

# QUADERNI

**Osservatorio**  
collegamento ferroviario Torino-Lione

# 09



## **Contributi**

all'approccio decisionale  
alle grandi opere

# **Nuova linea Torino-Lione**

## **L'esperienza dell'Osservatorio**

Contributi all'approccio decisionale alle grandi opere  
Spunti di analisi e discussione in un'ottica operativa

---

### **Premessa e contenuto dei rapporti**

20 aprile 2012

## 1. Premessa

Il Ministro dello Sviluppo economico e delle Infrastrutture, Corrado Passera, ha rivolto all'Osservatorio per la Nuova linea ferroviaria Torino Lione ("Osservatorio"), con lettera del 19 dicembre 2011 indirizzata al suo Presidente, la richiesta di elaborare riflessioni e suggerimenti che, partendo dall'esperienza nata dalla conflittualità in Valle di Susa, contribuissero ad individuare indirizzi migliorativi delle pratiche normalmente adottate nel nostro Paese in occasione delle decisioni relative alle grandi infrastrutture, con particolare riferimento al rapporto con i territori e con le relative comunità locali.

Nella sua nota, il Ministro ha sollecitato in particolare una riflessione collegiale di sintesi sull'attività svolta in questi anni dall'Osservatorio, sia in ambito nazionale che internazionale, relativamente ai rapporti tra scelte infrastrutturali di grande scala e comunità locali interessate dagli interventi. L'Osservatorio è stato pertanto invitato a formulare in tempi brevi suggerimenti e proposte che il Governo si riserverà di valutare in ordine alle modalità di coinvolgimento delle Comunità Locali, agli strumenti e alle procedure per propiziare vantaggi occupazionali per i territori nonché per ottimizzare le metodologie valutative dei costi e dei benefici alle varie scale di riferimento.

## 2. Quadro di riferimento

Nella fase di acquisizione di informazioni e svolgimento del dibattito sono stati analizzati alcuni tra i principali documenti pubblicati negli ultimi due-tre anni su alcuni dei temi in questione. Avendo escluso la possibilità, dati i tempi ristretti, di una sistematica acquisizione di tutti i più significativi contributi disponibili, sono stati diffusi all'interno dell'Osservatorio quelli, tra i più recenti, ritenuti più affini per oggetto o sviluppo:

- ASTRID
  - *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche, Proposte di riforma delle regole e delle procedure, Aprile 2010*
- Avanzi - TRT Trasporti e Territorio - Politecnico di Milano
  - *Libro Bianco su Conflitti Territoriali e Infrastrutture di Trasporto, D. Agazzi, M. Bartolomeo, S. Maffii, C. Pacchi, M. Zulianello, Dicembre 2009*
- Banca d'Italia
  - *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione, Maggio 2011. In particolare i saggi riportati nella parte II:*
    - *capitolo 8, P. Casadio e M. Paccagnella, La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia)*

- capitolo 9, R. Occhilupo, G. Palumbo e P. Sestito, *Le scelte di localizzazione delle opere pubbliche: il fenomeno Nimby*)
- capitolo 10, R. Cullino e C. Fabrizi, *Senza la base non si può cantare. La nuova linea ferroviaria Torino-Lione nell'esperienza italiana e francese*
- capitolo 11, C. Bentivogli, P. Casadio e R. Cullino, *I problemi nella realizzazione delle opere pubbliche: le specificità territoriali*
- CNEL
  - *Osservazioni e proposte in tema di infrastrutture*, Novembre 2011
- Fondazioni ResPublica, Astrid e Italiadecide
  - *Le infrastrutture strategiche di trasporto - Problemi, proposte, soluzioni*. Tavolo coordinato dalle Fondazioni ResPublica, Astrid e Italiadecide. Rapporto elaborato dal Tavolo tecnico promosso dal Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti. Rapporti preliminari. Rapporti di sintesi delle proposte. Sintesi dei tavoli. Maggio 2011
  - Materiale presentato al convegno “Infrastrutture per lo sviluppo”, Roma, 24 gennaio 2012 Organizzato dalle Fondazioni ResPublica, Astrid e Italiadecide
- Italiadecide
  - *Le politiche pubbliche per le infrastrutture di interesse nazionale*, Il Mulino, 2010

### **3. Programma di lavoro**

Il programma si è sviluppato tra la metà di gennaio e la fine di marzo 2012, per un totale di sei riunioni: tre incontri interni all'Osservatorio, due riunioni dedicate all'analisi di esperienze significative in Italia e all'estero, un incontro con i sindaci e gli amministratori degli enti territoriali, come nel seguito dettagliato.

- 18.1: avvio della discussione del tema all'interno dell'Osservatorio
- 25.1: prosecuzione della discussione all'interno dell'Osservatorio
  - Presentazione esperienza Débat Public da parte di Alain Chabert (LTF)
  - Presentazione delle procedure di dialogo strutturato che hanno accompagnato la NLTL dal lato Francia
- 1.2: prosecuzione della discussione all'interno dell'Osservatorio
- 8.2: incontro con i Sindaci dei territori interessati (in rappresentanza delle 33 Amministrazioni che da sempre dialogano all'interno dell'Osservatorio), con il Presidente della Provincia di Torino, con l'Assessore Regionale ai Trasporti  
*Circolazione della prima bozza del documento*
- 16.2: incontro presso l'Osservatorio con gli esperti internazionali:

- **David Laws** (esperto di conflitti sociali, Università di Amsterdam, ha lavorato presso l'MIT e presso il Programma di Negoziazione della Harvard Law School)
- **Iolanda Romano** (esperta di conflitti sociali, dottorato di ricerca al DAEST di Venezia e specializzazioni nel Regno Unito e in Olanda, fondatrice e presidente di “Avventura Urbana”)
- **Marianella Sclavi** (esperta di conflitti sociali, significative esperienze nel settore negli USA, docente al Politecnico di Milano e poi responsabile dell'Area “Gestione dei Conflitti” del Master “Mediatori dei Conflitti – Operatori di Pace internazionali” Università di Bologna e Bolzano)
- **Jean-Michel Fourniau** (esperto di conflitti sociali, opera in Francia nella piattaforma interdisciplinare Inrets “partecipazione del pubblico ai processi decisionali e ricerca trasporti”)
- **Mao Valpiana**, presidente del Movimento Nonviolento Nazionale, testimone dell'esperienza Dal Molin a Vicenza

*Circolazione della seconda bozza del documento*

- 14.3: incontro presso l'Osservatorio con gli esperti internazionali:
  - **Luigi Bobbio** (esperto di conflitti sociali, Università di Torino, Analisi delle politiche pubbliche presso l'Università di Torino)
  - Iolanda Romano
  - Marianella Sclavi

*Redazione documento di sintesi in bozza*

- 28.3: *Circolazione e approvazione dei documenti finali*

#### **4. Impostazione delle attività**

I punti intorno ai quali si è svolto il lavoro sono i seguenti:

- L'Osservatorio ha affrontato nei suoi sei anni di operatività un elevato numero di tematiche, con diversi livelli di approfondimento e di valenza operativa delle conclusioni raggiunte e degli elaborati prodotti: nonostante l'opera sottostante questo lavoro – la NLTL, Nuova Linea Torino Lione – sia ora ad un livello vicino alla realizzazione solo per una sua limitata sezione (il tunnel geognostico della Maddalena), in questi anni sono stati trattati i principali temi relativi a tutte le fasi caratteristiche di una grande opera infrastrutturale e quindi l'Osservatorio può portare una riflessione su molti aspetti di interesse in questo dibattito.
- Nel riflettere sull'esperienza svolta, si è ritenuto utile avvalersi della ripartizione dell'opera infrastrutturale in cinque fasi:
  - a) analisi delle esigenze, pianificazione strategica e programmazione;
  - b) individuazione dell'opera;
  - c) progettazione;
  - d) realizzazione;

e) gestione

Si tratta di una ripartizione convenzionale, con pregi e difetti, ma sufficientemente in linea con le modalità di analisi utilizzate in Italia nel dibattito su queste tematiche.

