzazioni necessarie contro le quali, spesso, le autorità locali ricorrono in sede amministrativa, oppure, dando il via ad azioni di disturbo che impediscono o dilazionano *sine die* l'effettiva realizzazione dell'opera.

Riassumendo, quindi, le fasi principali attraverso cui si struttura l'attuale processo decisionale sono:



Definizione di eventuali compensazioni

Aggiudicazione dei lavori

Esecuzione dei lavori

Collaudo

Entrata in esercizio

### **2.3. LA PREVENZIONE DEL CONFLITTO NELL'AMBITO DEL PROCESSO**

#### **DECISIONALE**

Partendo dal presupposto che ogni posizione contestataria, ancorché rappresenti interessi reali, non può per ciò stesso essere ritenuta legittima, né, d'altra parte, che ogni ricomposizione degli interessi, ancorché "forti", può essere considerata di per sé accettabile, vediamo come, proponendosi l'obiettivo di una decisione partecipata, questo tenda a modificare la struttura del processo decisionale.

Ogni manifestazione di conflitto è l'espressione esplicita di un interesse che interagisce, in forme diverse, con un progetto. I suoi effetti possono essere negativi in rapporto allo sviluppo, all'occupazione, alla stessa valorizzazione ambientale, ma anche utili per un'azione di controllo e miglioramento delle soluzioni previste.

Le ragioni del conflitto non vanno, dunque, interpretate aprioristicamente come un limite all'azione di governo del territorio, alla progettazione, alla realizzazione di opere, all'attività delle imprese, bensì come una condizione di cui tali fasi (il piano, il programma, il progetto ecc.) debbono preventivamente tener conto al fine di renderne possibile la verifica.

Ne consegue che la migliore terapia per il conflitto sia la sua prevenzione e cioè assumere preventivamente la partecipazione in quanto parte integrante del "piano"; vincolo tecnico del "progetto"; condizione per la sua "realizzazione" e "gestione". L'ostacolo, che deve essere superato è, quindi, l'ignoranza degli effettivi interessi in gioco, la scarsa capacità di coinvolgimento, la limitatezza delle alternative proposte, l'assenza di un serio studio di fattibilità non solo tecnico, ma anche sociale e ambientale.

In altri termini, la prevenzione dei conflitti non può avvenire solo per "volontà politica", ma richiede invece di modificare cultura, regole e procedure del processo decisionale.

Questo significa che la prevenzione non può essere finalizzata strumentalmente all'acquisizione del consenso, bensì intesa come necessità legata: al rispetto dei processi democratici di espressione degli interessi; alla loro finalizzazione ai procedimenti migliorativi ed emendativi di ipotesi, progetti, realizzazioni; al depotenziamento dei rischi di blocco dell'iniziativa, quando essa appare legittima e necessaria, evitando difficoltà di ordine economico, finanziario, occupazionale.

Dalle numerose interviste svolte nel corso della ricerca e dall'analisi delle esperienze realizzate, sia nazionali che internazionali, è emersa una

serie di indicazioni che, nell'ambito della assunzione del metodo partecipativo, precisano con maggiore chiarezza i punti di più elevata criticità, al fine di favorire l'instaurarsi di un nuovo "clima di fiducia" da parte dei cittadini nei confronti dei decisori politici.

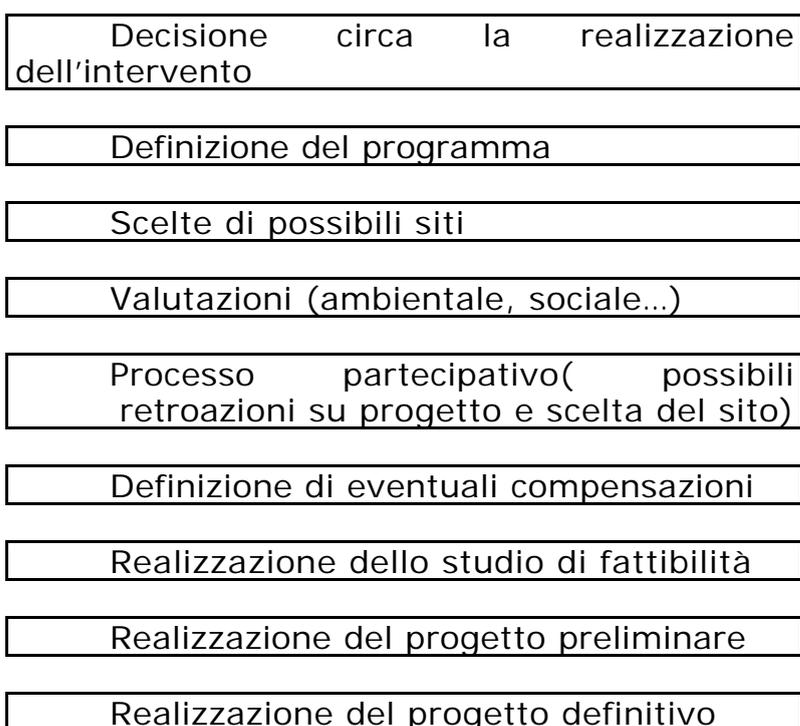
In particolare è emersa la necessità di:

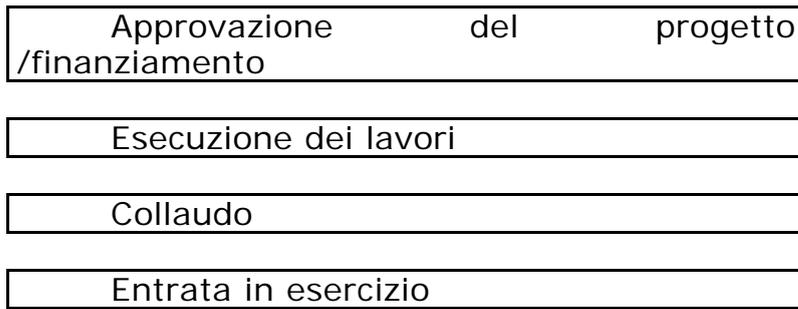
- maggiore attenzione al momento della programmazione attraverso la quale affermare anche il principio della prevalenza dell'interesse pubblico ;
- convergenza interistituzionale;
- efficacia delle normative;
- maggiore informazione quali-quantitativa sull'opera, sui suoi effetti, sugli aspetti tecnici;
- maggiore cura nelle forme di comunicazione, tale da rendere più estesa e informata la partecipazione da parte delle comunità interessate;
- maggior cura nell'attuare forme di ascolto degli interessi delle popolazioni coinvolte;
- maggiore attenzione alle metodologie di valutazione, rendendole più trasparenti e adeguate all'importanza dell'opera;
- affinamento delle tecniche di riconoscimento di eventuali compensazioni finanziarie.

### **3. PROPOSTE**

#### **3.1. IL NUOVO PROFILO DEL PROCESSO DECISIONALE SECONDO IL METODO PARTECIPATIVO**

Una volta introdotti, i principali contenuti del metodo partecipativo, precedentemente illustrati, tendono a modificare la struttura del processo decisionale in modo sostanziale, cambiando altresì l'ordine di alcune fasi dello stesso e ridisegnandone complessivamente il profilo.





Le differenze tra l'approccio attuale e quello proattivo sono rinvenibili già nelle prime fasi del processo. Infatti, invece di prevedere l'elaborazione di un progetto definito nella sua essenza "a tavolino" e di individuare il sito che meglio si adatta dal punto di vista tecnico-economico, l'approccio proattivo opta per la definizione di un progetto preliminare di massima (lasciando dunque aperta la possibilità che vi si possano apportare delle modifiche anche sostanziali nelle fasi successive) e per l'individuazione, non di uno, ma di una serie di potenziali siti, giudicati come i più idonei per ospitare l'opera.

L'approccio proattivo prevede poi che siano svolte le valutazioni del caso, in particolare quelle volte a definire l'impatto ambientale dell'opera, presupposto indispensabile per la realizzazione della fase successiva, quella della partecipazione. Qui le metodologie per la gestione del confronto – come si può verificare nella ricerca – possono essere le più svariate, con livelli di coinvolgimento degli *stakeholder*, ma soprattutto di relazione con la decisione finale, molto diversi.

In questa nuova prospettiva, la gestione del processo partecipativo rappresenta un passaggio indubbiamente delicato. Le esperienze più quotate (il caso francese, ad esempio) hanno istituito un nuovo "soggetto" (ad esempio, una commissione) in grado di giocare il ruolo non solo di accreditamento dell'intervento, tramite le informazioni e la discussione sul progetto, e quindi della domanda pubblica che ne è alla base, ma anche di dimensionare gli interessi in gioco, probabilmente conflittuali. Ciò può aiutare a svelare gli aspetti profondi di conflitto, eliminando quelli pretestuosi; può, cioè, svolgere quel ruolo fondamentale di portare alla luce chi è interessato alla soluzione del conflitto rispetto a chi è interessato al conflitto in quanto tale, oltre, naturalmente, ad aumentare la trasparenza della presa delle decisioni e a realizzare una più significativa partecipazione del pubblico (nell'ottica di migliorare l'informazione e la comunicazione, nonché la consultazione).

La gestione di questo passaggio-chiave del processo complessivo non può, comunque, essere isolato dalle altre fasi come fatto meramente tecnico: resta, quindi, in capo al pubblico la direzione del processo partecipativo e la sua corretta conduzione. È evidente che questo implica una sostanziale modifica nella cultura della Pubblica Amministrazione italiana, modifica non certo realizzabile in un orizzonte a breve termine.

Può allora risultare utile, per un tempo non stimabile a priori, affiancare alla PA una funzione che accompagni la messa in opera del processo partecipativo, gestendone insieme i diversi passaggi.

Nel progettare tale nuova attività per il caso italiano non si dovrebbe comunque prescindere da:

- il riconoscimento formale e istituzionale del processo (l'esito del dibattito/confronto pubblico deve rivestire un ruolo nell'ambito della programmazione e realizzazione dell'infrastruttura);
- il carattere di indipendenza dal Governo, volto a garantire la "qualità" (nel senso più ampio) dell'informazione e della comunicazione;
- la finalizzazione del perimetro e delle attività su ogni singola opera (l'oggetto della procedura è la singola infrastruttura);
- una geometria variabile dell'accompagnamento, in relazione alla tipologia dell'opera, al territorio coinvolto, ecc.;
- la presenza di un mediatore tecnico/scientifico, con funzioni di "facilitatore".

### **3.2. LA COGENZA DELLA PARTECIPAZIONE NEL PROCESSO DECISIONALE**

Come si è detto precedentemente, è fondamentale che il principio della partecipazione diventi elemento intrinseco del processo decisionale al fine di rendere istituzionalmente condivise, ma anche "cogenti", le diverse fasi del processo.

Una rilettura anche rapida della Costituzione, sembra offrire spunti utili (e in ultima analisi non ignorabili) per costruire la proposta. I punti del testo costituzionale qui considerati sono, in estrema sintesi, i seguenti:

c1. gli articoli 5 e 28, ove si indicano di fatto i principi di sussidiarietà e di responsabilità che debbono guidare l'azione amministrativa;

c2. l'articolo 81, che prescrive di fatto la stesura di un *budget* per ogni progetto e, quindi, di un *budget* conseguente per l'insieme di tutti i progetti di tutte le amministrazioni, senza i quali è del tutto evidente che non vi sarebbe limite alcuno alla spesa sul singolo progetto;

c3. gli articoli 97 e 98, che impongono principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa e di esclusivo servizio alla nazione e che riportano, quindi, a una responsabilità di risultato l'azione della Pubblica Amministrazione (in altri termini: pubblici dipendenti e privati, in quanto concessionari di servizi pubblici, debbono tutti dare conto di perché spendono, di quanto spendono e con quali risultati);

c4. gli articoli 117,118,119 e 120, ove si stabiliscono i confini delle competenze di Comuni, Province e Regioni e ove si affermano o riaffermano principi di totale ovvietà quale la sussidiarietà e la leale collaborazione interistituzionale;

Sulla base di questi importanti riferimenti e in linea con quanto affermato anche nel testo del CNEL sulla finanza di progetto, l'ipotesi di legiferare sulla materia non viene considerata una soluzione al problema. Questo perché la norma di legge, pur se apparentemente più efficace, nei fatti corre il rischio di appesantire ulteriormente l'impianto normativo di riferimento, aumentando la probabilità di allungamento dei tempi senza, peraltro, garantire il buon fine, anzi correndo il rischio di acutizzare la conflittualità interistituzionale.

D'altra parte, non si può sottovalutare la rilevanza del cambiamento culturale e politico che richiede il passaggio dal vecchio al nuovo metodo. In particolare, è necessario cambiare comportamenti profondamente radicati. Questo sarà possibile solo facendo maturare una cultura della partecipazione nell'insieme dei portatori di interesse coinvolti nel processo decisionale, a

partire dai decisori pubblici e privati. Tutto questo comporta gradualità, condivisione, sperimentazione.

Questa sperimentazione, finalizzata a far maturare un nuovo modello di gestione del processo decisionale, potrebbe riguardare, ad esempio, una singola importante opera pubblica o un gruppo di opere pubbliche: una Direttiva di Indirizzo del CIPE, approvata dalla Conferenza Unificata, potrebbe specificare scopi, modalità e contenuti di questa sperimentazione.

Si ritiene, inoltre, che condizione necessaria (ma non sufficiente) per produrre consenso su una determinata opera pubblica, ma anche per ben decidere sulla sua realizzazione, progettazione, finanziamento e tempi di realizzazione, è che vi sia un ritorno della Pubblica Amministrazione a un ruolo centrale di guida e di indirizzo coerente di tutte le attività, come indicato dalla Costituzione e dalle Direttive Europee.

### **3.3. IL RUOLO DEL CNEL**

Per agevolare la realizzazione dei cambiamenti ipotizzati, tutti finalizzati a rendere più efficace - in quanto più condiviso - il processo decisionale, il CNEL può contribuire su un duplice livello:

- contribuire, se richiesto, a precisare il contenuto del documento di indirizzo del CIPE;
- ospitare, se richiesto, una commissione il cui compito sarebbe quello di seguire la sperimentazione, vagliarne i risultati, raccogliere i suggerimenti degli operatori pubblici e privati e delle forze sociali e proporre, infine, gli elementi di un nuovo quadro normativo concertato e semplificato, che su nuove basi porti a migliorare la situazione attuale, come da tutti auspicato.

## **4. RACCOMANDAZIONI**

***Di seguito vengono analizzate alcune delle principali condizioni tese ad agevolare l'adozione dell'approccio proattivo nella realizzazione di opere e infrastrutture e, comunque, a rendere più agevole la realizzazione di opere e reti infrastrutturali.***

### **4.1. LA PROGRAMMAZIONE**

Le amministrazioni pubbliche ai vari livelli istituzionali sono tenute a produrre i loro atti di programmazione generali e settoriali (dal Bilancio al Piano triennale per le opere pubbliche, dal Piano regolatore generale a quello di edilizia popolare, dal piano sulla qualità dell'aria, a quello dei parcheggi, dal piano energetico e ambientale a quello della mobilità, dal piano dei rifiuti a quello delle bonifiche, ecc. ecc.). Una enorme attività che pesa sulle singole amministrazioni le quali, tuttavia, sono mediamente prive di strutture di programmazione e controllo. Nei fatti, spesso i programmi sono elaborati da soggetti esterni alle amministrazioni.

I limiti di questa strumentazione sono ormai noti da tempo. Spesso si tratta di una lista infinita di cose da fare senza nessuna verifica di coerenza con altre sedi e settori di programmazione, dei tempi necessari per la loro realizzazione, della disponibilità delle risorse, degli impatti di sostenibilità sociale, ambientale ed economica. Di solito, poi, lo scenario temporale di

riferimento, in base al quale è stato redatto il programma, più nulla ha a che fare con il contesto in cui viene messa in essere la decisione operativa. Capita, quindi, che gli interventi reali non tengano in nessun conto il programma.

Inutile dire che in genere l'informazione e la ricerca della condivisione dei contenuti dei programmi è pressoché nulla, non solo verso le realtà economiche e sociali esterne alle amministrazioni, ma molto spesso anche al loro interno.

Non deve stupire, pertanto, che, quando la decisione di realizzare un intervento viene a conoscenza dei cittadini, spesso sulla base di indiscrezioni, li trovi impreparati e, nei casi riguardati temi sensibili, spinti automaticamente sulla difensiva.

Porre rimedio a questo stato di cose è considerata questione prioritaria pressoché da tutti i testimoni coinvolti nella ricerca Nomisma, non solo ai fini della prevenzione del conflitto, ma in generale per lo sviluppo economico e sociale del Paese. Si tenga conto, tra l'altro, che le normative europee impongono la Valutazione ambientale strategica (VAS) su piani e programmi. Ammesso che i vari piani e programmi siano tutti necessari, l'unica soluzione credibile è quella di prevedere, ai livelli istituzionali adeguati, strutture pubbliche dedicate alla gestione della programmazione. Queste strutture dovrebbero, in particolare, aggiornare con continuità la base informativa di riferimento dei vari piani e programmi, redigere i piani e programmi, verificare la coerenza tra programmi e progetti, gestire le strategie informative e partecipative, monitorare la loro attuazione.

La cosa non è semplice da realizzare non tanto per gli eventuali oneri - c'è anzi da ritenere che nel tempo possa produrre significative economie - quanto piuttosto per le prevedibili resistenze delle diverse amministrazioni a realizzare forme forti di convergenza interistituzionale.

#### **4.2. LA CONVERGENZA INTERISTITUZIONALE**

E' molto difficile chiedere ai cittadini di non avere atteggiamenti conflittuali rispetto alle decisioni delle Amministrazioni pubbliche quando sono esse stesse, per prime, a configgere tra loro. E' questo il ricorrente malcostume del nostro Paese. Porre mano a questo problema è cosa molto complessa, in quanto sono coinvolti diritti costituzionalmente garantiti. Attualmente, infatti, è pressoché impossibile, ad esempio, pretendere che un Sindaco rispetti le decisioni assunte da Regioni o Ministeri, se ritiene che quelle decisioni siano lesive degli interessi della comunità che rappresenta.

E' questo un punto di particolare rilievo su cui fare chiarezza. Anche i modelli partecipativi sono destinati a fallire se non è chiaro chi è responsabile di cosa. In particolare, è necessario ripristinare ed esercitare con maggiore forza alcune titolarità in materia di programmazione. Occorre fare della programmazione una sede in cui costruire le indispensabili convergenze interistituzionali. Per questo è necessario disegnare un percorso di elaborazione dei contenuti programmatici con modalità tali che, a conclusione del percorso, diventino vincolanti per tutti i soggetti, affermando tra l'altro il principio della continuità amministrativa al fine di evitare che il cambiamento di equilibri politici possano rimettere in discussione le decisioni assunte.

### 4.3. L'EFFICACIA DELLE NORMATIVE

A contribuire non poco alla scarsa efficacia del processo decisionale è l'imponente impianto normativo che sovrintende alla realizzazione di opere pubbliche e infrastrutture. I limiti di questo impianto sono stati ampiamente esplorati.

*Limiti di efficacia.* Nonostante l'attività legislativa abbia prodotto un corpo normativo enorme, ciò non è servito a dare efficacia e certezza al processo decisionale e ciò mentre nuove questioni, irrisolvibili su un piano meramente normativo, si affacciano alla ribalta. In particolare, il paradigma della sostenibilità ha chiarito che l'obiettivo della politica ambientale non può limitarsi a essere la prevenzione e la repressione di alcuni comportamenti dannosi, ma deve semmai promuovere uno sforzo attivo da parte di tutti gli attori sociali ed economici, considerati nella loro dimensione sistemica più che in quella individuale.

*Limiti di legittimazione.* La politica basata su strumenti tradizionali si rivela sempre più in difficoltà nel momento in cui deve costruire il consenso politico intorno a scelte difficili. L'assunto che l'autorità pubblica incarni sempre e comunque l'interesse generale risulta sempre più indebolito dal moltiplicarsi delle linee di frattura sociale, lungo le quali può sorgere il conflitto: la dimensione centrale-locale, quella intersettoriale, quella tra diverse e incommensurabili funzioni svolte dal capitale naturale rappresentano altrettante dimensioni che la politica ambientale fa fatica a governare.

*Limiti di funzionamento.* Il processo decisionale tradizionale, basato sul ruolo sovrano della pubblica amministrazione, si rivela sempre più incapace di decidere e ancor più di controllare la catena di implementazione delle decisioni: perché non ha accesso a informazioni cruciali, perché la capacità di trovare una mediazione tra i vari interessi contrapposti è tanto più debole quanto più complessa e articolata è la mappa del conflitto, perché i costi imposti alla società da un modello decisionale di tipo burocratico crescono in modo esponenziale o, infine, perché l'attuazione delle politiche è necessariamente demandata a soggetti e strutture, il cui grado di autonomia e di opacità limita la possibilità di un controllo esercitato dall'alto.

*Limiti di finanziamento.* Il bilancio pubblico è sempre meno nelle condizioni di poter affrontare da solo questi costi e si impone, dunque, attingere al contributo dei privati, non più in quanto contribuenti, ma in quanto utilizzatori.

C'è da dire che il tentativo di semplificazione in materia ambientale fatto con il Decreto legislativo 152/06 e con il Codice degli appalti non sembra aver realizzato il livello di chiarezza e semplificazione auspicato, probabilmente anche per le modalità con cui sono stati redatti e che hanno visto alcuni interessi molto rappresentati e altri molto meno.

Uno strumento, comunque, che per una certa fase si è dimostrato efficace per ricondurre a sintesi la farragine normativa e istituzionale sono state le Conferenze dei servizi. Più di recente, peraltro, risulta che anche le Conferenze dei servizi si prolunghino in tempi insopportabili. E' opportuno che questa importante esperienza sia rapidamente sottoposta a manutenzione al fine di farne una sede reale di decisioni. Fondamentale è estendere la buona pratica delle conferenze di servizi informali, alle quali far partecipare i soggetti sociali interessati all'intervento, così come

sperimentato nel caso della bonifica dei siti industriali inquinati.

#### **4.4. L'INFORMAZIONE**

Il processo partecipativo per essere efficace deve intendersi come processo di responsabilizzazione collettiva. Non si tratta tanto e solo di rendere accessibili e disponibili informazioni tecniche, si tratta semmai di mettere in moto un processo di scoperta e di progressivo coagularsi di una cultura condivisa, che investa la percezione dei problemi, le componenti di valore in gioco e le modalità della loro attribuzione, le modalità di interazione, lo spazio disponibile per la ricerca di soluzioni; ma, prima ancora, tale processo serve alla collettività di riferimento a riconoscersi in quanto comunità interessata da un medesimo problema.

Questo non deve essere considerato un fatto scontato o implicito nel fatto che rientri nell'ambito del potere di iniziativa di questa o quella istituzione pubblica. Riconoscersi in quanto comunità significa, ad esempio, avere la percezione delle interrelazioni e interdipendenze reciproche, nella loro consistenza reale e non meramente ipotizzata o supposta; significa arrivare a condividere la percezione della legittimità delle posizioni di ciascun portatore d'interessi, nonché il desiderio di ispirare la decisione a un criterio di giustizia ed equità

Per realizzare questo processo, l'informazione è fondamentale, sapendo che essa è una risorsa estremamente delicata e pericolosa: essa può essere consapevolmente o inconsapevolmente manipolata, filtrata attraverso gli schemi percettivi di ciascun attore, elaborata e riprodotta attraverso modelli e schemi concettuali propri, che dipendono anche dalla cultura di riferimento. Si pensi, ad esempio, all'approccio estremamente diverso che allo stesso problema potrebbe avere un ingegnere, un amministratore, un politico, un economista.

Proprio per questa ragione, essa è percepita non neutrale. L'esperto, da questo punto di vista, è una figura decisiva, sia nel bene - in quanto detiene conoscenze indispensabili allo svolgimento del processo -, che nel male - in quanto i portatori d'interesse non possiedono generalmente gli strumenti per valutarne la neutralità e tendono piuttosto a fare propria l'opinione di quegli esperti, veri o presunti, nei quali riesce a indovinare una maggiore aderenza ai propri obiettivi.

Ne consegue che il modo per rendere credibile e concretamente realizzabile l'obiettivo di condividere il quadro conoscitivo di riferimento è disporre di una fonte delle informazioni che sia neutra rispetto agli interessi in gioco, autorevole sotto i diversi punti di vista del problema, trasparente nell'origine e nell'elaborazione dell'informazione stessa, riconosciuta nella sua autonomia. A oggi, il paese è privo di tale "autorità". Da questa assenza derivano non pochi problemi. In assenza di questo soggetto, infatti, l'unico modo per condividere il quadro conoscitivo di riferimento è quello di partire molto dal basso, con una costruzione della cultura collettiva del problema, che non dia inizialmente nulla per scontato ed eviti le verità assolute. Occorre fare in modo che il possesso di informazioni cruciali da parte di qualcuno non sia interpretabile dagli altri come una barriera o uno strumento di potere nelle mani dei vari gruppi di pressione.

Una questione particolarmente difficile da risolvere riguarda, poi, il giusto equilibrio tra la complessità dell'elaborazione, che è fatalmente tanto indispensabile quanto fonte di esclusione e di opacità, e il livello di

accessibilità e generalizzazione. Questo è un problema con il quale si scontrano continuamente coloro che si sforzano di realizzare percorsi partecipati nella assunzione di decisioni: quanto più il modello vuole essere realistico e calibrato alla realtà, tale da fornire risposte operative valide, tanto più il suo grado di sofisticazione deve necessariamente aumentare fino a un punto che lo può rendere interpretabile solo dagli esperti medesimi.

Per risolvere la questione sembra consigliabile procedere a diversi livelli: ponendosi il problema di costruire una percezione collettiva condivisa e avvalendosi di strumenti che siano in grado di semplificare e rendere intelligibili, senza ovviamente banalizzarle, le tematiche in questione; favorendo, in uno stadio più avanzato, una trasparente assunzione di obblighi e impegni da parte dei diversi portatori di interesse e, dunque, con strumenti in grado di cogliere con maggiore precisione le conseguenze delle azioni e di esplorare con maggiore duttilità lo spazio delle alternative possibili.

#### **4.5. COMUNICAZIONE, ASCOLTO, CONFRONTO, DECISIONE**

Nelle osservazioni abbiamo visto come funziona il metodo tradizionale. L'approccio proattivo attribuisce una particolare importanza al momento della comunicazione e dell'ascolto. Le modifiche, che questi due momenti determinano, emergono già nelle primissime fasi del processo decisionale.

Prima della presentazione del progetto agli enti locali e ai rappresentanti della società civile, l'approccio proattivo prevede che siano svolte due importantissime indagini:

- la VIS (Valutazione di Impatto Sociale), nel quadro della quale assume particolare rilevanza l'individuazione degli *stakeholder* e la relativa valutazione dell'impatto che il progetto può avere su di loro;
- la VIA e/o VAS (Valutazione di Impatto Ambientale e/o Valutazione Ambientale Strategica), finalizzata a individuare le criticità e le principali ricadute dal punto di vista ambientale e territoriale

Si apre a questo punto il confronto negoziale con tutti gli *stakeholder* interessati. Il problema a questo punto è di riuscire a impostarlo in modo tale da creare le condizioni affinché si pervenga, con un livello di probabilità il più alto possibile, a un esito decisionale condiviso e consensuale. In primo luogo e ancor prima di iniziare il confronto vero e proprio, tutti gli attori che partecipano al tavolo di confronto si devono accordare sull'opportunità e utilità di prendere parte a una discussione e devono codificare il quadro sociale e istituzionale entro il quale i ruoli dei diversi attori sono definiti.

Il fine è quello di impostare, con il massimo della trasparenza e della pubblicità, il dibattito, fin dalla sua apertura, definendo norme di comportamento chiare e ispirate al principio della ragionevolezza, cui tutti dovranno poi attenersi durante il processo di negoziazione.

Tali regole del gioco permetteranno ad esempio di:

- disciplinare le modalità di partecipazione dei singoli *stakeholder* in ogni fase del processo e il tipo di poteri decisionali di cui essi sono in possesso;
- stabilire la durata di ciascuna sessione di discussione, al fine di tenere viva l'attenzione dei partecipanti ed evitare sessioni-fiume;
- definire il numero e la durata stessa degli interventi di ciascuno, per dare spazio a tutti ed evitare prevaricazioni;

- stabilire il livello di apertura al pubblico dei dibattiti (tema questo assai spinoso, considerato il rischio di trasformare le assemblee in tribune da cui svolgere comizi).

Dopo aver concluso la fase del confronto negoziale con gli *stakeholder*, viene il momento di trovare un accordo per avviare il progetto esecutivo e individuare il sito dove costruire l'insediamento.

Potrebbero, tuttavia, essersi manifestate durante il dibattito posizioni di veto non negoziabili da parte di uno o più attori tali da impedire il raggiungimento di una soluzione condivisa.

Come conviene comportarsi in conseguenza di una simile eventualità? A chi spetta prendere la decisione finale, specie nei casi di stallo decisionale? A oggi, sono stati sperimentati i seguenti metodi per risolvere il problema:

- *metodo consensuale*: consiste nel lasciare piena libertà e autonomia ai rappresentanti della comunità ospitante. O vi è pieno consenso all'insediamento da parte di questi o il progetto non si fa. Una forma estrema di questo metodo è il referendum popolare;

- *metodo autorizzativo*: prevede che il potere pubblico si impegni a fare tutto il possibile per pervenire a una soluzione condivisa, ma si riserva il diritto della decisione di ultima istanza;

- *metodo deliberativo*: il principio cardine su cui si fonda questo metodo è il superamento del concetto stesso di interesse particolare e l'individuazione di un interesse o bene comune, i cui contorni e il cui contenuto non sono definiti a monte, ma emergono a livello endogeno dal confronto fra le diverse posizioni in campo.

