

(Proposta di) Libro Bianco su Conflitti Territoriali e Infrastrutture di Trasporto

Bozza del 05 maggio 2009
aperta per commenti fino al 31 maggio 2009



**CONSORZIO
METIS**



idee, ricerche e progetti per la sostenibilità



TRT TRASPORTI E TERRITORIO

Sommario

Obiettivi e destinatari del Libro Bianco.....	3
Sulle cause dei conflitti territoriali.....	3
Principi guida e ambiti di intervento	4
1. L'istituzionalizzazione del dialogo con gli attori	6
In quale momento attivare la condivisione con gli attori?	7
Quali strumenti operativi adottare?	7
Quali attori dovrebbero partecipare?.....	8
Chi gestisce il processo e chi sostiene i costi?	8
2. Compensazioni: definizione e strategie	13
Chi sceglie le misure e le opere compensative? Compensazioni ecologiche, territoriali o altro?.....	14
Occorre imporre un limite alle compensazioni? Chi deve sopportare gli oneri delle compensazioni?.	14
Chi si assume gli oneri e la gestione delle compensazioni?	15
3. La fiducia, le garanzie e le valutazioni	18
Può essere introdotta una regola di indipendenza delle valutazioni come presupposto per la valutazione ex ante?	19
Le valutazioni ex ante possono diventare uno strumento di decisione e non un semplice adempimento formale?	19
E' possibile ipotizzare una procedura di valutazione che accompagni l'intero percorso di costruzione del progetto? E' possibile anticipare, in versione semplificata, le valutazioni ambientali sin dagli studi di pre-fattibilità?.....	19
La sistematica introduzione delle analisi di rischio nelle valutazioni può contribuire ad aumentare la fiducia/ridurre le incertezze? E' possibile attraverso un'attenta ripartizione dei rischi tra i diversi soggetti aumentare le garanzie?.....	20
Le valutazioni a posteriori possono servire a fornire utili indicazioni non solo per migliorare le valutazioni ex ante?	20
E' possibile tener conto degli stakeholder "non vocali" e contenere fenomeni di "free riding"?	21
Note degli autori.....	23

Obiettivi e destinatari del Libro Bianco

Le infrastrutture di trasporto, ancora di più di altri progetti con un significativo impatto sul territorio, creano opposizione locale e conflittualità. La conflittualità territoriale - che coinvolge proponenti, amministrazioni, società civile, attori economici – è oggi da molti considerata una delle principali cause del gap infrastrutturale in Italia.

Il caso delle infrastrutture è paradigmatico in quanto racchiude in sé tutti o quasi tutti gli elementi che la letteratura, gli analisti delle politiche e gli operatori considerano significativi nel generare conflittualità.

Il Libro Bianco individua alcune direzioni di lavoro proprio dal riconoscimento delle cause ricorrenti dei conflitti e propone alcune innovazioni nelle prassi e, successivamente, delle regole che definiscono i processi decisionali legati alle infrastrutture di trasporto.

Le proposte del Libro Bianco sono indirizzate agli attori coinvolti nei processi decisionali, e in particolare ai proponenti, agli amministratori, ai costruttori, ai gestori, ai finanziatori. Le proposte sono anche indirizzate al legislatore che, attraverso leggi e regolamenti, ha la possibilità di intervenire sul corpus normativo con alcune chiarificazioni, modifiche alle procedure e linee guida.

Il Libro Bianco scaturisce dall'esperienza più che decennale di Avanzi, TRT e del Consorzio Metis sulle tematiche della conflittualità e dei trasporti e da un lavoro ad hoc di discussione e di analisi di pratiche nel contesto nazionale e in altri contesti a livello europeo.

Sulle cause dei conflitti territoriali

Le cause dei conflitti territoriali, così come indicato in letteratura e dalle numerose analisi ormai compiute anche in Italia, sono molteplici e strettamente connesse le une con le altre. Il caso delle infrastrutture di trasporto arricchisce ulteriormente il ventaglio di cause, alcune imputabili al contesto, altre a questioni specifiche che riguardano quell'opera e quel processo decisionale.

1. il livello di irreversibilità dell'opera, destinata a creare un impatto fisico per un periodo potenzialmente infinito;
2. la crisi delle forme di rappresentanza (rappresentanza politica formale, rappresentanza di interessi specifici);
3. la scarsa cultura alla collaborazione;
4. il potere politico locale che non si fa più garante e non si assume appieno le proprie responsabilità;
5. la densità degli insediamenti e la morfologia del territorio che rendono in Italia obiettivamente difficile la localizzazione di grandi manufatti;
6. il deficit infrastrutturale in alcune aree del Paese genera un clima di urgenza (e la scarsa capacità/attitudine a prevenire nuove situazioni di emergenza);
7. l'inequiva distribuzione di benefici e costi;
8. il carattere di pubblica utilità dell'opera, spesso contestato nella sua dimensione locale e nazionale (sindrome NIABY, not in anybody's back yard, oltre a quella NIMBY, not in my backyard);

9. la Pubblica Amministrazione imbrigliata in più ruoli e quindi soggetta a conflitti d'interesse;
10. la scarsa trasparenza dei processi;
11. la scarsa cultura alla trasparenza delle decisioni e all'inclusione degli attori.

Anche nel campo delle infrastrutture esistono situazioni che più di altre possono condurre alla radicalizzazione di posizioni contrapposte e che definiscono un terreno più o meno fertile per la costruzione di decisioni condivise.

Possiamo infatti distinguere tra infrastrutture di rete/lineari di grande dimensione, infrastrutture di rete/lineari di piccola e media dimensione, infrastrutture puntuali.

Un primo ambito in cui queste differenze sono significative riguarda la distribuzione di benefici e costi derivanti dalla realizzazione e dall'esercizio dell'infrastruttura. I conflitti ambientali e territoriali nascono in quanto, tra le altre cose, determinano una situazione di asimmetria tra i beneficiari e chi sopporta i costi, in particolare i danni.

La realizzazione delle infrastrutture di piccola e media dimensione genera asimmetrie relativamente modeste, gestibili soprattutto se le opere permettono di risolvere problemi di collegamento e congestione locale particolarmente impellenti.

Nel caso delle grandi infrastrutture - si pensi agli aeroporti, alle linee ferroviarie ad alta velocità - le asimmetrie distributive sono invece significative (costi molto concentrati e benefici ampiamente distribuiti).

La distinzione tra le tre tipologie rileva anche per quanto riguarda la possibilità di trovare soluzioni negoziali alla questione localizzativa. Le infrastrutture di rete sono sicuramente più problematiche in quanto richiedono la realizzazione di collegamenti tra diverse località e ogni variante di tracciato rispetto a quello suggerito dal proponente (ottimale, ma da che punto di vista?), si traduce inevitabilmente in un aggravio di costi che lo stesso proponente ritiene insostenibili.

Tra le infrastrutture di rete poi, quelle di grandi dimensioni amplificano necessariamente il problema; il tracciato diventa questione non-negoziabile in quanto un troncone deve connettersi ad un altro in una sorta di gioco di domino cui partecipano diversi proponenti che si confrontano con diverse arene decisionali.

Principi guida e ambiti di intervento

In Italia molti tentativi sono stati fatti per ridurre le aree di conflittualità o mettere nell'angolo gli oppositori. Dal Decreto Sblocca Centrali alla legge Obiettivo, si è creduto che la semplificazione dei processi decisionali potesse relegare l'opposizione alle opere a un ruolo marginale. Per quanto sia difficile stabilire un nesso chiaro di causa-effetto, risulta arduo sostenere che i tentativi di semplificazione, di origine anche molto diverse, abbiano permesso di ridurre la conflittualità o di riportare la conflittualità a un livello di ragionevolezza.

Nell'interrogarci sulle cause della conflittualità appare invece chiaro che processi rigidi, poco trasparenti e a porte chiuse non fanno che aumentare le resistenze di chi deve ospitare le opere infrastrutturali, soprattutto quelle di grande taglia.

I principi guida del Libro Bianco che ci pare possano fare da cornice alle tre macro questioni (che affrontiamo più nel dettaglio nel seguito del documento) sono essenzialmente quattro:

- **Fiducia:** occorre ristabilire un clima di fiducia interno ai progetti infrastrutturali. La scarsa fiducia riguarda gli attori (proponenti, pubblica amministrazione, comitati,

rappresentanti di interessi locali, ...) in un gioco di tutti contro tutti nel quale tutti hanno da perdere. Per rafforzare la fiducia è necessario limitare i conflitti d'interesse, rendere trasparenti i processi decisionali, effettuare valutazioni credibili e altro ancora. Senza fiducia il conflitto, anche quello con poco fondamento, è destinato ad esplodere.