- L'oggetto delle riflessioni dell'Osservatorio ha interessato negli ultimi anni numerosi istituti, fondazioni, istituzioni, singoli studiosi (in Italia, ma anche in mote e qualificate sedi internazionali): come sopra indicato, sono stati analizzati i principali contributi emersi di recente sui temi trattati, pur senza avere l'ambizione di esaminare tutto il materiale disponibile
- Molti aspetti chiave delle grandi opere infrastrutturali (quasi sempre oggetto di analisi nei documenti richiamati nel precedente punto) non sono stati trattati nella riflessione e non sono presenti in questo documento, in quanto l'Osservatorio aveva maturato su queste tematiche un'esperienza poco significativa (ad esempio, il partenariato pubblico-privato, il tema del finanziamento delle opere in generale, alcune problematiche autorizzative e decisionali)
- Le proposte operative evidenziate alla fine del documento sono incentrate su alcuni elementi considerati di primaria importanza; nel corso dei lavori preparatori sono emerse numerose proposte di importanza meno significativa, per le quali si rimanda ai documenti nelle quali sono riportate le riflessioni e le conclusioni del gruppo di lavoro
- Le proposte avanzate sono indicate in modo generale, in quanto si è reputato opportuno non specificare un possibile articolato e non indicare in modo puntuale (salvo quando ciò sia risultato indispensabile) il riferimento legislativo delle modifiche suggerite: se e quando le proposte saranno ritenute valide, il suo eventuale recepimento seguirà le forme ritenute più opportune dal Governo e dal Parlamento.

## **5. Contenuto dei rapporti finali**

Il rapporto finale è articolato in cinque parti distinte, che nell'insieme consentono di evidenziare la risposta al Ministro e al tempo stesso documentano il dibattito intercorso e l'insieme delle informazioni e delle esperienze analizzate. In particolare, le quattro parti che compongono il Rapporto sono descritte nel seguito.

**a. Una sintesi delle indicazioni e dei suggerimenti**, che l'Osservatorio sottopone all'attenzione del Ministro, nell'ottica di contribuire al dibattito sugli strumenti che possono rendere più efficace e condiviso il processo di individuazione, realizzazione e gestione di opere infrastrutturali di significative dimensioni.

**b. Un documento di analisi delle indicazioni e dei suggerimenti**, che dà conto dei ragionamenti sviluppati e di tutte le proposte avanzate, dalle quali sono state poi individuate quelle maggiormente strategiche inserite nella sintesi

**c. I contributi dei componenti dell'Osservatorio**, nella forma di *paper* con analisi e proposte operative, con i testi integrali delle memorie scritte presentate

**d. I documenti presentati nel corso delle riunioni**, attinenti gli elementi di documentazione su esperienza nazionali ed internazionali

**e. I resoconti delle riunioni**, che nella forma di verbali sintetici danno conto dei contributi trasmessi dalle Amministrazioni e dagli esperti nelle diverse riunioni

## **6. Documenti redatti o acquisiti nel corso dell'attività**

I contributi fatti pervenire all'Osservatorio nel quadro dell'attività descritta sono i seguenti:

Amministrazione comunale di **Condove**

Amministrazione comunale di **Chiomonte**

**ARPA Piemonte** (Agenzia Regionale Protezione Ambientale)

Arch. **Alberto Ballarini** (co-rappresentante comuni "Adduzione Ovest")

Arch. **Carlo Alberto Barbieri** (rappresentante Comune Torino)

Ing. **Andrea Debernardi** (rappresentante Comune Sant' Antonino)

Arch. **Fabio Minucci** (co-rappresentante comuni "Adduzione Ovest")

Dott. **Fabio Pasquali** (staff del Commissario)

Arch. **Maria Sorbo** (rappresentante Conferenza Comuni "Gronda Ovest" di Torino)

Ing. **Mario Villa** (staff del Commissario)

**Equipe Architettura e Paesaggio** a supporto di LTF per la progettazione della NLTL

I documenti presentati in Osservatorio nel quadro dell'attività descritta sono i seguenti:

**David Laws** - Beyond Nimby: Organizing Hot and Cold Participation

**LTF** – Procedura di Pubblica Utilità in Francia

**LTF** –Le procedure di concertazione per il Grandi Progetti in Francia

**Iolanda Romano** - Il dibattito pubblico in Francia

**Marianella Sclavi** - Il confronto creativo (*public consensus building*)

**Mao Valpiana** del Movimento Nonviolento - Dal Molin: Base militare/Parco della pace: Cronologia della trasformazione di una lotta

I resoconti dei dibattiti si riferiscono alle riunioni tenute presso Osservatorio nelle seguenti date:

- 18 gennaio 2012
- 25 gennaio 2012
- 1 febbraio 2012
- 8 febbraio 2012
- 16 febbraio 2012
- 14 marzo 2012





# **Nuova linea Torino-Lione**

## L'esperienza dell'Osservatorio

Contributi all'approccio decisionale alle grandi opere  
Spunti di analisi e discussione in un'ottica operativa

---

### **Sintesi delle indicazioni e delle proposte**

20 aprile 2012

## Indice

1. Criticità e possibili correttivi per fase dell'opera	pag. 3
1.1 Fase di pianificazione e programmazione strategica	pag. 3
1.2 Fase di individuazione dell'opera	pag. 4
1.3 Fase di progettazione	pag. 6
1.4 Fase di costruzione	pag. 9
1.5 Fase di gestione	pag. 11
2. Tre proposte operative per il confronto pubblico	pag. 12
- Stati generali delle infrastrutture	pag. 12
- Confronto pubblico sulle infrastrutture e Osservatorio sul confronto pubblico	pag. 13
- Legge per l'attivazione degli effetti positivi dei cantieri sul territorio	pag. 15

## 1. Criticità e possibili correttivi per fase dell'opera

### 1.1. Fase di pianificazione e programmazione strategica

Si avverte chiaramente la mancanza in Italia di un sistematico processo di identificazione delle priorità strategiche nella pianificazione delle infrastrutture e nelle politiche a queste connesse. Si suggerisce di attivare un organismo a livello nazionale che svolga periodicamente le attività connesse a questo fine, di utilizzare molti strumenti legislativi già vigenti e di accompagnare l'avvio di questo processo con l'organizzazione di un momento di discussione a livello nazionale sulle priorità da definire per i prossimi anni.

La nozione di opera infrastrutturale prioritaria è da tempo in uso in Italia sotto diversi profili (legislativo, operativo, delle priorità nell'utilizzo di risorse finanziarie, ecc.). Ciononostante, rimangono al di fuori di processi strutturati connessi alle opere prioritarie i criteri alla base di questa scelta. Gli aspetti sui quali sembra importante agire sono: a) la definizione e l'analisi di quali siano le esigenze prioritarie che un'opera o un gruppo di opere deve soddisfare; b) i criteri in base ai quali un'opera sia definita prioritaria; c) i soggetti istituzionali demandati a definire le opere prioritarie e i criteri di scelta sottostanti; d) gli elementi di comparabilità e di gerarchizzazione, in base a diversi criteri, tra diversi progetti potenzialmente prioritari.

In mancanza dell'evidenza di questi passaggi e dei relativi soggetti, l'inserimento nell'elenco di progetti prioritari è demandato a processi non espliciti, nei quali la capacità negoziale degli attori in campo prevale su un'analisi basata su analisi economiche e strategiche. In questa situazione, è più difficile che si aggregi consenso intorno all'opportunità di realizzare un'opera e che i suoi promotori possano riferirsi ad un quadro decisionale chiaro e condiviso dai diversi *stakeholder*. L'accettazione della NLTL ha sofferto molto la mancanza di un'evidenza del valore strategico nazionale della scelta di potenziare i corridoi transeuropei (nell'ambito di strategie di connessione e coesione territoriale dell'UE), dell'opzione del riequilibrio modale a favore della ferrovia, della scelta di investire nella logistica in una macroregione a forte valenza di trasformazione manifatturiera.

L'esigenza avvertita è quella di un organismo a valenza istituzionale, che svolga alcuni compiti oggi distribuiti tra vari soggetti: a) identificare i criteri che portano alla definizione delle esigenze di infrastrutturazione in rapporto a scelte governative, vincoli nazionali e internazionali, accordi, ecc.; b) istruire analisi economiche tramite le quali identificare preliminarmente costi e benefici, relativi alle esigenze da soddisfare mediante opere (interventi su opere esistenti e/o realizzazione di nuove opere); c) formare periodicamente elenchi di esigenze che si ritiene di dover soddisfare per superare ritardi infrastrutturali del Paese, graduati in funzione della massimizzazione dell'utilità collettiva, definita con vari strumenti; d) redigere

periodicamente un documento quadro di obiettivi strategici di lungo periodo, corredato da una lista delle opzioni prevalenti ai fini della pertinente individuazione delle principali infrastrutture del Paese, comprensivo delle linee generali degli ambiti di sussidiarietà tra Governo centrale e Governo a diversi livelli territoriali (compresa l'identificazione a tratto generale della ripartizione del finanziamento tra vari soggetti, sia pubblici che privati, ove praticabile).