Il passo successivo all'adozione della decisione finale è quello di svolgere una campagna di comunicazione e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sugli aspetti peculiari del progetto, cercando di spiegarne la convenienza e l'utilità.

A campagna di informazione ultimata, si può procedere finalmente alla richiesta delle autorizzazioni alla costruzione dell'impianto previste dalla normativa.

#### **4.6. LA COMPENSAZIONE**

Negli ultimi anni, proprio in funzione di composizione del conflitto e di fluidificazione procedurale, la compensazione è venuta assumendo un'importanza particolare.

Varie sono le forme attraverso cui tali compensazioni possono manifestarsi nella pratica:

1. *incentivi economici*, sotto forma di denaro erogato direttamente ai singoli cittadini o per via indiretta all'amministrazione territoriale (Regione, Provincia o Comune), per essere successivamente ripartito fra gli enti locali o fra la stessa popolazione secondo criteri che tengano conto, ad esempio, della diversa esposizione al rischio o dell'impatto di cantieri e strutture logistiche;

2. *compensazioni di tipo occupazionale*, sotto forma, ad esempio, di accordi in virtù dei quali la società promotrice del progetto si impegna ad appaltare i lavori di costruzione dell'impianto per quanto possibile a ditte locali o ad assumere manodopera del luogo una volta ultimata l'opera;

3. *compensazioni in natura*, le quali si possono sostanziare ad esempio nella costruzione di strutture che risolvano problemi esistenti (costruzione di strade, scuole, verde pubblico, etc.) e incentivino l'aggregazione sociale (costruzione di campi sportivi, asili, case popolari, centri per gli anziani, etc.).

4. *compensazioni fiscali*, si tratta di una ipotesi poco sperimentata in Italia che presenterebbe il vantaggio di una ricaduta diretta sull'intera realtà territoriale interessata. C'è da rilevare che queste misure, pur agevolando la realizzazione degli interventi, in generale determinano una ulteriore incertezza sulla programmazione, quando non un aggravio di costi che spesso nulla hanno a che vedere con l'oggetto dell'intervento.

#### **4.7. IL RESPONSABILE DEL PROCESSO**

Ridefinire le varie fasi del processo sulla base del principio proattivo comporta anche valutare attentamente la scelta del soggetto che dovrà gestirlo, in quanto a lui è affidata gran parte della sua buona riuscita.

Dalle esperienze analizzate possono essere individuate diverse soluzioni:

- è l'amministrazione titolare territorialmente dell'intervento che si fa carico di gestire il processo partecipativo. Nel nostro Paese, in assenza di specifici interventi normativi, sembra essere la soluzione naturale stante l'attuale assetto dei poteri;

- è il soggetto attuatore dell'intervento che dovrà farsi carico dei momenti partecipativi affidandoli a soggetti tecnici esperti. E' questo il caso delle recenti decisioni assunte in Inghilterra;

- viene individuata una istanza tecnico-politica, cui ricondurre la gestione dei momenti di informazione, consultazione ed eventuale mediazione delle controversie. E' il caso dell'esempio francese o toscano.

Al riguardo si ritiene che non sia tanto importante chi gestisce il processo, quanto piuttosto avere la garanzia che avvenga secondo metodologie condivise, trasparenti e verificabili. Il problema non è chi ma, come si dirà nel punto successivo, la cultura che esprime.

#### **4.8. L'ACCOMPAGNAMENTO**

In considerazione del cambiamento culturale che impone l'assunzione della partecipazione nell'ambito del processo decisionale, si ritiene opportuno individuare una sede dedicata con il compito di accompagnare i responsabili del processo, questo almeno nella fase di sperimentazione necessaria a consolidare la nuova metodologia.

Il metodo partecipativo, infatti, non consiste in un generico coinvolgimento di generici rappresentanti di interessi. A garanzia dell'efficacia, la partecipazione deve essere un processo molto organizzato così da garantire tutti i soggetti coinvolti. Evidentemente questo comporta anche che siano chiari i criteri in base ai quali si verifica la rappresentanza e la rappresentatività dei soggetti coinvolti nel processo partecipativo. Tutto questo richiede grandi professionalità e, quindi, strutture dedicate.

***ALLEGATI***

## **ALLEGATO 1 - Comitato Interministeriale per la programmazione economica**

Il **CIPE (Comitato Interministeriale per la programmazione economica)**, sulla base degli indirizzi fissati dal Governo:

- stabilisce le linee generali di politica economico-finanziaria per la predisposizione dei documenti programmatici;
- elabora gli indirizzi delle diverse politiche settoriali, assicurandone, da un lato, il coordinamento con gli obiettivi occupazionali e di sviluppo, in particolare delle aree depresse, e verificandone, dall'altro, la coerenza con le politiche comunitarie;
- approva piani e programmi di investimento e assegna i relativi finanziamenti ai soggetti responsabili della attuazione;
- tiene conto, nelle proprie deliberazioni, dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi precedentemente programmati.

Il CIPE è competente, in via generale, su materie di rilevante valenza intersettoriale e su interventi con prospettive di medio-lungo termine, ovvero con significative implicazioni economico finanziarie; esamina, inoltre, su proposta del Ministro competente, altre questioni meritevoli di valutazione collegiale.

Il coordinamento del CIPE è demandato alla *Segreteria del Comitato interministeriale per la programmazione economica*, presso il *Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica* della *Presidenza del Consiglio*.

L'Ufficio centrale di segreteria del CIPE esercita le attività di segreteria del Comitato interministeriale per la programmazione economica, che comprende l'esecuzione di compiti operativi, di amministrazione, coordinamento e supporto per il CIPE e per le Commissioni e i Comitati che operano in tale ambito. A tal fine svolge attività di raccordo con le altre Amministrazioni. L'Ufficio si articola nei seguenti cinque Servizi:

- Servizio I per le risorse per le aree sottoutilizzate e per le iniziative di rilevanza comunitaria e internazionale;
- Servizio II per le attività produttive, la ricerca, la sanità e le politiche sociali;
- Servizio III per lo sviluppo sostenibile dell'ambiente e lo sviluppo della montagna;
- Servizio IV per le infrastrutture e le reti;
- Servizio V per il contenzioso del CIPE e gli affari legali.

Le delibere del CIPE comprendono:

- Direttive (esempio *Criteri e indicatori per l'individuazione e la delimitazione delle zone franche urbane*, 30 gennaio 2008);
- Documenti programmatici (esempio *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*, 22 dicembre 2006);
- Piani/Programmi (esempio *Approvazione, con prescrizioni, del Programma attuativo FAS nazionale "Programma Interregionale Energia Rinnovabile e Risparmio Energetico"*, 2 aprile 2008);

- Prezzi/Tariffe (esempio *Indicazioni tariffe autostradali, 27 dicembre 2002*);
- Riparto/Assegnazioni (esempio *Fondo per le aree sottoutilizzate ex art. 61 della L. F. 2003 assegnazioni per l'anno 2008, 27 marzo 2008*).

## **ALLEGATO 2 - Conferenza Stato-Regioni**

La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano opera per favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e quella delle Regioni e le Province Autonome, costituendo la "sede privilegiata" della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e il sistema delle autonomie regionali.

La conferenza Stato-Regioni:

- rappresenta, nell'ambito del processo di attuazione della riforma del titolo V della Costituzione, la sede di incontro tra le diverse posizioni dei soggetti istituzionali;
- è la sede dove il Governo acquisisce l'avviso delle Regioni sui più importanti atti amministrativi e normativi di interesse regionale;
- persegue l'obiettivo di realizzare la collaborazione tra Amministrazioni centrali e regionali e consente alle Regioni di partecipare alle scelte del Governo, nelle materie di comune interesse;
- si riunisce in una apposita sessione comunitaria per la trattazione di tutti gli aspetti della politica comunitaria, che sono anche di interesse regionale e provinciale.

L'attività della Conferenza Stato-Regioni si estrinseca in:

- pareri;
- intese;
- deliberazioni;
- accordi;
- raccordo, informazione e collaborazione Stato-Regioni;
- interscambio di dati e informazioni;
- istituzione di comitati e gruppi di lavoro;
- designazioni di rappresentanti regionali.

Il regolamento del CIPE, adottato con delibera n. 63/98 del 9 luglio 1998 in attuazione del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430, nel disciplinare la composizione del Comitato ha previsto la partecipazione del Ministro per gli affari regionali in qualità di presidente della Conferenza Stato-Regioni.

Inoltre, su parere della Conferenza Stato-Regioni, è stata introdotta la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni.

***ALLEGATO 3- Partecipazione e consenso per la realizzazione di opere e reti  
infrastrutturali -Rapporto predisposto per il Cnel da Nomisma***

(ottobre 2008)

## Premessa

Com'è noto, in Italia il processo di realizzazione delle opere infrastrutturali è lento e difficoltoso.

I problemi che si pongono sono noti da tempo. Il Rapporto CNEL sulla Finanza di progetto ne evidenzia alcuni: i tempi di realizzazione delle opere pubbliche, siano esse realizzate in modo convenzionale o in partenariato, sono troppo lunghi; le Amministrazioni sembrano procedere ognuna indipendentemente dall'altra e in conflitto con le altre, fuori da logiche di sistema; manca quasi sempre una cultura di standardizzazione, a guadagno di tempo, qualità e risorse; la ripartizione dei rischi sembra tendere sempre a caricare i rischi sul pubblico; l'indispensabile scelta delle priorità è a dir poco discutibile; si tende a procedere normando tutto, il contrario di ciò che dovrebbe accadere a fronte di una realtà sociale, economica e tecnica che cambia in continuazione e richiede risposte flessibili e competenti. Su tutto, in sintesi, prevale ciò che si usa chiamare il "rischio amministrativo", ossia il rischio rappresentato dalla imprevedibilità dei comportamenti complessivi della Pubblica Amministrazione.

In questo quadro, nell'ambito del processo decisionale ed attuativo delle opere infrastrutturali, alla ricerca del consenso degli stakeholder è dedicata, in Italia, un'attenzione molto marginale (o più legata a logiche di "gestione in emergenza" - o ex post - degli eventuali dissensi, sempre più numerosi), mentre in altri Paesi industrializzati la cultura (e la pratica) della partecipazione stanno evolvendo verso meccanismi che tendono a produrre un risultato finale positivo sull'efficacia ed efficienza del processo di modernizzazione dei Paesi stessi attraverso l'intervento sulle infrastrutture.

Da questa considerazione origina il lavoro che segue.

La ricerca parte dalla rilevazione degli effetti generati dai problemi che connotano la realizzazione delle opere infrastrutturali in Italia per poi retroagire su una delle cause (nella chiara consapevolezza che questa è una tra tante): la partecipazione debole degli stakeholder al processo decisionale ed attuativo.

È questo, effettivamente, un problema reale per il Paese, anche nella percezione degli operatori del settore? Quali esperienze ci mostrano gli altri Paesi a riguardo? C'è spazio per una inversione di tendenza in questo ambito? Quali sono i presupposti per tale cambiamento, quali le modifiche da introdurre al processo complessivo?

Queste sono le principali domande a cui il Rapporto ha teso a dare una risposta, per un primo passaggio verso un obiettivo intermedio (costruire, intorno ad un problema collettivo e alla ricerca delle sue possibili soluzioni, luoghi e momenti per una discussione inclusiva, organizzata secondo regole condivise ed entro tempi prestabiliti, sulla base di una informazione ampia e trasparente) che consideriamo una tappa indispensabile per il raggiungimento dell'obiettivo finale, ovvero la modernizzazione effettiva del Paese attraverso la realizzazione di infrastrutture.

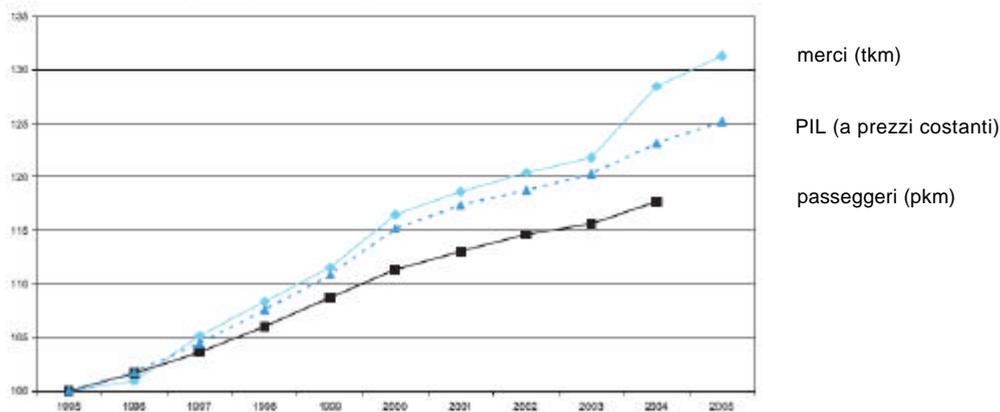
## Capitolo 1 – Inquadramento

### 1.1. La dotazione infrastrutturale italiana

Come è noto in letteratura, l'adeguatezza infrastrutturale, parametrata in base alla domanda di traffico espressa dal sistema-Paese, è condizione necessaria per la competitività di una nazione.

Dal punto di vista della crescita del trasporto merci e passeggeri, l'Italia non si discosta dall'andamento dell'UE 25 nel decennio 1995-2005: a livello comunitario, infatti, il trasporto di merci è aumentato in media del 2,8% annuo nel periodo, superando la crescita del PIL del 2,3% (a prezzi costanti). Il trasporto passeggeri è cresciuto ad un ritmo più lento (1,8%). Complessivamente, nel periodo 1995-2005 il PIL è cresciuto di 25 punti percentuali mentre il trasporto di merci di 31. Il trasporto passeggeri è cresciuto di 18 punti percentuali tra il 1995 e il 2004, contro un incremento del PIL del 23% nello stesso periodo.

**Figura 1.1.1 – UE: evoluzione del trasporto merci e passeggeri a confronto con il PIL a prezzi costanti – Anni 1995-2004 (1995=100)**



Fonte: DG Energy and Transport, 2007

Il fenomeno è dovuto a diversi fattori: le trasformazioni nella struttura e nella localizzazione dell'industria manifatturiera, il cambiamento nei metodi di produzione e la domanda di trasporto *just in time*, l'esigenza crescente di mobilità dei lavoratori nel settore terziario, la crescita generale del numero di proprietari di autovetture, l'aumento del reddito e la diversa gestione del tempo libero.

Ma, se confrontata ai paesi dell'UE 15, l'Italia sconta indici di dotazione infrastrutturale in rapporto al PIL ben inferiori alla media sia per la rete autostradale che ferroviaria, come pure un indice di accessibilità

inferiore a quello delle economie maggiori.

**Tavola 1.1.1 – Indici di dotazione di alcune tipologie infrastrutturali su scala europea (media UE15=100) – Anno 2005**

Stati membri	Dotazione infrastrutture (in rapporto al PIL)		Accessibilità*	
	Autostrade	Ferrovie	Stradale	Ferroviaria
Austria	131,1	144,9	102,6	86,5
Belgio	112,4	74,7	159,5	165,0
Danimarca	91,5	86,0	50,7	50,7
Finlandia	69,5	239,5	14,3	13,5
Francia	113,3	119,1	101,7	104,6
Germania	95,6	117,4	145,4	138,8
Grecia	37,4	107,0	21,1	17,4
Irlanda	16,5	99,4	20,6	20,1
<b>Italia</b>	<b>91,5</b>	<b>73,0</b>	<b>82,2</b>	<b>72,1</b>
Lussemburgo	89,0	68,6	175,0	150,0
Paesi Bassi	93,7	37,2	142,5	153,9
Portogallo	236,5	129,8	31,3	21,4
Regno Unito	38,1	58,0	83,8	86,5
Spagna	258,5	107,6	34,6	30,8
Svezia	96,9	226,1	16,3	20,1
UE 15	100,0	100,0	100,0	100,0

\* Misura dell'efficacia degli interscambi e della qualità del servizio di un sistema di trasporto nel suo complesso.

Fonte: elaborazione Confindustria su dati Eurostat, 2006

L'Italia allo stesso tempo si posiziona tra i Paesi europei a maggiore densità automobilistica, con 60 autovetture per abitante nel 2007 contro le 57 della Germania, le 51 di Regno Unito e Austria e le 46 della Spagna<sup>1</sup>.

Il confronto più approfondito con alcuni tra i principali Paesi europei<sup>2</sup> evidenzia una crescita minima della dotazione infrastrutturale italiana negli ultimi 25 anni, che tuttavia non allontana particolarmente il Paese dalla dotazione media per abitante e per kmq, ad esempio, della Francia, e che supera di gran lunga i valori del Regno Unito.

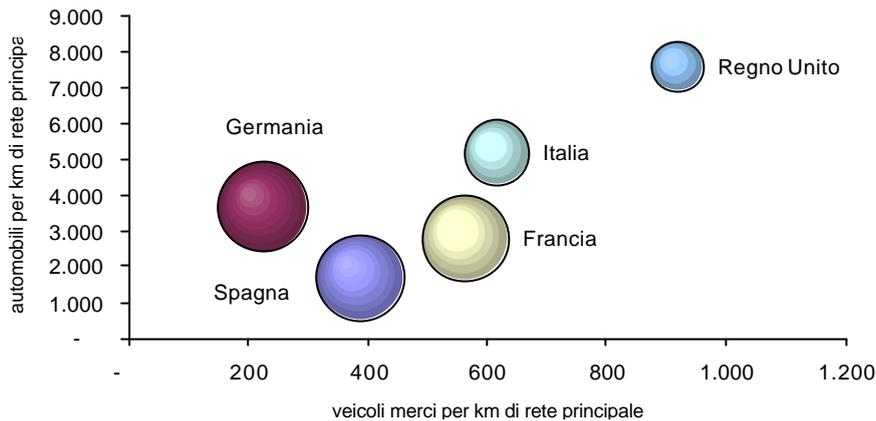
La criticità in capo al Paese riguarda soprattutto il grado di congestione della rete: dal 1990 il numero di veicoli merci per km di rete principale (autostrade e strade a grande scorrimento) è aumentato del 61,8%, dato che rappresenta la pressione maggiore sulla rete nei cinque Paesi considerati. In Spagna, ad esempio, grazie al massiccio sviluppo della rete infrastrutturale negli ultimi 25 anni, a fronte di un incremento dei veicoli dell'89,4%, la pressione sulla rete degli ultimi 15 anni è diminuita (-22,3%). La stessa dinamica accomuna la Francia, dove a fronte di una crescita del 29,7% dei veicoli commerciali, la pressione sulla rete è diminuita del 18,1%.

<sup>1</sup> Si veda la tavola B.1 nell'Appendice statistica al Capitolo 1.

<sup>2</sup> Germania, Spagna, Francia, Italia e Regno Unito.

Lo stesso trend può essere descritto per il traffico privato: il numero di veicoli per km sulla rete italiana è aumentato del 47,7% nel decennio 1980-1990 e del 17,3% nei 15 anni dal 1990 al 2005. Il dato è di gran lunga superiore a quello degli altri Paesi: si segnala in particolare il caso della Spagna in cui il numero di autovetture per km di rete ha subito un ridimensionamento pari a oltre il 30% negli stessi periodi, pur a fronte di un aumento consistente di veicoli (rispettivamente 55% e 23,9%).

**Figura 1.1.2. Congestione della rete principale in alcuni tra i principali paesi europei, anno 2005**



\* La dimensione della bolla rappresenta la lunghezza della rete principale (cfr. Tav. 1.1.1).

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Ministero delle Infrastrutture 2007 e DPEF 2008-2012

Con riferimento alla dotazione ferroviaria, l'Italia nei 15 anni dal 1990 al 2005 è riuscita ad incrementare i passeggeri-km solo del 3%, contro il 39% della Spagna e del Regno Unito e oltre il 20% di Francia e Germania.

I dati Eurostat relativi al traffico Alta Velocità evidenziano per l'Italia una crescita dei passeggeri dal 2000 al 2006 pari al 75% e una quota di traffico totale pari al 19%, dato inferiore a Francia (57%), Spagna (38%) e Germania (28%).

## 1.2. Programmazione nazionale e fabbisogno finanziario

Non si può ignorare come per l'Italia la tabella di marcia per la realizzazione delle infrastrutture previste si scontri con i noti vincoli finanziari.<sup>3</sup>

La discrasia tra costo di realizzazione e risorse disponibili è evidente se si riportano i dati contenuti nei documenti di programmazione nazionale.

<sup>3</sup> Il paragrafo presenta dati e informazioni di fonte Allegato Infrastrutture al DPEF 2008-2012 e Allegato Infrastrutture al DPEF 2009-2013 che costituiscono l'aggiornamento del Programma Infrastrutture Strategiche (PIS) deliberato con Legge Obiettivo nel 2001.

- L'Allegato Infrastrutture al DPEF 2009-2013 riassume la consistenza delle opere approvate dal Cipe fino al 2008. Rispetto al DPEF dell'anno precedente le nuove valutazioni ministeriali stimano un fabbisogno complessivo passato da 98 a 115,5 miliardi di euro, con una copertura disponibile sul costo pari rispettivamente a 54 e 52%.

Concorre alla nuova valutazione anche la consistente rimodulazione dei costi degli interventi proposti dalle Regioni nell'ultimo triennio, il cui aggiornamento rispetto al DPEF 2005-2008 indica un aumento del costo complessivo pari all'85,7%.<sup>4</sup>

- Il valore del Piano Decennale Infrastrutture Strategiche deliberato dal Cipe nel dicembre 2001 e pubblicato nei Documenti di Programmazione Economica e Finanziaria degli anni seguenti è attestato su un importo di 174 miliardi di euro; di questi il Cipe al 2008 ha approvato 115 miliardi di euro. Rispetto al Piano, le disponibilità finanziarie ammontano a 60 miliardi con un fabbisogno da reperire di 114 miliardi, pari al 65% del costo totale.
- Per le opere da cantierare nel prossimo triennio, sono stati stanziati fondi per circa 46 miliardi di euro relativi ai maggiori assi ferroviari, agli interventi FS e ANAS, al Ponte sullo Stretto e alla Legge Obiettivo (schemi idrici, metropolitane e aree urbane, porti e interporti).<sup>5</sup>

In particolare, è previsto un contributo a carico della finanza pubblica pari a 18 milioni di euro per le opere di Legge Obiettivo e un contributo di risorse private e comunitarie pari a 37,62 milioni.

- Le esigenze finanziarie avanzate da Anas e da RFI per le opere non comprese nella Legge Obiettivo e relative alle attività di sviluppo e manutenzione della rete stradale e ferroviaria sono pari rispettivamente a 12,2 e 18 miliardi di euro per il periodo 2008-2011.

Tra le questioni più interessanti circa la ripartizione dei fondi vi è quella che riguarda gli stanziamenti disponibili per le opere da avviare entro il prossimo triennio e che saranno realizzate nel medio termine. La limitata disponibilità dei fondi per le opere strategiche apre infatti la questione della priorità con riferimento alla **ripartizione territoriale**. In Italia infatti esiste sia una ben nota "questione meridionale" (che attiene alla diminuzione del gap infrastrutturale) che una "questione settentrionale" (che attiene alle necessità di efficientamento del sistema tramite la diminuzione della congestione su reti e nodi).

La programmazione infrastrutturale nel 2007 vede tra le opere da avviare la concentrazione delle risorse nelle piattaforme transnazionali del Nord (in coincidenza dei corridoi transeuropei e nazionali), procedendo in questo modo ad una divaricazione del gap esistente tra nord e sud. Si tratta di circa 70 opere prioritarie, con un fabbisogno medio da reperire pari a circa un terzo del costo totale stimato (35,7%)<sup>6</sup>. Il 63% dello stanziamento totale di risorse è destinato al Nord, di cui è stato reperito circa il 60%. Il fabbisogno residuo del Nord pesa sul fabbisogno totale per circa il 70%.<sup>7</sup>

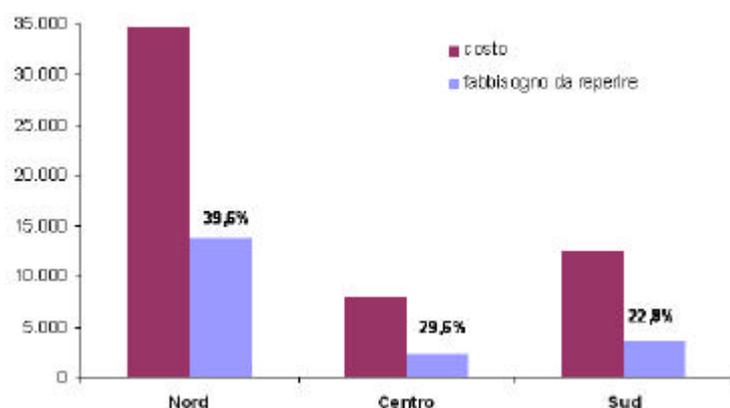
---

<sup>4</sup> Cfr. tavola B.17 nell'Appendice statistica.

<sup>5</sup> Cfr. tavola B.19 nell'Appendice statistica.

<sup>6</sup> I conteggi fanno riferimento alle sole infrastrutture di trasporto. Non considerano le opere legate agli schemi idrici e all'edilizia e altre opere prioritarie non direttamente connesse al sistema logistico

**Figura 1.2.1 - Opere da avviare\* entro il 2012: costo complessivo e quota di fabbisogno da reperire (in mio di euro e in % sul costo)**



\* Solo infrastrutture di trasporto.

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Ministero delle Infrastrutture 2007 e DPEF 2008-2012

### 1.3. Le tempistiche e i costi di realizzazione delle grandi opere

L'attività dell'Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER)<sup>8</sup> sugli interventi prioritari inseriti negli Accordi di Programma Quadro (APQ)<sup>9</sup> costituisce la fonte istituzionale per la valutazione del rispetto dei tempi e costi delle opere infrastrutturali.

L'Unità monitora la performance dell'iter di realizzazione di 256 progetti attraverso:

- l'analisi delle tempistiche di realizzazione e dei costi;
- la rilevazione delle eventuali criticità attuative;

delle tre ripartizioni nord, centro e sud.

<sup>7</sup> Nell'Appendice statistica si riportano in dettaglio i dati della programmazione nazionale suddivisa per ripartizione territoriale.

<sup>8</sup> L'UVER afferisce al Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico e, insieme all'Unità di Valutazione (UVAL), fa parte del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici. L'attività di verifica per il 2007 ha riguardato un campione di 289 interventi, così selezionati: 1) Interventi ricadenti nei settori strategici degli assi prioritari 1,4 e 6; 2) costo superiore a 5 milioni di euro; 3) localizzazione nelle regioni Obiettivo 1.

<sup>9</sup> L'Accordo di Programma Quadro (APQ) costituisce lo strumento attuativo dell'Intesa Istituzionale di Programma e rappresenta uno strumento prioritario per la programmazione delle risorse nazionali e regionali per lo sviluppo territoriale (legge n. 662/1996, art. 2, comma 203). Soggetti sottoscrittori dell'APQ sono i Ministeri, le Regioni e Province autonome nonché le società e gli Enti che realizzano infrastrutture nel territorio nazionale (es. ANAS, RFI, ENAC, ENAV, Autorità portuali). Soggetti attuatori, oltre ai sottoscrittori, sono gli Enti Locali, altri soggetti pubblici e, in alcuni casi, anche soggetti privati. L'Accordo è vincolante per tutti i soggetti che vi partecipano.

- gli indicatori di *governance* e di criticità complessiva degli interventi.<sup>10</sup>

### 1) I tempi e i costi

L'analisi della tempistica media degli interventi inseriti negli APQ nel periodo 2006-2007 evidenzia che l'intera realizzazione richiede un periodo complessivo di 3.574 giorni, corrispondenti a circa 10 anni. Di questi la progettazione richiede 1.687 giorni corrispondenti a 4,6 anni, la realizzazione dei lavori richiede 1.887 giorni corrispondenti a 5,2 anni e i tempi burocratici ammontano complessivamente a 1.066 giorni (30% del tempo totale).

L'analisi relativa alla durata complessiva degli interventi evidenzia che la maggior parte dei progetti è sottoposta ad uno slittamento consistente dei tempi: circa il 50% presenta una data di fine lavori ritenuta non attendibile, con ritardi medi che si aggirano su 458 giorni. In tale conteso, gli interventi FAS<sup>11</sup> evidenziano ritardi minori rispetto alle altre categorie: 380 giorni in media rispetto ai 511 degli interventi "Altre delibere" ed i 484 dei "No FAS").

**Tavola 1.3.1 - Ritardi medi per tipologia di fonte di finanziamento (in giorni) – Anno 2006/2007**

Intervento	Ritardi medi (gg)
FAS	380
Altre delibere*	511
No FAS	484
Totale (media)	458

\* Le fonti di finanziamento *Altre delibere* riguardano delibere CIPE antecedenti l'istituzione del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS).

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER), 2007

Il 10% circa degli interventi monitorati è stato annullato o sospeso: questo accade più frequentemente nella fase di progettazione (68% dei casi). L'UVER attribuisce l'elevata incidenza sul totale di interventi annullati e sospesi a casi di scarsa solidità progettuale o all'esistenza di procedure di rimodulazione del progetto non omogenee e, in alcuni casi, troppo discrezionali.