- **Negoziabilità.** La non negoziabilità delle opere è motivo di conflitto, di allungamento dei tempi, di spreco di risorse. Per rendere i progetti negoziabili, la discussione con gli attori deve avvenire relativamente presto e le valutazioni devono prendere in considerazione diversi scenari.
- **Integrazione.** I progetti infrastrutturali devono integrarsi nel territorio, attraverso decisioni di tracciato, opere connesse, interventi sulla mobilità di cose e persone, mitigazione degli impatti ambientali e compensazioni ecologiche. L'integrazione scaturisce non solo da studi approfonditi, ma anche e soprattutto dall'interazione con attori locali, detentori spesso di conoscenze che altrimenti non sarebbero prese in considerazione.
- **Rapidità.** Qualsiasi proposta che permetta di ricomporre e valorizzare la conflittualità, ma che determini tempi di decisione incerti e lunghi è destinata ad essere respinta, sia dagli operatori che dal legislatore.

Le tre questioni sulle quali ci soffermiamo più in dettaglio in questo Libro Bianco, e sulle quali proponiamo delle direzioni di intervento, sono tre:

1. L'istituzionalizzazione del dialogo con gli attori
2. Le compensazioni: definizione e strategie
3. La fiducia, le garanzie e le valutazioni

Si tratta di questioni strettamente legate le une con le altre e nell'articolazione del documento non mancheranno sovrapposizioni che speriamo mettano in luce l'importanza del quadro d'insieme.

All'interno del documento sono inoltre inseriti alcuni casi studio interessanti, che non vogliono presentare in maniera esaustiva le tematiche, ma essere uno stimolo per la discussione.

1. L'istituzionalizzazione del dialogo con gli attori

Una strategia per ridurre o ricomporre la conflittualità locale è rappresentata dalle attività di condivisione e negoziazione con gli attori coinvolti, non solo quelli istituzionali. I vantaggi della partecipazione e della negoziazione, almeno sulla carta, sono evidenti. Grazie al coinvolgimento degli attori si riducono le asimmetrie informative, si responsabilizzano i cittadini sui problemi che il progetto intende risolvere, si identificano soluzioni creative cui il proponente e la sua coalizione non hanno pensato, emergono istanze non conosciute o non chiaramente note, ecc.

La normativa e le procedure di riferimento per la realizzazione di opere infrastrutturali non prevedono momenti particolari di coinvolgimento di attori locali e, al contrario, premono per uno snellimento e un'accelerazione dei processi decisionali, nella convinzione che il sistema delle rappresentanze funzioni e che gli attori istituzionali possano rappresentare efficacemente istanze locali all'interno, ad esempio, delle conferenze di servizio o degli accordi di programma.

Consapevoli di questi limiti, anche in Italia proponenti e amministratori locali stanno sperimentando in questi ultimi anni modalità di coinvolgimento degli attori locali, con alterni successi per quanto concerne le risorse impiegate, i tempi, l'efficacia delle decisioni prese.

Queste sperimentazioni vanno tutte nella direzione di modalità di decisione condivise con gli attori locali, attraverso l'uso di strumenti diversi. Dal Dibattito Pubblico, in una versione rivista rispetto a quanto previsto in Francia, alla discussione paziente attraverso riunioni con piccoli gruppi, alla progettazione di elementi dell'opera o delle compensazioni, si stanno moltiplicando esperienze significative di condivisione, anche preliminare, delle decisioni con attori locali.

In questa situazione, segnaliamo tre fatti nuovi e a nostro avviso importanti:

- le sperimentazioni riguardano finalmente opere rilevanti (polo fieristico di Rho-Però, Autostrada Pedemontana Lombarda, Gronda di Ponente a Genova, Passante di Mestre) e non solo piccoli progetti di dimensione economica trascurabile o processi di pianificazione;
- le sperimentazioni avvengono in contesti diversi per cultura amministrativa, orientamento politico e domanda di democrazia diretta;
- le sperimentazioni riguardano anche il livello delle regole cui amministrazioni e proponenti devono attenersi o possono ispirarsi. La Legge Toscana sul dibattito pubblico e la partecipazione, la legge della Regione Liguria sui PRIS, la proposta parlamentare per inserire momenti di discussione allargata sino dalle fasi preliminari del progetto.

Questi tre nuovi elementi rappresentano a nostro avviso il segnale di un interesse forte per percorsi decisionali allargati, sulla spinta di una più incisiva domanda da parte di attori locali, associata ad una maggiore maturità delle amministrazioni regionali e locali e dei proponenti.

Gli interrogativi emergenti, ai quali tentiamo di dare risposta in questo Libro Bianco, possono essere così riassunti:

1. In quale momento attivare la condivisione con gli attori?
2. Quali strumenti operativi adottare?
3. Quali attori dovrebbero partecipare?
4. Chi gestisce il processo e chi sostiene i costi?

In quale momento attivare la condivisione con gli attori?

Né troppo tardi, né troppo presto potrebbe essere una risposta ovvia al quesito, Né troppo tardi in quanto il progetto non è più negoziabile se sono state prese decisioni sulle principali variabili (da tracciato fino alle compensazioni). Né troppo presto, in quanto con una vaga idea del progetto gli attori non emergono (non c'è *stake*), gli amministratori tendono a non prendere posizioni di fronte alle prime opposizioni, il progetto è ancora troppo debole, così come la coalizione che lo sostiene.

In questa situazione (da dilemma del proponente) possiamo individuare tre fasi della condivisione, in una sorta di ciclo di vita della condivisione: una fase di preparazione, una fase core, una fase di accompagnamento.

La fase tra progetto preliminare e progetto definitivo appare la più appropriata per l'attivazione e gestione di momenti di condivisione a più voci.

Nel caso delle grandi infrastrutture puntuali (porti e aeroporti), la condivisione con gli attori è ragionevole che avvenga nella fase di definizione del piano regolatore.

Fase della condivisione	Obiettivo della condivisione	Quando	Esempi di strumenti
Preparazione	Preparazione della visione strategica e del preliminare	Prima della presentazione del preliminare	Mappa degli attori, analisi di massima dei costi e benefici, documento di accompagnamento per la discussione, workshop
Core	Costruzione condivisa delle decisioni	Tra il preliminare e il definitivo	Tavoli di concertazione, visite, accordi di programma
Accompagnamento	Ratifica e monitoraggio degli accordi	Dopo il progetto definitivo, fino alla fase di esercizio	Comitati di garanzia <i>multistakeholder</i>

Quali strumenti operativi adottare?

Una critica frequentemente mossa ai percorsi partecipativi è l'assenza di limiti temporali certi, la mancanza di un vero e proprio obiettivo, la rappresentatività incompleta degli attori che prendono parte al processo.

I momenti di condivisione con gli attori devono essere organizzati secondo modalità chiare, con tempi certi, regole di accesso e di discussione condivise.

La definizione di un regolamento, o una procedura, può essere particolarmente utile per assicurare efficacia ed efficienza al processo e stabilità alle decisioni prese. Il regolamento può essere definito in maniera condivisa e contenere indicazioni quali: fasi, esiti attesi, modalità di discussione, assunzione delle decisioni, trasparenza, pubblicità.

Quali attori dovrebbero partecipare?

Un altro elemento spinoso riguarda il grado di apertura del processo. Esperti e letteratura suggeriscono di aprire il processo il più possibile, in quanto è proprio dagli esclusi che possono arrivare le maggiori minacce per l'efficacia e la stabilità degli accordi presi. L'allargamento del processo garantirebbe inoltre una maggiore equità nella distribuzione di costi e benefici derivanti dalla realizzazione dell'opera (o dalla sua mancata realizzazione).

La pratica però indica quanto sia difficile da un lato gestire processi particolarmente aperti e, dall'altro, individuare rappresentanti di interessi che si manifestano e prendono forma nell'ambito della vicenda (ad esempio i comitati del no).

La costruzione di decisioni condivise richiede l'inclusione di tutte le voci, anche quelle maggiormente in opposizione rispetto al proponente.

L'inclusione degli interessi diffusi richiede talvolta la ricostruzione di legami rappresentante – rappresentato, per esempio richiedendo ai comitati di cittadini di individuare attraverso il voto i rappresentanti che parteciperanno ai lavori.

Laddove esistano, si può fare riferimento alle consulte presenti a livello comunale o provinciale (per esempio consulta per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza).

Anche le voci degli utenti e dei *tax-payer* devono essere incluse e gli interessi adeguatamente manifestati.

Chi gestisce il processo e chi sostiene i costi?

Un processo di condivisione come descritto (che si articola in tre macro fasi) richiede vision, capacità di gestione e legittimazione. Non è infrequente che processi di questo tipo subiscano rallentamenti se non addirittura arresti al mutare di condizioni politiche o al manifestarsi delle prime difficoltà.