In questa attività di sintesi di indicazioni di pianificazione e programmazione strategica ci si può avvalere di strumenti legislativi già presenti, mai utilizzati o attivati in misura insufficiente per le finalità qui descritte,<sup>1</sup> così come aggiornare strumenti che nel passato sono stati redatti con l'ambizione di offrire linee guida di respiro pluriennale.<sup>2</sup>

La regolare definizione delle esigenze prioritarie e delle infrastrutture ritenute funzionali al conseguimento di obiettivi strategici a livello nazionale può essere anche accompagnata da momenti di straordinaria discussione aperta alle principali forze sociali. Sulla base di esperienze simili maturate sia in Italia che all'estero<sup>3</sup> si possono svolgere assise nazionali di definizione congiunta delle priorità che costituiscano il quadro di riferimento delle scelte<sup>4</sup>; in tale ottica, un'ampia riflessione sulle priorità e le scelte non sarebbe riferita alle sole infrastrutture, ma sarebbe naturalmente estesa alle politiche di settore, alla logistica, ai trasporti e ai servizi.

## ***1.2. Fase di individuazione dell'opera***

Nella fase pre-progettuale appare importante attivare in Italia meccanismi di garanzia di un confronto pubblico, coordinato da un soggetto qualificato e indipendente, tra proponenti e cittadini (compresi tutti i livelli territoriali interessati dagli effetti dell'opera), allo scopo di rendere più efficace il processo decisionale in quanto fortemente supportato dagli esiti del confronto pubblico. Inoltre, la fase che precede la progettazione deve essere accompagnata da formali valutazioni condotte con gli strumenti di uso corrente a livello internazionale, successivamente oggetto di valutazioni indipendenti.

---

<sup>1</sup> Ci si riferisce, ad esempio alle Linee fondamentali di assetto del territorio nazionale (previste fin dal DPR 616/1977 e poi dal Dlgs 112/1998) o al Quadro strategico nazionale per la Programmazione dei Fondi strutturali UE.

<sup>2</sup> Un esempio di questo tipo è il Piano Nazionale per i Trasporti e la Logistica, redatto nel 2001 e tuttora in vigore, sebbene abbia perso negli anni il valore di esplicito riferimento per le scelte nazionali che aveva quando fu concepito.

<sup>3</sup> Su questa proposta, cfr. capitolo 2.

<sup>4</sup> Un esempio di questo tipo è la "Grenelle Environment" svoltasi in Francia nella seconda metà del 2007: un ampio processo pubblico di discussione e definizione condivisa delle linee guida della politica del Paese in alcuni settori ed aspetti chiave dello sviluppo. Un altro esempio è il Rapporto Eddington sui trasporti, realizzato nel Regno Unito nel 2006 allo scopo di definire le priorità strategiche di breve e medio periodo; sebbene il rapporto sia stato redatto da Sir Roy Eddington su incarico del Governo britannico, il processo è stato accompagnato da un'ampia consultazione dei principali stakeholder.

È convinzione ormai ampiamente diffusa che la fase di individuazione di un grande progetto, ovvero quella compresa tra la fase di programmazione strategica e la fase di progettazione, debba essere oggetto di interventi migliorativi. L'ottica di riferimento, condivisa da tutti i sistemi politici ed economici con i quali si confronta l'Italia, è quella di interpretare questa fase come costituente della grande opera, nella quale le informazioni circolano in modo trasparente e le diverse posizioni possono dapprima formarsi e poi esprimersi in una fase di confronto propositivo, favorendo un'ampia partecipazione degli *stakeholder* in ordine alla decisione della realizzazione dell'opera. Questo tipo di processo, che nelle realtà comparabili a quella italiana viene svolto per un tempo predefinito e con procedure predeterminate, trova il suo esplicito fondamento nella Convenzione di Aarhus e in una sua attuazione nel nostro Paese più ampia rispetto a quanto finora posto in essere dalla legge 108/2001 che la ha recepita.

L'esperienza dell'Osservatorio è partita proprio dalla constatazione dell'insufficienza di un processo di dialogo, informazione e valutazione nelle fasi pre-progettuali e quindi il tema ha dominato trasversalmente tutta la sua attività permettendo di mettere a fuoco alcuni strumenti.

I temi chiave, rispetto ai quali la prassi italiana evidenzia criticità, sono diversi:

- una forma strutturata di diffusione di informazioni e di confronto tra tutti i soggetti coinvolti nell'opera già nella fase pre-progettuale
- la valutazione preliminare delle esigenze e delle diverse alternative progettuali (compresa l'ipotesi di non realizzare un'opera) condotta in modo analitico e trasparente

Rispetto al primo tema, l'esigenza emersa è quella di un confronto pubblico sul progetto in forma strutturata da avviare prima della fase di progettazione<sup>5</sup>. Lo scopo di questo processo, introdotto da tempo nella legislazione di alcuni Paesi europei (Francia e Regno Unito, tra gli altri) è quello di fornire a tutti gli interessati le informazioni relative all'ipotesi progettuale, di recepirne eventuali indicazioni e suggerimenti, di redigere un dettagliato dossier che costituisce la base per esprimere un parere non vincolante ai fini della realizzazione dell'opera. Il processo viene condotto in un arco temporale definito da un organismo indipendente, diverso dagli *stakeholder* e dal promotore, che si pone quale garante del processo di acquisizione e scambio di conoscenze sul progetto. Sotto un profilo generale (tralasciando quindi le specificità proprie dei diversi Paesi che lo prevedono) questo processo non costituisce parte della decisione sulla realizzazione o meno dell'opera, atto che viene demandato agli organismi cui la legislazione assegna tale funzione: tuttavia, anche se al termine del processo vengono resi pubblici un rapporto ed un parere non vincolanti, è evidente come un parere motivato e documentato possa influenzare in misura rilevante la

---

<sup>5</sup> Su questa proposta, cfr. capitolo 2.

decisione sull'opera e la condivisione del quadro di riferimento, a maggior ragione ove si ricordi che si tratta di un parere maturato al termine di un processo condotto da un organismo indipendente e con il massimo coinvolgimento dei cittadini.

Il secondo tema riporta all'introduzione di processi analitici di valutazione di progetto già nella fase che precede la progettazione. Mentre il confronto pubblico garantisce informazione ed ascolto a tutti gli interessati sui diversi aspetti di un progetto di particolare impatto o complessità, la valutazione dovrebbe essere un'attività svolta dal promotore secondo metodologie formali e consolidate a livello internazionale, resa nota e verificata da uno o più organismi terzi diversi dal promotore e dagli *stakeholder*. Uno sviluppo di questa linea di attività permette di approfondire il tema dell'opzione zero, delle possibili alternative progettuali basate sul migliore utilizzo o esercizio dell'esistente, del calcolo degli effetti connessi al progetto, in ipotesi della sua realizzazione. Gli strumenti sono quelli noti all'analisi di progetto, principalmente analisi costi benefici ("ACB") nella forma utilizzata nelle fasi pre-progettuali, analisi multicriteria, valutazione ambientale strategica (VAS); gli attori che realizzano tali analisi potrebbero avvalersi di linee guida pubblicate a livello nazionale, onde ridurre il livello di discrezionalità insito in questo tipo di valutazioni. Nell'esperienza dell'Osservatorio, l'ACB del progetto è stata seguita da un gruppo di lavoro specifico che ha dialogato con i tecnici del promotore per lo svolgimento dell'analisi e ne ha orientato alcune elaborazioni in ragione di particolari esigenze espresse dal territorio (es. la costruzione della matrice "effetti-attori" – nota anche come "vincenti-perdenti" – che permette di ripartire il valore attuale netto totale generato dal progetto tra i diversi attori e per le diverse fasi, evidenziando quali gruppi traggono un guadagno e quali gruppi subiscono un danno).