La realizzazione dei progetti FAS<sup>12</sup> presenta un iter progettuale più efficiente rispetto ai progetti finanziati da altre fonti: l'aumento dei costi registrato dagli 11 progetti FAS è pari al 29% del costo totale, mentre per i progetti finanziati da altre fonti gli aumenti percentuali si assestano sul 34% (interventi "Altre Delibere").

### 2) Le criticità attuative

<sup>10</sup> Per maggiori dettagli sulla metodologia si veda: Ministero dello Sviluppo Economico (2007).

<sup>11</sup> Il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), istituito con Legge Finanziaria 2003 e modificato con Legge Finanziaria 2007, è lo strumento di finanziamento – con risorse aggiuntive nazionali – delle politiche di sviluppo per le aree sottoutilizzate del Paese. In tali aree queste risorse si aggiungono a quelle ordinarie e a quelle comunitarie e nazionali di cofinanziamento.

<sup>12</sup> Si veda in Appendice il dettaglio della variazione dei costi per tipologia di finanziamento (interventi FAS, Altre delibere CIPE e No FAS).

Gli ostacoli operativi che i progetti riscontrano nell'iter della realizzazione sono di varia e riguardano sostanzialmente: le tempistiche relative alle autorizzazioni, le criticità finanziarie, problemi di incompletezza o carenze del progetto, redazione e approvazione di perizie di variante, inadeguatezza tecnica e/o inerzia ente attuatore; interferenze con altre infrastrutture o attività in corso; indisponibilità del sito o degli immobili oggetto dell'intervento; difficoltà tecniche in fase esecutiva; espropri; contenziosi in fase esecutiva o in fase di affidamento lavori; e più generalmente cause di forza maggiore o cause impreviste.

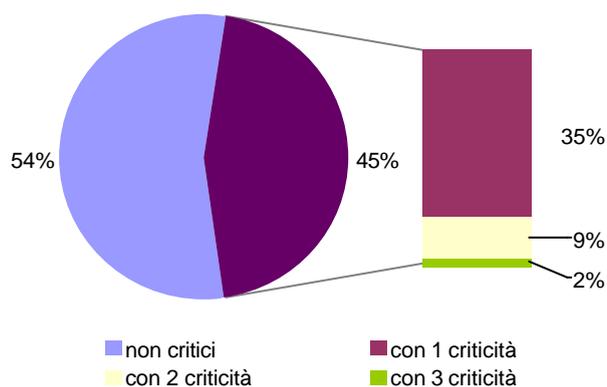
Il monitoraggio riferisce come la presenza di tali criticità freni il 45,3% degli interventi; di questi il 35% presenta una sola criticità di attuazione, mentre l'11% ne presenta più di una.

I problemi riscontrati con più frequenza sono riconducibili, da una parte, a criticità finanziarie (oltre 1 caso su 5) e, dall'altra, ad una mancata condivisione del progetto: tali circostanze danno origine a ritardi superiori ai 12 mesi nel 10,3% dei casi.<sup>13</sup>

Le problematiche finanziarie attengono in particolare a carenze di copertura, imputabili a rimodulazioni dei progetti per aumenti del costo e/o modifiche delle fonti di copertura; ovvero a difficoltà nei flussi di finanziamento, a causa dell'inadeguatezza delle strutture amministrativo-contabili degli Enti promotori.

Le difficoltà che scaturiscono dalla mancanza di una piena condivisione del progetto riguardano generalmente il mancato o ritardato rilascio delle autorizzazioni previste (11,7% dei casi), l'incompletezza della progettazione (11%), le criticità finanziarie, interferenze e varianti, elementi che possono portare ad uno stato di inerzia dell'iter. In alcuni casi si registra anche l'inadeguatezza tecnica dell'ente attuatore (8,3%), che comporta un ritardo medio superiore a 6 mesi. Frequentemente dietro a questo tipo di criticità si cela una scarsa condivisione del territorio sul progetto che condiziona anche l'operatività istituzionale in merito.

**Figura 1.3.1 – Interventi per classi di criticità attuativa (distribuzione percentuale)**



Fonte: Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER), 2007

<sup>13</sup> Per il dettaglio, si veda la tavola B.27 in Appendice statistica.

### 3) La valutazione sulla governance

La performance dei meccanismi di *governance* dei lavori pubblici è un dato particolarmente sensibile nel sistema istituzionale. Dai risultati del monitoraggio dell'UVER, la *governance* alla base della realizzazione degli interventi risente della definizione non ottimale del sistema di gestione e controllo, dal quale scaturisce un quadro incerto circa la corretta assegnazione delle responsabilità.

I limiti operativi che caratterizzano gli enti decisori e che richiedono molto tempo per il superamento - o condannano il progetto all'inerzia - suggeriscono la necessità di rendere effettivo l'esercizio di potere decisionale da parte dei soggetti coinvolti. Dal monitoraggio emerge infatti che l'elemento che accomuna interventi che presentano costi, sia aumentati che diminuiti, risiede nell'incertezza delle procedure di riprogrammazione e rimodulazione dei progetti. La criticità in questo caso è riconducibile all'assenza di un chiaro indirizzo che ad oggi nel sistema italiano porta, come già accennato, ad una quota fisiologica di annullamento o sospensione degli interventi pari al 10%.

Anche ANCE monitora il processo di realizzazione delle grandi opere, selezionate secondo alcune tipologie<sup>14</sup>. Le 196 opere monitorate hanno un importo complessivo a base d'asta pari a 25,8 miliardi di euro.

I risultati del monitoraggio confermano le dinamiche già segnalate a carico delle opere inserite nei progetti APQ:

- i tempi mediamente necessari per la fase di progettazione sono di circa:
  - 4 anni e 6 mesi (1.591 giorni) per le opere di importo inferiore ai 50 milioni di euro;
  - 6 anni (2.137 giorni) per le opere di importo superiore;

I casi di maggiore dilazione dei tempi riguardano le opere minori (di importo inferiore a 10 milioni di euro) e le grandi opere (da 100 a oltre 500), la cui fase progettuale dura rispettivamente 2.375 giorni e oltre 2.200 giorni.

Come già rilevato nel monitoraggio UVER, le **criticità maggiori** sono imputabili alla fase di perfezionamento del processo autorizzativo, alla definizione e condivisione delle priorità (elementi riscontrati in quasi la metà delle opere del campione con importo superiore ai 50 milioni di euro), alla difficoltà nel reperimento dei finanziamenti e ai tempi di svolgimento della Conferenza dei Servizi sul progetto definitivo.

---

<sup>14</sup> Il documento ANCE riporta i criteri di selezione delle opere monitorate:

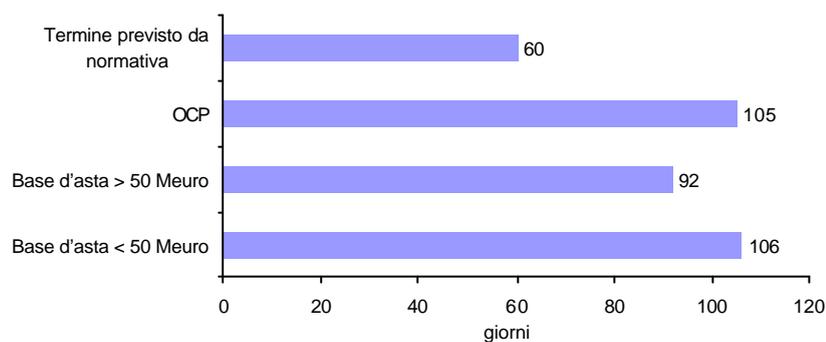
- costo dell'intervento: sono definite "grandi opere" quelle con importo a base d'asta uguale o superiore a 10 milioni di euro;
- tipologia dell'opera: non sono prese in considerazione: a) le opere di edilizia residenziale; b) gli interventi di tipo prevalentemente tecnologico/impiantistico e/o complementare, anche se inerenti a infrastrutture stradali, ferroviarie, ecc.; c) non sono presi in considerazione gli interventi di manutenzione e restauro.
- una stratificazione geografica e tipologica del campione rappresentativa dell'universo di riferimento.

La tavola B.32 in Appendice descrive in sintesi la consistenza numerica e finanziaria delle opere considerate. Per approfondimenti si veda: ANCE (2008).

Con riguardo al confronto delle tempistiche per tipologia di opera, ANCE individua un punto sensibile nella durata media della gare d'appalto relative alle infrastrutture stradali (386 giorni in media) e idriche (315).

La durata della **fase di scelta del contraente** a seguito della gara sembra proporzionale alla dimensione dell'intervento. Infatti, se per le opere di importo inferiore ai 50 milioni di euro la fase di gara dura mediamente 8 mesi, per le opere di importo maggiore la durata della fase sale a 1 anno e 2 mesi. Nel sistema italiano presenta certa criticità la **fase di consegna dei lavori**, relativa alla sottoscrizione del contratto con il soggetto affidatario: il tempo massimo occorrente per tale adempimento viene stabilito dalla legge in 60 giorni, a seguito dei quali l'Ente appaltante ha altri 60 giorni per l'approvazione. Per le diverse classi di importo il tempo medio per la sottoscrizione del contratto viene ampiamente superato (106 e 92 giorni, rispettivamente, per le opere di importo inferiore e superiore ai 50 milioni di euro).<sup>15</sup>

**Figura 1.3.2 – Fase di consegna dei lavori: tempo intercorrente tra aggiudicazione e stipula del contratto, per importo a base d'asta (in milioni di euro)**



Fonte: ANCE, 2008

Per la **fase di realizzazione dei lavori**, il ritardo medio accumulato nella fase di cantiere è quantificabile in 292 giorni (circa 9 mesi), pari al 43,2% del tempo contrattuale. Le maggiori criticità sono a carico dei corridoi stradali, che presentano uno scostamento pari al 64,8% per le opere inferiori ai 50 milioni di euro, e dei sistemi urbani (70,4% per le opere superiori ai 50 milioni).

Il dato medio trova conferma, in particolare, nelle opere stradali e ferroviarie, di importo inferiore ai 50 milioni di euro, che risentono in modo maggiore di varianti in corso d'opera che rendono necessarie dilazioni anche sensibili dei tempi contrattuali.

**Tavola 1.3.2 – Cause di ritardo nell'avanzamento lavori per la necessità di ricorrere a varianti in corso d'opera (incidenza % sul totale)**

Cause	Incidenza sul totale varianti
Cause impreviste e imprevedibili	26%
Sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari	22%

<sup>15</sup> Si veda anche la tavola B.30 nell'Appendice statistica.

---

Errori nel progetto esecutivo	14%
Esigenze di miglioramento dell'opera, per circostanze sopravvenute e imprevedibili	13%
Imprevisti geologici	11%
Rinvenimenti imprevisti	10%
Nuovi materiali e tecnologie utilizzabili	4%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

---

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati ANCE, 2008

## ***Capitolo 2 – I conflitti nella realizzazione di infrastrutture***

### **2.1. I principali ostacoli alla realizzazione di infrastrutture nella percezione degli operatori**

#### **2.1.1. Premessa**

Il tema dei conflitti nella realizzazione di infrastrutture in Italia è stato sviluppato, nell'ambito del presente studio, attraverso un approccio di ricerca "misto", che ha combinato una parte consistente di ascolto di esperienze ed opinioni di diversi operatori, stakeholder e rappresentanti istituzionali con un'analisi delle principali esperienze realizzate o in corso di realizzazione segnalate dai testimoni privilegiati come rilevanti per la gestione del consenso in relazione alla programmazione ed attuazione di opere pubbliche.

Il panel degli intervistati ha compreso i seguenti testimoni privilegiati:

- Piero ANTONELLI, Direttore Generale dell'UPI – Unione delle Province d'Italia;
- Gianni BIAGI, Assessore Pianificazione del Territorio, Edilizia Privata, Centro Storico - S.I.T. – Comune di Firenze; (ANCI);
- Emilio BROGI, Capo Segreteria del Ministro delle infrastrutture;
- Cristiano CANNARSA, Responsabile Direzione Infrastrutture – Cassa Depositi e Prestiti;

- Paolo CARCASSI, UIL;
- Stefano COLOTTI, CISL;
- Antonio FILIPPI, CGIL;
- Stefano GRANATI, Condirettore Generale ANAS;
- Nicola GRECO, CEO Permasteelisa;
- Gian Maria GROS PIETRO, Presidente Autostrade;
- Francesco GROTTI, , Responsabile marketing e vendite Rail Traction Company (RTC) SpA;
- Giuseppina GUALTIERI, Presidente Aeroporto di Bologna SPA (SAB);
- Emanuele LUDOVISI, Vice Direttore Generale Aeroporti di Roma SpA;
- Domenico MAZZAMURRO, Direttore Generale AcaM – Agenzia Campana per la Mobilità Sostenibile;
- Giuseppe MELE, Vice Direttore Area Impresa e Territorio Confindustria;
- Gian Luigi MONTORSI, Amministratore Delegato Brulli Energia;
- Mauro MORETTI, Amministratore Delegato Ferrovie dello Stato;
- Alfredo PERI, Presidente Federmobilità e Assessore Trasporti Regione Emilia-Romagna;
- Alessandro RICCI, Presidente UIR e Presidente Interporto di Bologna SpA;
- Cristina RICCI, UGL;
- Luigi ROBBA, Segretario Generale Assoport;;
- Giuseppe ROSA, Direttore Area Mezzogiorno Confindustria;
- Alfonso ROSSI BRIGANTE, Capo di Gabinetto Ministro Attività produttive;
- Luigi ROTH, Presidente Terna;
- Andrea SALEMME, Amministratore Delegato TAV;
- Chicco TESTA, Presidente Roma Metropolitane e Presidente Comitato Scientifico Associazione Pimby;
- Edoardo ZANCHINI, Responsabile Energia Legambiente.

Le principali questioni trattate nell'ambito delle interviste hanno riguardato<sup>16</sup>:

- gli ostacoli maggiormente ricorrenti che hanno generato interferenze (e quindi causato ritardi) nella realizzazione di infrastrutture in Italia;
- la rilevanza del tema "conflitti" (e la corrispondente necessità di lavorare sul consenso) in questo contesto;
- le possibili soluzioni a tale problema;
- il ruolo che il CNEL potrebbe ricoprire nell'ambito di un nuovo scenario "virtuoso" di gestione del consenso in Italia.

Le pagine che seguono presentano una sintesi ragionata delle principali questioni emerse; nel delineare le proposte per la soluzione dei problemi riscontrati nel corso dell'analisi gioca naturalmente un ruolo rilevante anche l'esperienza pluriennale maturata da Nomisma nello studio delle caratteristiche e dell'evoluzione del settore.

## **2.1.2. Gli ostacoli alla realizzazione di infrastrutture in Italia**

Le riflessioni effettuate nella prima parte del documento evidenziano con chiarezza la presenza di difficoltà nella realizzazione di infrastrutture in Italia.

Le interviste realizzate con la platea dei testimoni privilegiati selezionati per il progetto sono servite, in primo luogo, per capire le ragioni di tali difficoltà e per verificare quanto il presupposto del lavoro di ricerca, ovvero la rilevanza del tema "conflitti" nella filiera realizzativa relativa alle opere infrastrutturali, fosse effettivamente tale e, di conseguenza, come si potesse agire per sciogliere tale nodo.

Il quadro che emerge, seppur con le inevitabili differenze di percezione ed esperienza dei singoli intervistati, è certamente complesso ma per molti versi univoco, nel senso che i problemi che affliggono il settore sono numerosi e vari, ma, soprattutto, tendono a toccare i presupposti dell'intervento pubblico per lo sviluppo del Paese, di cui i vincoli più puntuali diventano un evidente derivato.

In altre parole, nel corso delle interviste è emersa con forza la necessità di una politica integrata e coerente per la realizzazione e la modernizzazione del quadro infrastrutturale italiano e che questa iniziativa si dimostri in grado sia di individuare le priorità (data la evidente scarsità delle risorse disponibili con la finanza pubblica e il deficit di credibilità nella capacità di attrazione della finanza privata), sia di avviare percorsi di recupero dei molti ritardi infrastrutturali e sia di gestire in modo efficace il consenso delle amministrazioni locali e della pubblica opinione.

---

<sup>16</sup> Nell'Allegato al Capitolo 2 si riporta la traccia di questionario utilizzato per le interviste.

I due principali ostacoli alla realizzazione di infrastrutture in Italia, da cui originano problemi più specifici, sono:

1. L'incapacità (o la debole volontà) della Pubblica Amministrazione (nelle sue diverse articolazioni) di realizzare una programmazione efficace (ossia in grado di garantire la fattibilità di progetti preventivamente discussi e valutati, sui quali vi sia già il pieno consenso delle Amministrazioni competenti) per lo sviluppo del territorio e quindi per la realizzazione di infrastrutture adeguate al raggiungimento degli obiettivi generali e specifici che da ciò derivano. Il documento CNEL sulla Finanza di progetto (2008) sottolinea come

*“...il punto centrale resta comunque la capacità di programmazione della PA in senso stretto, indispensabile per la creazione di una disciplina verticale e orizzontale di riferimento. È questo il nodo che, nonostante le modifiche apportate, deve ancora essere risolto. La programmazione triennale dei lavori pubblici, di cui all'art. 128 del codice degli appalti, in quanto strumento specifico e di settore, dovrebbe essere campo elettivo per una discrezionalità tecnica e pertanto preceduta da appositi studi di fattibilità. Conoscendo le ristrettezze di bilancio delle PA, le probabilità che questa realizzi una documentazione seria e completa non sono molte e comunque si misurano sulla capacità in senso lato dell'amministrazione a programmare.*

*...su tutto prevale ciò che si usa chiamare il “rischio amministrativo”, ossia il rischio rappresentato dalla imprevedibilità dei comportamenti complessivi della Pubblica Amministrazione. Al rischio amministrativo elevato consegue la realizzazione di opere solo a costo più elevato, che i cittadini pagano tre volte sotto forma di maggiori tasse, di maggior debito pubblico e fruendo dei benefici con intollerabile ritardo”.*

I temi emersi dalle interviste, che tendono a connotare la questione della scarsa qualità della programmazione, fanno particolare riferimento a:

- la debolezza di “scelte” effettive circa le priorità dell'intervento pubblico (“...l'indispensabile scelta delle priorità è a dir poco discutibile...”, CNEL, Finanza di progetto), che si sostanzia nell'applicazione di una logica prevalentemente politica dove la valutazione tecnica sul ruolo dell'infrastruttura assume un ruolo estremamente limitato. Questo impatta in modo negativo sull'attrattività del Sistema Italia per gli investitori internazionali;
- la non esplicitazione del “punto di arrivo” e quindi dei risultati che si intendono ottenere attraverso l'intervento e la corrispondente mancanza di una cultura dell'*accountability*, cioè di modalità di azione orientate a principi di apertura, trasparenza, partecipazione, responsabilità ed efficacia;
- la mancanza di analisi della fattibilità delle opzioni di intervento (effetto “annuncio” senza effettiva esplorazione dei vincoli e delle opportunità della singola scelta) e il deficit conoscitivo della Pubblica Amministrazione: gli studi di impatto predisposti dal proponente risultano spesso

insoddisfacenti, perché imprecisi, e quindi forniscono una base conoscitiva debole per l'Amministrazione. Questo produce effetti rilevanti sul rapporto tra l'Amministrazione e gli interessati. Accade spesso, infatti, che i comitati dei cittadini commissionino studi e soluzioni alternativi a quelli predisposti dall'Amministrazione e, su questa base, contestino la fondatezza tecnica del progetto stesso, ancor prima che l'opportunità delle scelte in esso prefigurate;

- il deficit procedurale: la fase di messa a fuoco dei problemi è spesso inesistente, non sono chiaramente individuati responsabilità e tempi, il potere decisionale o non c'è, o è troppo "magmatico"; le opere e gli interventi compensativi non sono individuati o risultano poco incisivi, la mancanza di regole fa sì che il processo decisionale, per quanto riguarda la fase progettuale, assuma forme e dinamiche diverse a seconda dei luoghi, e che gli esiti della sua gestione dipendano fortemente dalla capacità delle singole amministrazioni di gestire e risolvere il conflitto;
  - la debole integrazione tra "livelli" territoriali (nazionale, regionale, locale) e tra settori (sia all'interno del comparto "infrastrutture" che tra questo e altri settori quali, ad esempio, lo sviluppo industriale o l'ambiente). È parere del CNEL che *"...le Amministrazioni sembrano procedere ognuna indipendentemente dall'altra e in conflitto con le altre, fuori da logiche di sistema.."*;
  - l'inattendibilità del budget per gli investimenti pubblici e i costi delle opere pubbliche che *"...sembrano essere in Italia ben più alti che altrove.."* (CNEL, Finanza di progetto);
  - la scarsa attenzione alla variabile "tempo". Come rileva Il documento CNEL sulla Finanza di progetto *"... i tempi di realizzazione delle opere pubbliche, siano esse realizzate in modo convenzionale, siano esse realizzate in partenariato, sono troppo lunghi."*;
  - la marginalità dello sforzo dedicato alla diffusione dell'informazione ai territori circa i vantaggi dell'infrastruttura (o, nella peggiore delle ipotesi, la scarsa affidabilità dell'informazione diffusa);
  - il deficit partecipativo: la fase di informazione è scarsamente strutturata, la pubblicazione dei dati e delle informazioni che interessano il pubblico è insufficiente, è insoddisfacente la canalizzazione degli interessi nell'ambito delle strutture procedurali comunque previste dalla normativa vigente e, se gli interessi "forti" trovano spesso un loro canale di comunicazione con il potere pubblico, non altrettanto può dirsi per gli interessi "deboli". D'altra parte, non esistono norme che assicurino la partecipazione del pubblico alla definizione e realizzazione di un'opera pubblica.
2. Il groviglio istituzionale, di cui il Titolo V rappresenta l'esempio più rilevante, ed il caos normativo e procedurale che connotano sia la fase decisionale che quella attuativa e che impattano sui tempi e quindi sui costi dell'opera determinando:
- l'iper-regolamentazione, dovuta ad una pluralità di leggi che incidono sulle procedure e le rendono più difficoltose anche quando le vogliono accelerare. Anche lo studio CNEL sulla Finanza di progetto rileva che *"...si tende a procedere normando tutto: è esattamente il contrario"*

*di ciò che dovrebbe accadere, poiché la realtà sociale, economica e tecnica cambia in continuazione e richiede risposte flessibili e competenti...”;*

- l'indeterminatezza dei processi autorizzativi, per la quale permessi e autorizzazioni assumono spesso un carattere “aperto” e quindi non definitivo;
- i problemi legati alla difficile gestione delle gare di appalto;
- l'eccessiva facilità di accesso ad istanze ostruttive in grado di dilatare i tempi realizzativi delle opere, sino talvolta alla paralisi stessa. Come recita il documento CNEL sulla Finanza di progetto “ *...la ricerca del consenso dei cittadini è defatigante per il prevalere ovunque di logiche «NIMBY»..”;*
- l'interferenza della disciplina delle opere pubbliche con altre discipline, tra le quali il regime dei suoli, la normativa di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la gestione del vincolo idrogeologico, la gestione e l'amministrazione di beni culturali, la disciplina dell'utilizzo dei suoli di zone sismiche, la destinazione di taluni beni a scopi militari etc.;
- la scarsa competenza ed efficacia regolatoria tanto delle strutture deputate ai controlli sulle gare di appalto quanto di quelle alle quali è demandata la responsabilità di gestione nel tempo delle concessioni in favore di investitori privati.

Da questi due aspetti generali estremamente problematici derivano poi vincoli più puntuali, tra i quali emergono.

- la indisponibilità di risorse finanziarie per la realizzazione delle opere determinata, per la parte pubblica, dai vincoli di finanza pubblica e, per la parte privata, dalla difficoltà ad attrarre risorse private in Italia, a causa del costo dell'incertezza che accompagna la realizzazione delle opere infrastrutturali nel Paese;
- la debolezza del tessuto delle imprese italiane di costruzione, che faticano a gestire problemi ingegneristici complessi e che sempre più spesso sono chiamate ad affrontare un sovraccarico operativo nei rapporti giuridico-contrattuali con le diverse amministrazioni pubbliche coinvolte;
- i conflitti, soprattutto di natura ambientale, che contrappongono varie tipologie di soggetti (cittadini, associazioni, rappresentanze economico-sociali, istituzioni,..) ai promotori/realizzatori dell'opera in assenza di procedure che regolino la gestione del consenso con i territori.

Quest'ultimo tema, a parere degli intervistati, sta assumendo una rilevanza crescente nell'ambito del processo realizzativo riferito alle opere infrastrutturali.

In effetti, a partire dagli anni '80, i conflitti ambientali sono risultati in aumento in tutti i paesi industrializzati. L'opposizione a progetti infrastrutturali percepiti come una minaccia alle condizioni di vita e alla sicurezza è aumentata in modo tale da poter parlare di una “sindrome”, per la quale è stato coniato

l'acronimo NIMBY, Not In My Back Yard (*non nel mio cortile*). L'espressione "sindrome NIMBY" appare per la prima volta nel 1980 sul giornale statunitense *Christian Science Monitor*, utilizzata in riferimento a proteste locali in atto negli Stati Uniti contro siti di smaltimento di rifiuti tossici<sup>17</sup>.

Le ragioni di tale opposizione sono diverse<sup>18</sup>. Indubbiamente vi è stato un mutamento nei valori sociali, per effetto sia del crescente benessere economico, sia della maggiore sensibilità ambientale e della diffusione di valori "post-materialisti". Impianti e infrastrutture, una volta visti come occasione di sviluppo e occupazione, hanno iniziato ad essere percepiti come minacce alla sicurezza e alla salute. Ma vi sono anche motivi di ordine più strutturale: nei conflitti di localizzazione i benefici sono diffusi mentre i costi sono concentrati. La distribuzione asimmetrica dei vantaggi e dei costi determina una esigenza di strumenti e procedure per una valutazione più completa possibile e quanto mai trasparente a monte della decisione politica.

Può accadere che reazioni di tipo NIMBY siano provocate anche da una gestione poco corretta e trasparente dei processi decisionali alla base delle scelte corrispondenti. Spesso gli attori istituzionali operano secondo uno schema di azione del tipo DAD (decisione, annuncio, difesa); è il classico esempio di una decisione calata dall'alto, percepita dalla comunità locale come un'imposizione, che non può che suscitare almeno diffidenza se non opposizione.

Nel 2007 il Nimby Forum<sup>19</sup> ha rilevato 194 situazioni conflittuali. I casi osservati interessano ormai una pluralità vastissima di fattispecie: centrali d'energia di vario tipo (32,1%), termovalorizzatori (22,8%), rifiuti (12,4%), discariche (10,9%), rigassificatori (5,7%), infrastrutture stradali (5,2%), infrastrutture ferroviarie (2,1%). Essi interessano un numero vastissimo di soggetti pubblici e privati, centrali e locali. Sono più numerosi al nord (51,6%) rispetto al centro (32%), al sud (10,3%) e alle isole (6,2%).

La realizzazione di tali opere influisce, necessariamente, su un numero potenzialmente altissimo di interessi pubblici e privati. A puro titolo esemplificativo, sono da considerare: a) tra gli interessi pubblici, la tutela dell'ambiente, del paesaggio e delle aree protette; la tutela della salute umana; il regime dei suoli e delle acque disciplinato dalle norme a difesa del suolo; l'ordinato assetto del territorio determinato dalla pianificazione urbanistica; la pianificazione dei trasporti regionali; i vari piani regionali di sviluppo economico, etc.; b) tra gli interessi privati, il diritto alla salubrità dell'ambiente; il diritto alla salute; il diritto di proprietà dei titolari di immobili contigui all'opera pubblica; il diritto al lavoro ed il diritto d'impresa di coloro che esercitano attività che possono essere influenzate, in modo positivo o negativo a seconda dei casi, dall'esecuzione dell'opera pubblica, etc.

D'altra parte, gli interessi, oltre ad essere molteplici, sono spesso confliggenti. Il conflitto può essere di due tipi. Talvolta riguarda gli enti pubblici tra loro, opponendo, a seconda dei casi, le stesse amministrazioni centrali interessate o coinvolte nel progetto, le amministrazioni centrali a quelle locali, o gli stessi enti locali tra loro (regioni vs. comuni o comuni vs. comuni). Altre volte il conflitto insorge tra i cittadini e le Pubbliche Amministrazioni.

---

<sup>17</sup> Cfr. Tintori C. (2008), *NIMBY (Not In My BackYard)*, settembre - ottobre

<sup>18</sup> Cfr. Lewanski R. (2007), "Democrazia delle infrastrutture, infrastrutture per la democrazia".

<sup>19</sup> <http://www.nimbyforum.net/>

La conflittualità connessa a decisioni di localizzazione rappresenta, dunque, un fenomeno consistente sotto il profilo quantitativo, rilevante per le sue implicazioni e persistente nel tempo. Non si tratta certo di un fenomeno esclusivamente italiano, ma il modo in cui tali conflitti vengono (non) gestiti nel Paese appare particolarmente inadeguato.

Da questi conflitti emerge una profonda sfiducia verso i decisori pubblici di qualsiasi livello:

- sicuramente pesa una eredità passata che ha visto comportamenti a dir poco disattenti nell'uso delle risorse ambientali e nei loro effetti sulla salute;
- in parte può esser considerata una reazione fisiologica ad oggettive divergenze d'interessi;
- in alcuni casi pesano strumentalizzazioni "politiche", in altri la più o meno evidente finalità speculativa;
- in altri ancora l'assenza di chiarezza e l'eccessiva approssimazione dei progetti e la frequente divergenza d'indirizzi tra i diversi livelli istituzionali;
- pesa, ancora, l'assenza di soggetti "tecnici" indipendenti in grado di attestare la veridicità delle informazioni.