Altri problemi rilevanti sono di tipo gestionale: le competenze devono essere alte e rapidamente attivabili secondo necessità, la scala dei progetti, e quindi la tipologia e numerosità degli attori richiede in breve tempo di dispiegare una potenza di fuoco significativa, spesso in località diverse nello stesso periodo.

In linea di principio il processo dovrebbe essere gestito da un ente pubblico, di livello almeno regionale (provinciale solo per le opere più piccole), che prenda la responsabilità del disegno, conduzione del processo per lo meno fino al progetto definitivo.

In molti contesti un ente pubblico però non dispone della flessibilità, delle competenze e della stabilità politica adeguate, tutte caratteristiche che appaiono di grande rilevanza per la gestione di un processo di grande intensità. In questi casi potrebbe essere il concessionario a svolgere il ruolo di guida, con una forte legittimazione degli enti pubblici (e con l'ausilio dei facilitatori *super partes*) e con un importante impegno a garantire elevati standard di trasparenza e *accountability*.

Il problema dei costi di queste attività appare invece modesto se messo in relazione con il valore complessivo delle opere e con l'importanza strategica che queste possono avere sulle dinamiche di sviluppo del territorio.

Occorre tuttavia prevedere, fin dalle fasi iniziali, un budget e owner per la gestione del processo di condivisione con gli attori locali e una delega chiara su compiti e responsabilità.

Caso Studio: L'ampliamento dell'aeroporto di Francoforte

Il processo decisionale per l'ampliamento dell'aeroporto di Francoforte nasce nell'autunno del 1997, quando Lufthansa e la struttura di gestione dell'aeroporto, Fraport AG, richiedono l'ampliamento dell'aeroporto (che stava ormai raggiungendo la completa saturazione) chiedendo però da subito anche un coinvolgimento della popolazione della zona. Il governo del Land Hesse propone di avviare un percorso di mediazione aperto a tutti i portatori di interesse e gestito da un gruppo di mediatori professionisti.

Il processo di mediazione si avvia durante l'estate del 1998 e dura un anno e mezzo circa, coinvolgendo enti locali, interessi economici, associazioni ambientaliste, rappresentanti dei residenti (24 incontri plenari, 15 audizioni con esperti e discussioni tecniche, coinvolgimento di più di 120 esperti nei settori dei trasporti, dell'ambiente e dello sviluppo economico). Tra le molte questioni in discussione, due elementi assumono centralità: la localizzazione della nuova pista e del nuovo Terminal 3, e la questione dei voli notturni. Il processo di mediazione si chiude nel gennaio del 2000 con un pacchetto di cinque richieste collegate, tutte necessarie per far procedere il percorso decisionale e di approvazione formale: ottimizzazione del sistema esistente; incremento della capacità attraverso l'espansione in loco (piuttosto che attraverso la costruzione di nuove strutture ubicate altrove); proibizione dei voli notturni tra le 23 e le 5 e altre restrizioni; patto anti-rumore; avvio, contestualmente alle procedure di approvazione formale, di un Forum di Dialogo Regionale (Regionales Dialog Forum, RDF), formato da 33 membri (enti locali dell'area, associazioni ambientaliste e della società civile, interessi economici, Fraport AG, Lufthansa, l'Ente nazionale per l'aviazione) e presieduto da un esperto di trasporti.

Nel dicembre del 2007 il percorso di pianificazione si conclude con l'approvazione formale da parte del Land Hesse del progetto di ampliamento, che dovrebbe essere ultimato entro il 2011. Nel giugno 2008 anche il Forum conclude la propria attività.

Caso studio: l'esperienza francese, la Commissione Nazionale di Dibattito Pubblico

Episodi di contestazioni locali anche violenti hanno portato la Francia a riflettere, sin dai primi anni '90, su strumenti e sistemi di *governance* in grado di gestire al meglio i processi decisionali che hanno a che vedere con gli investimenti in infrastrutture di carattere strategico. Si è scelto, attraverso una serie di interventi legislativi (la legge n. 95-101 del 2 febbraio 1995 detta legge Barnier dal nome dell'allora Ministro dell'Ambiente e la legge n.202-276 del 27 febbraio 2002 sulla "Democrazia di Prossimità"), di istituire un'Autorità amministrativa indipendente, la *Commissione Nazionale di Dibattito Pubblico* (Cndp), incaricata di garantire il rispetto della partecipazione del pubblico al processo di elaborazione dei progetti di pianificazione o di infrastrutturazione di interesse nazionale, se questi progetti presentano importanti ricadute socio-economiche o possono produrre impatti significativi sull'ambiente e sulla pianificazione del territorio.

La Cndp è composta da un Presidente e da due vice-Presidenti nominati con decreto legge, da un deputato e da un senatore nominati rispettivamente dal Presidente della *Assemblée Nationale* e dal Presidente del Senato, sei eletti locali, nominati con decreto su segnalazione e proposta delle associazioni rappresentative degli eletti, un membro del *Conseil d'Etat*, eletto dall'assemblea generale del *Conseil d'Etat*, un membro della Corte di Cassazione, un membro della Corte dei Conti, un membro del personale dei Tribunali amministrativi e delle corti amministrative di appello, nominato con decreto su proposta del *Conseil supérieur des tribunaux administratifs* e delle *Cours administratives d'appel*, due rappresentanti delle associazioni di protezione dell'ambiente che esercitano la loro attività su tutto il territorio nazionale, nominati dal Primo Ministro su proposta del Ministro dell'Ambiente, due

rappresentanti dei consumatori e degli utenti, rispettivamente nominati dal Primo ministro su proposta del Ministro dell'Economia e del Ministro dei Trasporti, due personalità qualificate, di cui una che abbia esercitato funzione di *commissaire enquêteur*, nominate dal Primo ministro su proposta del Ministro dell'Industria e del Ministro delle Infrastrutture.

Per decreto ministeriale si è stabilito che quando un progetto di investimento supera determinate dimensioni, la Cndp è tenuta a organizzare un "dibattito pubblico", della durata di quattro mesi prorogabili, sulle caratteristiche del progetto in questione e sull'opportunità di realizzare l'opera.

Al dibattito possono partecipare tutte le associazioni e i cittadini che lo desiderano.

Gli strumenti del dibattito sono: (a) un "dossier del progetto" che presenta il tracciato, le sue caratteristiche tecniche e gli impatti sul territorio, redatto a cura dell'ente proponente e reso pubblico attraverso la sua pubblicazione sul sito web appositamente creato per facilitare il dibattito; (b) una sintesi del progetto curato sempre dall'ente proponente; (c) documentazione tecnica aggiuntiva al dossier, resa disponibile sul web-site (dagli studi di fattibilità, a studi sul traffico e mobilità...); (d) i *cahiers d'acteurs* - quaderni degli attori - che consistono in contributi scritti da chiunque voglia esprimere valutazioni, porre domande o proporre temi da approfondire, utili al dibattito; (e) relazioni tecniche di eventuali esperti nominati dalla commissione e chiamati a pronunciarsi su alcune questioni specifiche emerse nel corso del dibattito.

Il dibattito si svolge a partire da un calendario di incontri pubblici sia introduttivi e di presentazione del progetto che "a tema", che affrontano cioè alcune questioni di particolare rilevanza per la realizzazione dell'opera. Al termine del dibattito pubblico il Presidente della Commissione redige un rapporto in cui illustra i contenuti del dibattito, gli argomenti a favore e contro il progetto emersi nel corso dei quattro mesi di dibattito. Entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto, l'ente proponente dell'opera deve comunicare se intende mandare avanti il suo progetto originale, modificarlo accogliendo i suggerimenti emersi nel corso del dibattito, oppure ritirarlo. In ogni caso il proponente è tenuto a giustificare pubblicamente le sue scelte.

Il dibattito pubblico avviene dunque, per legge "a monte" della progettazione, permettendo un confronto ampio ed approfondito. Va sottolineato però che la Cndp è incaricata "semplicemente" di garantire che il processo avvenga secondo i criteri di trasparenza, apertura e pubblicità fissati per legge, ma non ha voce in capitolo sulle scelte definitive. La Cndp istruisce e facilita il dibattito e il dibattito si configura come un momento di discussione e approfondimento, ma non come un'arena deliberativa (non vengono ratificati accordi, non c'è concertazione).

Altri elementi di interesse:

1. la Cndp si configura come una vera e propria parte terza indipendente, a cui tutti i soggetti interessati possono appellarsi;
2. la procedura di dibattito pubblico segue regole e tempi che sono chiari e codificati, e che garantiscono tutti;
3. il soggetto proponente è ampiamente coinvolto nella procedura, e investito della responsabilità di spiegare e difendere le ragioni che sostengono il progetto di cui si dibatte;
4. il dibattito pubblico non riguarda solo le caratteristiche dell'opera, ma si discute anche se ha senso che l'opera sia realizzata o meno. Ciò è possibile perché la discussione avviene prima che qualsiasi decisione definitiva venga presa, in piena fase di progettazione.