### ***1.3 Fase di progettazione***

La progettazione di un'opera richiede un approccio di "territorializzazione", ovvero di dialogo tra progettisti e territori sull'individuazione di soluzioni e la risoluzione di varie problematiche e l'attivazione di progettualità di sviluppo del territorio; questo dialogo permette di aumentare l'efficienza dei momenti decisionali previsti dalla legge e di acquisire indicazioni e suggerimenti che migliorano il progetto, oltre a renderlo più accettabile alle comunità interessate. A questo fine si propone: a) l'attivazione tramite uno strumento legislativo a livello nazionale, di strumenti di massimizzazione degli effetti economici a favore dei territori interessati dalle opere basati sulla *Démarche Grand Chantier* (operante in Francia) e la Legge Regionale Piemonte n. 4/2011 (azioni a favore dell'acquisto di beni e servizi in loco, dell'occupazione per le popolazioni dell'area, della defiscalizzazione locale, ecc.); b) l'adozione di un Piano strategico delle opportunità di sviluppo dell'area interessata, nel quale siano identificate le priorità da finanziare con la quota dei fondi di costruzione dell'opera assegnati alle cosiddette compensazioni; c) l'utilizzo di strumenti tecnici elaborati dai progettisti e dai territori per condividere per quanto maggiormente possibile le scelte

progettuali; d) il ricorso ad un organismo sul tipo dell'Osservatorio e a un autorevole coordinatore del processo di dialogo.

L'esperienza dell'Osservatorio insegna che non può valere un modello che affidi la relazione "opera-territorio" esclusivamente alla fase propedeutica del progetto (nella forma di input trasmessi esclusivamente prima dell'avvio della progettazione) e alla fase finale della sua approvazione (Conferenza dei Servizi, prescrizioni, ecc.) e che il rapporto tra le esigenze dell'infrastruttura e quelle del territorio (e delle comunità che lo rappresentano) deve essere una interazione continua che permea l'intero processo progettuale. L'Osservatorio nasce proprio come strumento di coinvolgimento degli enti territoriali e di altri rappresentanti degli *stakeholder* nella trattazione degli aspetti tecnici alla base del progetto e nella condivisione di alcune scelte progettuali: questo è l'elemento emerso con chiarezza, la centralità del dialogo tra promotori ed amministrazioni interessate durante tutte le fasi progettuali. I benefici che ne derivano non sono solo riconducibili al tema del consenso e del più efficiente funzionamento degli snodi procedurali, ma riportano all'obiettivo di definire il miglior progetto possibile, quello che identifichi con il contributo degli attori locali le opportunità di sviluppo connesse all'opera nella sua totalità e nell'arco temporale del suo funzionamento nei territori interessati, con il superamento della mera logica di minimizzarne dei disagi in fase di realizzazione.

I temi principali che si portano all'attenzione alla luce dell'esperienza fatta sono tre, più un quarto punto di riflessione con carattere maggiormente operativo..

In primo luogo, si raccomanda l'adozione<sup>6</sup> di un provvedimento legislativo nazionale che ricalchi l'esperienza francese della *Démarche Grand Chantier*, introdotta anche dalla legge regionale del Piemonte n. 4/2011 "Cantieri, sviluppo e territorio": si tratta di insieme di attività concertate di facilitazione, formazione, indirizzo, che hanno lo scopo di massimizzare le opportunità di creazione del reddito e del capitale sociale per un territorio interessato da un grande cantiere. Le aree sono quelle della valorizzazione di unità immobiliari e dell'offerta di servizi ai fini della ricettività e della ristorazione per le maestranze del cantiere, della formazione di popolazione locale ai profili professionali che saranno richiesti in fase di cantiere, dell'assistenza tecnica alle imprese locali per favorire l'acquisizione di commesse riferite a parte delle opere o dei servizi connessi (pur nel pieno rispetto dei principi comunitari), dell'individuazione di strumenti di fiscalità locale (sia in termini di massimizzazione degli introiti che di potenziale defiscalizzazione a beneficio dei residenti delle comunità interessate) nei territori nella fase di cantiere.

---

<sup>6</sup> Su questa proposta, cfr. capitolo 2.

In secondo luogo, si ritiene che la logica delle compensazioni possa essere superata solo con l'identificazione, per il territorio alla scala interessata dall'infrastruttura, delle linee e delle azioni strategiche che devono accompagnare la realizzazione dell'opera e che sono finanziate con parte dei fondi dell'opera stessa. Il "Piano Strategico per il territorio interessato dalla direttrice ferroviaria Torino Lione", predisposto dalla Provincia di Torino nel 2009, è stato redatto per individuare con riferimento ad un territorio di 71 comuni le priorità e i progetti per il migliore utilizzo di quella parte dei costi di un'opera destinati per legge alle cosiddette compensazioni a favore dei territori interessati. Il Piano, che rappresenta il punto di riferimento per la definizione dei modelli di sviluppo coerenti con l'opera, si trova allo stato attuale nella necessità di selezionare un numero più limitato di priorità di intervento che, senza inficiare lo spirito unitario di un piano territoriale di scala vasta, corrispondano alle risorse effettivamente impegnabili. Lo strumento del piano strategico permette di concentrare il dialogo tra territorio e promotore in un solo interlocutore (che a sua volta si fa carico di coinvolgere nel processo di pianificazione e di convogliare le esigenze dei comuni in un disegno organico), limita il frazionamento degli interventi, massimizza le risorse a disposizione e rende certi gli importi da impegnare. A differenza delle opportunità specificamente connesse al cantiere (oggetto dell'attività tipo Démarche Grand Chantier, che si sostanzia in un'assistenza tecnica e nella facilitazione a livello locale e non in una spesa per interventi), il Piano definisce le opportunità e le progettualità di sviluppo in senso generale, finanziate con i fondi dell'opera stessa.

Per quanto riguarda il terzo aspetto, è essenziale che la progettazione non sia un'attività rispetto alla quale i promotori e i progettisti dialogano con il territorio solo una volta terminate le fasi di analisi e di elaborazione, ovvero ad un livello di definizione già molto avanzato delle scelte progettuali. Nell'esperienza dell'Osservatorio questo tema ha preso la forma di momenti strutturati di incontro tra progettisti e rappresentanti dei territori interessati (a livello di tecnici e nelle fasi cruciali a livello di sindaci), riconducibili alla cosiddetta "territorializzazione" del progetto e relativi a numerosi temi di dialogo: esigenze e vincoli specifici proposti dalle amministrazioni, impatto sul territorio (positivo e negativo), cantieri, interferenze, effetti ambientali alle varie scale territoriali, possibili valorizzazioni, interventi richiesti dai territori, ricezione di Specifiche progettuali (linee guida da seguire per lo svolgimento della progettazione dell'opera - in pratica una sintesi delle sensibilità delle amministrazioni di cui i promotori sono chiamati a tenere conto), che anticipano e meglio chiariscono quelle che in genere sono le posizioni dei territori nella conferenza dei servizi, dalle quali emergono poi le prescrizioni. In questo processo hanno giocato per la NLTL un ruolo importante tutti gli enti territoriali, non solo i comuni interessati: la Regione, la Provincia, l'Agenzia Regionale di Protezione dell'Ambiente, l'Agenzia per la Mobilità (ove presente). L'esperienza dell'Osservatorio mette in risalto, inoltre, che emerge un limite dall'esperienza di un dialogo basato solo su rappresentanze istituzionali e fa suggerire che il confronto pubblico debba essere allargato in varie fasi anche alle dirette e plurime



rappresentanze sociali (associazioni, portatori di interessi, gruppi che esprimono posizioni sul territorio, ecc.) e ai cittadini<sup>7</sup>.

Un'ulteriore riflessione attraversa la progettazione nella logica alla base dei tre temi sopra delineati. Proprio perché non esistono adeguati meccanismi automatici che assicurino il perseguimento dell'interazione tra promotori e territorio e la "territorializzazione" dell'opera, appare indispensabile per grandi progetti complessi l'individuazione di un responsabile del processo e dell'armonizzazione dei comportamenti dei vari soggetti. Questa funzione può essere svolta con diverse soluzioni sotto il profilo del soggetto responsabile, della figura giuridica e delle competenze assegnate; si tratta di qualcosa di diverso e certamente più esteso rispetto a quanto svolto dalla consolidata figura del RUP, responsabile unico del procedimento. L'Osservatorio ha indicato l'importanza di una figura di coordinatore, in grado di assicurare coerenza nel processo, accesso al confronto ed efficienza nei rapporti tra i rappresentanti del territorio e i progettisti. Resta aperto il tema sui poteri che il coordinatore del processo debba avere, se più vicini a quelli di un facilitatore o a quelli di uno *chargée de projet o de mission*, (cui corrisponde, in linea generale, nel nostro ordinamento, la figura del commissario); nel dibattito all'interno dell'Osservatorio è stata posta in rilievo l'importanza del fatto che il coordinatore del processo abbia autorevolezza di *moral suasion*, ma anche poteri specifici che lo aiutino ad orientare il processo di dialogo tra le parti.