In generale, emerge una diffusa incapacità di anticipare le cause del conflitto, di rispondere alle domande che esso pone, di governarlo. Questa incapacità tende a trasformare la potenziale spinta dinamica del conflitto in una situazione statica di blocco decisionale, in una sorta di patologia da alcuni chiamata la "cultura del no".

Vale dunque la pena di riflettere se non sia possibile affrontare tali conflitti secondo modalità che risultino non solo più democratiche, ma anche più efficaci e capaci di generare scelte condivise.

## 2.2. Il tema "consenso": vincoli e facilitazioni

Un'ampia letteratura internazionale<sup>20</sup> evidenzia da alcuni anni il crescente numero di conflitti che nascono nel territorio rispetto alla localizzazione di piccole e grandi opere. Questa condizione di apparente impasse accomuna praticamente tutti i Paesi e riguarda situazioni molto diverse. Rientrano sotto la sigla NIMBY la discussione sul West London Tram e le manifestazioni contro la TAV in Val Susa, le proteste contro la diga sullo Yangtze, l'inceneritore di Acerra, le scorie nucleari a Scanzano Jonico e le polemiche che coinvolgono alcuni ristretti gruppi di cittadini nell'impianto eolico a Cape Cod e nella tangenziale di Cortina.

---

<sup>20</sup> Cfr. Zanchini E. (2007) "I conflitti nel territorio delle reti", in *Urbanistica* 133, maggio-agosto.

È evidente che ci si trova davanti a questioni molto differenti per scala e problemi, territori coinvolti e proteste, tipo di opere e di impianti. Ma se si guarda dentro questi conflitti ci si accorge che il tema di fondo riguarda l'idea di partecipazione alle decisioni e di democrazia in un quadro in cui è evidente la frammentazione di poteri e, nel contempo, i forti interessi in gioco.

Rispetto al passato, vi è una percezione più forte dell'identità territoriale, che porta a riscoprire valori e risorse locali e a vedere con timore cambiamenti che possano pregiudicarli. Uno dei rischi è di non considerare le diversità dei contesti territoriali, portando avanti un'idea per cui impianti e infrastrutture producono comunque e ovunque effetti positivi. Occorre invece leggere le diversità del territorio italiano per trovare la sintonia tra l'intervento in infrastrutture e quelle condizioni che oggi sono la forza economica di tante aree del territorio italiano.

Proprio nei conflitti più aspri e rilevanti che riguardano impianti e infrastrutture si evidenzia una evidente contrapposizione tra punti di vista diversi su ciò che viene percepito come interesse pubblico, che viene letto come interesse generale a seconda del punto di osservazione da cui lo si guarda.

La letteratura<sup>21</sup> evidenzia tre tipologie di conflitti che possono sorgere in relazione ad un intervento in infrastrutture di trasporto.

Un primo insieme fa riferimento a quei casi in cui il conflitto trova origine dalla proposta di realizzazione di nuove in infrastrutture e dal modo in cui esse vanno a modificare vecchi equilibri territoriali e più o meno consolidati rapporti gerarchici fra aree urbane concorrenti, fra aree urbane e aree rurali, o addirittura tra intere regioni di un paese.

Un secondo insieme di conflitti è rappresentato dallo scontrarsi tra interessi tra soggetti le cui scelte comportamentali sono in potenziale conflitto tra loro: si pensi da un lato al diritto alla mobilità per le persone e le merci, dall'altro all'analogo diritto ad essere salvaguardati dalle cosiddette esternalità, soprattutto ambientali, legate alle attività di trasporto da parte di chi si trova a subirne le conseguenze negative. Il quadro è ulteriormente complicato dal fatto che lo stesso soggetto può in molti casi ritrovarsi a vivere entrambe le situazioni in qualità di utilizzatore di mezzi di trasporto e/o di semplice cittadino. Si fa in tal caso riferimento alle problematiche presenti soprattutto nelle aree urbane ed in generale a tutte quelle situazioni in cui la mobilità di persone e cose, nel momento in cui è fortemente concentrata all'interno di un territorio, tende a generare fenomeni quali l'inquinamento acustico ed atmosferico, la congestione e l'aumento di incidenti. Il tentativo da parte di vari governi nazionali di internalizzare i costi esterni per alcune modalità di trasporto, oltre che rappresentare uno dei grandi temi di dibattito della politica del settore a livello mondiale, rappresenta una importante fonte di potenziali conflitti.

Più recentemente, infine, con il diffondersi dei processi di liberalizzazione dei mercati, in buona parte stimolati dalla politica comunitaria in materia di trasporto ferroviario, di trasporto aereo, di autotrasporto, ecc., è emersa una nuova categoria di conflitti. Essa trae origine dalla difficile gestione di tali processi, per le numerose, complesse ed in qualche caso anche imprevedibili conseguenze che una piena

---

<sup>21</sup> Cfr. Nomisma (1999), *La gestione dei conflitti locali nelle opere infrastrutturali: il caso dei trasporti*, Inchiostri Associati Editore, Bologna.

applicazione delle nuove normative tende ad avere sugli assetti di mercato originali, soprattutto se precedentemente caratterizzati dalla presenza di rendite di tipo monopolistico.

Spesso un conflitto si innesca sulla base del fatto che gli attori che partecipano ad uno specifico processo decisionale percepiscono di essere stati coinvolti in un gioco a somma zero, in cui la distribuzione dei costi e dei benefici è stata ottenuta in forma squilibrata tra chi subisce le conseguenze negative e chi invece beneficia degli elementi positivi del progetto.

Da non sottovalutare è il tema dei comportamenti opportunistici (*free-riding*), che si lega al grado di diffusione dell'informazione. Se fosse disponibile una perfetta informazione sui costi e sui benefici di un determinato progetto ed il suo grado di veridicità fosse accertato, la formazione di un insieme di regole di compensazione verrebbe abbastanza facilitata.

Il problema del *free-riding* nasce quando sono in gioco delle esternalità e non c'è la possibilità tecnica di una conoscenza approfondita e concordata degli impatti. In questo caso, gli attori che "massimizzano la propria utilità" sono indotti da obiettivi egoistici a dichiarare gravi danni o piccoli benefici per ottenere misure istituzionali quanto più favorevoli a loro stessi.

Come sottolineato nel documento del CNEL sulla Finanza di progetto, la Pubblica Amministrazione italiana ha ritenuto opportuno procedere spesso "compensando" economicamente i disagi veri o presunti delle popolazioni interessate dalla realizzazione di opere infrastrutturali<sup>22</sup>. Tre aspetti che si verificano spesso in corrispondenza di compensazioni mettono in dubbio la validità assoluta di questa scelta: vi è un evidente aggravio nei costi di costruzione di un'opera, il danaro pubblico "compensativo" viene speso in opere minori non prioritarie e spesso di nessun valore sociale, il consenso cresce di prezzo e sovente non arriva o arriva troppo tardi.

Ciò su cui c'è una evidente convergenza di opinioni è che le compensazioni – da sole - non tengono in piedi un progetto, ma eventualmente rappresentano un piccolo tassello di un percorso progettuale molto più ampio di quello che riguarda la singola opera.

Nell'opinione degli intervistati, le compensazioni dovrebbero:

- essere finalizzate a livello locale (è il territorio a decidere come spendere le risorse, auspicabilmente attraverso un processo che tenda a garantire la massimizzazione dell'efficacia socio-economica dell'impiego);
- essere comunque parte di processi partecipativi e negoziali (utilità di affiancare agli "oneri di localizzazione", gli "oneri di partecipazione", risorse destinate a finanziare tutte le attività preliminari di dialogo, ascolto e ricomposizione del conflitto<sup>23</sup>).

---

<sup>22</sup> Il Ministro Bersani, ad esempio, nel disegno di legge recante misure per la liberalizzazione del mercato dell'energia approvato dal Consiglio dei Ministri il 9 giugno 2006, supera il concetto di imposizione dall'alto delle scelte della Legge Obiettivo e del Decreto Sblocca Centrali introducendo la possibilità di compensazioni a favore delle comunità ospitanti nuovi terminali e nuove infrastrutture energetiche.

<sup>23</sup> Bartolomeo M. (2007), *La localizzazione dei terminali di rigassificazione: le compensazioni sono davvero la panacea?*, in *lavoce.info*, 9-2-2007

Rispetto a quest'ultimo punto, vi sono in Italia alcuni esempi riferiti alla progettazione di linee ferroviarie veloci e che hanno per oggetto accordi stipulati con le amministrazioni locali e centrali e gli altri organismi di rappresentanza. Nel caso della Linea Torino-Milano-Napoli sono stati almeno stipulati:

- Accordi Quadro con le Regioni per integrazione dell'opera con gli obiettivi di programmazione nazionale e locale in materia di trasporto;
- Accordi per le aree agricole, urbane ed industriali per espropri e indennizzi di eventuali danni legati alla costruzione o all'esercizio delle nuove linee;
- Accordi Procedimentali e le Convenzioni con Province e Comuni per individuare gli impegni delle parti per il pieno adattamento dei progetti alle specifiche esigenze socio-ambientali territoriali interessate dal passaggio delle nuove linee;
- Accordi Procedimentali con il Ministero dell'Ambiente per una corretta attuazione degli impegni di mitigazione dell'impatto ambientale delle tratte AV/AC e verifica in corso d'opera della loro reale efficacia.

Da rilevare, in questo ambito, il ruolo degli Osservatori Ambientali, finalizzati a monitorare l'ambiente prima, durante, e immediatamente dopo, la realizzazione della nuova infrastruttura, proponendo eventuali ulteriori interventi di mitigazione.

L'Osservatorio Ambientale è l'organismo tecnico di controllo del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio dedicato alla valutazione degli interventi di tutela ambientale stabiliti in sede di approvazione progettuale delle nuove linee ferroviarie veloci.

Questo organismo viene istituito a valle della Conferenza di Servizi con la stipula di un apposito Accordo Procedimentale atto a garantire la realizzazione dell'opera secondo i principi di tutela e compatibilità ambientale stabiliti dalla procedura di Valutazione di Impatto Ambientale operata dal Ministero dell'Ambiente.

L'Osservatorio Ambientale è formato da un rappresentante per ciascuno dei firmatari dell'Accordo Procedimentale e ha il compito di seguire i lavori di realizzazione dell'opera ferroviaria fino al loro completamento, verificandone costantemente la compatibilità ambientale. In particolare:

- informare il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio sul rispetto delle prescrizioni indicate nell'Accordo Procedimentale;
- indirizzare la definizione di dettaglio degli interventi indicati nell'Accordo stesso
- esaminare e valutare gli elaborati tecnici predisposti dalla TAV, o dalle strutture da questa delegate, per la realizzazione degli interventi indicati nell'Accordo stesso;
- esaminare e valutare il programma di monitoraggio ambientale;

- esaminare e valutare l'esito delle misure e degli accertamenti effettuati per definire lo stato dell'ambiente *ante operam*;
- esprimere al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio il proprio benessere in ordine allo svincolo delle singole fideiussioni o quote parte degli importi garantiti;
- esaminare e valutare gli esiti del monitoraggio, formulando proposte per il contenimento dell'inquinamento provocato.

Gli Osservatori operano per tutta la durata dei lavori di costruzione dell'opera ferroviaria e fino al completamento dell'attività di Monitoraggio Ambientale nella fase *post operam*, attraverso riunioni ufficiali, a cadenza almeno mensile, nelle quali vengono presentate le difficoltà e/o le problematiche ambientali evidenziate nel corso dei lavori, specifici sopralluoghi finalizzati al controllo delle attività di cantiere e riunioni tecniche per l'analisi della documentazione tecnica prodotta da TAV.

Si tratta di esempi interessanti, che però non costituiscono il preludio ad un approccio sistematico e organizzato al tema della partecipazione pubblica.

A differenza degli altri Paesi, in Italia mancano strumenti istituzionalizzati di confronto e di dialogo che, introdotti sin dall'inizio del processo decisionale quando ancora sono aperti molti spazi per agire sulle caratteristiche di un progetto infrastrutturale, possano contribuire a migliorare l'efficacia e l'efficienza del progetto stesso ed il suo rapporto col territorio.

## 2.3. Le “buone pratiche” nazionali ed internazionali

Vi sono vari esempi di partecipazione nel mondo. Istituzioni e cittadini si incontrano per decidere come realizzare grandi opere, per analizzare l'impatto ambientale di nuove infrastrutture, ma anche per scegliere se e dove installare un'opera d'arte contemporanea in una città o su come intervenire per recuperare angoli urbani degradati.

È evidente che il concetto di “partecipazione” può essere declinato secondo diverse modalità ed intensità: la “scala della partecipazione” proposta dallo IAP2 (International Association for Public Participation) può essere utile per capire di cosa si stia realmente parlando quando si evoca tale concetto.

### La “scala della partecipazione” secondo lo IAP2.

	Informare	Consultare	Coinvolgere	Collaborare	Empower
Obiettivo	fornire al pubblico informazioni obiettive e	Ottenere le opinioni del pubblico in merito	Diretto coinvolgimento del pubblico per assicurare che	Il pubblico è un partner alla pari in ogni aspetto del processo	La decisione finale compete ai cittadini

	bilanciate perché possa comprendere problemi e possibili soluzioni	all'analisi del problema, e/o delle opzioni possibili oppure della decisione assunta	preoccupazioni e aspirazioni siano correttamente comprese e prese in considerazione	decisionale, dall'individuazione delle possibili opzioni fino alla scelta della soluzione	
Promessa fatta dai decisori ai soggetti partecipanti	Vi terremo informati	Vi terremo informati, vi ascolteremo, prenderemo nota di preoccupazioni e commenti, e vi diremo se e come delle vostre osservazioni si sia tenuto conto nella decisione finale	Lavoreremo insieme affinché le vostre preoccupazioni ed aspirazioni si riflettano nelle opzioni e vi diremo come il vostro input ha influenzato la decisione finale	Ricercheremo attivamente il vostro contributo nel formulare le soluzioni e ci impegniamo a incorporare le vostre opinioni nella decisione finale nella massima misura possibile	Noi metteremo in atto quello che voi decidete
Esempi di tecniche	Distribuzione di materiale informativo, Open houses, siti web	Focus groups, sondaggi, incontri pubblici	Deliberative Polls, Workshops	Comitati consultivi di cittadini, Consensus building	Giurie di cittadini

Fonte: Lewanski R. (2007).

Spesso i processi partecipativi hanno una valenza meramente informativa (si veda prima colonna della tabella). È il caso in cui amministrazioni e interessi economici ritengono che una migliore informazione sarebbe sufficiente ad assicurare l'accettazione di impianti e opere da parte dei cittadini. Un atteggiamento del genere non tiene, però, conto delle preferenze dei cittadini, quand'anche le informazioni tecniche siano credibili. Il punto cruciale è piuttosto la "quantità" di potere che viene trasferito in capo ai cittadini in merito a una specifica decisione.

Nel mondo vi sono diversi esempi interessanti di promozione ed adozione di processi partecipativi: è il caso, ad esempio, del *debat public* francese, ma anche delle Giurie di cittadini realizzate prevalentemente nei paesi di matrice anglosassone.

In Italia l'esempio della Regione Toscana, che ha recentemente proposto uno strumento per incentivare e diffondere nuove forme e metodi di partecipazione, è certamente degno di nota, così come risulta interessante l'insieme di varie esperienze partecipative sviluppate a livello regionale e locale che hanno promosso un'interazione diretta tra i cittadini (organizzati e non) e le amministrazioni.

### 2.3.1 La Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico francese

Risale ai primi anni Ottanta l'obiettivo del Governo francese di rafforzare la concertazione e la consultazione in tutte le attività relative alla gestione del territorio<sup>24</sup>.

La prima norma che prevedeva di sottoporre i nuovi impianti e infrastrutture a valutazioni di impatto ambientale è del 1976. La partecipazione del "pubblico" (individui, associazioni, eccetera) era però limitata alla lettura ex post dei documenti di valutazione, con la sola possibilità di impugnare legalmente la decisione per carenza o mancanza degli impegni di legge previsti.

Il riordino della disciplina, con il preciso obiettivo di rendere più democratica la partecipazione dei cittadini e snellire le inchieste pubbliche, ha avuto luogo nel 1983, con la legge "Bouchardeau". Questa, tra l'altro, per garantire una reale partecipazione da parte dei cittadini, ha previsto e regolamentato delle vere e proprie riunioni pubbliche, a integrazione delle procedure di valutazione, e ha istituito la nuova figura del "Commissario inquirente", cui era affidata la garanzia di neutralità dell'inchiesta pubblica e la valorizzazione dei punti di vista di cittadini e comitati locali.

In sostanza, il Commissario inquirente (che dava un parere favorevole o contrario, con o senza condizioni, al progetto) era visto come il portavoce degli interessi locali nei confronti del sistema amministrativo. È lui che organizzava le riunioni pubbliche e garantisce la corretta diffusione delle informazioni (in particolare sui rischi e sull'impatto ambientale e sanitario), anche tramite la costituzione di apposite Commissioni Locali di Informazione e Sorveglianza (CLIS). Queste erano composte da rappresentanti del sistema politico, dai proponenti l'opera, da associazioni ambientaliste e da rappresentanti della popolazione.

Un esempio di inchiesta pubblica in Francia ha riguardato il progetto del TGV Méditerranée, la linea di oltre 300 chilometri tra Lione e Marsiglia. Tra il 1989 e il 1990 il progetto si trovò di fronte a una irriducibile opposizione contro la realizzazione di un'opera che scontentava interessi organizzati, come i *vignerons* della valle del Rodano, sindaci e cittadini. La protesta si era estesa fino ad arrivare all'occupazione della linea ferroviaria e delle stazioni tra Avignone e Marsiglia e ad una manifestazione con migliaia di persone giunte a Parigi. La situazione di stallo fu sbloccata solo dall'intervento del Presidente Mitterand, che affidò la negoziazione e l'individuazione del tracciato ad una personalità estranea alla vicenda. La successiva nomina di una commissione di esperti permise di approfondire le questioni di merito e di aprire la fase dell'inchiesta pubblica sul progetto come previsto dalla normativa nazionale. Con tre anni di ritardo rispetto ai tempi previsti si arrivò a definire una ipotesi condivisa attraverso un percorso che ha obbligato tutti i portatori di interessi a confrontarsi su diverse alternative e ad affrontare le problematiche che comportavano.

Nel 1995, la legge "Barnier" ha definito i quattro principi fondamentali da considerare per ogni progetto di natura territoriale, dando forza legale all'esigenza di far partecipare la popolazione (gli altri tre principi erano: precauzione; prevenzione e correzione; chi inquina paga). Nello stesso anno è stata quindi

---

<sup>24</sup> Fonti: Energy Views n. 11, dicembre 2007; Karrer F. (2005), "Sui conflitti ambientali. Come prevenirli, come gestirli", in *Osservatorio Italia*, n. 10/11, 2005; <http://www.debatpublic.fr/>.

istituita la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico (CNDP), con l'obiettivo di organizzare la partecipazione e la concertazione a monte della decisione finale per tutti i progetti di grandi dimensioni.

Le forme di partecipazione previste dalla CNDP comprendono:

*1. L'informazione*

L'informazione consiste nel fornire elementi alla popolazione interessata sui progetti futuri o in corso. L'informazione è trasmessa alla popolazione attraverso vari strumenti: bollettino d'informazione, opuscolo di presentazione del progetto, sito Internet, articoli di giornale, riunioni pubbliche, ecc. . Nel quadro di un dibattito pubblico promosso da CNDP, la fase di informazione precede la fase di dibattito.

*2. La consultazione*

La consultazione è un processo con il quale le istanze decisionali chiedono il parere della popolazione per conoscere opinioni, attese e necessità, indipendentemente dalla fase di avanzamento di un progetto. Non vi è, comunque, alcuna certezza che osservazioni e contributi siano presi in considerazione nella decisione finale.

*3. La concertazione*

È la richiesta di un parere su un progetto, con la consultazione di persone interessate ad una decisione prima che essa venga assunta. L'autorità resta comunque libera nella sua decisione. La concertazione può essere attuata sin dalle prime fasi del processo decisionale.

*4. Il dibattito pubblico*

Il dibattito pubblico, procedura disciplinata dalla legge del 27 febbraio 2002, è una tappa nel processo decisionale che si iscrive a monte del processo d'elaborazione di un progetto. Non è né il luogo della decisione né tantomeno del negoziato, bensì una fase di apertura e di dialogo durante la quale la popolazione può informarsi ed esprimersi sul progetto secondo norme definite dalla CNDP.

*5. La conciliazione - mediazione*

La conciliazione e la mediazione consistono nel confrontare i punti di vista ogni qualvolta si verifichi un blocco in un progetto al fine di giungere ad una soluzione o ad un consenso maggioritario. L'intervento di una terza parte neutrale è necessario.

*6. Il referendum*

La Costituzione del 1958 prevede all'articolo 3 che "la sovranità nazionale appartenga al popolo che la esercita attraverso i suoi rappresentanti e per mezzo del referendum". Il nuovo articolo 72-1 della Costituzione stabilisce che può essere realizzato un referendum a livello locale.

*7. L'inchiesta pubblica*

Introdotta nel 1810 per permettere di garantire la tutela del diritto di proprietà in corrispondenza di procedure di espropriazione, è nel 1983, con la legge “Bouchardeau” relativa alla democratizzazione dell'inchiesta pubblica ed alla tutela dell'ambiente, che questa procedura si trasforma in un dispositivo d'informazione e di raccolta dei pareri della popolazione.

La CNDP concentra di fatto diverse funzioni:

- è incaricata di vigilare sul rispetto della partecipazione del pubblico al processo di elaborazione dei progetti d'interesse nazionale, caratterizzati da impatti significativi sull'ambiente o sull'assetto del territorio. La partecipazione del pubblico può assumere la forma di un dibattito pubblico e quest'ultimo riguarda l'opportunità, gli obiettivi e le caratteristiche principali del progetto;
- può sia organizzare essa stessa un dibattito pubblico (ed in questo caso ne affida l'animazione ad una commissione ad hoc, detta commissione particolare del dibattito pubblico - CPDP), sia affidare l'organizzazione al proponente dell'opera, sulla base di raccomandazioni. Può inoltre ritenere non necessario un dibattito pubblico e raccomandare al proponente l'organizzazione di una concertazione secondo modalità da lei stabilite;
- vigila sul rispetto delle buone condizioni d'informazione del pubblico durante la fase di realizzazione dei progetti;
- può svolgere funzioni di assistenza/consulenza su richiesta di autorità competenti e proponenti di un'opera su ogni questione relativa alla concertazione con il pubblico nel corso dell'elaborazione di un progetto.
- ha, tra i suoi compiti, quello di esprimere qualsiasi parere e raccomandazioni a carattere generale o metodologico per favorire e sviluppare la concertazione con il pubblico.

La CNDP è composta da parlamentari, rappresentanti amministrativi, rappresentanti di associazioni ambientaliste ed esponenti locali.

Ulteriori interventi legislativi sono poi intervenuti nel 1999, in particolare (legge Voynet) prevedendo un regime di concertazione a monte dei processi di pianificazione del territorio, cioè nella fase iniziale di elaborazione di ogni piano di sviluppo, ben prima che si parli di singoli progetti.

Il dibattito si svolge in due fasi: la prima, dedicata all'informazione in modo che tutti dispongano delle stesse conoscenze. Vengono redatte sintesi (del tipo di quelle in uso nelle procedure di VIA), nonché altri documenti quali “la lettera del dibattito” che illustra l'andamento dello stesso e la sua evoluzione, “il quaderno degli attori” nel quale sono riportate le opinioni degli organismi consultati o degli esperti richiesti.

Per la pubblicità si può fare ricorso ai sistemi di comunicazione informatici e ai media in generale.

Alla fine della prima fase possono essere presentate domande, opinioni, osservazioni.

La seconda fase è quella della dialettica, che si svolge tra il pubblico e il responsabile del progetto.

In realtà è sulla base delle questioni annotate alla fine della prima fase che la Commissione individua i temi oggetto delle riunioni pubbliche, invita il proponente a rispondere e, se del caso, a chiedere il parere di esperti.

Lo scopo della partecipazione è pertanto soprattutto quello di far prendere una decisione avendo sottoposto il progetto alla prova della trasparenza, del contraddittorio e dello scambio pubblico. Di conseguenza ai partecipanti al dibattito non è conferito alcun potere decisionale.

Il bilanciamento dei poteri tra quelli del responsabile della decisione e quelli del pubblico è giocato tutto nella procedura del dibattito, dalla sua preparazione alla conclusione sino al rendiconto – redatto dalla Commissione entro due mesi dal termine del dibattito – pubblicato e trasmesso al responsabile del progetto. Il centro del resoconto riguarda la maniera nella quale è stata condotta la partecipazione, la sincerità del dibattito, la completezza delle informazioni.

In questo modo si vuole responsabilizzare soprattutto il proponente, il quale – entro tre mesi dalla conclusione del dibattito – deve decidere del principio e delle condizioni del proseguimento del progetto.

Il dibattito e quanto emerso nel suo svolgimento confluiscono comunque nel processo decisionale a livello dell'inchiesta pubblica. Per di più il commissario inquirente o la commissione d'inchiesta dispongono così sia del rendiconto che del bilancio del dibattito per mezzo del promotore; il tutto integra il dossier dell'inchiesta pubblica.

### **2.3.2 La Legge Regionale 27 dicembre 2007, n. 69 della Regione Toscana**

In Italia la Regione Toscana ha recentemente proposto uno strumento innovativo per incentivare e diffondere nuove forme e metodi di partecipazione, attraverso nuovi percorsi e regole condivise per discutere i problemi delle comunità, valutare le possibili soluzioni attraverso il dialogo e il confronto nella fase preliminare (precedente la decisione) entro tempi definiti.

La Legge Regionale 27 dicembre 2007, n. 69 *Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, origina quindi dai seguenti presupposti:

- a) le difficoltà della democrazia rappresentativa:
  - i rischi di una vera e propria “crisi di legittimazione”: paure e sfiducia;
  - l'assenza o la rarefazione dei canali di comunicazione tra istituzioni e società;
  - gli effetti sull'efficacia e la tempestività dei processi decisionali;
- b) lo stallo e lo scacco dei tradizionali modelli partecipativi:

- frammentazione e segmentazione dei movimenti della società civile;
- la sindrome NIMBY;
- una “involuzione particolaristica” delle forme di mobilitazione collettiva.

Gli obiettivi della legge sono:

- Offrire una risposta positiva alla “propensione partecipativa” della società toscana.
- Ricercare un punto di equilibrio nuovo tra democrazia rappresentativa (a cui, ovviamente, spetta la responsabilità ultima delle decisioni) e democrazia partecipativa.
- Individuare nuove forme attraverso cui i cittadini possono contribuire, con la loro esperienza, ad una migliore qualità delle decisioni collettive
- Coinvolgere attivamente i cittadini nella costruzione e nell’attuazione delle politiche pubbliche.

La legge si ispira alle pratiche della “democrazia deliberativa”, ovvero ad un insieme di metodi e di tecniche di partecipazione che si fondano su un principio: costruire, intorno ad un problema collettivo e alla ricerca delle sue possibili soluzioni, luoghi e momenti per una discussione razionale, argomentata, organizzata secondo regole condivise, inclusiva (che veda cioè la più ampia partecipazione possibile di tutti i punti di vista coinvolti), entro tempi rigorosamente prestabiliti, sulla base di una informazione e di una documentazione ampia, trasparente e paritaria.

Il progetto di legge si articola essenzialmente intorno a tre assi:

- in primo luogo, l’istituzione del Dibattito Pubblico Regionale, ovvero la possibilità che, su grandi interventi, opere pubbliche o questioni di rilevante impatto ambientale e sociale per la vita dell’intera comunità regionale, si svolga un confronto pubblico che si articoli sulla base di regole precise, dalla durata di sei mesi (salvo proroghe motivate), organizzato e condotto sotto la responsabilità di un organo monocratico “terzo”, indipendente e neutrale, che la legge istituisce: l’Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione;
- in secondo luogo, un’azione di sostegno ai processi locali di partecipazione, siano essi promossi dagli enti locali che dai cittadini, o da altri soggetti. La legge prevede che un ente locale, ma anche un gruppo di cittadini, un’associazione (ma con il sostegno individuale di un certo numero di cittadini), un istituto scolastico o anche un’impresa, possano presentare un progetto di processo partecipativo, intorno ad un oggetto ben definito e circoscritto, della durata massima di sei mesi (salvo proroghe o eccezioni motivate), indicando i metodi e gli strumenti più adatti, tali da assicurare comunque la massima “inclusività”. Spetta all’Autorità regionale la valutazione e l’ammissione dei progetti presentati, sulla base di una serie di condizioni e requisiti che la legge indica. L’ente competente in materia, dichiara, all’inizio del processo, di

impegnarsi a “tener conto” dell’esito del processo partecipativo o, in ogni caso, a motivare adeguatamente e pubblicamente le ragioni di un mancato o parziale accoglimento dei risultati;

- in terzo luogo, il rafforzamento e l’estensione, tramite una serie di modifiche alla legislazione regionale vigente, dei numerosi momenti di “partecipazione” che sono già previsti nelle politiche regionali, inserendo in esse il richiamo alla possibilità del ricorso alla nuova legge (in particolare, la legge sul governo del territorio, e le leggi di settore in campo sociale, sanitario, energetico, rifiuti, informazione e comunicazione). Di particolare rilievo la modifica introdotta nella stessa legge che disciplina attualmente le procedure della programmazione regionale, introducendo l’obbligo che, nella definizione di un piano o di un programma regionali, sia indicata una quota vincolata di risorse da destinare all’organizzazione di processi e momenti partecipativi.