Caso studio: la Legge Regionale toscana sulla partecipazione

La Regione Toscana ha affrontato il tema della partecipazione con la legge regionale n. 69 del 27 dicembre 2007 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali". La legge istituisce l'Autorità Regionale per la Partecipazione, un

organo monocratico e indipendente nominato dal Consiglio Regionale, che ha sia il compito di organizzare dibattiti pubblici regionali, sul modello francese, che quello di promuovere la partecipazione a livello locale, disponendo di un fondo appositamente stanziato.

Questi, nello specifico, i compiti dell'Autorità:

- valutare e ammettere le proposte di dibattito pubblico sui grandi interventi infrastrutturali;
- valutare e ammettere al finanziamento i progetti partecipativi presentati dagli enti locali o da associazioni e cittadini
- elaborare direttive e orientamenti, offrire assistenza e consulenza sui processi partecipativi;
- presentare un rapporto annuale sulla propria attività e trasmetterlo al Consiglio Regionale;
- assicurare la diffusione della documentazione sulle esperienze svolte o in corso, in modo da costruire una rete di conoscenze a supporto delle pratiche partecipative;
- esprimere un parere sul programma di attività formative proposto dalla Regione.

La legge non si limita quindi a prevedere e regolare una forma di dibattito pubblico regionale, ma vuole promuovere e rafforzare la partecipazione in tutte le sue forme, anche attraverso il rafforzamento dei diversi momenti di partecipazione già previsti nelle politiche regionali e nelle stesse procedure di programmazione della Regione Toscana. E' previsto infatti che nella definizione di ogni piano o programma regionale, sia indicata una quota vincolata di risorse da destinare all'organizzazione di processi partecipativi.

Fermo restando che la legge, di recente approvazione, deve ancora dispiegare tutti i suoi effetti, questi sono gli elementi di particolare interesse:

1. si riconosce e legittima la partecipazione come un valore e come uno strumento utile;
2. si crea un'autorità garante indipendente con precisi compiti e regole;
3. si istituisce un fondo ad hoc per la promozione di processi partecipativi.

Caso studio: la Planning Bill inglese

La cosiddetta *Planning Bill*, approvata a fine 2008 dal Parlamento inglese, introduce significativi elementi di innovazione per quello che riguarda le modalità con cui, in Gran Bretagna, si prendono decisioni in materia di infrastrutture strategiche. L'obiettivo è quello di velocizzare e facilitare questo tipo di processi decisionali, evitando lunghe inchieste pubbliche. La legge prevede che le decisioni relative ad investimenti in infrastrutture strategiche vengano prese all'interno di una apposita commissione, composta da tecnici, denominata *Infrastructure Planning Commission*, che sarà autonoma e indipendente. Le decisioni saranno prese sulla base di *policy statements* nazionali, predisposti dai vari Ministeri, che identificano chiaramente i progetti considerati strategici dal Governo. I processi decisionali e le audizioni pubbliche, organizzate dalla Commissione, avranno un limite di tempo preciso, saranno regolamentati e trasparenti. Le decisioni finali, relative alla fattibilità e alla localizzazione dei progetti spetteranno però alla Commissione stessa, senza che il Governo possa avere l'ultima parola. L'attività della Commissione non è ad oggi iniziata, non essendo ancora stato nominato il Presidente della Commissione. Difficile dire quali saranno gli impatti di questa innovazione legislativa. Si possono però sottolineare i seguenti aspetti di interesse:

1. le decisioni in materia di progetti strategici vengono depoliticizzate e slegate da questa o quella maggioranza di governo;
2. attraverso lo strumento dei *policy statements* si stimola l'attività di programmazione e si responsabilizzano le scelte di governo;
3. i processi decisionali vengono chiaramente regolamentati, introducendo limiti di tempi e rendendo obbligatorie pratiche di consultazioni pubbliche;
4. la Commissione risulta fortemente responsabilizzata, e si presume quindi sarà spinta a giustificare il più possibile le proprie decisioni.

Caso studio: Criteri guida per la partecipazione in Uk, il Code of Practice on Consultation

La Gran Bretagna porta avanti da tempo una consolidata tradizione di consultazione pubblica in cui un ruolo chiave è ricoperto dalle pratiche di informazione, consultazione e confronto con gli *stakeholder*. In un contesto caratterizzato da una forte centralizzazione, dove sono dipartimenti governativi a stabilire gli obiettivi generali e formulare le prime ipotesi di localizzazione, c'è una forte tradizione di coinvolgimento a livello locale nel momento in cui si passa alla definizione dei progetti esecutivi. Le *public inquiries* rappresentano così il momento di raccordo tra programmazione nazionale e programmazione locale. Queste consultazioni possono durare da un minimo di dodici settimane ad un massimo di trenta, prevedendo la raccolta di pareri per iscritto ma anche numerosi confronti dal vivo (incontri, assemblee, audizioni). Invece di regolare la partecipazione attraverso un intervento di carattere legislativo, la Gran Bretagna ha scelto una strada diversa, che più si confà alla sua tradizione di *self-regulation*. Il Governo ha pubblicato, già nel 2000, un codice di condotta, il *Code of Practice on Consultation*, che regola le forme di consultazione per le principali opere pubbliche, tra cui le infrastrutture di trasporto. Il codice è stato sottoscritto da diversi Ministeri, Dipartimenti ed Agenzie Intergovernative, diventando così lo standard di riferimento per quel che riguarda la partecipazione. Al Codice si accompagnano poi strumenti di natura più operativa (linee guida, manuali, etc.) messi a disposizione delle amministrazioni pubbliche di ogni livello che si impegna a promuovere processi di consultazione/partecipazione.

Questi i principi guida che ispirano il Codice:

- *Quando consultare*: le consultazioni formali dovrebbero avere luogo quando c'è la possibilità di influenzare i risultati di policy;
- *Durata delle consultazioni*: i processi di consultazione dovrebbero durare normalmente almeno tre mesi, con la possibilità di estendere tale lasso di tempo quando possibile, opportuno e/o necessario;
- *Chiarire il contesto e gli impatti auspicati*: la documentazione relativa alla consultazione dovrebbe essere estremamente chiara nel definire la portata e il contesto del processo stesso. Deve risultare chiaro quello che si propone di valutare, gli ambiti su cui è possibile intervenire, e quelli che sono i costi e i benefici attesi dalla proposta;
- *Accessibilità alle consultazioni*: le consultazioni dovrebbero essere pensate e strutturate per rispondere le esigenze di quei gruppi di persone che si intendono coinvolgere;
- *I "costi" della consultazione*: i costi della consultazione, in termini di risorse ed impegno, devono essere minimizzati, se si vuole che la consultazione sia efficace e che i soggetti che si punta a coinvolgere siano effettivamente coinvolti;
- *Capacità di fornire un feedback*: I risultati della consultazione dovrebbero essere attentamente analizzati ed un chiaro feedback dovrebbe essere restituito ai partecipanti a seguito della consultazione.

Aspetti interessanti:

1. procedure chiare e ben definite
2. auto-regolamentazione
3. minimizzazione dei costi
4. responsabilizzazione degli attori

2. Compensazioni: definizione e strategie

Quando parliamo di compensazioni ci riferiamo agli interventi da realizzare affinché l'opera in progetto non diminuisca il valore ambientale, sociale ed economico del contesto in cui si va ad inserire, e possibilmente lo incrementi.

Esistono naturalmente diverse modalità per classificare i tipi di compensazioni, costruite a partire da criteri differenti, legati anche al tipo di opera e al quadro regolatorio; tuttavia possiamo citare alcune famiglie idealtipiche, per meglio comprendere quali costituiscano direzioni di lavoro promettenti e quali invece tendano ad aumentare l'opacità dei processi decisionali. Occorre anche sottolineare come la legislazione in generale tenda a distinguere tra opere e misure compensative territoriali e mitigazioni di impatto ambientale, senza tuttavia fornire definizioni precise.

Possiamo quindi ricordare:

- compensazioni economiche sotto forma di royalties, contributi una tantum, agevolazioni tariffarie;
- compensazioni sociali e artistiche;
- compensazioni territoriali;
- compensazioni ecologiche;
- ci sono poi alcuni interventi che possono essere visti più come opere connesse, o ancora come interventi di mitigazione (raccordi e risistemazioni della rete esistente, variazioni di tracciato, interventi per mitigazione del rumore, utilizzo di materiali meno impattanti...).