#### **1.4. Fase di costruzione**

Durante la fase di realizzazione è opportuno assicurare alle popolazioni interessate dai cantieri un'adeguata informazione e comunicazione (compresa la disponibilità di fondi a favore dei territori per svolgere attività di comunicazione in proprio) e attivare forme di monitoraggio dei lavori, attivando ove necessario particolari garanzie a favore dei territori.

Nella fase di realizzazione di una grande opera ci si confronta con i cantieri e le problematiche conseguenti per i territori. I temi del dialogo tra attori istituzionali e soggetti esecutori dell'opera sono affini a quelli descritti per la progettazione, ma con caratteri diversi: il rapporto si sposta dagli enti locali sovraordinati ai singoli territori nei quali sono insediati i cantieri e non riguarda l'orientamento di scelte progettuali, ma il funzionamento del cantiere nelle migliori condizioni per l'ambiente, il territorio, la popolazione, le attività socio-economiche.

---

<sup>7</sup> Sempre con riferimento all'ordinamento francese, questi momenti - molto frequenti e relativi a quasi tutti gli aspetti della progettazione - ricadono all'interno della cosiddetta *Enquête Publique*. Ogni anno si tengono in Francia circa 15.000 di questi procedimenti.

Due temi emergono per questa fase, non ancora sperimentata compiutamente sulla Torino Lione, ma già presente a livello pre-operativo per il tunnel geognostico della Maddalena.

La prima questione riporta all'esigenza di comunicazione e informazione a favore dei territori. E' opportuno superare la situazione nella quale i comuni interessati dalle opere (che quindi subiscono disagi di cui la popolazione è evidentemente consapevole) non dispongono di informazioni complete e dettagliate sull'avanzamento del cantiere, di un interlocutore presso la società che realizza i lavori deputato al dialogo, di un budget per informare la popolazione con campagne mirate o per gestire un punto di comunicazione e documentazione (sul genere di un Centro visitatori). Mantenere forme di dialogo strutturato anche nella fase di realizzazione, come del resto è nella pratica internazionale delle opere a grande impatto sul territorio, permette anche l'esplicarsi degli effetti positivi individuati ed agevolati dai processi tipo Démarche Grand Chantier sopra descritto e garantisce ai comuni un ruolo superiore a quello definito abitualmente dal limitato potere contrattuale rispetto all'impresa. In questo contesto ricade anche l'opportunità che siano accese da parte dell'impresa realizzatrice polizze fideiussorie a garanzia diretta delle amministrazioni per danni arrecati dall'impresa in fase di cantiere (danni a beni immobiliari pubblici come strade, edifici, ecc., danni ambientali di cui sia dimostrata la responsabilità a carico dell'impresa realizzatrice, mancata o incompleta realizzazione di interventi concordati).

Il secondo aspetto, in parte connesso al primo, riporta al monitoraggio dei lavori in fase di costruzione. Il tema del monitoraggio ambientale è trattato nella legislazione di riferimento e diverse sono le esperienze di osservatori ambientali, attivati in Italia a seguito dell'emergere di criticità o stabiliti in protocolli di intesa sottoscritti da promotori e rappresentanti dei territori (es. per l'Alta Velocità, il Termovalorizzatore di Acerra, ecc.). Il problema è che appare opportuno disciplinare le modalità di svolgimento del monitoraggio ambientale per particolari opere (non solo il progetto di monitoraggio, oggetto di verifica in sede di VIA, ma il monitoraggio stesso durante i cantieri, ovvero quando attivarlo, come, con quali attori, con quali risorse, con quale profilo di terzietà in capo al suo presidente, ecc.). In questo quadro l'ARPA può portare un contributo importante garantendo il ruolo di soggetto terzo in grado di sollecitare e coordinare la coerenza, la completezza e la tracciabilità dell'accompagnamento ambientale di un progetto lungo tutto il suo ciclo di vita. Questo tema emerso nella discussione si inquadra sotto un profilo più generale nel processo di revisione attualmente in corso di alcuni degli strumenti dell'analisi degli aspetti ambientali dei progetti infrastrutturali (si ricorda tra l'altro le modifiche legislative sulla VIA originate da azioni nate in ambito comunitario, istituzione della

VIS – valutazione di impatto sanitario, possibile revisione della legge istitutiva dell’Agenzia Nazionale e delle Agenzie regionali di protezione ambientale)<sup>8</sup>.

### 1.5. Fase di gestione

Nella prospettiva della fase di gestione, solitamente estranea al processo di valutazione preliminare o oggetto di valutazione poco dettagliata, si suggerisce di approfondire sia il modello di esercizio dell’opera infrastrutturale, sia le politiche di accompagnamento all’opera (due strumenti necessari per assicurare il migliore utilizzo possibile dell’opera); inoltre, si raccomanda l’adozione del monitoraggio per una certa fase della gestione degli effetti socio economici ed ambientali e del confronto con quanto previsto in fase di progettazione (modello di riferimento: il cosiddetto Bilancio LOTI attivato in Francia per infrastrutture di rilievo o, più recentemente, il monitoraggio nell’ambito della VAS in Italia).

Diversi sono i fattori che rendono opportuno aggregare la fase di gestione – solitamente avulsa dalle fasi fin qui trattate - alla filiera completa dell’opera pubblica: responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella realizzazione dell’opera, superamento dei rischi dell’*optimism bias* (la distorsione causata dall’ottimismo del promotore di un’opera che porta a sovradimensionare i benefici e sottostimare i costi dell’opera); progressiva acquisizione, in linea con le principali economie mondiali, di una logica orientata al cosiddetto “Asset Management” (finanziamento, gestione e periodica manutenzione con un’ottica che copre l’intera vita attesa dell’opera, comprensiva quindi della costruzione e della gestione per un periodo di tempo coerente con le caratteristiche dell’opera); fattore di apprendimento collettivo, a supporto delle logiche di programmazione generale e di verifica alle diverse scale territoriali della correttezza delle previsioni e della portata *ex post* degli effetti della realizzazione di una grande opera.

Due aspetti sono stati evidenziati, uno risultante da specifica esperienza dell’Osservatorio e l’altro emerso da una delle *best practices* presenti nel settore.

In primo luogo, si suggerisce di definire già nella fase progettuale ad un sufficiente livello di approfondimento e di negoziare con gli *stakeholder* di riferimento le principali tematiche connesse alla fase gestionale dell’opera. I processi e gli strumenti più importanti sono due: a) identificazione delle politiche di accompagnamento che rendono efficace l’esplicarsi degli effetti attesi dall’opera (ad esempio, per la NLTL l’attuazione di politiche a supporto del trasferimento modale dalla gomma al ferro già nella fase di costruzione della NLTL, l’agevolazione del processo di liberalizzazione

---

<sup>8</sup> I temi attualmente in corso di revisione possono essere integrati con una verifica dell’opportunità di rivisitare alcuni aspetti dell’attuale procedura pubblica di VIA e dell’inserimento di una forma di analisi costi benefici all’interno della VIA.

del settore ferroviario merci nel corridoio interessato, la riorganizzazione strategica della logistica); b) definizione del modello di esercizio dell'opera (definizione degli standard progettuali e dei vincoli che questi ultimi determinano sul successivo utilizzo dell'infrastruttura; definizione dei gruppi di fruitori dell'opera e delle modalità con le quali i vari soggetti beneficeranno dell'infrastruttura, tariffe agevolate, ecc.). Se gli aspetti gestionali concorrono al processo di progettazione, si riesce a superare una logica che assegna all'opera infrastrutturale una capacità implicita di generare processi virtuosi di distribuzione del traffico: l'esperienza (non solo per la NLTL) ha evidenziato oltre ogni dubbio che più si approfondiscono questi aspetti, più la fase gestionale permetterà dall'inizio l'ottimizzazione dell'uso della nuova infrastruttura.