### 2.3.3 Il livello locale delle pratiche partecipative

Vi è poi un insieme di varie esperienze partecipative sviluppate a livello regionale e locale che hanno promosso un’interazione diretta tra i cittadini (organizzati e non) e le amministrazioni. Studi recenti ne hanno analizzate alcune (quelle portate a termine o nelle quali fossero comunque giunte a conclusione alcune fasi significative) evidenziandone i tratti rilevanti<sup>25</sup>

L’analisi<sup>26</sup> evidenzia innanzitutto come le amministrazioni italiane abbiano dato vita a processi partecipativi a partire da alcune premesse che riguardano:

- l’insufficienza delle istituzioni della democrazia rappresentativa;
- la presenza di un società civile reattiva che insorge quando si profilano scelte pubbliche che vengono percepite come minacciose;
- le difficoltà dei partiti politici;
- la necessità di un contributo attivo da parte dei cittadini-destinatari per la realizzazione di politiche pubbliche.

---

<sup>25</sup> Bobbio L. (a cura di) (2007) *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Università di Torino, Dipartimento di Studi Politici

<sup>26</sup> I casi analizzati sono stati: 1) *Ivrea*. Il progetto Ivrea partecipata a San Giovanni; 2) *Vercelli*. Giuria dei cittadini sull’inquinamento; 3) *Rozzano*. Contratto di quartiere II; 4) *Pieve Emanuele*. Dal bilancio al sistema partecipativo; 5) *Venezia*. C’AmbieReSti? Consumi Ambiente Risparmio Energetico Stili di vita; 6) *Modena*. Fra archeologia industriale, memoria storica e futuro: il recupero delle ex Fonderie Riunite; 7) *Bologna*. La campagna di città: il laboratorio di Via Larga; 8) *Imola*. Il Piano per la salute; 9) *Regione Toscana*. Partecipazione per una legge sulla partecipazione; 10) *San Gimignano*. Il progetto Sangimignano; 11) *Terni*. Appalto e carta dei servizi delle mense scolastiche; 12) *Regione Lazio*. Il sondaggio informato su sanità e finanza etica; 13) *Roma*. Una storia di animazione territoriale al Quartaccio; 14) *Latina*. Due contratti di quartiere: Nicolosi -Villaggio Trieste e Latina Scalo; 15) *Napoli*. Grandi infrastrutture e riqualificazione urbana: il caso di San Giovanni a Teduccio; 16) *Regione Puglia*. Accorda le tue idee; 17) *Regione Sardegna*. Un processo partecipativo per progettare lo sviluppo locale; 18) *Cagliari*. Contratto di quartiere a Borgo Sant’Elia.

Di seguito si riporta una breve sintesi delle caratteristiche del fenomeno e dei risultati raggiunti.

### *I promotori*

Tutti i processi partecipativi analizzati, tranne uno, sono stati promossi da un ente pubblico territoriale. L'eccezione è la giuria di cittadini di Vercelli che è stata promossa e finanziata dall'Università di Torino nell'ambito di uno specifico progetto di ricerca. In questo caso il comune e la provincia sono stati ampiamente coinvolti (la giuria si è svolta materialmente presso la sede della Provincia di Vercelli), ma l'iniziativa non è partita da loro. In tutti gli altri casi la scelta di avviare il processo partecipativo è stata compiuta da un comune, da una regione o, nel caso di Imola, da un'associazione intercomunale.

È capitato che l'iniziativa pubblica sia stata preceduta o accompagnata dalle pressioni esercitate da associazioni della società civile (come è avvenuto a Napoli, nella Regione Toscana e in altri casi), ma comunque il ruolo dell'attore pubblico è sempre risultato decisivo. Nella maggioranza dei casi l'iniziativa è stata esercitata da una singola personalità politica: un sindaco, un assessore o un presidente di regione.

### *L'empowerment a favore dei cittadini*

Gli impegni che si assume l'amministratore pubblico quando dà vita a un processo partecipativo sono di fondamentale importanza perché si tratta di capire quale potere viene riconosciuto ai cittadini che accettano di partecipare. Se sul piano giuridico i risultati che scaturiscono dalla partecipazione sono sempre, per definizione, di tipo consultivo, dal momento che l'ultima parola spetta inevitabilmente a un organo rappresentativo indicato dalla legge, sul piano sostanziale occorre determinare quanto i forum deliberativi possano pesare sulle scelte dell'amministrazione.

È risultato raro che gli amministratori abbiano dichiarato in modo esplicito, all'inizio del processo partecipativo, quali impegni specifici intendevano assumersi.

Un impegno esplicito e stringente è stato assunto in tre casi. A Ivrea il comune ha definito un budget a favore del quartiere S. Giovanni impegnandosi a realizzare quelle opere che i cittadini avrebbero scelto. Nel caso di Pieve Emanuele il comune ha raccolto le proposte di manutenzione straordinaria formulate individualmente dai cittadini, ne ha selezionate 22 sulla base di criteri tecnici e poi ha dichiarato esplicitamente che ne avrebbe finanziate 6 (una per quartiere) sulla base delle decisioni assunte dalle rispettive assemblee, mediante un sistema – originale – di voto ponderato che valorizza i cittadini più attivi nelle sedi partecipative. Un caso non molto diverso è quello di Terni, dove si trattava di concordare all'interno di un gruppo misto, composto da cittadini e tecnici, i criteri da inserire nel capitolato di appalto delle mense scolastiche. Si è stabilito che i criteri, se definiti in termini condivisi da tutto il gruppo, sarebbero stati automaticamente inseriti nel capitolato (come infatti è avvenuto).

### *La comunicazione*

Osservando i canali che le amministrazioni hanno privilegiato per pubblicizzare i processi e invitare i cittadini a partecipare, emergono due modelli comunicativi.

Il primo è volto a raggiungere i cittadini in modo relativamente formale e poco invasivo (dall'invio di opuscoli informativi via posta ordinaria alle newsletter via internet, dai messaggi ai cellulari ai cartelloni pubblicitari e talvolta ai video proiettati in postazioni dislocate nella città).

Il secondo è invece un modello di comunicazione noto con il termine di animazione territoriale o *outreach*. Si tratta di un insieme di pratiche che rendono in un certo senso partecipativa anche la fase di comunicazione, sia dal lato dei comunicatori sia da quello dei destinatari. L'animazione territoriale consiste infatti nel raggiungere i cittadini là dove essi vivono, lavorano o si aggregano e nel comunicare con loro attraverso forme non solo verbali e dialogiche, ma anche fisiche e spesso a carattere ludico. In questo modo, alcune amministrazioni forniscono informazioni sul processo che sta per partire (o che si sta svolgendo) non attraverso cartelloni e opuscoli, ma organizzando feste, eventi, passeggiate di quartiere, incontri pubblici nei luoghi ad alta frequentazione come mercati, piazze, bar, scuole, luoghi di lavoro, parrocchie.

### *Modalità di selezione dei partecipanti*

Sono tre i meccanismi utilizzati per la selezione dei partecipanti.

Il primo meccanismo consiste nell'autoselezione. La partecipazione è libera, qualsiasi cittadino può decidere se entrare nel processo o rimanerne fuori. Il metodo della "porta aperta" è il più intuitivo e più semplice ed è infatti quello che viene più comunemente utilizzato (nello studio in 13 casi su 18).

Per evitare i rischi dell'autoselezione si può ricorrere ad un altro meccanismo: la selezione mirata. In questo caso la porta non rimane più incondizionatamente aperta: si forma un gruppo di lavoro in cui si cerca di coinvolgere tutti gli interessi e tutti i punti di vista rilevanti. Se la selezione è svolta con cura e con una buona conoscenza del tessuto sociale in cui si interviene è possibile configurare, attraverso questa via, una sede di dibattito più equilibrata e più inclusiva.

Il metodo della selezione mirata è stato utilizzato in modo esclusivo o prevalente in tre soli casi: a Imola sono stati istituiti un parlamento e un governo di cittadini competenti in materia di salute, a Terni, dove quattro genitori di scuole diverse sono stati inclusi in una commissione mista e a Latina, dove i progetti per i due contratti di quartiere sono stati elaborati da rappresentanze associative e istituzionali selezionate nel territorio.

È possibile infine ricorrere alla selezione casuale. In questo caso la discussione si svolge tra cittadini comuni sorteggiati che costituiscono un campione rappresentativo della popolazione di riferimento. La selezione avviene con le stesse procedure usate per i sondaggi. Tale approccio è comune a numerose esperienze realizzate in altri paesi (giurie di cittadini, sondaggi deliberativi, *consensus conference* ecc.),

e sta cominciando a diffondersi in Italia solo ora. Nel campione vi sono due casi di selezione casuale: la giuria di cittadini di Vercelli e il sondaggio informato della Regione Lazio condotto secondo il metodo del *Deliberative polling*. La giuria di Vercelli ha coinvolto 18 cittadini sorteggiati tra i residenti nel comune di Vercelli mediante un campione stratificato su quattro variabili (sesso, età, titolo di studio e zona di residenza). Il sondaggio deliberativo del Lazio si è svolto tra 119 cittadini sorteggiati tra i residenti nella regione.

Alcuni dei casi analizzati hanno utilizzato, nel corso dello stesso processo, diversi meccanismi di selezione dei partecipanti a seconda della fase in cui si trovavano o dei problemi che avevano di fronte. A Modena, per esempio, si sono succedute due fasi diverse: un evento in cui la partecipazione era aperta e un tavolo di confronto creativo a cui sono stati invitati i sostenitori delle proposte alternative che erano emerse dal primo evento. A Rozzano la partecipazione si è basata prevalentemente sull'autoselezione, ma sono stati istituiti due tavoli tematici sulla base di una selezione mirata. A Vercelli le raccomandazioni finali sono scaturite da un gruppo di cittadini selezionati casualmente, ma la preparazione della giuria è stata svolta da un comitato basato sulla selezione mirata in cui erano presenti tutti i principali stakeholder che avevano contribuito al dibattito cittadino sul traffico (enti locali, commercianti e ambientalisti).

### *I partecipanti*

La partecipazione sembra aver riguardato una fascia abbastanza ristretta della popolazione: quella costituita dai cittadini competenti (o dalla cittadinanza attiva: membri di associazioni, militanti, attivisti). Il popolo dei partecipanti è costituito per lo più da persone che sono in qualche modo addetti ai lavori o che comunque appartengono a qualche reticolo politico o associativo.

Osservando i casi analizzati, emergono tre circostanze in cui il processo riesce ad andare oltre la fascia attiva e a coinvolgere settori significativi della cittadinanza passiva:

- quando la partecipazione consiste in operazioni semplici, porta via poco tempo ed è poco impegnativa;
- quando il processo si svolge su scala microlocale ed è accompagnato da un'intensa attività di *outreach* e da iniziative di incontro capillari (come le assemblee di scala): è il caso dei contratti di quartiere e degli altri casi di urbanistica partecipata;
- quanto la selezione è casuale: il sorteggio è probabilmente lo strumento che permette meglio di raggiungere i cittadini qualsiasi.

Tratti elitari sono tanto più probabili quanto più la scala dell'intervento si allarga e quanto più i temi diventano specialistici o comunque lontani dall'esperienza immediata di ciascuno.

### *I metodi*

I metodi utilizzati sono raggruppabili in tre classi.

La prima è costituita da quegli strumenti che sono particolarmente appropriati per affrontare la fase preliminare del processo partecipativo, ossia per rilevare (in modo partecipato) i bisogni e per far emergere i problemi: sportelli informativi, punti di ascolto, interviste, forum, tavoli sociali, consulte, forum telematici, focus group, *metaplan*, camminate di quartiere, *Open space technology* (Ost).

La seconda classe è composta da strumenti che servono per affrontare uno stadio più avanzato del processo, ossia lavorare insieme e elaborare progetti comuni: gruppi di lavoro e workshop, tavoli tecnici, laboratori progettuali, Action planning, *Consensus building*, *Goal oriented project planning* (Gopp).

La terza classe è formata da strumenti che facilitano la discussione tra i partecipanti e, eventualmente, il raggiungimento di conclusioni condivise: giurie di cittadini, *Town meeting*, *Deliberative polling*.

La gamma degli strumenti utilizzati è notevolmente ampia; la maggior parte di processi partecipativi fa uso di più metodologie (spesso dislocate in diverse fasi del percorso).

## Le metodologie utilizzate

Casi di studio	Strumenti di indagine e consultazione							Strumenti di progettazione				Strumenti deliberativi			
	Sportelli informativi	Interviste	Forum - Consulte	Forum telematici	Focus Group - Metaplan	Camminate di quartiere	Ost	Gruppi di lavoro	Tavoli tecnici	Laboratori progettuali	Consensus building	Gopp	Giurie dei cittadini	Town meeting	Deliberative polling
<b>Riquilificazione urbana</b>															
Ivrea - San Giovanni	X	X				X		X							
Rozzano - Contratto di quartiere	X		X		X	X		X	X	X					
Modena - Ex Fonderie				X		X	X				X				
Bologna - Via Larga		X			X	X		X		X					
Roma - Quartaccio	X	X								X					
Latina - Due contratti di quartiere		X			X			X		X					
Napoli - San Giovanni a Teduccio		X			X	X	X		X	X					
Cagliari - Borgo Sant'Elia	X	X	X					X		X					
<b>Altro</b>															
Vercelli - Giuria di cittadini									X				X		
Pieve Emanuele - Bilancio partecipativo	X							X							
Venezia - Cambieresti?	X			X				X							
Imola - Il piano della salute	X	X			X			X							
Regione Toscana - Legge partecipazione		X						X						X	
San Gimignano - Progetto San Gimignano			X				X			X					
Terni - Mense scolastiche									X						
Regione Lazio - Sondaggio deliberativo															X
Regione Puglia - Accorda le tue idee				X											
Regione Sardegna - Sviluppo locale	X	X	X		X			X				X			

Fonte: Bobbio L. (a cura di) (2007) *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Università di Torino, Dipartimento di Studi Politici

Qualità della deliberazione

Tutti i casi analizzati sono in qualche misura deliberativi, nel senso che coinvolgono cittadini – più o meno istruiti e/o attivi a livello locale – facendoli discutere secondo regole precise – non semplicemente via referendum e o attraverso un fitto scambio di informazioni.

Nella maggior parte delle esperienze la fase deliberativa serve ad elaborare progetti o formulare vere e proprie politiche, legate ad uno o più ambiti di intervento pubblico. In alcuni casi, invece, il dialogo fra cittadini è pensato per far emergere i temi o i problemi sentiti dalla cittadinanza, definirne più precisamente i confini e a partire da questi avviare poi un processo – più o meno inclusivo – per l'elaborazione di soluzioni praticabili. Questi ultimi casi, pur avendo il pregio di stimolare i partecipanti a riflettere sui propri pregiudizi e sulle proprie posizioni di partenza attraverso la ridefinizione dei problemi pubblici, tendono a rendere la fase di impatto sull'iter politico-amministrativo più ambigua e sfumata, perché solitamente l'amministrazione recepisce gli esiti del processo deliberativo in documenti programmatici generici e scarsamente vincolanti.

Laddove invece il coinvolgimento della cittadinanza prevede l'elaborazione di specifici progetti (più o meno rilevanti e più o meno innovativi), il passaggio dai forum partecipativi al sistema istituzionale risulta più trasparente ed efficace.

Solo tre dei diciotto processi presi in considerazione – il caso di Ivrea, il sondaggio informato della Regione Lazio e il processo partecipativo avviato dalla Regione Toscana – terminano la fase deliberativa con un metodo di aggregazione delle preferenze (referendum nel caso di Ivrea, sondaggio negli altri due casi).

#### *Gestione del processo: registi e facilitatori*

Nella gestione dei processi compaiono frequentemente due figure diverse: i registi e i facilitatori.

I registi sono coloro che lavorano per dare continuità all'organizzazione e alla realizzazione dei processi inclusivi, seguendone e orientandone l'avanzamento nelle diverse fasi e correggendone eventualmente la rotta.

In quasi metà dei casi considerati (i più lunghi e complessi) si sono costituiti gruppi di lavoro stabili (comitati tecnici o altre denominazioni) con l'obiettivo di pensare, organizzare e seguire i processi per tutta la loro durata. Questi gruppi hanno una componente mista, ovvero comprendono figure interne alle amministrazioni (politici, dirigenti e tecnici) ed esterne (consulenti di differente provenienza). Nelle altre esperienze non si è costituita una vera e propria cabina di regia, ma le amministrazioni (uffici competenti o dirigenti) si sono avvalse della collaborazione di funzionari interni o di figure professionali esterne in modo saltuario.

I facilitatori, sono figure professionali capaci di stimolare gli attori coinvolti nei processi inclusivi, di pensare e organizzare occasioni di confronto e collaborazione tra questi, nelle quali dare spazio a diversi punti di vista, valorizzare risorse e competenze nel rispetto degli obiettivi di lavoro.

Quasi tutte le esperienze esaminate hanno fatto ricorso a professionisti esterni per lo svolgimento di attività di progettazione dei processi, di animazione territoriale, di conduzione dei gruppi, di mediazione, di facilitazione. Essi hanno accompagnato tutti i processi di riqualificazione urbana senza esclusione alcuna, hanno condotto la giuria di cittadini a Vercelli e le discussioni nei tavoli del sondaggio deliberativo del Lazio, hanno supportato con specifiche metodologie i laboratori organizzati dalla Regione Sardegna. Un facilitatore ha progettato l'originale processo partecipativo di Modena e svolto opera di mediazione nel tavolo di confronto creativo che è stato istituito per integrare le diverse proposte di utilizzazione delle ex Fonderie. Una equipe di facilitatori ha progettato e gestito il Town meeting promosso dalla Regione Toscana. Soltanto quattro amministrazioni hanno svolto tutto il lavoro in casa.

### *Risultati*

Per quanto riguarda gli esiti della partecipazione si possono distinguere i processi che si concludono con progetti o raccomandazioni sufficientemente definiti (e sono la maggioranza dei casi analizzati nel lavoro di Bobbio) dai processi che invece si limitano a generare svariati suggerimenti o proposte senza operare alcuna forma di sintesi. Nel primo caso i decisori pubblici sono più vincolati, nel secondo dispongono di maggiori margini di interpretazione.

Quasi tutti i processi partecipativi hanno avuto conseguenze di tipo amministrativo anche se di forza variabile; inoltre i processi partecipativi non hanno determinato solo risultati concreti ma hanno contribuito anche ad accrescere il capitale sociale a disposizione di una comunità, esternalità positiva in grado di generare frutti anche al di là dell'intervento partecipato.

## **2.3.4 Il caso della Gran Bretagna**

Il caso della Gran Bretagna è peculiare in quanto presenta un'inversione di tendenza rispetto a quanto sta accadendo in altri paesi industrializzati<sup>27</sup>: a fronte dell'attuale legislazione britannica che prevede che le comunità locali possano svolgere la propria battaglia preventiva contro un determinato progetto prima che gli ispettori nominati dal governo decidano se sia il caso di procedere, il Planning Bill, passato il 25 giugno 2008 in terza lettura alla Camera dei Comuni e in attesa del sì della Camera dei Lord, prevede che tutte le decisioni sulla localizzazione di infrastrutture quali depositi di rifiuti, centrali, autostrade, ferrovie, impianti elettrici non siano più soggette all'approvazione del governo e al parere delle comunità locali interessante ma molto più semplicemente siano approvate da una commissione "indipendente" composta da esperti.

Con la nuova legge il governo nazionale deciderà, quindi, le priorità strategiche mentre la commissione indipendente deciderà dove queste opere saranno realizzate. Saranno le aziende interessate ad ogni singolo progetto a organizzare le consultazioni con le comunità locali: così, ad esempio, sarà la Baa (la

---

<sup>27</sup> Cfr. Melloni N. (2008), "Operazione piovra", in *Carta*, n.25.

società che gestisce gli aeroporti) a occuparsi delle consultazioni per l'ampliamento degli aeroporti di Stansted ed Heathrow.

La nuova legge va, quindi, ad agire in modo rilevante su due pilastri della democrazia inglese: il rapporto tra le comunità locali ed il parlamentare eletto in ciascun collegio e la cosiddetta "accountability" del governo.

## ***Capitolo 3 – Conclusioni e proposte***

### **3.1. I presupposti ad una maggiore e migliore partecipazione**

Ha senso immaginare l'introduzione in Italia di uno strumento che incentivi nuove e più strutturate forme di partecipazione pubblica nella realizzazione di opere infrastrutturali?

Alla luce di quanto emerso dalle interviste e dall'analisi delle esperienze maturate in tale ambito la risposta è certamente affermativa, ma a patto che alcune condizioni "di base" vengano soddisfatte. Come rilevato nelle pagine precedenti, in Italia l'intervento pubblico nelle infrastrutture è caratterizzato da numerosi e rilevanti problemi. Agire per creare uno strumento istituzionalizzato di confronto e di dialogo sulla programmazione infrastrutturale è ritenuta, in questo contesto, condizione necessaria, anche se non certo sufficiente, per migliorare la qualità complessiva del processo e dei suoi esiti.

In primo luogo, è quindi necessario che la qualità della programmazione e della progettazione degli interventi aumenti. Ciò significa, innanzitutto, rendere più chiari gli obiettivi che si propongono (non solo in termini quantitativi ma anche qualitativi), anche mettendo a confronto alternative progettuali, definire una tempistica realista e monitorabile, assicurare certezza finanziaria.

Ogni ipotesi di cambiamento rilevante per il territorio, come quello messo in moto dalle infrastrutture, deve legarsi a una idea di futuro comprensibile dai cittadini e desiderabile. L'interazione con il territorio ha senso se si costruisce a partire da una informazione approfondita, aggiornata, trasparente.

In secondo luogo, il conflitto tra interessi diversi presuppone che vi sia chiarezza nei ruoli decisionali. Alla base di molti dei conflitti sulle infrastrutture c'è un problema di *governance* debole e quindi di indeterminazione nei compiti e nelle responsabilità rispetto ad alcune questioni fondamentali che riguardano il confronto sulle scelte. Un confronto trasparente e efficace può nascere se vi è chiarezza sui ruoli e sulle rispettive responsabilità, oltre che sui tempi e sulle risorse a disposizione.

In un quadro fatto di progetti di sistema, ben definiti, articolati nel tempo secondo un preciso ordine di priorità, c'è allora spazio (e necessità) di un luogo neutrale ove confrontare le posizioni delle istituzioni e dei promotori/proponenti/progettisti e del pubblico.

L'assenza, o perlomeno la poca determinatezza, della partecipazione pubblica nella realizzazione di infrastrutture va quindi superata organizzando un processo che assicuri di passare da un dibattito su posizioni "ideologicamente" contrapposte, tipico delle sindromi NIMBY, ad un confronto sul merito delle opere, in cui tutti i partecipanti abbiano la percezione dell'importanza del confronto e di una discussione vera, con piena disponibilità a entrare nel merito e a modificare le soluzioni.

Proprio la trasparenza, una diffusa informazione, un dibattito pubblico che riguardi gli obiettivi dei progetti, sono le chiavi che possono permettere di capire istanze e disponibilità al cambiamento nei territori e di realizzare un salto di qualità nel confronto tale da migliorare le opere o di scegliere una alternativa meno dispendiosa e impattante.

Servono, quindi:

- una maggiore informazione sull'opera, sui suoi effetti, sugli aspetti tecnici (ex ante, ma anche promuovendo la conoscenza di "buone pratiche" già realizzate in altri territori), "garantendo", nel contempo, la qualità dell'informazione stessa (anche coinvolgendo gli Ordini professionali);
- più comunicazione: cioè una partecipazione più estesa ed informata da parte dei cittadini;
- più ascolto: maggiore attenzione alle esigenze delle comunità;
- metodologie di valutazione più solide e trasparenti;
- l'affinamento delle modalità di compensazione finanziaria;
- la prevalenza di ultima istanza dell'interesse generale.

In altri termini, è necessario ripensare al processo di programmazione e realizzazione di infrastrutture, così come è attualmente configurato in Italia, per trasformarlo in un modello “proattivo”, fondato su processi partecipativi, responsabilità, qualità dell’informazione, regole e prevenzione.

### **3.2. Conclusioni e proposte: le modifiche al processo di programmazione e realizzazione di infrastrutture**

L’approccio ordinario alla programmazione e realizzazione di nuove infrastrutture appare fortemente orientato al modello DAD (decisione, annuncio, difesa) già menzionato nelle pagine precedenti, modello che traslascia completamente ogni modalità di concertazione con il territorio. Ad oggi è il metodo maggiormente utilizzato dai soggetti proponenti opere infrastrutturali, siano essi amministrazioni pubbliche o imprese private.

*L’approccio attuale alla programmazione e realizzazione di nuove infrastrutture*



Entrata in esercizio

In tale processo lo spazio dedicato all'informazione ed alla comunicazione è estremamente ridotto e spesso volto a rendere noto e a difendere il risultato finale del processo decisionale piuttosto che a permettere un effettivo scambio comunicativo tra le parti in gioco<sup>28</sup>.

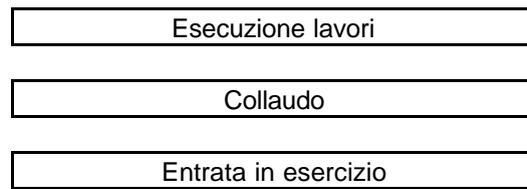
Dall'Unione Europea, nell'ambito delle strategie per lo sviluppo sostenibile, provengono indicazioni per l'introduzione di una metodologia "proattiva", fondata su qualità dell'informazione (che accompagna ogni fase rilevante del percorso) e processi partecipativi.

*L'approccio proattivo alla programmazione e realizzazione di nuove infrastrutture (in giallo le nuove fasi, in azzurro le fasi modificate nel contenuto e/o nella collocazione in sequenza)*



---

<sup>28</sup> Cfr. CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2008), *La prevenzione del conflitto ambientale*, Nota a cura del consigliere Claudio Falasca elaborata ai fini della redazione di un parere del CNEL, Roma, 5 maggio 2008.



Le differenze tra l'approccio attuale e quello proattivo sono rinvenibili già nelle prime fasi del processo. Infatti, invece di prevedere l'elaborazione di un progetto definito nella sua essenza "a tavolino" e di individuare il sito che meglio si adatta dal punto di vista tecnico-economico, il metodo proattivo opta per la definizione di un progetto preliminare di massima (lasciando dunque aperta la possibilità che vi si possano apportare delle modifiche anche sostanziali nelle fasi successive) e per l'individuazione, non di uno, ma di una serie di potenziali siti, giudicati come i più idonei per ospitare l'opera.

Il metodo proattivo prevede poi che siano svolte le valutazioni del caso, in particolare quelle volte a definire l'impatto ambientale dell'opera, presupposto indispensabile per la realizzazione della fase successiva, quella della partecipazione. Qui le metodologie per la gestione del confronto – come abbiamo visto nelle pagine precedenti – possono essere le più svariate, con livelli di coinvolgimento degli stakeholder, ma soprattutto di relazione con la decisione finale, molto diversi.

Naturalmente il metodo proattivo prevede che dal confronto possano derivare indicazioni per la modifica del progetto di massima e per la scelta del sito definitivo; potrebbero, però, emergere durante il dibattito posizioni di veto non negoziabili da parte di uno o più attori tali, da impedire il raggiungimento di una soluzione condivisa. In questo caso le strade possibili sono tre<sup>29</sup>:

- applicare l'approccio *consensuale*, che consiste nel lasciare piena libertà ed autonomia ai rappresentanti della comunità ospitante: o vi è pieno consenso all'insediamento da parte di questi, o il progetto non si fa. Una forma estrema di questo metodo è il referendum popolare;
- adottare un approccio *deliberativo*; il principio cardine su cui si fonda questo metodo è il superamento del concetto stesso di interesse particolare e l'individuazione di un interesse o bene comune, i cui contorni e il cui contenuto non sono definiti a monte ma emergono a livello endogeno dal confronto fra le diverse posizioni in campo;
- ricorrere all'approccio *autorizzativo*, che prevede che il potere pubblico si impegni a fare tutto il possibile per pervenire ad una soluzione condivisa, ma riserva ad esso il diritto della decisione di ultima istanza.

In questa nuova prospettiva, la gestione del processo partecipativo rappresenta un passaggio indubbiamente delicato. Le esperienze più quotate (il caso francese, ad esempio) hanno istituito un nuovo "soggetto" (ad esempio, una commissione) in grado di giocare il ruolo non solo di accreditamento dell'intervento, tramite le informazioni e la discussione sul progetto, e quindi della domanda pubblica che ne è alla base, ma anche di dimensionare gli interessi in gioco, probabilmente conflittuali. Ciò può

---

<sup>29</sup> Cfr. CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2008), *La prevenzione del conflitto ambientale*, Nota a cura del consigliere Claudio Falasca elaborata ai fini della redazione di un parere del CNEL, Roma, 5 maggio 2008.

aiutare a svelare i punti profondi di conflitto, eliminando quelli pretestuosi; può, cioè, svolgere quel ruolo fondamentale di portare alla luce chi è interessato alla soluzione del conflitto rispetto a chi è interessato al conflitto in quanto tale. Oltre, naturalmente ad aumentare la trasparenza della presa delle decisioni e a realizzare una più significativa partecipazione del pubblico (nell'ottica di migliorare la informazione e comunicazione nonché la consultazione).