Le compensazioni sono considerate da molti una strategia per ridurre la conflittualità locale: tramite queste sarebbe infatti possibile costruire consenso, offrendo benefici ai soggetti che devono sopportare in misura maggiore i costi legati alla realizzazione delle opere. Il ricorso alle compensazioni e alle mitigazioni relative alle opere ha rappresentato per anni lo strumento principale per negoziare con le comunità locali interessate dal passaggio delle opere: sono molti gli esempi che si potrebbero citare nei quali le comunità locali hanno accettato la presenza sul proprio territorio di impianti o infrastrutture con impatti importanti, a seguito della costruzione di attrezzature di utilità sociale o di agevolazioni economiche.

Negli anni più recenti, tuttavia, questi strumenti non sembrano più essere altrettanto efficaci, anche perché molto spesso i soggetti che si oppongono alle opere vedono proprio nelle compensazioni un modo per aggirare il dibattito su questioni che ritengono non negoziabili. Peraltro la centralità delle compensazioni nel negoziato spesso fa sì che l'accento venga posto su sugli effetti negativi che l'infrastruttura porta con sé, mettendo in ombra le potenzialità di valorizzazione del territorio.

L'analisi di numerose vicende dimostra che le compensazioni possono rappresentare un ulteriore momento di frizione tra proponenti, amministrazioni, attori locali. Se non inquadrata in una cornice definita, le compensazioni possono inoltre portare a un aumento consistente dei costi di realizzazione dell'opera, accentuare fenomeni distorsivi e lasciare irrisolti problemi ambientali significativi.

Tra le questioni che oggi rendono problematica la gestione delle compensazioni e che quindi devono essere affrontate con una strategia innovativa, occorre quindi considerare:

1. Chi sceglie le misure e le opere compensative? Compensazioni ecologiche, territoriali o altro?
2. Occorre imporre un limite alle compensazioni? Chi deve sopportare gli oneri delle compensazioni?

3. Chi si assume gli oneri e la gestione delle compensazioni?

Chi sceglie le misure e le opere compensative? Compensazioni ecologiche, territoriali o altro?

La definizione delle compensazioni di norma è l'esito della libera contrattazione tra proponente e enti locali che porta talvolta a risultati interessanti e talvolta, al contrario, a progetti di scarsa utilità per la comunità ospitante.

Un problema aggiuntivo è legato alla coerenza tra misure compensative e natura del progetto. In un progetto infrastrutturale le compensazioni riguardano anche la realizzazione di piscine, di arredo urbano e di altri interventi che nulla hanno a che fare con problemi di mobilità o con gli impatti negativi ambientali dell'opera.

È necessario che le opere compensative, così come l'infrastruttura, abbiano un valore territoriale e siano quindi rivolte alla qualità del territorio: si auspica quindi che vengano realizzate compensazioni territoriali legate all'infrastruttura oppure ecologiche, e che non si ricorra quindi alle altre forme precedentemente illustrate (compensare gli impatti di un'infrastruttura con servizi urbani o con compensazioni monetarie la cui destinazione non sia chiara e condivisa).

L'identificazione di categorie di compensazioni ammissibili (o auspicabili) potrebbe ricondurre la negoziazione tra proponente e enti locali a livelli ragionevoli e favorire l'integrazione del progetto nel territorio.

Occorre imporre un limite alle compensazioni? Chi deve supportare gli oneri delle compensazioni?

Definire le risorse che saranno destinate alle opere di compensazione e il modo in cui queste saranno gestite rappresenta un passo avanti decisivo per favorire l'accettabilità dell'opera. Il dialogo con i soggetti locali assume un ruolo più efficace e di responsabilizzazione reciproca se si fonda sulla certezza delle risorse messe a disposizione non solo per la realizzazione dell'opera, ma anche delle opere di compensazione.

Per questo motivo, così come previsto dalla Legge Obiettivo per le grandi opere e dal decreto legislativo 163/2006 (art. 164 e 165), risulta importante individuare una percentuale di risorse da destinare alle compensazioni sulla base del costo complessivo dell'opera (in questo caso fino al 5% dell'intero investimento).

Potrebbe inoltre essere opportuno, così come previsto dal sistema di gestione della rete elettrica nazionale, legare in modo proporzionalmente inverso la quota destinata alle compensazioni rispetto alla remunerazione dell'investimento (superata una certa soglia in percentuale, all'investimento è riconosciuto un tasso di remunerazione inferiore).

Altrettanto interessanti sono le misure individuate in alcuni paesi (Usa, Paesi Bassi, Germania) relative all'istituzione di "*mitigation banking*", strumenti finanziari che prevedono l'acquisizione dei terreni, volti alla gestione delle compensazioni. Interessante il caso olandese che, con il recepimento della normativa sulla compensazione (1993) nella *National Spatial Strategy*, ha di fatto istituito uno strumento di gestione e pianificazione della rete ecologica oltre che delle infrastrutture.

Per quanto riguarda i tempi, due sono gli aspetti rilevanti: il momento in cui definire le compensazioni e la loro realizzazione. Avere la possibilità di negoziare le opere compensative (così come i tracciati e le misure di mitigazione) il prima possibile all'interno dell'iter decisionale rappresenta un passaggio fondamentale in un'ottica di negoziazione efficace tra le differenti parti.

La definizione delle compensazioni in modo partecipato potrebbe quindi essere prevista nel corso della progettazione definitiva (o preliminare nel caso della Legge Obiettivo), in modo da potere discutere sulla base di un progetto preliminare ancora modificabile e in modo da individuare con certezza i finanziamenti in sede di CIPE.

Infine, la possibilità di realizzare preventivamente alcune opere compensative, rispetto alla realizzazione dell'opera stessa, potrebbe favorire la creazione di un clima di maggiore fiducia tra proponenti e territori attraversati/impattati e potrebbe pertanto essere incentivata a livello fiscale o nella negoziazione della concessione. Tutto questo potrebbe però essere realizzato unicamente a seguito della revisione dall'attuale processo autorizzativo, che oggi non consente investimenti preventivi di una certa portata.

Chi si assume gli oneri e la gestione delle compensazioni?

Un primo punto di discussione riguarda l'individuazione dell'attore che deve mettere a disposizione i fondi per le compensazioni.

In questo senso il soggetto dovrebbe essere chi dovrà realizzare e gestire l'opera, mentre meno promettenti, dal punto di vista della responsabilizzazione delle parti coinvolte, sono le ipotesi, che pure sono circolate, di istituire un fondo nazionale per le compensazioni (così come previsto in passato per i rigassificatori).

Un'ulteriore variabile relativa alle compensazioni riguarda la gestione e la manutenzione delle opere realizzate. Molto spesso infatti le compensazioni realizzate divengono nel giro di pochi anni inutilizzabili o si degradano a causa dell'incuria e della mancata gestione. Anche interventi di natura più strettamente ecologica come piantumazioni, rimboschimenti, etc. necessitano di manutenzione esattamente come le infrastrutture.

Sarebbe importante stabilire regole certe che definiscano le responsabilità di ogni attore, affidando la concessione della gestione delle opere compensative oltre che dell'opera stessa. Definire responsabilità, contratti di gestione, risorse (pubbliche o private che siano), conferirebbe una certa sicurezza della qualità degli investimenti che oggi invece viene spesso a mancare.

Caso studio: Autostrada Pedemontana Lombarda

La progettazione dell'Autostrada Pedemontana Lombarda porta con sé caratteri di innovatività per la definizione e la gestione del processo di progettazione dell'opera e delle compensazioni ad essa connesse.

Pur assumendo aspetti di "rimedialità" (il progetto preliminare era infatti già stato realizzato in modo tradizionale, scatenando le contestazioni), per la prima volta in Italia si è riusciti a realizzare un percorso di co-progettazione con i territori attraversati che ha portato a definire un progetto territoriale anche per le compensazioni, oltre che per l'opera.

La progettazione definitiva prevede la realizzazione di 45 progetti di compensazione locali (in corrispondenza dei Comuni attraversati) tenuti insieme da un filo comune rappresentato da una *greenway*, un vero e proprio parco lineare che si estende dal Brembo al Ticino.

Aspetti interessanti:

1. inserimento di una fase di co-progettazione degli interventi sul territorio nella stesura del progetto definitivo;
2. stipula dell'accordo di programma tra i diversi soggetti interessati dall'opera (pubblici e privati);
3. partecipazione al progetto di un concedente di livello regionale (CAL – Concessioni Autostradali Lombarde) partecipato al 50% da ANAS e al 50% da Regione Lombardia;
4. definizione di un progetto territoriale per le compensazioni realizzato in sinergia tra concessionario, enti di ricerca e facilitatori esterni.