In secondo luogo, facendo proprio lo strumento del Bilancio LOTI (acronimo di Loi d'Orientation su les Transports Intérieurs, la legge quadro per le infrastrutture approvata nel 1992 in Francia e oggetto negli anni successivi di modifiche evolutive), prevedere l'obbligo di un monitoraggio ex post sugli effetti della realizzazione di un'opera infrastrutturale per una durata di alcuni anni dopo l'entrata in esercizio. Lo strumento permette di confrontare le previsioni con gli effetti realmente registrati ed analizzare le eventuali differenze, verificare che gli impegni a suo tempo presi dai diversi soggetti interessati siano stati rispettati, controllare lo stato dell'ambiente a seguito della realizzazione dell'opera e l'equilibrio tra le diverse componenti dopo alcuni anni di gestione.

## **2. Tre proposte operative per il confronto pubblico**

In questa parte finale del documento, alla luce delle considerazioni svolte, si ritiene opportuno evidenziare tre suggerimenti operativi che sostanziano il senso complessivo del lavoro fatto.

Il confronto ha posto in luce diversi altri possibili strumenti o interventi, sempre nell'ottica di un migliore funzionamento del processo che porta alla realizzazione di grandi infrastrutture; i tre qui proposti, tuttavia, sono stati ritenuti prioritari, sia per la loro intrinseca rilevanza, sia per il messaggio che sono in grado di trasmettere rispetto all'intenzione di passare da un'idea di infrastruttura come elemento di perturbazione e danno a quella di un'opera come strumento di crescita e sviluppo.

### **2.1 *Confronto Pubblico sui valori di fondo e strategie generali***

Si suggerisce di attivare un Organismo a livello nazionale di definizione degli obiettivi strategici di identificazione dei bisogni e delle possibili soluzioni per soddisfarli nei settori delle infrastrutture. All'avvio dell'Organismo si suggerisce di dare luogo agli "Stati Generali delle infrastrutture, dei trasporti e della logistica", un momento di

discussione e definizione con rappresentanti del sistema sociale ed economico del Paese, finalizzato a definire le priorità per il prossimi anni.

È fondamentale, per favorire dei processi di confronto pubblico su grandi opere di tipo infrastrutturale, l'esistenza di un **Piano degli obiettivi strategici** con la esplicitazione delle scelte valoriali di fondo che ispirano le direttrici di lungo periodo e la definizione delle priorità<sup>9</sup>.

Fermo restando lo stato d'avanzamento delle opere avviate e di quelle in progetto a livello nazionale, si ritiene opportuno dar vita ad un momento di evidenziazione al Paese del quadro delle priorità e delle compatibilità in materia infrastrutturale. Viene quindi proposto che tale Piano strategico di tipo generale e non settoriale sia esso stesso il frutto di un **processo di confronto pubblico nazionale**, nell'ambito degli **Stati generali delle infrastrutture, dei trasporti e della logistica**<sup>10</sup>. In tale occasione il Governo potrà chiamare rappresentanti del sistema economico, dell'amministrazione pubblica ai diversi livelli nazionale e regionale, del mondo associativo e dei semplici singoli cittadini a disegnare le grandi linee relative a strategie di lungo periodo desiderabili. Si tratta di realizzare un grande e importante evento capace di segnare una svolta nel Paese in favore di una maggiore definizione e condivisione delle scelte.

Al termine del processo il Governo potrà prendere atto degli esiti del confronto pubblico e successivamente annunciare pubblicamente, argomentandole, le proprie decisioni (che potranno prendere la forma di un Piano o di criteri-guida costantemente aggiornati), collocando le scelte in un contesto di respiro europeo e corredato di valutazioni di costi e benefici sulla base del più vasto quadro geo-politico<sup>11</sup>.

## ***2.2 Confronto pubblico sulle singole grandi opere e osservatorio sul confronto pubblico***

### **Confronto pubblico sulle singole grandi opere**

Si propone di introdurre nel nostro ordinamento il confronto pubblico sulle grandi opere nella fase precedente quella di progettazione. Il confronto deve essere

---

<sup>9</sup> L'insufficienza delle motivazioni poste a base delle decisioni è una delle critiche più ricorrenti ed è una costante nell'insorgere delle opposizioni alla realizzazione delle nuove infrastrutture.

<sup>10</sup> L'iniziativa di scala nazionale si ispira all'esperienza richiamata nel capitolo precedente, avvenuta in Francia nel 2007 (con leggi conseguenti tale processo approvate nel 2009 e 2010 nei principali settori connessi ad ambiente, trasporti, infrastrutture e telecomunicazioni) denominata "Grenelle Environnement": un processo di pianificazione dell'economia ambientale che la Francia, sulla scorta delle indicazioni e degli obiettivi fissati dall'Unione europea, ha scelto per programmare la sua economia e il suo sviluppo in funzione degli obiettivi e dei parametri di salvaguardia del clima e dell'ambiente. Dopo un prima fase di concertazione si è arrivati ad una Legge quadro (la Legge 3 agosto 2009, definita "Grenelle I) che indirizza le risorse pubbliche e private dei prossimi anni verso obiettivi di politica ambientale ed economica indicati negli accordi, largamente partecipati e condivisi dalle parti sociali.

<sup>11</sup> Il processo di revisione periodica delle scelte di fondo e delle linee guida (che può essere affidato ad un organismo *ad hoc* costituito da rappresentanti dell'Amministrazione che già operano in questi campi) può essere accompagnato dalla redazione di analisi e valutazioni di programmi e progetti prioritari e dalla pubblicazione di linee-guida ufficiali sulle modalità raccomandate per lo svolgimento di analisi a supporto della valutazione strategica di scelte di settore e di progetto.

coordinato da un organismo diverso dal proponente e dagli stakeholder interessati, aperto a tutte le forze sociali e ai cittadini, limitato nel tempo e finalizzato alla fornitura di strumenti ai fini della decisione in ordine alla realizzazione o meno dell'infrastruttura.

Si ritiene opportuno istituire il **confronto pubblico sulle grandi opere**, come processo aperto a tutti gli interessi e i punti di vista coinvolti, da svolgere nei territori direttamente interessati e da attuare **obbligatoriamente**<sup>12</sup> per tutte le opere di interesse nazionale al di sopra di un certo valore e facoltativamente per le altre opere su domanda dei soggetti promotori, delle istituzioni pubbliche coinvolte o delle associazioni ambientaliste di ambito nazionale.

Affinché sia efficace il confronto pubblico devono essere assicurate le seguenti condizioni:

1. il processo deve precedere la definizione del progetto preliminare e durare per un periodo di tempo determinato
2. la discussione deve riguardare tanto l'opportunità dell'opera, quanto le sue caratteristiche
3. la conduzione del processo va affidata ad un soggetto indipendente dalle parti e che gode della loro fiducia, provvisto delle specifiche competenze ritenute necessarie nei vari contesti internazionali di applicazione di questi processi
4. una campagna estensiva di comunicazione pubblica deve preparare e accompagnare l'intero processo
5. il processo di confronto pubblico termina con la pubblicazione di un rapporto pubblico, in esito al quale il promotore è tenuto a prendere la decisione di realizzare o abbandonare il progetto, esplicitando quali conclusioni e indicazioni, tra quelle comprese nel rapporto di confronto pubblico, sono state seguite

Va ricordato che il dialogo strutturato garantisce una capacità di elaborazione progettuale convergente che porta ad un mutuo gradimento e a un reciproco vantaggio molto superiori a quanto risulta dai processi oggi normalmente vigenti. Il confronto basato sui principi descritti contribuisce a superare la frammentazione che si registra oggi nel processo decisionale e pervenire ad una posizione diversa di punti di partenza, solitamente più innovativa e maggiormente condivisa. E' stato anche dimostrato che a valle di processi di questo tipo il numero di osservazioni che

---

<sup>12</sup> Tale necessità risponde all'esigenza di innescare un processo che dia luogo in Italia a sperimentazioni di confronto pubblico sulle infrastrutture che difficilmente altrimenti si potranno avviare, a causa di alcuni ostacoli ricorrenti: da una parte la tendenza da parte dei promotori delle opere ad esporre i progetti solo quando essi sono in fase avanzata di progettazione, e dunque con margini molto ridotti di intervento e miglioramento; dall'altra la scarsa propensione a partecipare a tavoli di confronto da parte dei comitati di protesta nati per contrastare le opere, i quali spesso vedono la mobilitazione come funzionale alla elaborazione di "proprie posizioni" separate e alternative, piuttosto che come strumento per ampliare la discussione congiunta ed elaborare soluzioni alternative.

pervengono ai fini della VIA è molto minore rispetto ai casi in cui non venga attivata una procedura di concertazione preliminare.