La gestione di questo passaggio-chiave del processo complessivo non può, comunque, essere isolato dalle altre fasi come fatto meramente tecnico: resta, quindi, in capo al pubblico la direzione del processo partecipativo e la sua corretta conduzione. È evidente che questo implica una sostanziale modifica nella cultura della Pubblica Amministrazione italiana, modifica non certo realizzabile in un orizzonte a breve termine.

Può allora risultare utile, per un tempo non stimabile a priori, affiancare alla PA una funzione che accompagni la messa in opera del processo partecipativo, gestendone insieme i diversi passaggi.

Nel progettare tale nuova attività per il caso italiano non si dovrebbe comunque prescindere da:

- il riconoscimento formale e istituzionale del processo (l'esito del dibattito/confronto pubblico deve rivestire un ruolo nell'ambito della programmazione ed attuazione dell'infrastruttura);
- il carattere di indipendenza dal Governo, volto a garantire la "qualità" (nel senso più ampio) dell'informazione e della comunicazione;
- la finalizzazione del perimetro e delle attività su ogni singola opera (l'oggetto della procedura è la singola infrastruttura);
- una geometria variabile dell'accompagnamento, in relazione alla tipologia dell'opera, al territorio coinvolto, ecc.;
- la presenza di un mediatore tecnico/scientifico, con funzioni di facilitatore.

Se, come rilevato poc'anzi, la gestione del processo partecipativo rappresenta un passaggio delicato anche la progettazione della sua *governance* richiede altrettanta attenzione. In particolare, non si potrà prescindere da quattro aspetti:

1. la conoscenza approfondita del settore (infrastrutture);
2. la competenza nell'organizzazione di processi partecipativi;
3. la capacità di comporre interessi diversi;
4. indipendenza rispetto al Governo.

Il CNEL potrebbe contribuire in modo fattivo allo sviluppo del tema *governance* del processo partecipativo relativo alle infrastrutture: questa è anche l'opinione di molti dei soggetti intervistati. Il tema delle infrastrutture e delle reti è già una delle priorità di intervento individuate e condivise dall'Assemblea

nell'ambito delle coordinate dell'Istituzione (la competitività, la coesione sociale e lo sviluppo<sup>30</sup>), così come l'attenzione posta sul tema partecipazione è – per le caratteristiche dell'Ente - elevata.

---

<sup>30</sup> Cfr. CNEL (2008), Rapporto sul cinquantenario.

***Allegati***

### *Allegato al Capitolo 1*

## **A.1. Le risorse assegnate alle singole modalità**

Le caratteristiche della rete infrastrutturale in termini di dotazione e di congestione determinano una conseguente allocazione di risorse alle singole modalità.

L'importanza attribuita dalla programmazione alla modalità stradale è elevata in considerazione del fatto che il trasporto merci su strada presenta: un'alta concentrazione del traffico su alcune direttrici con fenomeni di congestione, soprattutto al centro-nord e nelle vicinanze dei principali centri urbani; una distribuzione della domanda di trasporto concentrata prevalentemente nelle regioni del Nord; una distribuzione delle merci caratterizzata da spostamenti a breve-medio raggio (caratteristica che esclude la possibilità di ricorrere al trasporto intermodale o combinato). La programmazione nazionale convoglia pertanto sul sistema autostradale oltre il 50% delle risorse complessive, il cui 81% è disponibile e il 19% è da reperire. Il fabbisogno residuo rappresenta circa un quinto dell'intero fabbisogno nazionale (26%).

**Tavola A.1.1 - Priorità infrastrutturali: quadro di sintesi per modalità (milioni di euro) – Sistemi stradali e autostradali: risorse disponibili e fabbisogno da reperire (distribuzione percentuale)**

Modalità	Costo	Risorse disponibili	Fabbisogno da reperire	incidenza risorse su costo (%)	incidenza fabbisogno su costo (%)	totale
Sistemi stradali e autostradali	62.487,05	50.826,69	11.660,36	81,34%	18,66%	100%
<b>Totale Infrastrutture</b>	<b>118.235,08</b>	<b>73.492,63</b>	<b>44.742,45</b>	<b>62,16%</b>	<b>37,84%</b>	<b>100%</b>

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Ministero delle Infrastrutture 2007

**Tavola A.1.2 - Priorità infrastrutturali: quadro di sintesi per modalità (milioni di euro) – Sistemi stradali e autostradali: incidenza dei costi sul costo totale**

Modalità	Costo	Risorse disponibili	Fabbisogno da reperire	% costo sul totale infrastr.	% risorse disponibili sul totale infrastr.	% fabbisogni da reperire sul totale infrastr.
Sistemi stradali e autostradali	62.487,05	50.826,69	11.660,36	52,85%	69,16%	26,06%
<b>Totale Infrastrutture</b>	<b>118.235,08</b>	<b>73.492,63</b>	<b>44.742,45</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Ministero delle Infrastrutture 2007

Per quanto riguarda invece il trasporto merci su ferro, la maggior parte dei traffici internazionali si sviluppa al di sopra della trasversale Torino-Milano-Verona-Padova, concepita come linea di interscambio ferroviaria-strada. Al di sotto di essa hanno origine/ destinazione poco più dell'8% del totale dei treni internazionali, con conseguenti ripercussioni sul traffico stradale sulle relazioni nord-sud (Istat, 2006). Con riferimento alla rete ferroviaria del Sud la programmazione considera pertanto una priorità lo sviluppo di sinergie tra sistema ferroviario e sistema dei porti/retroporti.

I finanziamenti previsti per i porti valgono quasi il 2% del costo totale delle priorità infrastrutturali con oltre il 50% delle risorse da reperire. I sistemi ferroviari invece pesano per circa un terzo, con un deficit di risorse pari al 60% (quasi 27 miliardi di euro).

**Tavola A.1.3 - Priorità infrastrutturali: quadro di sintesi per modalità (milioni di euro) – Sistemi ferroviari, porti e interporti: costi, risorse disponibili e fabbisogni da reperire**

Modalità	Costo	Risorse disponibili	Fabbisogno da reperire	incidenza risorse su costo (%)	incidenza fabbisogno su costo (%)
Sistemi ferroviari	37.924,50	11.185,17	26.739,33	29,49%	70,51%
Porti	2.004,93	924,75	1.080,18	46,12%	53,88%
Interporti	363,27	337,19	26,08	92,82%	7,18%
<b>Totale Infrastrutture</b>	<b>118.235,08</b>	<b>73.492,63</b>	<b>44.742,45</b>	<b>62,16%</b>	<b>37,84%</b>

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Ministero delle Infrastrutture 2007

**Tavola A.1.4 - Priorità infrastrutturali: quadro di sintesi per modalità (milioni di euro) – Sistemi ferroviari, porti e interporti: incidenza dei costi delle modalità sul costo totale**

Modalità	Costo	Risorse disponibili	Fabbisogno da reperire	% sul costo totale infrastrutturale	% su risorse disponibili totale infrastrutturali	% su fabbisogni da reperire totale infrastrutturali
Sistemi ferroviari	37.924,50	11.185,17	26.739,33	32,08%	15,22%	59,76%
Porti	2.004,93	924,75	1.080,18	1,79%	1,26%	2,41%
Interporti	363,27	337,19	26,08	0,31%	0,46%	0,06%
Totale Infrastrutture	118.235,08	73.492,63	44.742,45	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Ministero delle Infrastrutture 2007

## A.2. La finanza privata nella realizzazione delle grandi infrastrutture

In tema di opere infrastrutturali, la scarsità delle fonti di finanziamento pubblico suggerisce il coinvolgimento della finanza privata a diverso titolo: sotto forma di partenariato pubblico-privato, di ricorso al settore finanziario ovvero attraverso la cartolarizzazione dei flussi di cassa e la creazione di società veicolo.

Come già espresso dal Cnel (2008), lo strumento della finanza di progetto, se utilizzato correttamente, potrebbe rappresentare per l'Italia un'opportunità per rafforzare il sistema infrastrutturale e la dotazione di servizi essenziali alla collettività senza gravare oltre misura il bilancio statale e degli enti territoriali. La finanza di progetto appare, infatti, particolarmente idonea a convogliare i capitali privati nella realizzazione di progetti concernenti infrastrutture di grande complessità tecnica ed economica, evitando il ricorso esclusivo alle risorse pubbliche.

### A.2.1. Il ricorso alla finanza di progetto nella realizzazione delle grandi opere

Negli anni Duemila il mercato delle opere pubbliche ha conosciuto una grande trasformazione, passando da un sistema incentrato quasi esclusivamente sul contratto d'appalto, ad un sistema aperto al privato sul fronte finanziario e tecnico-gestionale. Il processo ha coinciso con una crescente domanda di infrastrutture e servizi da parte della collettività (utenti e imprese) e una significativa riduzione delle risorse pubbliche. È in questo contesto che si è affermato lo strumento del Partenariato Pubblico Privato (PPP) del Project Financing (PF), che nell'accezione normativa italiana ne è un sottoinsieme.

La dimensione attuale del concorso della finanza privata nella realizzazione delle opere pubbliche si desume dai dati dell'Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato: complessivamente nel 2007 le gare di concessione di costruzione e gestione per interventi con finanziamento pubblico-privato censite hanno interessato un volume d'affari di oltre 5,3 miliardi di euro.

**Tavola A.2.1 - Totale mercato: gare di concessione di costruzione e gestione (CG) – Anni 2003-2007 (in euro)**

Anno	Su proposta del promotore (PF)		Su proposta della stazione appaltante (PPP)		Totale gare di CG	
	euro	quota %	euro	quota %	euro	quota %
2003	1.173.617.720	26,3%	3.286.536.072	73,7%	4.460.153.792	100%
2004	1.127.188.473	46,5%	1.299.204.932	53,5%	2.426.393.405	100%
2005	2.838.541.424	56,2%	2.212.337.948	43,8%	5.050.879.372	100%
2006	3.708.879.895	67,9%	1.755.733.073	32,1%	5.464.612.968	100%
2007	4.194.022.640	78,9%	1.123.862.805	21,1%	5.317.885.445	100%

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, vari anni

Di fatto, negli anni recenti, lo strumento del partenariato ha progressivamente consolidato la propria presenza nel mercato della realizzazione delle opere pubbliche. Nel quinquennio 2002-2006 il peso delle gare di partenariato è stato del 2,3% (in numero di gare) e del 16,2% (in valore).

**Tavola A.2.2 - PPP e opere pubbliche a confronto - Anni 2002-2006 (in milioni di euro)**

	Avvisi				Aggiudicazioni			
	<i>di cui con importo segnalato</i>				<i>di cui con importo segnalato</i>			
	Totale	N.	Importo	Importo medio	Totale	N.	Importo	Importo medio
Selezioni di proposte *	2.305	1.607	24.393	13.499				
Gare di PPP	3.572	2.084	25.807	12.383	1.021	795	14.563	16.318
Totale gare di Opere Pubbliche	157.840	149.573	158.882	1.062	88.727	82.853	114.678	1.384
Incidenza PPP su totale OOPP	2,3%	1,4%	16,2%	-	1,2%	1,0%	12,7%	-

\* Fase di preselezione di progetti da affidare in project financing; il dato non è incluso nel totale gare.

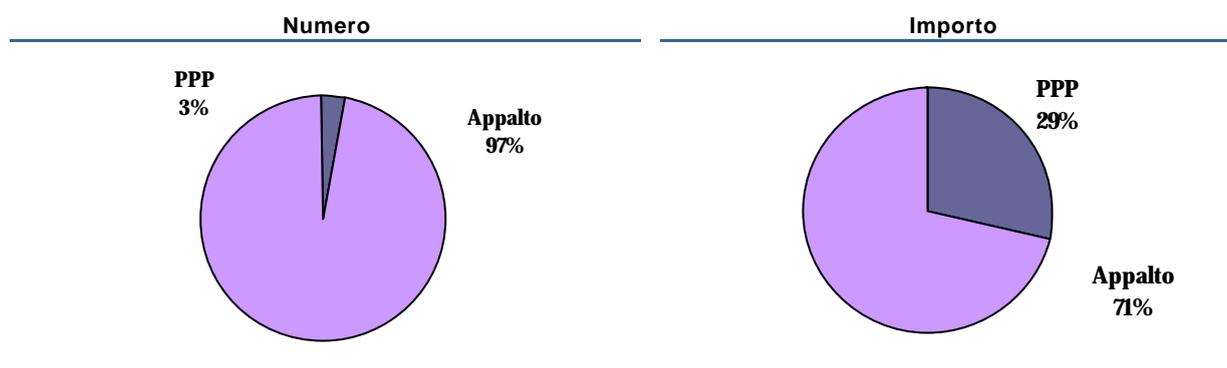
Fonte: Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, 2007

E' infatti soprattutto con riferimento alla realizzazione delle grandi opere che lo strumento ha trovato diffusione: nel 2006 rispetto al 2005 le gare di PPP presentavano all'interno del mercato complessivo delle opere pubbliche un peso leggermente ridotto in termini numerici: 3,2% (a fronte 3,4% relativo all'anno precedente) e al tempo stesso un grande aumento del peso degli investimenti (29% contro il 19%, nel 2005).

La tendenza è dimostrata anche dalla maggiore presenza di opere sopra i 50 milioni di euro all'interno del mercato del PPP, rispetto a quanto accade nel mercato degli appalti. Nel 2006, infatti, il peso delle grandi opere da realizzare in regime di collaborazione pubblico-privato è stato pari al 3% in termini di numero dei progetti e al 79% per valore delle opere, nel mercato totale dei lavori pubblici le stesse percentuali sono inferiori all'1% per numero e al 35% per valore.

Inoltre le grandi opere in appalto tradizionale sono state solo 33 per un valore di 4,3 miliardi contro le 49 per 10,2 miliardi del 2005. Al contrario, le grandi opere realizzate attraverso collaborazioni pubblico-private sono state 11 per quasi 6,4 miliardi, contro le 9 per meno di 2,2 miliardi nel 2005.

Figura A.2.1 - PPP e appalti



Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, 2006.

Il mercato è tuttavia ancora caratterizzato da meccanismi disincentivanti per i promotori che riflettono la scarsa abitudine della P.A. a ricorrere allo strumento. Lo dimostra il fatto che i contratti conclusi (aggiudicazioni) non superano il 25% del numero di gare bandite, laddove, nel mercato delle opere pubbliche, tale rapporto raggiunge il 56%.

Il ricorso alle nuove procedure di affidamento dei lavori per la realizzazione delle grandi opere è confermato anche da dati recenti che evidenziano come nel 2007 l'insieme delle gare facenti capo ai nuovi strumenti (PPP, progettazione e realizzazione, contraente generale) abbia pesato sull'insieme delle opere pubbliche per il 7,5% in termini di numero di bandi pubblicati e per il 40,7% in termini di importo totale. L'importo medio delle opere realizzate con i nuovi strumenti è estremamente superiore a quello tradizionale assestandosi intorno agli 11,4 milioni di euro contro 1,2.

**Tavola A.2.3 - Bandi di gara per l'esecuzione di opere pubbliche in Italia: numero, importo e importo medio dei bandi pubblicati per sistema di realizzazione lavori (in milioni di euro)**

	2005			2006			2007		
	progetti	importo totale	importo medio	progetti	importo totale	importo medio	progetti	importo totale	importo medio
	n.	mil euro	mil euro	n.	mil euro	mil euro	n.	mil euro	mil euro
Partenariato pubblico-privato	1.021	6.669	10,97	856	8.842	15,57	1.006	5.780	8,56
<i>di cui costruzione e gestione</i>	284	3.447	14,19	361	5.405	20,09	367	5.318	17,49
Progettazione e realizzazione	860	5.472	6,88	667	2.706	4,37	906	4.563	5,37
Contraente generale	2	2.581	1.290,62	3	1.613	537,65	4	1.965	491,29
<b>Totale nuovo mercato</b>	<b>1.883</b>	<b>14.722</b>	<b>11,46</b>	<b>1.526</b>	<b>13.161</b>	<b>11,39</b>	<b>1.916</b>	<b>12.308</b>	<b>11,39</b>
Sola esecuzione	28.067	20.172	0,76	25.321	17.594	0,73	23.760	17.899	0,76
<b>Totale OOPP</b>	<b>29.950</b>	<b>34.894</b>	<b>1,24</b>	<b>26.847</b>	<b>30.755</b>	<b>1,21</b>	<b>25.676</b>	<b>30.207</b>	<b>1,24</b>
% nuovo mercato su OOPP	6,3%	42,2%	-	5,7%	42,8%	-	7,5%	40,7%	-

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Cresme Europa Servizi e Unioncamere, 2008.

## **A.2.2. Il ricorso dei settori Trasporti e Reti alla finanza di progetto**

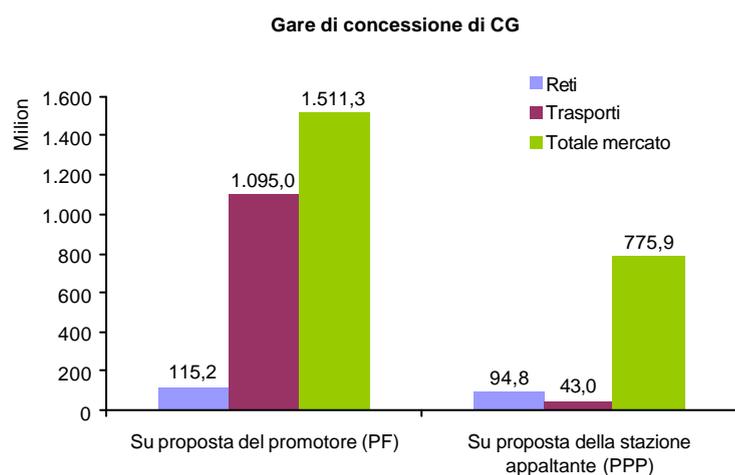
Il project financing è strumento rilevante soprattutto per i settori dei trasporti e dell'energia. Gli ultimi dati disponibili (gennaio-maggio 2008), ad esempio, indicano come l'importo delle gare in project financing nel settore Trasporti abbia pesato per il 72,5% sul totale delle gare a livello nazionale. E come per numero di gare il settore Reti (*public utilities*) abbia rappresentato quasi il 23% del totale.

Sono rilevanti anche i dati relativi alla prima fase del project financing (selezione di proposte) che di fatto costituisce una proxy della domanda dell'utilizzo dello strumento da parte della pubblica amministrazione: nel periodo in esame quasi il 30% dell'importo totale è stato destinato a gare nel settore Trasporti e quasi l'11% nel settore Reti.

**Tavola A.2.4 - Gare di concessione di costruzione e gestione: contributo dei settori Reti e Trasporti al totale Mercato (gennaio-maggio 2008)**

Settori	Selezione di proposte (fase I PF)			Su proposta del promotore (PF)			Su proposta della stazione appaltante (PPP)		
	progetti	importo totale	importo medio	progetti	importo totale	importo medio	progetti	importo totale	importo medio
Gen- Mag 08	n.	migl. euro	migl. euro	n.	migl. euro	migl. euro	n.	migl. euro	migl. euro
Reti*	29	196.089	6.762	14	115.223	8.230	18	94.839	5.268
Trasporti	2	525.000	262.500	1	1.095.000	1.095.000	1	43.011	43.011
Totale mercato	133	1.800.763	13.540	62	1.511.262	24.375	71	775.861	10.927
	%	%		%	%		%	%	
Reti	21,8	10,9	-	22,6	7,6	-	25,4	12,2	-
Trasporti	1,5	29,2	-	1,6	72,5	-	1,4	5,5	-
Totale mercato	100,0	100,0	-	100,0	100,0	-	100,0	100,0	-

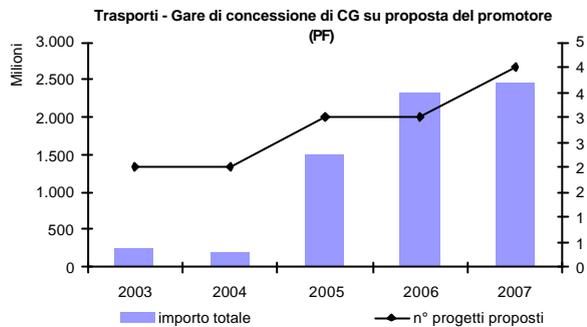
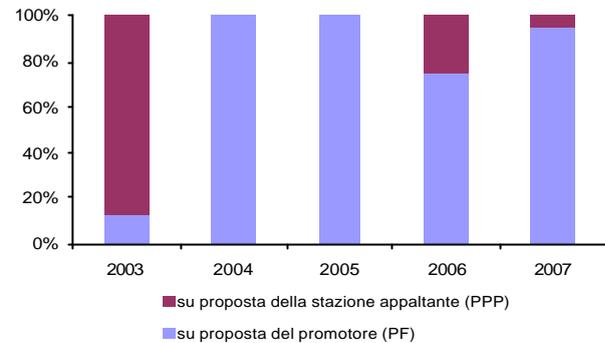
Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, vari anni.

**Figura A.2.2 - Gare di concessione di costruzione e gestione: contributo dei settori Reti e Trasporti al totale Mercato (gennaio-maggio 2008)**

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, vari anni.

Dopo le incertezze dei primi anni, il ricorso alla finanza di progetto ha segnato nel 2005 un passaggio di scala, sia per numero di gare che per importo complessivo, divenendo lo strumento principale di finanziamento alle opere del settore Trasporti. Nel 2007 le gare su proposta del promotore hanno pesato sul totale gare di concessione di costruzione e gestione per il 74,6% per un importo pari a circa 2,5 miliardi di euro. E' evidente, altresì, come lo strumento abbia guadagnato nel tempo la fiducia dei promotori: i dati confermano che anche il mercato delle selezioni di proposte nel settore Trasporti è andato verso un progressivo consolidamento. Dal 2003 i promotori si sono orientati su un minore numero di proposte (da 24 del 2003 a 9 del 2007) ma caratterizzate da maggiore dimensione economica (da 45 milioni di euro a 538).<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Si vedano le tavole B.42 e B.44 in Appendice statistica.

**Figura A.2.3 - Trasporti: gare di concessione di CG su proposta del promotore (Project financing) – Anni 2003-2007**

**Figura A.2.4 - Trasporti: gare di concessione di costruzione e gestione (contributo al totale) – Anni 2003-2007**


Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, vari anni.

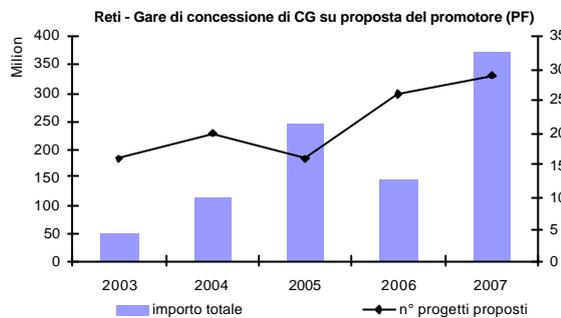
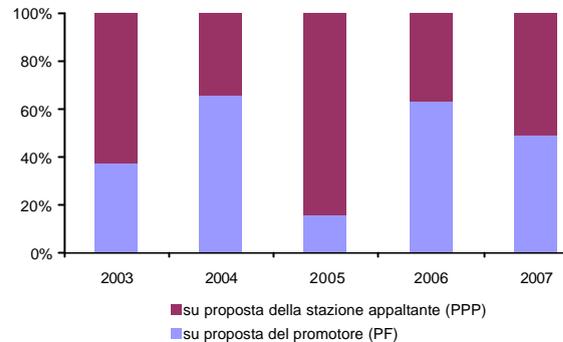
Estremamente più altalenante l'andamento relativo al settore Reti, caratterizzato da importi medi decisamente più contenuti rispetto ai Trasporti.

**Tavola A.2.5 - Reti \*: gare di concessione di costruzione e gestione – Anni 2003-2007 (in euro)**

Anno	Su proposte del promotore (PF)		Su proposta della stazione appaltante (PPP)		Totale gare di concessione di CG	
	euro	quota %	euro	quota %	euro	quota %
2003	50.422.663	37,5%	84.029.409	62,5%	134.452.072	100%
2004	111.925.436	66,3%	56.887.407	33,7%	168.812.843	100%
2005	246.022.511	15,7%	1.318.681.172	84,3%	1.564.703.683	100%
2006	145.317.690	63,1%	84.933.816	36,9%	230.251.506	100%
2007	371.877.161	49,1%	385.751.228	50,9%	757.628.389	100%

\* Settori: acqua, gas, energia, telecomunicazioni.

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, vari anni.

**Figura A.2.5 - Reti: gare di concessione di costruzione e gestione – Anni 2003-2007 (in euro)****Figura A.2.6 - Reti: gare di concessione di costruzione e gestione (contributo al totale)– Anni 2003-2007 (in euro)**

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, vari anni.

### A.3. Il quadro normativo sulla realizzazione delle infrastrutture: la frammentazione delle competenze

Le criticità fin qui segnalate nel processo di realizzazione delle infrastrutture trovano spazio anche nelle pieghe di un sistema normativo che, nella sostanza, assegna con difficoltà le competenze decisionali, rendendo poco stabile il processo di governance e creando ripercussioni sulla gestione del consenso.

Da oltre quindici anni il Paese si cimenta nel tentativo di conferire certezza della governance al settore delle opere pubbliche: dapprima attraverso un processo di decentramento amministrativo, in seguito con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e l'emanazione della Legge Obiettivo e nei tempi più recenti con strumenti che vanno nella direzione del federalismo infrastrutturale. Tra gli elementi all'attenzione del legislatore vi è inoltre l'intervento sul quadro regolatorio dei servizi di pubblica utilità e delle concessioni, aspetto sensibile, ad esempio, con riferimento al tema degli investimenti in capo ai concessionari autostradali.

#### A.3.1. La riforma del Titolo V

La cornice legislativa dentro cui si collocano le procedure di realizzazione delle opere infrastrutturali ha subito una profonda modifica con la riforma del Titolo V<sup>32</sup> che ha proseguito sulla strada del processo di decentramento amministrativo già introdotto dalle leggi Bassanini nel corso degli anni Novanta.<sup>33</sup>

La riforma costituzionale ha avuto un impatto sostanziale sui temi relativi a federalismo, regionalismo e sussidiarietà, configurando un nuovo assetto istituzionale delle Regioni e degli Enti locali e delineando un diverso rapporto tra Regioni, Stato e Unione Europea.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> La riforma è stata attuata con Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 e con Legge 5 giugno 2003, n. 131 (recante Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001).

<sup>33</sup> Legge 15 marzo 1997, n. 59 e modifiche successive.

Prima della riforma, la competenza legislativa per tutte le opere e infrastrutture pubbliche era statale, con la sola eccezione delle opere ricomprese nella materia “viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale”. Solo per queste, la potestà legislativa e la potestà amministrativa spettavano alle Regioni. La decisione finale sulla localizzazione e/o i tracciati delle opere competeva alla Regione per le opere di interesse regionale, ancorché per esse lo Stato continuasse a disporre della potestà legislativa di principio. Alla localizzazione delle opere di interesse statale (per le quali la Regione non disponeva di alcuna potestà legislativa) si provvedeva mediante intese fra lo Stato e le Regioni interessate.

A seguito della riforma, la competenza legislativa per le opere e infrastrutture è attribuita alle Regioni, indipendentemente dalla distinzione fra opere di interesse statale e opere di interesse regionale. Un'eccezione alla norma è prevista per le grandi reti di trasporto e di navigazione, gli aeroporti e porti civili e gli impianti e le reti nazionali di trasporto dell'energia, pur di competenza regionale, per le quali si prevede, in virtù dell'evidente interesse nazionale in materia, una concorrente competenza legislativa statale di principio.

Questa eccezione, nel caso specifico della localizzazione delle grandi opere e infrastrutture, complica la definizione dei ruoli tra Stato e Regioni. La materia è infatti al confine con molte altre, alcune affidate alla legislazione statale esclusiva, altre alla legislazione concorrente, altre ancora alla legislazione regionale piena o residuale:

- fra le *materie di competenza esclusiva del legislatore statale* rientrano la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (si pensi, per es. alla fornitura di energia elettrica o di acqua potabile), la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- fra le *materie di competenza legislativa concorrente* rientrano il governo del territorio, la tutela della salute, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali;
- fra le *materie di competenza legislativa regionale*, rientrano l'agricoltura e le foreste, la promozione delle attività produttive, e in generale lo sviluppo locale.

### **A.3.2. Le competenze di Stato e Regioni: Legge Obiettivo e federalismo infrastrutturale**

In considerazione di ciò, non si può non tenere conto del fatto che la localizzazione e la realizzazione di grandi infrastrutture interferisce in maniera rilevante con le scelte che, in via legislativa, regolamentare e amministrativa, competono a Stato e Regioni nell'ambito delle competenze all'uno e alle altre attribuite in via esclusiva e/o concorrente in conseguenza dei nuovi articoli 117 e 118 della Costituzione.

---

<sup>34</sup> Il titolo V della Costituzione, dedicato a Regioni, Province e Comuni, è stato oggetto, nel corso della XIII legislatura, di una profonda riforma che si è realizzata tramite le leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 e il successivo referendum confermativo del 7 ottobre 2001.