Caso studio: la gestione delle compensazioni ambientali in Olanda

La normativa olandese attraverso l'adozione della *National Spatial Strategy* (NSS) del 2005, prevede che non si possano più realizzare interventi se questi ledono la biodiversità dei territori ad eccezione di quegli interventi che hanno un considerevole interesse pubblico, per i quali non siano possibili alternative di progetto. In questi casi tuttavia è obbligatorio individuare opportune opere di compensazione.

Per individuare queste opere sono stati individuati una serie di criteri ai quali occorre attenersi nella progettazione delle stesse affinché:

- non ci siano perdite complessive per i territori in termini di qualità e connettività delle aree e delle reti ecologiche esistenti;
- le compensazioni vengano realizzate nei pressi delle infrastrutture anche attraverso *green funds* (mitigation bank) laddove non sia possibile la realizzazione diretta;
- le potenziali modifiche progettuali per le infrastrutture e per le compensazioni siano sempre collegate.

Aspetti interessanti:

1. i costi delle compensazioni variano in funzione della qualità dei territori attraversati (nel 2003 si andava dai 10.000 ai 250.000 euro/ha);
2. la contabilizzazione e la monetizzazione delle opere (fino al 10% del costo dell'infrastruttura, come nel caso del Porto di Rotterdam con il progetto *Maasvalkte II*) ha portato i progettisti a una riflessione più attenta sui tracciati e sulle localizzazioni, per limitare i costi da destinare alle compensazioni;
3. si sono verificate considerevoli difficoltà iniziali relative al recepimento della programmazione e della pianificazione nazionale a livello provinciale e comunale. È stato necessario dotare gli organi di livello inferiore di linee guida per applicare la normativa e per realizzare opere compensative di livello provinciale o regionale di qualità accettabile.

Caso studio: Genova, il dibattito pubblico sulla Gronda di Ponente

Il Comune di Genova e la società Autostrade per l'Italia hanno deciso di realizzare per la prima volta in Italia un dibattito pubblico, con l'obiettivo di rendere più efficiente il processo decisionale per la realizzazione della Gronda di Ponente.

Il dibattito pubblico genovese prende spunto dalla metodologia francese del *débat public*, differenziandosi da questa per alcuni aspetti (anche rilevanti, si veda la scheda relativa).

L'avvio del processo, di fatto, esplicita che la realizzazione dell'infrastruttura causa impatti (sociali, economici, ambientali e paesaggistici) sulle comunità locali e che le stesse comunità locali devono avere un ruolo all'interno del processo.

Tra gli aspetti più interessanti dell'esperienza bisogna citare la volontà di inserire la partecipazione e il coinvolgimento delle comunità locali in un momento preciso dell'iter decisionale. Un processo caratterizzato da tempi certi (conclusione il 29 aprile) e risorse certe (200.000€ di cui 65% a carico di Autostrade e 35% a carico dell'amministrazione comunale).

L'iniziativa, meritevole di avere aperto il confronto tra attori che normalmente si incontrano in arene differenti, deve tuttavia risolvere e fronteggiare ancora alcune questioni problematiche:

1. la mancanza di un quadro normativo di riferimento fa sì che l'iniziativa risulti legata alla singola iniziativa dell'amministrazione coinvolta (difficoltà a replicare);

2. la nomina della Commissione da parte dell'amministrazione può risultare problematica poiché la stessa amministrazione è coinvolta nel processo e pertanto rischia di inficiare la posizione di neutralità che deve assumere la Commissione (parzialità della Commissione);
3. l'impossibilità a trattare l'"opzione zero", la non realizzazione dell'opera risulta un elemento estremamente conflittuale;
4. nel corso delle assemblee pubbliche è spesso mancata la posizione e quindi il confronto con alcuni attori rappresentativi della comunità locale, come i rappresentanti degli interessi economici, che hanno trovato altre arene per comunicare la propria posizione.

Caso studio: Regione Liguria, i Programmi Regionali d'Intervento Strategico

Con la Legge Regionale 39/2007 la Regione Liguria ha istituito i Programmi Regionali d'Intervento Strategico (PRIS) con l'obiettivo di programmare le opere strategiche di livello sovra locale (con particolare attenzione alle opere di livello regionale) in un'ottica di maggiore sostenibilità delle scelte di programmazione e di relazione con il territorio e i suoi abitanti.

La legge già nell'art.2 specifica l'importanza degli strumenti di comunicazione e partecipazione da sviluppare sia nella fase antecedente la definizione dei PRIS stessi che nella fase di successiva attuazione. Il fatto che i PRIS possano essere applicati a contesti interessati dalla programmazione nazionale della Legge Obiettivo, fa sì che questi operino in forte sinergia con i territori, allargando nei fatti la posta in gioco con l'obiettivo di intervenire in una riqualificazione complessiva dei territori in oggetto.

Tra le questioni più interessanti c'è il ruolo affidato alla Regione che, nell'art. 6, diventa garante dello "status dei soggetti residenti e dimoranti in immobili incompatibili con la realizzazione delle infrastrutture (...). Per le finalità di cui al comma 1 è posto a carico dei soggetti attuatori delle infrastrutture l'obbligo di corresponsione di un'indennità speciale in favore dei soggetti di cui al comma 1 destinata a compensare la loro ricollocazione in abitazioni ad uso di prima casa nonché di ogni altra spesa definita accessoria a tale ricollocazione". L'indennità a carico dell'attuatore, oltre all'esproprio a prezzi di mercato, è quantificata in 40.000€ per ogni unità immobiliare, da aggiornare ogni anno su base Istat.

3. La fiducia, le garanzie e le valutazioni

La crisi di fiducia che ormai contraddistingue i rapporti tra amministrazioni e cittadini e tra proponenti e cittadini è una delle maggiori cause di conflittualità territoriale. Nel caso delle infrastrutture, il problema è ancora più significativo dato il carattere di irreversibilità dei progetti e le asimmetrie (informative e di risorse) tra gli attori dell'arena decisionale. Per ricostruire fiducia è necessario agire almeno su due piani. Da un lato, le valutazioni ex-ante, che devono raggiungere elevati standard di qualità e di indipendenza. Il secondo piano riguarda invece le garanzie e il rispetto degli accordi che il proponente può offrire ai cittadini, sotto forma di accordi vincolanti, di comitati di garanzia *multistakeholder*, di fondi di garanzia.

Di seguito si presentano, in estrema sintesi, una serie di spunti di riflessione che possono costituire una base di partenza, utile per formulare una proposta condivisa rispetto ad alcune linee guida da seguire nell'ambito del dibattito relativo ai conflitti territoriali e alla realizzazione di infrastrutture.

La questione dei costi della realizzazione delle infrastrutture di trasporto è da qualche tempo oggetto di attenzioni sia della sfera della ricerca che della sfera decisionale. Le infrastrutture, infatti, normalmente finiscono per costare sistematicamente più di quanto preventivato, a volte molto di più, sia che si tratti di investimenti pubblici che di forme miste di partnership pubbliche - private. Questo aumento dei costi ha ricadute rilevanti. Costi fuori controllo consolidano la percezione di spreco di risorse pubbliche, tendono a ridurre le potenzialità dell'intervento privato nel settore, che teme il mancato rispetto degli accordi, alimentano in generale una sfiducia nelle capacità di pianificazione e valutazione degli interventi infrastrutturali.

Studi recenti hanno cercato di individuare le cause della sistematica sottovalutazione dei costi di realizzazione delle opere infrastrutturali, fenomeno che sembra accomunare interventi in contesti anche molto diversi fra loro in termini di processi decisionali, strumenti di valutazione e procedure di pianificazione. Le ragioni alla base di quello che è stato definito "*optimism bias*" sono molteplici, una di queste è sicuramente l'elevata conflittualità che la realizzazione di questi interventi tende ad alimentare.

Una delle ricadute più rilevanti, infatti, della conflittualità diffusa che accompagna tutte le fasi, dalla progettazione alla realizzazione delle opere infrastrutturali, è la tendenza alla dilatazione dei costi, come conseguenza sia delle compensazioni negoziate sia della dilatazione dei tempi di realizzazione.

Il concetto di *optimism bias* mette in evidenza però anche l'attitudine "ottimista" di chi propone o promuove il progetto, che tende a sottovalutare alcuni costi - spesso rilevanti - associati all'investimento. Da questo punto di vista la conflittualità, come anticipato, può dare un contributo positivo ad individuare per tempo una serie di costi collaterali ai costi diretti di realizzazione dell'opera e quindi può, se correttamente inserita nel processo decisionale, contribuire a ridurre l'*optimism bias*.