### **Osservatorio sul confronto pubblico**

Si propone di costituire a livello centrale un organo indipendente, l'”Osservatorio per il confronto pubblico sulle grandi opere”, responsabile dell’attivazione, del monitoraggio e del controllo del processo di confronto pubblico attivati in Italia.

Per la promozione dei processi di confronto pubblico viene proposto di costituire a livello centrale<sup>13</sup> un organo indipendente denominato “**Osservatorio per il confronto pubblico sulle grandi opere**”<sup>14</sup>, con il compito di avviare e vigilare sui processi di confronto relativi alle opere.

Nell’Osservatorio dovranno essere rappresentanti i principali interessi connessi alle realizzazioni delle opere a livello istituzionale e sociale e un certo numero di esperti con comprovata esperienza nel campo della gestione dei conflitti e nei processi partecipativi, con un bagaglio di saperi ed esperienze a livello nazionale e internazionale. I suoi membri potrebbero essere designati dai Ministeri, dalla Conferenza delle Regioni, dalle associazioni degli enti locali e dalle associazioni ambientaliste, nonché da gruppi di *stakeholder* portatori di interessi e posizioni di rilevanza nazionale. Il Presidente potrebbe essere nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Si ritiene che l’Osservatorio debba avere i seguenti compiti:

1. indicare le opere sulle quali svolgere il confronto pubblico
2. individuare/proporre il gestore (facilitatore/mediatore) di ogni processo
3. valutare annualmente i processi svolti e in corso attraverso la stesura di un rapporto analitico e la ridefinizione dei programmi futuri<sup>15</sup>.

Le Regioni potrebbero essere invitate ad adottare procedure analoghe o simili per le opere di interesse regionale o locale<sup>16</sup>.

### **2.3 Una legge per l’analisi degli effetti positivi attivabili sul territorio**

Si propone l’approvazione di una legge nazionale, aperta all’implementazione delle leggi regionali, per l’attivazione degli effetti di sviluppo sui territori interessati alla

---

<sup>13</sup> L’organismo potrebbe essere costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri o presso un’Autorità indipendente.

<sup>14</sup> L’Osservatorio è un organo *super partes* di livello nazionale, dotato di forte legittimità e autonomia decisionale, il cui modello potrebbe essere mutuato in parte dall’esperienza francese della Commission National de Débat Public e in parte dall’esperienza dell’Osservatorio della NTL.

<sup>15</sup> L’Osservatorio ha il compito di garantire legittimità al soggetto che gestisce il processo di confronto pubblico in ogni territorio, verificandone al contempo la terzietà, le competenze specifiche di mediazione e la correttezza del metodo di intervento.

<sup>16</sup> Alcune Regioni hanno già legiferato su argomenti o aspetti in parte riconducibili al tema in esame (cfr. ad esempio LR Toscana 69/2007 “Norme sulla promozione della partecipazione all’elaborazione delle politiche regionali e locali”)

realizzazione di grandi opere infrastrutturali, sulla base della Démarche Grand Chantier (attivata in Francia per alcuni grandi progetti) e della Legge regionale Piemonte n. 4/2011<sup>17</sup>, che ne recepisce l'impostazione e gli obiettivi.

La legge dovrebbe rendere obbligatorie analisi di progetto sugli effetti positivi attivabili sul territorio, in particolare:

1. iniziative in grado di innescare dinamiche di coinvolgimento del sistema locale e suo sviluppo;
2. azioni concrete attivate dal promotore (o gli enti territoriali locali, o il soggetto coordinatore delle azioni tipo Démarche Grand Chantier), tese a facilitare gli effetti di sviluppo auspicati dal territorio in associazione alla realizzazione dell'opera.

Si chiarisce che le azioni che innescano lo sviluppo sono di facilitazione, ovvero si pongono l'obiettivo di massimizzare le ricadute economiche e sociali sul territorio connesse alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali (occupazione, vendita di servizi di ricettività e ristorazione, acquisizione di commesse da parte di imprese locali, utilizzo di elementi del patrimonio immobiliare locale per scopo connessi al cantiere con la prospettiva di una miglioria permanente, ecc.). Un'attività di questo tipo nasce in fase di progettazione, ma accompagna l'opera nella sua fase di realizzazione in quanto è proprio in questa fase che si devono esplicitare gli effetti progettati. Può essere opportuno considerare anche l'obbligo in capo al realizzatore di svolgere un monitoraggio sugli effetti registrati nel territorio sia in fase di cantiere che per un periodo della fase gestionale, in parziale analogia con quanto previsto in Francia con i Bilanci LOTI (cfr. cap. 1).

---

<sup>17</sup> La legge 4/2011 ("Cantieri, Sviluppo, Territorio") è ispirata all'esperienza della Démarche Grand Chantier (decisione del Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire del 18 dicembre 2003) e al lavoro svolto all'interno dell'Osservatorio per la NLTL





# **Nuova linea Torino-Lione**

## **L'esperienza dell'Osservatorio**

Contributi all'approccio decisionale alle grandi opere  
Spunti di analisi e discussione in un'ottica operativa

---

### **Analisi e indicazione dei suggerimenti**

20 aprile 2012

# 1.

## Premessa

Il Ministro dello Sviluppo economico e delle Infrastrutture, Corrado Passera, ha rivolto all'Osservatorio, con lettera del 19 dicembre 2011 indirizzata al suo Presidente, la richiesta di elaborare riflessioni e suggerimenti che, partendo dall'esperienza nata dalla conflittualità in Valle di Susa, possano diventare indirizzi migliorativi delle pratiche normalmente adottate nel nostro Paese in occasione delle decisioni relative alle grandi infrastrutture, con particolare riferimento al rapporto con i territori e con le relative comunità locali.

Il Ministro ha sollecitato in particolare una riflessione collegiale di sintesi sull'attività svolta in questi anni e sulle problematiche affrontate con respiro internazionale, elaborando suggerimenti e proposte che il Governo si riserverà di valutare in ordine alle modalità di coinvolgimento delle Comunità Locali, agli strumenti e alle procedure per propiziare vantaggi occupazionali per i territori nonché per ottimizzare le metodologie valutative dei costi e dei benefici alle varie scale di riferimento.

L'Osservatorio ha unanimemente apprezzato l'invito, ritenendolo un riconoscimento del lavoro svolto e individuando in questa opportunità il possibile coronamento di un'esperienza collettiva inedita, unica nel suo genere, che può diventare patrimonio nazionale.

### AGENDA DELL'ATTIVITÀ

Allo scopo di sviluppare i temi in modo organico, mantenendo al tempo stesso l'obiettivo di fornire una risposta in tempi brevi, l'Osservatorio ha condiviso la seguente agenda di attività:

- sviluppo dei temi oggetto della lettera del Ministro tramite una discussione fra i membri dell'Osservatorio, con una riflessione critica dell'esperienza fin qui svolta a partire dal 12 dicembre 2006;
- allargamento del confronto ai sindaci delle 33 Amministrazioni comunali che da sempre hanno collaborato con l'Osservatorio attraverso i loro esperti, nonché con i rappresentanti degli Enti territoriali maggiori (Provincia e Regione);
- attivazione in parallelo di un confronto allargato con esperti nazionali e internazionali portatori di altre esperienze significative in materia di gestione dei conflitti sociali.

Il programma si è sviluppato tra la metà di gennaio e la metà di marzo 2012, per un totale di sette riunioni: tre incontri interni all'Osservatorio; due riunioni dedicate all'analisi di esperienze significative in Italia e all'estero; un incontro con i sindaci

e gli amministratori degli enti territoriali; una riunione finale di Osservatorio di condivisione del testo.

## **ARTICOLAZIONE DEL RAPPORTO**

Il rapporto finale è articolato in quattro parti distinte, che nell'insieme consentono di evidenziare la risposta al Ministro e al tempo stesso documentano il dibattito intercorso e l'insieme delle informazioni e delle esperienze analizzate.