La compresenza della normativa che scaturisce dalla riforma costituzionale relativa al Titolo V e la norma contenuta nella Legge Obiettivo (Legge 443/2001) con cui il governo centrale avoca a sé la responsabilità della realizzazione delle opere di interesse nazionale prioritario, non ha sortito nel complesso l'effetto di offrire un perimetro definito entro cui Regioni e Stato possano interagire. La presenza di una disciplina specifica per alcune opere (porti, aeroporti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, trasporto nazionale dell'energia) introdotta dalla Legge Obiettivo crea in alcune fasi confusione nella definizione dei ruoli, dando spazio, se non nella forma nella sostanza, ad un doppio binario per quanto riguarda programmazione, localizzazione e realizzazione e gestione delle grandi opere. L'elemento di ambiguità si colloca a monte del processo, nella fase di attribuzione o meno di valore strategico all'opera e all'inserimento della stessa nell'ambito della competenza esclusiva del Cipe.

Come segnala ASTRID (2002), con riferimento al rapporto che intercorre fra Stato e Regioni nella programmazione delle grandi opere, è opportuno tenere conto di alcuni elementi. Da una parte è necessario:

- prevedere meccanismi di collaborazione diversi a seconda che l'oggetto coinvolga tutte le regioni o soltanto alcune di esse: nel primo caso, l'intesa o l'accordo trova la sua sede naturale nella Conferenza Stato-Regioni (o nella Conferenza unificata); nel secondo caso, l'intesa o l'accordo può intercorrere fra il Governo e una o più Regioni;
- prevedere meccanismi da attivare nel caso in cui non venga raggiunta l'intesa sui vari temi: allocazione in generale delle funzioni amministrative, approvazione di programmi generali di opere o infrastrutture, individuazione di singole opere, localizzazione delle opere, esecuzione, etc.

D'altra parte, occorre evitare che l'attribuzione ad uno dei soggetti interessati del potere di decisione finale finisca, di fatto, per vanificare le procedure concertative.

Per contrastare la limitata autonomia decisionale degli Enti territoriali sulle grandi opere, in tempi recenti sono nati, a livello territoriale, iniziative o strumenti volti a sensibilizzare il governo centrale circa il conferimento alle Regioni di poteri riconducibili a forme di federalismo infrastrutturale. Nel 2006 Regioni e Province Autonome del Nord Italia hanno presentato al Governo un documento congiunto sulle emergenze infrastrutturali, con il quale veniva richiesta l'attribuzione del potere confessorio sulle tratte autostradali nei rispettivi territori, unita alla possibilità di riscuotere parte dei ricavi da traffico da investire in infrastrutture.

La mozione dei livelli regionali ha contribuito a informare la Legge Finanziaria 2008 nel momento in cui essa prevede misure per l'attuazione del federalismo infrastrutturale (art. 2, commi 289 e 290), tra cui si colloca anche la possibilità di costituire società miste partecipate pariteticamente da Anas e dalle Regioni. Lo strumento, che segue l'esperienza pioniera della Lombardia del 2007, mira a facilitare l'attuazione del federalismo dal momento che la partnership consente al socio-Regione, in quanto primario portatore di interesse, di rendere più fluido il processo decisionale sulle grandi infrastrutture di

attraversamento del territorio. Ad oggi quattro Regioni hanno utilizzato tale strumento (Lombardia, Molise, Veneto, Lazio)<sup>35</sup> e un'iniziativa simile sta avendo corso anche tra Anas e Regione Piemonte.

### **A.3.3. La regolazione dei servizi di pubblica utilità: criticità in capo alle concessioni autostradali**

La tematica della regolazione dei servizi di pubblica utilità presenta profili di complessità in relazione sia alla stratificazione della produzione normativa di riferimento sia alla concomitante applicazione di differenti parametri di regolazione rinvenibili nelle norme. Le fonti normative vigenti sono numerose<sup>36</sup> e si sono succedute nel tempo senza prevedere un'armonizzazione dei differenti parametri di regolazione che conducesse ad un'unica formula tariffaria.

Tale dinamica contribuisce a innescare alcune criticità all'interno della cornice regolatoria che dovrebbe invece prevedere un corretto meccanismo di revisione tariffaria. Tra le tematiche sensibili in materia vi sono in particolare la definizione dei criteri di adeguamento tariffario, il trattamento della qualità del servizio, l'adeguamento della formula tariffaria all'inflazione e la definizione di una durata del periodo regolatorio che consenta diversi momenti di revisione tariffaria all'interno del più lungo periodo della convenzione stipulata tra Anas e concessionario. Il tema si riscontra anche nella produzione normativa dell'Unione Europea.

---

<sup>35</sup> Si veda la tavola B.47. nell'Appendice statistica.

<sup>36</sup> La normativa si differenzia in quella di rango primario (oltre alla legge n. 286/2006, commi dall'82 all'89, va richiamato in particolare l'art. 21 del D.L. n. 355/2003, che ha approvato il IV atto aggiuntivo alla convenzione del 1997) sia di rango secondario (oltre alla delibera generale del CIPE sulle linee guida per la regolazione di servizi di pubblica utilità, le delibere CIPE in tema di tariffe autostradali e regolazione economica del settore autostradale, nn. 319/96 e 39/2007).

## ***Appendice Statistica al Capitolo 1***

## Tavole e figure di approfondimento al paragrafo 1.1

Tavola B.1 – Densità automobilistica nella UE – Anno 2007

Paese	n. autovetture ogni 100 ab.
Austria	51
Belgio	47
Danimarca	37
Finlandia	47
Francia	50
Germania	57
Grecia	40
Irlanda	41
Italia	60
Lussemburgo	n.d.
Paesi Bassi	45
Portogallo	40
Regno Unito	51
Spagna	46
Svezia	46
Media	47

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio AIRP (2008)

Tavola B.2 – Densità automobilistica – Tasso di motorizzazione nelle Regioni italiane (in ordine decrescente di autovetture per 100 ab.) – Anno 2007

Regione	Autovetture	Popolazione	N. autovetture ogni 100 abitanti
Lazio	3.665.174	5.287.377	69,3
Umbria	581.356	863.409	67,3
Piemonte e Valle d'Aosta	2.857.031	4.459.377	64,1
Toscana	2.289.412	3.609.074	63,4
Marche	965.427	1.523.795	63,4
Emilia Romagna	2.599.368	4.169.464	62,3
Friuli-Venezia Giulia	742.033	1.206.499	61,5
Abruzzo	798.308	1.302.291	61,3
Veneto	2.829.512	4.719.133	60,0
Lombardia	5.621.965	9.434.149	59,6
Sicilia	2.955.804	5.015.148	58,9
Molise	188.213	321.431	58,6
Sardegna	932.524	1.652.865	56,4
Campania	3.252.529	5.789.958	56,2
Calabria	1.119.271	2.006.843	55,8
Basilicata	330.261	595.316	55,5
Trentino-Alto Adige	537.768	979.871	54,9
Puglia	2.155.887	4.069.844	53,0
Liguria	831.525	1.601.222	51,9
<b>Italia</b>	<b>35.253.368</b>	<b>58.607.066</b>	<b>60,2</b>

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio AIRP (2008)

**Tavola B.3 - Lunghezza della rete principale in alcuni tra i principali paesi europei (autostrade e strade a grande scorrimento), in km**

Paese	1980	1990	2005	var		km per 100 mila ab. (2005)	km per 1000 kmq (2005)
				1980-1990 (10 anni)	1990-2005 (15 anni)		
Germania	9.225	10.854	12.363	17,7%	13,9%	15	35
Spagna	2.008	4.693	11.432	133,7%	143,6%	27	23
Francia	4.862	6.824	10.801	40,4%	58,3%	17	17
Italia	5.900	6.193	6.542	5,0%	5,6%	11	22
Regno Unito	2.683	3.181	3.638	18,6%	14,4%	6	15

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Eurostat 2008 , Energy & Transport in Figures, Statistical Pocket Book 2007

**Tavola B.4 - Numero di veicoli per il trasporto merci su strada in alcuni tra i principali paesi europei (1990-2004)**

Paese	n. veicoli merci (in migliaia)			n. veicoli merci per km di rete principale**		
	1990	2004	var 1990-2004	1990	2004	var 1990-2004
Germania	2.379	2.758	15,9%	219	223	1,8%
Spagna	2.333	4.418	89,4%	497	386	-22,3%
Francia	4.670	6.057	29,7%	684	561	-18,1%
Italia	2.349	4.016	70,9%	379	614	61,8%
Regno Unito	2.706	3.341	23,5%	851	918	8,0%

\* Il dato 1990 della Germania è in realtà riferito al 1995.

\*\* Autostrade e strade a grande scorrimento (1990-2004)

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Eurostat 2008 , Energy & Transport in Figures, Statistical Pocket Book 2007

**Tavola B.5 - Numero di autovetture in alcuni tra i principali paesi europei (1990-2004)**

Paese	n. autovetture (in migliaia)					n. autovetture per km di rete principale*				
	1980	1990	2005	var 1980-1990 (10 anni)	var 1990-2005 (15 anni)	1980	1990	2005	var 1980-1990 (10 anni)	var 1990-2005 (15 anni)
Germania	25.870	36.772	45.376	42,1%	23,4%	2.804	3.388	3.670	20,8%	8,3%
Spagna	7.557	11.996	19.542	58,7%	62,9%	3.763	2.556	1.709	-32,1%	-33,1%
Francia	19.100	27.072	30.537	41,7%	12,8%	3.928	3.967	2.827	1,0%	-28,7%
Italia	17.686	27.416	33.973	55,0%	23,9%	2.998	4.427	5.193	47,7%	17,3%
Regno Unito	15.619	20.722	27.806	32,7%	34,2%	5.821	6.514	7.643	12%	17%

\*Autostrade e strade a grande scorrimento (1990-2004)

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Eurostat 2008 , Energy & Transport in Figures, Statistical Pocket Book 2007

**Tavola B.6 - Lunghezza della rete ferroviaria, in km (1980-2005)**

Paese	1980	1990	2005	var 1980-1990 (10 anni)	var 1990-2005 (15 anni)	km per 100 mila ab. (2005)	km per 1000 kmq (2005)
Germania	42.765	40.981	38.206	-4%	-7%	46	107
Spagna	15.724	14.539	12.839	-8%	-12%	30	25
Francia	34.362	34.070	30.832	-1%	-10%	49	49
Italia	16.138	16.066	16.166	0%	1%	28	54
Regno Unito	18.030	16.914	16.237	-6%	-4%	27	67

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Eurostat 2008  
Statistical Pocket Book 2007

, Energy & Transport in Figures,

**Tavola B.7 - Trasporto passeggeri, 1980-2005 (in milioni di passeggeri-km)**

Paese	1980	1990	2005	var 1980-1990 (10 anni)	var 1990-2005 (15 anni)
Germania	62.500	61.000	76.800	-2%	26%
Spagna	13.500	15.500	21.600	15%	39%
Francia	54.400	63.700	76.500	17%	20%
Italia	39.600	44.700	46.100	13%	3%
Regno Unito	30.500	33.400	44.400	10%	33%

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Eurostat 2008  
Statistical Pocket Book 2007

, Energy & Transport in Figures,

**Tavola B.8 - Trasporto ferroviario - Alta Velocità, 1990-2006 (in milioni di passeggeri-km)**

Paese	1990	1992	2000	2006	var % 2000-2006
Germania	-	5.200	13.930	21.640	55%
Spagna	-	400	1.940	8.470	337%
Francia	14.900	19.000	34.750	45.050	30%
Italia	300	400	5.090	8.910	75%
Regno Unito*	-	-	-	480	-

\* Per il Regno Unito i dati Alta Velocità sono disponibili solo dal 2004.

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Eurostat 2008  
Statistical Pocket Book 2007

, Energy & Transport in Figures,

**Tavola B.9 - Quota di traffico Alta Velocità sul totale traffico passeggeri, 1992-2006 (in %)**

Paese	1992	2000	2006	var 2000-2006
Germania	9%	19%	28%	10%
Spagna	3%	10%	38%	29%
Francia	30%	50%	57%	8%
Italia	1%	11%	19%	8%
Regno Unito*	-	-	1%	-

\* Per il Regno Unito i dati Alta Velocità sono disponibili solo dal 2004.

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Eurostat 2008  
Statistical Pocket Book 2007

, Energy & Transport in Figures,

## Tavole e figure di approfondimento al paragrafo 1.2

Tavola B.10 – Opere sottoposte al CIPE nel periodo 2002-2008 (in miliardi di euro)

Fonte	Costo	Risorse disponibili	% risorse su costo	fabbisogno da reperire	% fabbisogno su costo
DPEF 2008-2012	98.066,57	53.481,91	54,54%	44.584,66	45,46%
DPEF 2009-2013	115.549,00	60.334,00	52,22%	55.215,00	47,78%

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati DPEF 2008-2012 e DPEF 2009-2013, Allegato Infrastrutture

Tavola B.11 – Quadro delle esigenze finanziarie per l’attuazione dell’intero Piano Decennale delle infrastrutture strategiche previsto dalla Legge Obiettivo

	Valore globale	Risorse disponibili	quota % su totale	Fabbisogno	quota % su totale
Valore globale Legge obiettivo per attuazione Piano Decennale	174,000	60,041	34,5%	113,959	65,5%
Valore opere deliberate Legge Obiettivo	115,665	60,041	51,9%	55,624	48,1%

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati DPEF 2009-2013, Allegato Infrastrutture

Tavola B.12 – Proposte delle Regioni riferite alla XIV Legislatura: previsione di costo 2004 e 2008 (in milioni di euro)

Intervento	Previsione e costo anno 2004	Previsione e costo anno 2008	Variazione %
1 Linea Modena Sassuolo e linea Sassuolo-Reggio Emilia	175,00	230,00	31,4%
2 Schemi idrici (Puglia): Nuova galleria Pavoncelli AP (Del. Cipe 148/2006)	72,00	150,60	109,2%
3 Schemi idrici (Sicilia): Potenziamento acquedotti siciliani Centro Orientale	67,00	67,00	0,0%
4 Nuovo collegamento autostradale Alberga-Garessio-Cerva/Millesimo	260,00	260,00	0,0%
5 Metropolitana lagunare di Venezia	290,00	380,00	31,0%
6 Asse tangenziale Cortina d’Ampezzo	330,00	450,00	36,4%
7 Corridoio Tirrenico – Viabilità accessoria dell’autostrada Roma aeroporto di Fiumicino	150,00	150,00	0,0%
8 Interventi mirati alla sistemazione dei nodi urbani di Villa San Giovanni e Messina collegati alla realizzazione del ponte	300,00	530,00	76,7%
9 Asse autostradale Milano-Torino	1.120,00	1.120,00	0,0%
10 Asse tangenziale di Lucca	480,00	498,14	3,8%
11 Metropolitana per l’area vasta di Cagliari	63,00	490,00	677,8%
12 Porto di Cagliari	110,00	110,00	0,0%
13 Milano: prolungamento della linea M5	370,00	1.709,83	362,1%
<i>Tratta Garibaldi-Bignami (Del. CIPE 67/2007)</i>	-	557,83	-
<i>Tratta Garibaldi-S. Siro (Del. CIPE 9.11.2007)</i>	-	651,00	-
<i>Tratta Bignami-Monza Bettola</i>	-	501,00	-
14 Milano: Nuova Linea M 4	240,00	2.148,70	795,3%
<i>Tratta Lorenteggio-Policlinico Siro (Del. CIPE 30.08.2007)</i>	-	788,70	-

Intervento	Previsione e costo anno 2004	Previsione e costo anno 2008	Variazione e %
<i>Tratta Policlinico-Linate (Del. CIPE 9.11.2007)</i>	-	900,00	-
15 Collegamento porto di Ancona alla grande viabilità	280,00	460,00	64,3%
16 Adeguamento del sistema autostradale e stradale del corridoio longitudinale tirrenico nel tratto nord da Santo Stefano di Magra – Viareggio	310,00	310,00	0,0%
17 Metropolitana di Brescia	-	70,70	-
<i>Tratta Prealpino-S. Eufemia (Del. CIPE 23.11.2007)</i>	145,00	40,70	-71,9%
<i>Tratta Prealpino-Concesio</i>	-	30,00	-
18 Interconnessione asse mediano di scorrimento della città di Cagliari con le SS: 130, 131, 554, 129	175,00	35,00	-80,0%
<b>Totale</b>	<b>4.937,00</b>	<b>9.169,97</b>	<b>85,7%</b>

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati DPEF 2009-2013, Allegato Infrastrutture.

**Tavola B.13 - Infrastrutture: esigenze finanziarie per il triennio 2009-2011 (in miliardi di euro)**

	Costo totale	2009	2010	2011	oltre
Opere di Legge Obiettivo	<b>55,62</b>	<b>12,00</b>	<b>17,00</b>	<b>15,00</b>	<b>11,62</b>
<i>di cui: Risorse pubbliche</i>	<i>18,00</i>	<i>4,00</i>	<i>5,00</i>	<i>5,00</i>	<i>4,00</i>
<i>di cui: Risorse private e comunitarie</i>	<i>37,62</i>	<i>8,00</i>	<i>12,00</i>	<i>10,00</i>	<i>7,62</i>

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati DPEF 2009-2013, Allegato Infrastrutture

**Tavola B.14 – Quadro degli interventi della Legge Obiettivo da cantierare nel triennio 2009-2011 (importo in milioni di euro)**

Intervento	Importo
Asse ferroviario AV/AC Milano-Genova	5.060
Asse ferroviario AV/AC Milano-Verona	5.600
Asse ferroviario AV/AC Verona-Padova	3.333
Altri interventi Ferrovie dello Stato	10.000
ANAS	12.000
Ponte sullo Stretto	6.100
Legge Obiettivo*	4.200
<b>Totale</b>	<b>46.293</b>

\* Comprende: schemi idrici, metropolitane e aree urbane e intermodalità (porti e interporti)

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati DPEF 2009-2013, Allegato Infrastrutture.

**Tavola B.15 - Infrastrutture: esigenze finanziarie avanzate da ANAS per il triennio 2009-2011 (in milioni di euro)**

Interventi	2008	2009	2010	2011	Totale
Risorse stanziare in Legge Finanziaria 2007 e risorse previste nel Piano Investimenti ANAS 2007-2011	1.561,42	1.560,00	-	-	3.121,42
Risorse previste dal Contratto di Programma	-	-	1.660,00	1.660,00	3.320,00
Ulteriori esigenze	-	2.000,71	1.900,71	1.900,71	5.802,13
<b>Totale</b>	<b>1.561,42</b>	<b>3.560,71</b>	<b>3.560,71</b>	<b>3.560,71</b>	<b>12.243,55</b>

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati DPEF 2009-2013, Allegato Infrastrutture

**Tavola B.16 - Infrastrutture: esigenze finanziarie avanzate da RFI per il triennio 2009-2011 (in milioni di euro)**

Interventi	2008	2009	2010	2011	Totale
Risorse autorizzate nel Contratto di Programma 2007-2011	3.351	3.734	3.250	100	10.435,00
Risorse previste dal Contratto di Programma	-	630	811	2.454	3.895,00
Ulteriori esigenze non riportate nel Contratto di Programma	-	1.232	439	2.046	3.717,00
<b>Totale</b>	<b>3.351,00</b>	<b>5.596,00</b>	<b>4.500,00</b>	<b>4.600,00</b>	<b>18.047,00</b>

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati DPEF 2009-2013, Allegato Infrastrutture

**Tavola B.17 – Costo delle opere di Legge Obiettivo approvate dal CIPE per ripartizione territoriale: costo e copertura finanziaria (in milioni di euro)**

Ripartizione territoriale	costo complessivo	copertura finanziaria	peso copertura ripartizione su costo ripartizione	peso costo ripartizione su totale costo	peso copertura ripartizione sul totale copertura
Nord	86.008,03	39.861,24	46,35%	70,8%	62,5%
Centro	12.066,30	4.758,44	39,44%	9,9%	7,5%
Sud	23.400,68	19.130,37	81,75%	19,3%	30,0%
<b>Totale</b>	<b>121.475,01</b>	<b>63.750,05</b>	<b>52,48%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Ministero delle Infrastrutture 2007

**Tavola B.18 – Opere prioritarie in corso integralmente e parzialmente finanziate: costo degli investimenti e quota di fabbisogno residuo**

Intervento	Costo complessivo	Quota costo intervento sul totale costo	Quota fabbisogno da reperire su costo intervento	Quota fabbisogno intervento sul totale fabbisogni da reperire
<b>(A) Interventi DPEF</b>	<b>93.159</b>	<b>78,8%</b>	<b>30,5%</b>	<b>63,5%</b>
<b>Opere ultimate</b>	<b>2.172</b>	<b>1,8%</b>	-	-
<b>Opere in corso</b>	<b>35.080</b>	<b>29,7%</b>	<b>24,5%</b>	<b>19,2%</b>
integralmente finanziate	13.696	11,6%	-	-
parzialmente finanziate	21.384	18,1%	40,2%	19,2%
<b>Opere da avviare entro il 2012</b>	<b>55.907</b>	<b>47,3%</b>	<b>35,4%</b>	<b>44,3%</b>
<b>(B) Ulteriori opere da avviare entro il 2012</b>	<b>4.971</b>	<b>4,2%</b>	<b>75,2%</b>	<b>8,4%</b>
<b>(C) Reti TEN</b>	<b>13.425</b>	<b>11,4%</b>	<b>93,8%</b>	<b>28,1%</b>
Collegamento ferroviario Torino Lione	5.365	4,5%	93,5%	11,2%
AV/AC Milano - Genova	5.060	4,3%	95,6%	10,8%
Galleria di base del Brennero	3.000	2,5%	91,3%	6,1%
<b>(D) PON Reti e Mobilità e PNM Reti e Mobilità</b>	<b>6.680</b>	<b>5,7%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>
Ferrovie	2.206	1,9%	-	-
Porti	554	0,5%	-	-
Autostrade	354	0,3%	-	-
Strade	3.205	2,7%	-	-
Metropolitane	243	0,2%	-	-
Aeroporti	56	0,0%	-	-
Interporti	63	0,1%	-	-

Intervento	Costo complessivo	Quota costo intervento sul totale costo	Quota fabbisogno da reperire su costo intervento	Quota fabbisogno intervento sul totale fabbisogni da reperire
Totale Generale (A+B+C+D)	118.235	100,0%	37,8%	100,0%

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Ministero delle Infrastrutture 2007 e DPEF 2008-2012

**Tavola B.19 - Opere in corso integralmente finanziate per ripartizione territoriale: costo degli investimenti e quota di fabbisogno residuo (solo comparto Infrastrutture di trasporto)**

Ripartizioni	Costo attuale	Incidenza costo attuale su costo totale
Nord	4.891,3	40,5%
Centro	1.076,4	8,9%
Sud	6.109,1	50,6%
Totale	12.076,8	100%

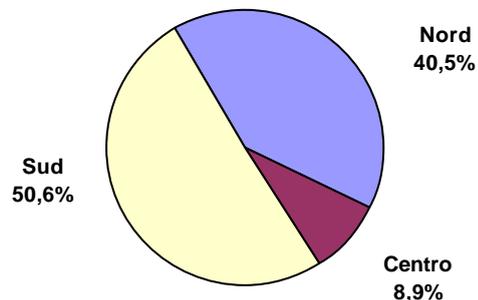
Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Ministero delle Infrastrutture 2007 e DPEF 2008-2012

**Tavola B.20 - Opere in corso, parzialmente finanziate (solo comparto Infrastrutture di trasporto): costo, fabbisogno e percentuale sul totale**

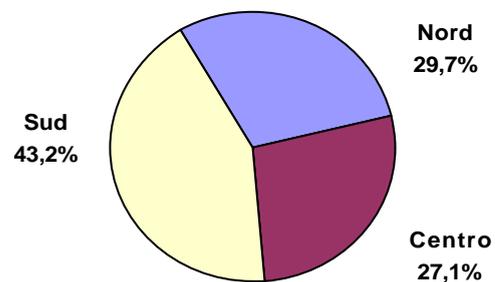
Ripartizione Territoriale	Costo attuale	Peso su costo totale	Fabbisogno da reperire	peso su fabbisogno totale	peso fabbisogno su costo
Nord	6.257,69	29,7%	3.808,74	45,4%	60,9%
Centro	5.725,13	27,1%	2.919,02	34,8%	51,0%
Sud	9.105,71	43,2%	1.660,25	19,8%	18,2%
<b>Totale</b>	<b>21.088,53</b>	<b>100,0%</b>	<b>8.388,01</b>	<b>100,0%</b>	<b>39,8%</b>

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Ministero delle Infrastrutture 2007

**Figura B.1. Opere in corso, integralmente finanziate\*: ripartizione costo per area geografica**



**Figura B.2. Opere in corso, parzialmente finanziate\*: ripartizione costo per area geografica**



\* solo comparto infrastrutture di trasporto

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Ministero delle Infrastrutture 2007 e DPEF 2008-2012

**Tavola B.21 - Opere da avviare\* entro il 2012: costo stimato al 2007 e fabbisogno da reperire (in mio euro)**

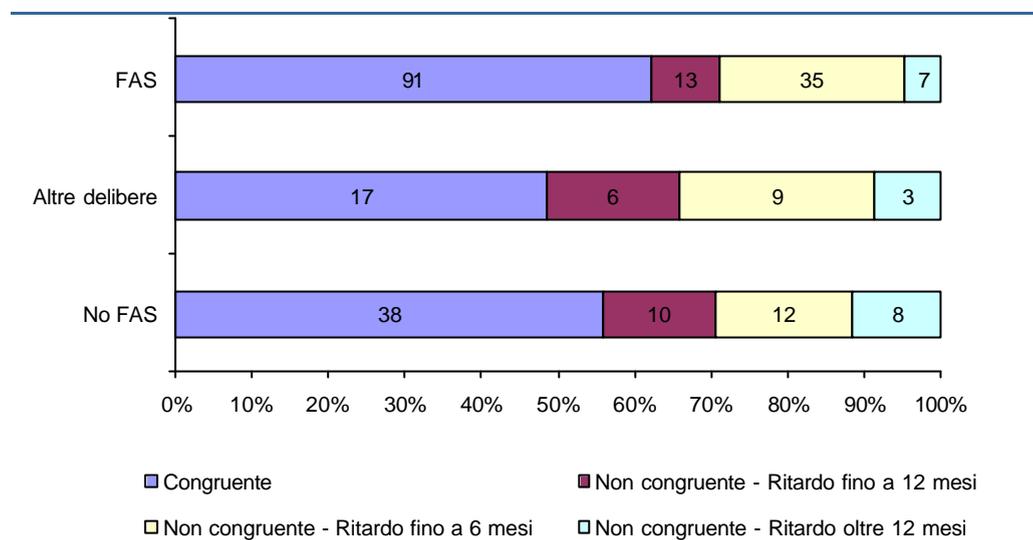
<b>Ripartizioni territoriali</b>	<b>costo attuale</b>	<b>% su costo totale</b>	<b>fabbisogno da reperire</b>	<b>% su fabbisogno totale</b>	<b>% fabbisogno su costo</b>
Nord	34.731,62	62,8%	13.761,17	69,4%	39,62%
Centro	7.994,83	14,4%	2.366,58	11,9%	29,60%
Sud	12.607,61	22,8%	3.628,15	18,3%	28,78%
<b>Totale</b>	<b>55.334,06</b>	<b>100,0%</b>	<b>19.816,05</b>	<b>100,0%</b>	<b>35,81%</b>

\*Solo infrastrutture di trasporto.

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati DPEF 2008-2012, Allegato Infrastrutture

## Tavole e figure di approfondimento al paragrafo 1.3

Figura B.3 - Distribuzione degli interventi per giudizio di congruenza e tipologia di fonte – Rilevazione 2006/2007



Fonte: Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER), 2007.

Tavola B.22 - Progetti inseriti negli Accordi Programma Quadro: sintesi degli interventi annullati e sospesi (contributo percentuale al totale) – Rilevazione APQ 2006-2007

Fase	Annullato	Sospeso	Totale
Progettazione	43,18%	25,00%	68,18%
Aggiudicazione	4,55%	15,91%	20,46%
Realizzazione	6,82%	2,27%	9,09%
Collaudo	2,27%	0,00%	2,27%
Totale	56,82%	43,18%	100,00%

Fonte: Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER), 2007

Tavola B.23 – Progetti inseriti negli Accordi Programma Quadro: variazione percentuale dei costi per tipologia di finanziamento - Rilevazione APQ 2006-2007

Tipo di variazione	Interventi FAS		Interventi Altre Delibere*		Interventi NO FAS	
	n.	var %	n.	var %	n.	var %
Invariati	88	-	20	-	25	-
Aumentati	11	29%	11	34%	14	57%
Diminuiti	50	-17%	37	-14%	31	-16%

\* Le fonti di finanziamento *Altre delibere* riguardano delibere CIPE antecedenti l'istituzione del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS).