Le domande che ci sembrano nodali per la creazione di un clima di fiducia e, quindi, per la riduzione della conflittualità sono le seguenti:

1. Può essere introdotta una regola di indipendenza delle valutazioni come presupposto per la valutazione ex ante?
2. Le valutazioni possono diventare uno strumento di decisione e non un semplice adempimento formale?
3. E' possibile ipotizzare una procedura di valutazione che accompagni l'intero percorso di costruzione del progetto? E' possibile anticipare, in versione semplificata, le valutazioni ambientali sin dagli studi di pre-fattibilità?
4. La sistematica introduzione delle analisi di rischio nelle valutazioni può contribuire ad aumentare la fiducia/ridurre le incertezze? E' possibile attraverso un'attenta ripartizione dei rischi tra i diversi soggetti aumentare le garanzie?
5. Le valutazioni a posteriori possono servire a fornire utili indicazioni non solo per migliorare le valutazioni ex ante?

6. E' possibile tener conto degli *stakeholders* "non vocali" e contenere fenomeni di "free riding"?

Può essere introdotta una regola di indipendenza delle valutazioni come presupposto per la valutazione ex ante?

L'indipendenza dei valutatori rispetto ai proponenti del progetto è condizione necessaria anche se non sufficiente per una migliore valutazione ex ante dei progetti. Una valutazione terza, indipendente, rispetto al proponente del progetto infrastrutturale è meno condizionata dalla necessità di pervenire ad un risultato positivo e di conseguenza anche maggiormente in grado di cogliere gli aspetti più problematici del progetto, inclusi i costi legati alle necessarie opere di compensazione. **L'indipendenza è presupposto necessario affinché le valutazioni possano costituire un reale punto di partenza per decidere non solo la fattibilità dell'infrastruttura ma anche le reali e concrete modalità di realizzazione.**

Le valutazioni ex ante possono diventare uno strumento di decisione e non un semplice adempimento formale?

Affinché le valutazioni ex ante possano svolgere un ruolo positivo nel processo decisionale è necessario che non si limitino a fornire unicamente un'indicazione se fare o non fare l'infrastruttura.

Una maggiore trasparenza sia nella presentazione dei risultati delle valutazioni sia nelle descrizioni del percorso, delle assunzioni e dei criteri che hanno portato al conseguimento dei risultati è importante per rendere più "democratico" il processo decisionale e per incentivare migliori e più accurate analisi ex ante.

Non solo il percorso valutativo dovrebbe essere più trasparente, ma anche i risultati dovrebbero essere più articolati. Una valutazione che metta in evidenza chi viene avvantaggiato e chi viene penalizzato dal progetto, sia direttamente che indirettamente, quindi che includa anche una corretta valutazione delle esternalità, consentirebbe di individuare più facilmente anche gli interventi di mitigazione e di compensazione necessari.

La costruzione di una banca dati degli studi di fattibilità potrebbe consentire di trarre utili insegnamenti dal confronto con progetti simili già realizzati, di diffondere le *best practices* delle procedure di valutazione, di disporre di dati su costi e altre variabili da utilizzare quale riferimento per le future stime e infine di stimolare migliori valutazioni.

E' possibile ipotizzare una procedura di valutazione che accompagni l'intero percorso di costruzione del progetto? E' possibile anticipare, in versione semplificata, le valutazioni ambientali sin dagli studi di pre-fattibilità?

Spesso, nelle diverse fasi dell'iter di costruzione di un progetto, il progetto iniziale viene modificato anche in modo significativo. Vengono aggiunte opere complementari di mitigazione ambientale, vengono modificate alcune caratteristiche, cambiano il tracciato, le modalità di utilizzo, le tariffe. E' prassi normale che le valutazioni vengano effettuate ad un certo punto di questo iter e mai più riviste. Si ha così un doppio effetto negativo: le valutazioni non vengono utilizzate come strumento per indirizzare l'evoluzione e la messa a punto del progetto definitivo, e quindi non svolgono alcun ruolo positivo in questo processo (cosa che invece

potrebbero fare), e non forniscono alla fine nessuna indicazione utile sulla fattibilità del progetto definitivo: il progetto finale genera ancora sufficienti benefici o, per esempio, i costi delle compensazioni superano di gran lunga i benefici? Qual è l'effetto della politica tariffaria introdotta sulla domanda e sui benefici ambientali, di tempo, ecc. generati dal progetto?

La dimensione temporale del processo di decisione deve essere integrata, gestita e controllata. Di conseguenza, la valutazione non può essere fatta una volta per sempre, ma deve adattarsi alle diverse fasi, con un'analisi più dettagliata allorquando il progetto si definisce.

Uno dei presupposti per un processo dinamico di valutazione che accompagni tutto il percorso di progettazione dell'infrastruttura è che si anticipino il più possibile, anche in forma semplificata, le valutazioni ambientali.

Le valutazioni ambientali non possono essere fatte quando il progetto è definitivo e servire solo ad individuare le opere di mitigazione. Devono fornire indicazioni in itinere, che guidino e forniscano suggerimenti progettuali "positivi" per le successive modifiche ed evoluzioni del progetto originale.

La sistematica introduzione delle analisi di rischio nelle valutazioni può contribuire ad aumentare la fiducia/ridurre le incertezze? E' possibile attraverso un'attenta ripartizione dei rischi tra i diversi soggetti aumentare le garanzie?

L'analisi quantitativa del rischio, l'individuazione e l'implementazione di piani di gestione e mitigazione del rischio sembrano di fondamentale importanza per migliorare le prestazioni dei progetti infrastrutturali. E' quindi auspicabile che, almeno per certe soglie di investimento, l'analisi di rischio entri a far parte delle componenti degli studi di fattibilità.

Il secondo aspetto rilevante riguarda la ripartizione dei rischi tra i diversi soggetti coinvolti. Nella realizzazione di infrastrutture di trasporto i rischi sono molteplici e in molti casi non sono controllabili dal proponente, sia esso soggetto pubblico o privato. Rientrano tra questi i rischi legati all'evoluzione dei fattori esogeni che influenzano la domanda futura, ma anche rischi legati alle politiche, ad esempio l'introduzione dell'*Eurovignette*, e rischi legati al contesto e alla pianificazione (ad esempio la realizzazione di infrastrutture concorrenti).

Una maggiore attenzione nell'attribuzione dei rischi in capo a chi è in grado di controllarli può aumentare il grado di fiducia.

Le valutazioni a posteriori possono servire a fornire utili indicazioni non solo per migliorare le valutazioni ex ante?

Il costante monitoraggio della fase realizzativa del progetto rappresenta un importante punto di partenza per il successo di un approccio basato sul ciclo di progetto. Il processo di monitoraggio deve essere il più comprensivo possibile e includere non solo i costi di investimento, ma anche l'evoluzione del contesto socio economico e dei trasporti, l'impatto sulla domanda e sull'offerta di trasporto, l'impatto ambientale del progetto e, cosa estremamente rilevante, la tempistica di realizzazione di tutti gli interventi previsti.

L'uso sistematico della valutazione ex post aumenta la trasparenza dando conto dell'efficacia degli investimenti in relazione al raggiungimento degli obiettivi finanziari, economici, ambientali e sociali; fornisce gli elementi per migliorare le valutazioni ex ante dei futuri interventi; raccoglie le informazioni pertinenti dei progetti passati da

utilizzare come riferimento per le previsioni future; e, infine, dando pubblicità ai reali risultati dei progetti, fornisce incentivi per una migliore e più accurata analisi ex ante.

E' possibile tener conto degli stakeholder "non vocali" e contenere fenomeni di "free riding"?

La partecipazione attiva degli *stakeholder* normalmente coinvolge solo i più "vocali" e si sovrappone alla delega elettorale ponendo alcuni cittadini, i danneggiati che si costituiscono come *stakeholder* legittimati, in posizione diversa rispetto ad altri *stakeholder*, i pagatori di tasse e gli utenti che beneficeranno dell'opera che non siedono mai al tavolo negoziale.

La valutazione ex ante dovrebbe tutelare proprio gli *stakeholder* non vocali e quantificare i vantaggi degli utenti che beneficeranno dell'opera, ma potrebbe essere necessario mettere in campo anche altri strumenti.

Caso studio: la valutazione ex post in Francia

In Francia, con la promulgazione della LOTI (*Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs*) nel 1982, la valutazione socio-economica e le valutazioni ex ante ed ex post sono diventate obbligatorie per tutti i grandi progetti infrastrutturali: obiettivo della LOTI era quello di armonizzare i processi di valutazione per tutte le modalità, fino a quel momento regolamentate in modo diverso.

L'esperienza francese è particolarmente utile, anche se si tratta ancora di un processo in fase di apprendimento. I due più recenti rapporti di valutazione ex post sono stati pubblicati nel 2008 in relazione a progetti sull'alta velocità ferroviaria. Il gestore dell'infrastruttura ferroviaria francese è stato incaricato di produrre le valutazioni che sono state discusse con il *Conseil General de l'Environnement et du Développement Durable* (CGEDD), un organo consultivo che ha già svolto un importante ruolo all'interno del ministero. La discussione ha permesso di armonizzare e migliorare costantemente la metodologia di valutazione ex post.

Il contesto relativo alle valutazioni ex ante ed ex post è cambiato molto in Francia nel corso degli ultimi 25 anni. Il processo di pianificazione dei trasporti, a livello di amministrazione centrale, è stato abbandonato e sostituito da un più decentrato processo di concertazione con le regioni: il cosiddetto *Schema de Service*.

Gli obblighi di consultazione sono stati estesi, con l'obbligatorietà di un dibattito pubblico nella fase iniziale del processo decisionale.

La valutazione ex post diventa quindi sempre più importante per evidenziare le differenze tra le proiezioni e i risultati osservati; non solo per analizzare se gli obiettivi iniziali sono stati raggiunti, ma anche per valutare se la qualità delle informazioni fornite al pubblico inizialmente è stata soddisfacente. La valutazione ex post è quindi un lungo e complesso processo di apprendimento, finalizzato anche a rafforzare il rapporto di fiducia i decisori politici e la popolazione.

Caso studio: i tunnel di base alpini

A fronte della costante crescita dei flussi di traffico tra Nord Europa e Italia attraverso le Alpi, la Svizzera, per contenere gli impatti negativi causati dal traffico, ha preso la decisione di realizzare i tunnel di base alpini (*New Alpine Transversals – NEAT*). Il progetto si sviluppa lungo due assi principali, il Gottardo (57 km più la galleria del Ceneri) e il Lötschberg (34,6 km), i cui tunnel di base sono costruiti in direzione nord-sud. Mentre il Lötschberg è operativo da dicembre 2007, il Gottardo dovrebbe essere ultimato entro il 2017.

Dal punto di vista politico, il progetto è stato accompagnato dal *Transit Agreement* tra Svizzera e UE del 1992 e dal *Bilateral Land Transport Agreement* del 1998. Quest'ultimo ha previsto un graduale passaggio per gli autocarri in transito in territorio svizzero dal limite di 28 tonnellate allo standard europeo di 40 tonnellate. Per bilanciare tale aumento di produttività del trasporto su strada è stata introdotta, su tutta la rete stradale svizzera, una tassa sui veicoli commerciali

pesanti i cui ricavi sono destinati a finanziare il progetto NEAT.

Prima dell'avvio del progetto, diversi studi di fattibilità sono stati condotti dal governo svizzero e dalle ferrovie svizzere (SBB). Lo studio economico di SBB ha ovviamente rilevato che la realizzazione dei due tunnel non avrebbe consentito il rientro dell'investimento, anche a fronte di un lungo periodo di concessione. Tuttavia, in coerenza con la politica di fondo del governo svizzero, andava esclusa la realizzazione di un solo tunnel.

In linea con quanto previsto dagli accordi stipulati, lo sviluppo della domanda di trasporto e i risultati finanziari del progetto vengono costantemente monitorati. La situazione finanziaria, compresi i costi di sviluppo e le previsioni di costo finale, sono messe a disposizione del pubblico attraverso il sito del *Swiss Office for Transport* (www.bav.admin.ch). Va peraltro rilevato che questa cultura della comunicazione trasparente è il risultato di diverse esperienze passate. Nel 1976 la costruzione del Furka-Tunnel ha consumato l'intero budget, già dopo il 50% dei lavori di realizzazione. Sulla base di questa esperienza, la costruzione del Vereina-Tunnel, nel 1991, è stata accompagnata da una rigorosa e trasparente procedura di controllo dei costi. Le esperienze positive passate, insieme agli elevati rischi, ai consistenti costi e ai lunghi tempi di realizzazione connessi al progetto NEAT, hanno contribuito a prevedere tale sistema di controllo. Il grande prestigio nazionale del progetto e la rilevanza degli accordi internazionali stipulati hanno poi rappresentato ulteriori fattori di stimolo al controllo costante e trasparente.

Caso studio: Comitato Consultivo dell'Aeroporto di Manchester

L'Aeroporto di Manchester è stato uno dei primi aeroporti (1969) a riconoscere l'importanza delle consultazioni a livello locale: il Comitato Consultivo dell'aeroporto è nato infatti già nel 1969 (non sull'onda di episodi di particolare gravità che avessero reso palese la necessità della sua costituzione).

Il comitato, che segue le Linee Guida del Ministero dei Trasporti britannico, ha contemporaneamente compiti di portata molto ampia e la possibilità di esprimersi su questioni strategiche di primaria importanza.

Nel 1982 il Ministero dei Trasporti britannico ha ufficializzato l'importanza di questo tipo di strumenti e ha pubblicato un documento di Linee Guida per la costituzione dei comitati che fornisce suggerimenti articolati e concreti relativi a una molteplicità di aspetti.

Il comitato, composto di 33 membri (18 enti locali, 4 organizzazioni di residenti, 10 gruppi che rappresentano i fruitori dell'aeroporto e 1 *chairman*) svolge compiti di:

- creare un forum di discussione finalizzato a formulare suggerimenti e/o raccomandazioni al governo e agli operatori aeroportuali;
- alimentare e condurre lo svolgimento di una discussione informata sui diversi temi di rilievo per gli attori rappresentati legati all'operatività degli aeroporti, anche fornendo ai partecipanti prima degli incontri del comitato studi, materiali e documenti rilevanti per adottare le decisioni;
- diffondere informazioni;
- favorire l'integrazione dell'aeroporto nel tessuto sociale locale.

Note degli autori

Il presente documento, promosso dal **Consorzio Metis, Politecnico di Milano, Avanzi e TRT Trasporti e Territorio**, è stato redatto da:

- Matteo Bartolomeo (coordinatore), Avanzi e Politecnico di Milano;
- Silvia Maffii, TRT Trasporti e Territorio;
- Carolina Pacchi, Politecnico di Milano e Avanzi;
- Matteo Zulianello, Avanzi;
- Davide Agazzi, Avanzi;
- Giuseppe Galli, TRT Trasporti e Territorio.

Si tratta di una **proposta di Libro Bianco**, elaborata sia sulla base di analisi di casi e contesti, sia a livello nazionale ed internazionale, che sulla base di interviste dirette ad operatori ed esperti.

La proposta di Libro Bianco, è stata discussa il **5 Maggio 2009** nel corso di un workshop organizzato presso la Camera di Commercio di Milano, dal titolo **“Conflitti Territoriali e Infrastrutture di Trasporto”**.

Un ringraziamento sentito va a tutti coloro che hanno partecipato al workshop o sono intervenuti a vario titolo nell'elaborazione della proposta di Libro Bianco: Andrea **Appetecchia** (Ricercatore ISFORT), Stefano **Azzali** (Segretario Generale della Camera Arbitrale di Milano), Vittorio **Biondi** (Direttore Settore Territorio, Assolombarda), Gianpietro **Borghini** (Vicepresidente SACBO, SEA Aeroporti di Milano), Cristiano **Cannarsa** (Responsabile Direzione Infrastrutture e Grandi Opere, Cassa Depositi e Prestiti), Renato **Casale** (Amministratore Delegato Italferr), Massimo **di Marco** (Amministratore Delegato Milano Seravalle), Stefano **Lenzi** (Responsabile Ufficio Legislativo WWF) Luigi **Merlo** (Presidente Autorità Portuale di Genova), Piercarlo **Palermo** (Presidente Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano), Costanza Pera (Presidente della II Sezione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici), Marco **Ponti** (Politecnico di Milano e TRT Trasporti e Territorio), Paola **Pucci** (Politecnico di Milano), Fabio **Terragni** (Amministratore Delegato Pedemontana Lombarda), Mario **Virano** (Commissario Straordinario del Governo per l'asse ferroviario Torino - Lione).

Dal workshop sono scaturiti moltissimi elementi di riflessione. Prima di tirare le fila di questo complesso lavoro ed arrivare ad una versione “definitiva” del Libro Bianco, riteniamo opportuno diffondere il più possibile questo documento, per ricevere ulteriori spunti, indicazioni e segnalazioni.

Questo per far sì che il Libro Bianco, nella sua versione definitiva, sia, per quanto possibile, un **documento a più voci**, che vorremmo rappresentasse un significativo passo in avanti per i processi di decisione (realizzazione e gestione) delle infrastrutture di trasporto.

Chi volesse inviarci commenti e osservazioni può farlo scrivendo a Matteo Zulianello (zulianello@avanzi.org) e Davide Agazzi (agazzi@avanzi.org), tramite email o al seguente indirizzo postale:

Avanzi srl - Idee, ricerche e progetti per la sostenibilità
Via D'Ovidio, 3
20131 Milano