Fonte: Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER), 2007

**Tavola B.24 – Monitoraggio UVER: rilevazione delle criticità attuative e giudizio di superabilità\***

Criticità attuative	Superabil e entro 3 mesi	Superabil e entro 6 mesi	Superabil e entro 12 mesi	Non superabil e entro 12 mesi	Tot.	quota sul totale
Mancato o ritardato rilascio delle previste autorizzazioni	4	10	2	1	17	11,7%
Criticità finanziaria - copertura finanziaria	6	3	4	4	17	11,7%
Incompletezza o carenze del progetto	2	5	6	3	16	11,0%
Criticità finanziaria - flussi finanziari	9	2	3	1	15	10,3%
Redazione e/o approvazione di perizie di variante	5	5	2	0	12	8,3%
Inadeguatezza tecnica e/o inerzia ente attuatore	4	2	5	1	12	8,3%
Interferenze con sottoservizi, altre infrastrutture, attività in corso	3	4	3	1	11	7,6%
Indisponibilità del sito o degli immobili oggetto dell'intervento	6	3	0	1	10	6,9%
Altro	6	2	0	2	10	6,9%
Difficoltà tecniche in fase esecutiva (sorprese geologiche, ritrovamenti archeologici, rinvenimento di ordigni bellici, ecc)	5	1	0	1	7	4,8%
Espropri	3	3	0	0	6	4,1%
Contenzioso in fase esecutiva (sequestro cantiere, controversia con le imprese, fallimenti, ecc)	1	2	2	0	5	3,4%
Contenzioso nella fase di affidamento dei lavori	3	1	0	0	4	2,8%
Cause di forza maggiore (avverse condizioni atmosferiche, calamità naturali, incidenti, scioperi ,ecc)	2	1	0	0	3	2,1%
<b>Totale</b>	<b>59</b>	<b>44</b>	<b>27</b>	<b>15</b>	<b>145</b>	<b>100%</b>
<i>quota sul totale</i>	<i>40,7%</i>	<i>30,3%</i>	<i>18,6%</i>	<i>10,3%</i>	<i>100,0 %</i>	

\* Rilevazione effettuata sul totale degli interventi monitorati (256 progetti).

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (UVER), 2007

**Tavola B.25 – Durata media delle fasi procedurali, per importo a base d'asta in milioni di euro: sintesi**

Fase procedurale	Opere < 50 Meuro		Opere > 50 Meuro		Opere OCP*	
	durata media (gg)	n. interventi portati a termine	durata media (gg)	n. interventi portati a termine	durata media (gg)	n. interventi portati a termine
Fase I: Progetto preliminare	540	29	694	15	851	1
Fase II: Progetto definitivo	652	29	982	20	255	6
Fase III: Progetto esecutivo	399	34	461	18	556	30
<b>Totale Fasi di progettazione</b>	<b>1.591</b>	<b>92</b>	<b>2.137</b>	<b>53</b>	<b>1.662</b>	<b>37</b>
Fase IV: Pubblicazione bando	113	37	123	31	136	49
Fase V: Gara d'appalto	253	41	395	38	263	64
Fase VI: Consegna lavori	87	35	76	24	97	66
Fase VII: Realizzazione lavori	983	15	1.442	5	961	50
Fase VIII: Collaudo	456	2	-	0	363	7

\* Opere contenute nella banca dati dell'Osservatorio Contratti Pubblici.

Fonte: ANCE, 2008

**Tavola B.26 - Durata media delle Fasi Procedurali, per importo base d'asta in milioni di euro, per classi di importo**

Fase procedurale	<10	10-25	25-50	50-100	100-200	200-500	>500	Media generale
Fase I: Progetto preliminare	943	510	574	534	398	829	746	648
Fase II: Progetto definitivo	1.037	524	877	875	1.226	1.491	854	984
Fase III: Progetto esecutivo	395	418	374	382	653	452	615	470
<i>Totale Fasi di progettazione</i>	<i>2.375</i>	<i>1.452</i>	<i>1.825</i>	<i>1.791</i>	<i>2.277</i>	<i>2.772</i>	<i>2.215</i>	<i>2.102</i>
Fase IV: Pubblicazione bando	22	118	111	130	165	43	100	98
Fase V: Gara d'appalto	-	214	307	382	369	356	484	352
Fase VI: Consegna lavori	-	85	90	72	40	93	162	90
Fase VII: Realizzazione lavori	-	908	1.070	1.442	-	-	-	1140
Fase VIII: Collaudo	-	478	434	-	-	-	-	456

Fonte: ANCE, 2008

**Tavola B.27 – Durata media della Pubblicazione Bando per modalità di realizzazione**

Modalità di realizzazione	Importo < 50 milioni		Importo > 50 milioni		Opere OCP		Totale	
	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati
Appalto di sola costruzione	109	27	113	15	139	46	125	88
Appalto integrato	140	7	152	8	78	3	135	18
General Contractor	-	-	31	5	-	-	31	5
Concessione di costruzione e gestione	35	1	358	1	-	-	197	2
Project Financing (art. 37 bis)	109	2	188	2	-	-	148	4
<b>Totale</b>	<b>113</b>	<b>37</b>	<b>123</b>	<b>31</b>	<b>136</b>	<b>49</b>	<b>125</b>	<b>117</b>

Fonte: ANCE, 2008

**Tavola B.28 – Durata media della Gara d'Appalto per modalità di realizzazione**

Modalità di realizzazione	Importo < 50 milioni		Importo > 50 milioni		Opere OCP		Totale	
	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati
Appalto di sola costruzione	237	32	423	18	255	60	277	110
Appalto integrato	337	7	353	11	382	4	353	22
General Contractor	-	-	402	6	-	-	402	6
Concessione di costruzione e gestione	-	-	353	1	-	-	353	1
Project Financing (art. 37 bis)	213	2	378	2	-	-	295	4
<b>Totale</b>	<b>253</b>	<b>41</b>	<b>395</b>	<b>38</b>	<b>263</b>	<b>64</b>	<b>295</b>	<b>143</b>

Fonte: ANCE, 2008

**Tavola B.29 – Durata media della gara d'appalto per tipologia di opera**

Opera	Importo < 50 milioni		Importo > 50 milioni		Opere OCP		Totale	
	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati
1. Corridoi ferroviari	235	5	291	5	260	15	261	25
2. Corridoi stradali	312	10	423	26	376	21	386	57
3. Schemi idrici	281	6	344	1	339	7	315	14
4. Hub portuali, interportuali e aeroportuali	288	4	225	1	146	10	189	15
5. Sistemi urbani e metropolitane	143	3	514	3	122	6	226	12
6. Edilizia pubblica	215	13	222	2	90	5	184	20
<b>Totale</b>	<b>253</b>	<b>41</b>	<b>395</b>	<b>38</b>	<b>263</b>	<b>64</b>	<b>295</b>	<b>143</b>

Fonte: ANCE, 2008

**Tavola B.30 – Durata media della Gara d'Appalto per tipologia di stazione appaltante**

Ente appaltante	Importo < 50 milioni		Importo > 50 milioni		Opere OCP		Totale	
	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati
ANAS	406	6	463	13	417	17	432	36
Gruppo FS	226	3	291	5	277	13	273	21
Regioni, Province, Comuni	223	12	331	3	522	3	291	18
Amministrazioni dello Stato, anche ordinamento autonomo	221	1	142	2	245	2	199	5
Università, Istituti Ricerca, Aziende SSN	184	6	-	-	71	3	146	9

Ente appaltante	Importo < 50 milioni		Importo > 50 milioni		Opere OCP		Totale	
	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati
Concessione imprese gest. reti, infrastr., ecc.	217	8	423	14	137	16	259	38
Altri Enti pubblici e privati di rilevanza regionale/locale	302	5	344	1	172	9	227	15
Altri Enti pubblici e privati di rilevanza nazionale	-	-	-	-	103	1	103	1
<b>Totale</b>	<b>253</b>	<b>41</b>	<b>395</b>	<b>38</b>	<b>263</b>	<b>64</b>	<b>295</b>	<b>143</b>

Fonte: ANCE, 2008

**Tavola B.31 – Durata media della Consegna dei Lavori per tipologia di stazione appaltante**

Ente appaltante	Importo < 50 milioni		Importo > 50 milioni		Opere OCP		Totale	
	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati
ANAS	90	5	84	9	128	18	110	32
Gruppo FS	29	3	47	1	81	14	70	18
Regioni, Province, Comuni	71	9	176	2	65	3	85	14
Amministrazioni dello Stato, anche ordinamento autonomo	29	1	4	1	222	2	119	4
Università, Istituti Ricerca, Aziende SSN	69	6	-	-	45	3	61	9
Concessione imprese gest. reti, infrastr., ecc.	125	6	64	10	59	16	73	32
Altri Enti pubblici e privati di rilevanza regionale/locale	135	5	14	1	138	9	129	15
Altri Enti pubblici e privati di rilevanza nazionale	-	-	-	-	6	1	6	1
<b>Totale</b>	<b>78</b>	<b>35</b>	<b>76</b>	<b>24</b>	<b>93</b>	<b>66</b>	<b>90</b>	<b>125</b>

Fonte: ANCE, 2008

**Tavola B.32 – Durata media della Consegna dei Lavori per tipologia di opera**

Opera	Importo < 50 milioni		Importo > 50 milioni		Opere OCP		Totale	
	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati
1. Corridoi ferroviari	48	5	47	1	75	16	68	22
2. Corridoi stradali	102	9	76	18	121	22	101	49
3. Schemi idrici	66	6	14	1	127	7	93	14
4. Hub portuali, interportuali e aeroportuali	191	2	-	-	107	10	121	12

5. Sistemi urbani e metropolitane	407	1	24	2	72	6	98	9
6. Edilizia pubblica	58	12	169	2	32	5	63	19
<b>Totale</b>	<b>87</b>	<b>35</b>	<b>76</b>	<b>24</b>	<b>97</b>	<b>66</b>	<b>90</b>	<b>125</b>

Fonte: ANCE, 2008

**Tavola B.33 – Durata media intercorrente tra Aggiudicazione e stipula del contratto per importo a base d'asta**

Classe di importo	Durata media (gg)	N. interventi valorizzati
Base d'asta < 50 Meuro	106	31
Base d'asta > 50 Meuro	92	27
OCP	105	36
<b>Totale</b>	<b>101</b>	<b>94</b>

Fonte: ANCE, 2008

**Tavola B.34 – Durata media intercorrente tra Aggiudicazione e stipula del contratto per tipologia di stazione appaltante**

Ente appaltante	Importo < 50 milioni		Importo > 50 milioni		Opere OCP		Totale	
	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati	durata media (gg)	n. interventi valorizzati
ANAS	152	2	153	7	278	1	166	10
Gruppo FS	25	2	29	4	37	8	33	16
Regioni, Province, Comuni	119	11	109	2	198	3	133	14
Amministrazioni dello Stato, anche ordinamento autonomo	438	1	51	2	-	-	180	3
Università, Istituti Ricerca, Aziende SSN	80	4	-	-	59	3	71	7
Concessione imprese gest. reti, infrastr., ecc.	50	6	82	11	111	13	88	30
Altri Enti pubblici e privati di rilevanza regionale/locale	114	5	60	1	135	7	121	13
Altri Enti pubblici e privati di rilevanza nazionale	-	-	-	-	44	1	44	1
<b>Totale</b>	<b>106</b>	<b>31</b>	<b>92</b>	<b>27</b>	<b>105</b>	<b>36</b>	<b>101</b>	<b>94</b>

Fonte: ANCE, 2008

**Tavola B.35 – Lavori ultimati: scostamento tra durata prevista e durata effettiva (risultati aggregati per macroarea geografica di appartenenza e in relazione all'importo dell'appalto)**

Ente appaltante	Classe di importo	Numero di opere	Scostamento (gg)	Scostamento (%)
ANAS	< 50 Meuro	1	- 212	- 30,8
	≥ 50 Meuro	0	-	-

Gruppo FS	< 50 Meuro	12	438	61,0
	≥ 50 Meuro	5	340	38,4
Regioni, Province, Comuni	< 50 Meuro	12	316	47,2
	≥ 50 Meuro	1	20	1,5
Amministrazioni dello Stato, anche ordinamento autonomo	< 50 Meuro	8	148	19,4
	≥ 50 Meuro	1	- 86	-11,9
Università, Istituti Ricerca, Aziende SSN	< 50 Meuro	7	337	50,3
	≥ 50 Meuro	0	-	-
Concessione imprese gest. reti, infrastr., ecc.	< 50 Meuro	1	592	74,8
	≥ 50 Meuro	0	-	-
Altri Enti pubblici e privati di rilevanza regionale/locale	< 50 Meuro	17	231	48,3
	≥ 50 Meuro	3	677,3	64,8
Altri Enti pubblici e privati di rilevanza nazionale	< 50 Meuro	6	171,2	25,4
	≥ 50 Meuro	0	-	-
Media	< 50 Meuro	64	280	44,1
	≥ 50 Meuro	10	367	37,6
Totale		74	292	43,2

Fonte: ANCE, 2008

**Tavola B.36 – Lavori ultimati: scostamento tra durata prevista e durata effettiva (dati aggregati in relazione all'importo dell'appalto e alla tipologia di opera)**

Ente appaltante	Classe di importo	Numero di opere	Scostamento (gg)	Scostamento (%)
1. Corridoi ferroviari	< 50 Meuro	14	320	44,8%
	≥ 50 Meuro	1	20	1,5%
2. Corridoi stradali	< 50 Meuro	17	383	64,8%
	≥ 50 Meuro	6	388	40,9%
3. Schemi idrici	< 50 Meuro	3	129	23,7%
	≥ 50 Meuro	1	- 86	0,0%
4. Hub portuali, interportuali e Aeroportuali	< 50 Meuro	11	251	44,4%
	≥ 50 Meuro	0	-	-
5. Sistemi urbani e metropolitane	< 50 Meuro	6	193	23,7%
	≥ 50 Meuro	2	702	70,4%
6. Edilizia pubblica	< 50 Meuro	13	202	30,2%
	≥ 50 Meuro	0	-	-
Media	< 50 Meuro	64	280	44,1%
	≥ 50 Meuro	10	367	37,6%
Totale		74	292	43,2%

Fonte: ANCE, 2008

**Tavola B.37 – Lavori ultimati: scostamento tra durata prevista e durata effettiva (risultati aggregati in relazione all'importo dell'appalto e alla stazione appaltante)**

Ente appaltante	Classe di importo	Numero di opere	Scostamento (gg)	Scostamento (%)
ANAS	< 50 Meuro	1	- 212	-30,8%
	≥ 50 Meuro	0	-	-
Gruppo FS	< 50 Meuro	12	438	61,0%
	≥ 50 Meuro	5	340	38,4%
Regioni, Province, Comuni	< 50 Meuro	12	316	47,2%
	≥ 50 Meuro	1	20	1,5%
Amministrazioni dello Stato, anche ordinamento autonomo	< 50 Meuro	8	148	19,4%
	≥ 50 Meuro	1	- 86	-11,9%
Università, Istituti Ricerca, Aziende SSN	< 50 Meuro	7	337	50,3%
	≥ 50 Meuro	0	-	-
Concessione imprese gest. reti, infrastr., ecc.	< 50 Meuro	1	592	74,8%
	≥ 50 Meuro	0	-	-
Altri Enti pubblici e privati di rilevanza regionale/locale	< 50 Meuro	17	231	48,3%
	≥ 50 Meuro	3	677,3	64,8%
Altri Enti pubblici e privati di rilevanza nazionale	< 50 Meuro	6	171,2	25,4%
	≥ 50 Meuro	0	-	-
Media	< 50 Meuro	64	280	44,1%
	≥ 50 Meuro	10	367	37,6%
Totale		74	292	43,2%

Fonte: ANCE, 2008

**Tavola B.38 – Lavori ultimati: scostamento tra durata prevista e durata effettiva (dati aggregati in relazione al tipo di appalto (progettazione + costruzione oppure sola costruzione))**

<b>Tipo di appalto</b>	<b>Numero opere</b>	<b>Scostamento medio (gg)</b>	<b>Scostamento medio (%)</b>
General Contractor	1	20	1,5%
Appalto integrato	7	136	23,1%
Sola costruzione	65	318	46,9%
Appalto concorso (prog. esecutivo + costruzione)	1	- 86	-11,9%
<b>Media</b>	<b>74</b>	<b>292</b>	<b>43,2%</b>

Fonte: ANCE, 2008

## Tavole e figure di approfondimento al paragrafo A.2

Tavola B.39 - Totale mercato: gare di PPP in Italia – Anni 2003-2007 (in euro)

Ann o	N°	Selezione di proposte	N°	Gare di concessione di CG su proposte del promotore	N°	Gare di concession e di CG su proposta della stazione appaltante	N°	Gare di concessione di servizi	N°	Altre gare di PPP	Totale iniziative di PPP	Totale iniziative di PPP
2003	629	4.114.913.835	100	1.173.617.720	161	3.286.536.07 2	233	1.392.744.910	107	606.266.489	1.230	10.574.079.026
2004	703	7.245.902.616	138	1.127.188.473	280	1.299.204.93 2	345	2.375.834.680	181	650.939.247	1.647	12.699.069.948
2005	625	5.762.286.380	125	2.838.541.424	183	2.212.337.94 8	506	4.245.291.833	260	1.817.677.214	1.699	16.876.134.799
2006	471	8.259.151.061	128	3.708.879.895	249	1.755.733.07 3	364	3.782.999.065	124	295.385.127	1.336	17.802.148.221
2007	493	9.463.838.494	139	4.194.022.640	228	1.123.862.80 5	531	333.081.928	108	129.278.086	1.499	15.244.083.953
TOT	2.921	34.846.092.38 6	630	13.042.250.15 2	1.101	9.677.674.83 0	1.979	12.129.952.41 6	780	3.499.546.163	7.411	73.195.515.947

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, vari anni.

Tavola B.40 - Trasporti: gare di PPP in Italia – Anni 2003-2007 (in euro)

Ann o	N°	Selezione di proposte	N°	Gare di concessione di CG su proposte del promotore	N°	Gare di concession e di CG su proposta della stazione appaltante	N°	Gare di concessione di servizi	N°	Altre gare di PPP	Totale iniziative di PPP	Totale iniziative di PPP
2003	24	1.082.210.466	2	253.873.932	2	1.782.317.03 0	0	0	0	0	28	3.118.401.428

Partecipazione e consenso per le realizzazione di opere e reti infrastrutturali

2004	17	3.814.967.145	2	186.674.000	0	0	0	0	4	28.703.224	23	4.030.344.369
2005	9	2.095.977.660	3	1.508.461.222	0	0	1	3.980.000	0	0	13	3.608.418.882
2006	9	5.969.776.860	3	2.312.227.892	1	788.700.000	0	0	1	7.989.660	14	9.078.694.412
2007	11	5.921.223.636	4	2.453.780.296	2	119.289.586	0	0	0	0	17	8.494.293.518
TOT	70	18.884.155.767	14	6.715.017.342	5	2.690.306.616	1	3.980.000	5	36.692.884	95	28.330.152.609

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, vari anni.

**Tavola B.41 - Reti: gare di PPP in Italia – Anni 2003-2007 (in euro)**

Anno	N°	Selezione di proposte	N°	Gare di concessione di CG su proposte del promotore		Gare di concessione e di CG su proposta della stazione appaltante		Gare di concessione di servizi		N°	Altre gare di PPP	Totale iniziative di PPP	Totale iniziative di PPP
				N°		N°		N°					
2003	35	146.628.401	16	50.422.663	25	84.029.409	18	1.311.265.588	2	390.244.980	96	1.982.591.041	
2004	56	477.706.042	20	111.925.436	22	56.887.407	19	2.203.493.934	6	392.552.828	123	3.242.565.647	
2005	37	148.496.952	16	246.022.511	29	1.318.681.172	37	4.072.231.078	5	1.405.460.000	124	7.190.891.713	
2006	68	449.658.726	26	145.317.690	25	84.933.816	33	3.652.005.328	5	19.661.739	157	4.351.577.299	
2007	51	286.403.085	29	371.877.161	44	385.751.228	37	135.588.180	7	81.103.073	168	1.260.722.727	
TOT	247	1.508.893.206	107	925.565.461	145	1.930.283.032	144	11.374.584.108	25	2.289.022.620	668	18.028.348.427	

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, vari anni.

**Tavola B.42 - Trasporti: gare di concessione di costruzione e gestione – Anni 2003-2007**

Anno	Su proposte del promotore (PF)		Su proposta della stazione appaltante (PPP)		Totale gare di concessione di CG	
	euro	quota % su totale	euro	quota % su totale	euro	quota % su totale
2003	253.873.932	12,5%	1.782.317.030	87,5%	2.036.190.962	100,0%
2004	186.674.000	100,0%	0	0,0%	186.674.000	100,0%
2005	1.508.461.222	100,0%	0	0,0%	1.508.461.222	100,0%
2006	2.312.227.892	74,6%	788.700.000	25,4%	3.100.927.892	100,0%
2007	2.453.780.296	95,4%	119.289.586	4,6%	2.573.069.882	100,0%

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Privato, vari anni.



## Fase 1 - La proceduralizzazione del consenso sulle grandi Infrastrutture

**Tavola B.43 - Trasporti: gare di concessione di costruzione e gestione (in euro) – Anni 2003-2007**

<b>Ann o</b>	<b>importo totale</b>	<b>n° progetti proposti</b>	<b>importo medio</b>
2003	253.873.932	2	126.936.966
2004	186.674.000	2	93.337.000
2005	1.508.461.222	3	502.820.407
2006	2.312.227.892	3	770.742.631
2007	2.453.780.296	4	613.445.074

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Pr ivato, vari anni.

**Tavola B.44 - Trasporti: selezione di proposte (Fase I del PF) (in euro) – Anni 2003-2007**

<b>Ann o</b>	<b>importo totale</b>	<b>n° progetti proposti</b>	<b>importo medio</b>
2003	1.082.210.466	24	45.092.103
2004	3.814.967.145	17	224.409.832
2005	2.095.977.660	9	232.886.407
2006	5.969.776.860	9	663.308.540
2007	5.921.223.636	11	538.293.058

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Pr ivato, vari anni.

**Tavola B.45 - Reti: gare di concessione di costruzione e gestione (in euro) – Anni 2003-2007**

<b>Ann o</b>	<b>importo totale</b>	<b>n° progetti proposti</b>	<b>importo medio</b>
2003	50.422.663	16	3.151.416
2004	111.925.436	20	5.596.272
2005	246.022.511	16	15.376.407
2006	145.317.690	26	5.589.142
2007	371.877.161	29	12.823.350

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Pr ivato, vari anni.

**Tavola B.46 - Reti: selezione di proposte (Fase I del PF) (in euro) – Anni 2003-2007**

<b>Ann o</b>	<b>importo totale</b>	<b>n° progetti proposti</b>	<b>importo medio</b>
2003	146.628.401	35	4.189.383
2004	477.706.042	56	8.530.465
2005	148.496.952	37	4.013.431
2006	449.658.726	68	6.612.628
2007	286.403.085	51	5.615.747

Fonte: elaborazioni Nomisma su dati Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico Pr ivato, vari anni.

## Tavole e figure di approfondimento al paragrafo A.3

Tavola B.47 – Società partecipate Anas-Regione

Società partecipate Anas-Regioni	Anno di costituzione	Regione	Quota Anas di partecipazione	Oggetto
Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A (CAL)	2007	Lombardia	50,00%	Pedemontana Lombarda; Brescia-Bergamo-Milano (Brebemi); Tangenziale Esterna di Milano;
Autostrada del Molise S.p.A	2008	Molise	50,00%	Collegamento autostradale San Vittore-Teroli;
Concessioni Autostradali Venete S.p.A (CAV)	2008	Veneto	50,00%	Autostrada A4-tronco Venezia-Trieste; Tratta autostradale Venezia-Padova;
Autostrade del Lazio S.p.A	2008	Lazio	50,00%	Progetto integrato Corridoio intermodale Roma-Latina; Collegamento Cisterna-Valmontone.

Fonte: ANCE, 2008

***Allegato al Capitolo 2***

### Traccia di questionario per le interviste

- 1. Il punto di partenza del progetto è che uno dei principali ostacoli alla realizzazione di infrastrutture in Italia si lega alla rappresentazione e gestione del consenso circa la rilevanza (per lo sviluppo socio-economico) delle opere da realizzare.**
  - a) Ritiene che questo sia effettivamente un ostacolo tra i più rilevanti in Italia per la realizzazione di infrastrutture?
  - b) Se ve ne sono altri (rilevanti), quali?
  - c) Quando si manifestano i maggiori ostacoli in termini di gestione del consenso nel ciclo di vita dell'opera? (identificazione dei bisogni, selezione delle priorità, ....., definizione delle modalità di compensazione a livello territoriale, realizzazione fisica dell'opera)
  - d) Chi pone in essere i maggiori ostacoli in tale senso? (oppositori politici, cittadini, ambientalisti, istituzioni locali,.....). A che livello territoriale? Come?
  - e) Quali sono i vincoli al consenso?
    - Scarsa informazione
    - Debole partecipazione/inclusione
    - Poca attenzione al fattore "compensazione"
    - Cosa altro?
  - f) Esistono "occasioni" strutturate ove affrontare tali questioni? Dove? Come? Vantaggi e criticità di tali soluzioni.
- 2. Come modificare il processo per la programmazione e la realizzazione di infrastrutture in modo tale da anticipare/risolvere gli ostacoli legati al tema del consenso?**
- 3. Ritiene utile la costituzione di un "tavolo delle reti" il cui fine sia anche quello di aumentare il grado di consenso su:**
  - le priorità di intervento infrastrutturale (per lo sviluppo)
  - le modalità realizzative (tracciati, soluzioni tecniche, ...)
  - i meccanismi compensativi per i territori interessati
  - Cosa altro?
- 4. Quali ritiene siano le condizioni per l'efficacia di tale ipotesi:**

- Obiettivi del Tavolo (da luogo di informazione e confronto a luogo ove si elaborano proposte di legge)
  - Composizione
  - Livello territoriale rilevante
  - Modalità operative
  - Percorso/tappe
5. **Ha senso che il Tavolo eserciti anche un ruolo di proposta legislativa? Se sì, a quali condizioni?**
6. **Ha senso che il Tavolo sia organizzato presso il CNEL? Quali i vantaggi di tale ipotesi?**

## Bibliografia e fonti rilevanti

- ANCE (2008), Secondo Rapporto sulle Infrastrutture in Italia - Volume II, Il monitoraggio delle opere infrastrutturali, 2008
- ASTRID (2002), *L'attuazione del titolo V: aspetti problematici - La localizzazione delle grandi infrastrutture fra Stato e Regioni*, Roma, giugno 2002.
- Bartolomeo M. (2007), "La localizzazione dei terminali di rigassificazione: le compensazioni sono davvero la panacea?", in *Lavoce.info*, 9-2-2007.
- Bobbio L. (a cura di) (2007) *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Università di Torino, Dipartimento di Studi Politici
- Commissione delle Comunità Europee, *Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI)*, C(2007)6661 del 5.2.2008.
- Commissione delle Comunità Europee, *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, COM(2004) 327 del 30.4.2004.
- CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2008), *La finanza di progetto: Osservazioni e Proposte*, Roma, 9 aprile 2008.
- CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2008), *La prevenzione del conflitto ambientale*, Nota a cura del consigliere Claudio Falasca elaborata ai fini della redazione di un parere del CNEL, Roma, 5 maggio 2008.
- CNEL - Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2008), *Rapporto sul cinquantenario*.
- Energy Views n. 11, dicembre 2007
- Eurostat (2008), *Energy & Transport in figures*, Statistical Pocket Book 2007
- Finlombarda (2007), *La guida agli operatori del project finance 2007*.
- Finlombarda, *PF focus*, vari numeri, vari anni.
- Karrer F. (2005), "Sui conflitti ambientali. Come prevenirli, come gestirli", in *Osservatorio Italia*, n. 10/11, 2005.

- Lewanski R. (2007), "Democrazia delle infrastrutture, infrastrutture per la democrazia", in Bianchi D., Gamba G. (ed.), *Ambiente Italia. La gestione dei conflitti ambientali*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, UVER – Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici (2007), Attività di verifica sugli interventi prioritari inseriti in APQ – Relazione finale, Luglio 2007.
- Nomisma (2008), *La piattaforma logistica Italia: infrastrutture, imprese, istituzioni*, Agra, Roma.
- Nomisma (2008), *Rapporto sulla Finanza Immobiliare 2008*, Agra, Roma.
- Nomisma (1999), *La gestione dei conflitti locali nelle opere infrastrutturali: il caso dei trasporti*, Inchiostri Associati Editore, Bologna.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, CIPE, UTFP - Unità Tecnica Finanza di Progetto (2002), *La valutazione della convenienza economico-finanziaria nella realizzazione e gestione degli investimenti pubblici con il ricorso alla finanza privata*, Maggio 2002.
- Osservatorio Nazionale del Partenariato Pubblico-Privato, *Il partenariato pubblico-privato in Italia*, Rapporti periodici anni 2003-2008.
- Unioncamere (2008), *Lo stato dell'arte delle infrastrutture in Italia*, 8 maggio 2008.
- Zanchini E. (2007), "I conflitti nel territorio delle reti", in *Urbanistica 133*, maggio-agosto.

## Studio

PARTECIPAZIONE E CONSENSO PER LA  
REALIZZAZIONE DI OPERE E RETI INFRASTRUTTURALI

## Commissionato da

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – CNEL  
Viale Davide Lubin, 2  
00196 Roma

## Redazione a cura di

NOMISMA – Società di Studi Economici S.p.A.  
Strada Maggiore, 44  
I-40125 Bologna (Italy)  
tel. +39 (051) 6483.127 - 111  
fax +39 (051) 232209  
email: direzione@nomisma.it  
website: www.nomisma.it

## Coordinamento scientifico

Giorgio DE RITA, *Amministratore Delegato*  
Piera MAGNATTI, *Direttore di ricerca, Consigliere di Amministrazione*

## Gruppo di lavoro

Piera MAGNATTI, *Direttore di Ricerca*  
Luigi SCAROLA, *Responsabile Area Politica Industriale e Sviluppo Territoriale*  
Chiara PELIZZONI, *Ricercatore Area Infrastrutture e Trasporti*  
Francesco CAPOBIANCO, *Ricercatore Area Politica Industriale e Sviluppo Territoriale*

## Segreteria organizzativa

Anna BELLOTTI  
Francesca PAGNINI