In particolare, la quattro parti che compongono il Rapporto sono:

### **1. Una sintesi delle indicazioni e dei suggerimenti**

che l'Osservatorio sottopone all'attenzione del **Ministro**, nell'ottica di contribuire al dibattito sugli strumenti che possono rendere più efficace e condiviso il processo di individuazione, realizzazione e gestione di opere infrastrutturali di significative dimensioni.

### **2. Il resoconto delle riunioni**

nelle quali sono stati presentate le esperienze internazionali, con una sintesi dei contenuti presentati e dei temi trattati nel conseguente dibattito.

### **3. I contributi dei componenti dell'Osservatorio**

con i testi integrali delle memorie scritte presentate.

### **4. I principali documenti inerenti al tema**

acquisiti dall'Osservatorio nel corso della sua attività.

Nell'analisi dell'esperienza dell'Osservatorio, sia i punti di vista che la natura dei contributi offerti sono stati diversi.

Infatti, mentre nella fase ricognitiva è stata assicurata la più ampia libertà nell'analisi, per la parte relativa a proposte e suggerimenti operativi i membri dell'Osservatorio sono stati invitati ad attenersi ad una ripartizione convenzionale nelle diverse fasi di un'opera pubblica:

- a) pianificazione e programmazione;
- b) individuazione;
- c) progettazione, nelle sue fasi di legge;
- d) realizzazione;
- e) gestione.

Questo ha permesso di raccogliere le riflessioni in modo organico e di collegare gli elaborati a numerosi elementi emersi negli ultimi anni sul tema dei possibili correttivi da applicare alla filiera delle infrastrutture e delle opere pubbliche in generale.

La sintesi di queste proposte è l'oggetto della prima parte del presente testo.

## 2.

# **Sintesi delle indicazioni e dei suggerimenti proposti dall'Osservatorio**

Come è nella prassi operativa dell'Osservatorio, le proposte vengono riportate come Risultanze condivise, ovvero sintesi dei punti di accordo trovati tra tutti i suoi componenti.

Nei casi in cui si sono mantenuti punti di vista non riconducibili a un'unica posizione, le diverse impostazioni sono state descritte nel dettaglio in modo tale da offrire un quadro completo e al tempo stesso fedele della discussione sviluppata e delle conclusioni raggiunte.

L'esposizione delle indicazioni operative emerse nel lavoro dell'Osservatorio è organizzata in due parti:

- Proposte riferite alle diverse fasi del progetto di una grande infrastruttura;
- Proposte relative a questioni trasversali alla vita del progetto.

Nella prima parte è stata utilizzata una ripartizione ormai consolidata in cinque distinti momenti:

- pianificazione e programmazione strategica;
- individuazione;
- progettazione, nelle diverse fasi di legge;
- realizzazione;
- gestione.

## 2.1

### **Proposte riferite alle diverse fasi del progetto**

#### **1. PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE STRATEGICA**

##### *Inquadramento*

L'insufficienza delle motivazioni poste a base delle opzioni, delle scelte e delle decisioni a valle di esse è una oggettiva debolezza del nostro sistema, con la conseguenza – oltre che di critiche più ricorrenti – anche del costante insorgere delle opposizioni alla realizzazione delle nuove infrastrutture.

Occorre pertanto che il Paese si doti di un quadro di obiettivi strategici di lungo periodo, ma è essenziale che esso sia collegato con un'attività di pianificazione

territoriale e programmazione economica di tipo strutturale e strategico e non solo con atti e politiche settoriali; un quadro fatto conoscere in modo efficace e costantemente ribadito o aggiornato nella sua validità istituzionale, a ogni passaggio congiunturale che parrebbe metterlo in discussione.

Gli eventuali mutamenti di una strategia e/o delle scelte conseguenti debbono essere motivati in modo esauriente e non causati esclusivamente da oscillazioni politiche nei risultati elettorali.

**Le macro opzioni infrastrutturali avrebbero una rilevanza “costitutiva”,** comparabile con le scelte di fondo in termini di politica estera.

Se viene meno questa forte cornice di riferimento, ogni infrastruttura diventa un caso a sé che deve trovare al suo interno le ragioni della sua esistenza, le sue motivazioni e le relative convenienze.

**L’esperienza della Torino-Lione è illuminante da questo punto di vista,** perché la non autorevole esplicitazione della valenza e delle ragioni strategiche e intersettoriali e l’inadeguata esplicitazione e motivazione del suo respiro continentale (Corridoio 5, Progetto Prioritario PP6) ne ha favorito una lettura troppo localistica e settoriale, con il conseguente cambiamento d’ottica nella valutazione di tutti i suoi caratteri e parametri.

### *Linee propositive*

Sotto un profilo generale l’ordinamento assegna responsabilità e competenze di pianificazione e programmazione di opere infrastrutturali di rilevanza strategica a tre diversi organismi: ministero delle Infrastrutture (art. 163 del Dleg 163/2001); dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica (in seno al ministero dello Sviluppo economico); dipartimento per la Programmazione e il coordinamento della politica economica (in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, istituito nel 2007 con funzione di supporto al Cipe).

### **Un solo soggetto di sintesi delle analisi strategiche**

Appare opportuno che si definisca un solo soggetto, o un organismo composito costituito con rappresentanti di vari organi, eventualmente rafforzato da soggetti appartenenti all’ambiente universitario.

Questo soggetto, previa concertazione con gli altri organi dell’amministrazione centrale forniti di competenze concorrenti, dovrebbe avere il compito di:

- identificare i criteri che portano alla definizione dei grandi progetti prioritari;
- inquadrare il contesto di scelte strategiche di politica economica nazionale ed internazionale;
- indicare una lista di progetti prioritari (se chiamato a questo);

- definire gli ambiti di sussidiarietà tra Governo centrale e Governo territoriale ai vari livelli (o renda esplicite le decisioni prese da soggetti politici in questo campo), le modalità di trattazione degli aspetti riferiti a materia concorrente tra Stato ed Enti territoriali e la relativa governance che sarà attivata nelle fasi successive;
- costituirsi come unico soggetto autorevole e indiscusso, deputato a fornire cifre ufficiali su programmi, progetti, trattati ecc. che determinano la scelta di grandi progetti infrastrutturali o l'adozione di politiche settoriali definite;
- fornire, se chiamato a questo, delle valutazioni preliminari dei macro-elementi dei progetti in termini di costi, benefici, effetti attesi.

**E' evidente che la sua attività principale sarebbe di tipo istruttorio**, di supporto a decisioni da prendere, nonché di ampliamento e approfondimento delle implicazioni di decisioni prese ai massimi livelli dello Stato.

Principalmente dovrebbe rendere esplicito, portandolo a sintesi, un processo di analisi che coinvolge una molteplicità di attori, illustrando con chiarezza gli effetti attesi, da decisioni a valenza strategica, sul territorio, sul sistema economico e sulle priorità nella scelta di progetti.

Un esempio è la Infrastructure Planning Commission, un organismo con responsabilità di identificazione e scelta di grandi progetti introdotto nel 2008 nell'ordinamento del Regno Unito, che presenta alcuni aspetti peculiari significativi, anche se non necessariamente adattabili al nostro Paese, come l'indipendenza rispetto ai ministeri e l'accentramento nello stesso organismo anche di funzioni di promozione di audizioni pubbliche.

**È stato proposto che si faccia utilizzo di strumenti di valutazione ex ante** (sia economica che ambientale), nelle valutazioni degli effetti di scelte e decisioni di carattere strategico (indipendentemente da chi svolge queste analisi), così da garantire una stabilità degli scenari di riferimento, necessaria anche a contenere gli optimism bias dei singoli promotori, nonché a introdurre elementi di tutela per gli stakeholder non vocali (tax payer e utenti);

**E' stato proposto che la fornitura di scenari ufficiali** – predisposizione di stime equilibrate dei benefici, sostenute dalla costruzione di scenari prospettici coerenti e dalla considerazione dell'insieme degli interventi programmati – sia traducibile in una sorta di willingness-to-pay pubblica, da utilizzarsi, in un'ottica di fattibilità costi-benefici, come vincolo di spesa per le successive fasi del progetto.

**Alcuni componenti dell'Osservatorio hanno sottolineato l'importanza che**, a titolo permanente o periodico, l'organismo tecnico a livello nazionale si avvalga di esponenti di Università/Politecnico e promuova, ove opportuno, procedure di consultazione strategica conclusa con precise raccomandazioni.

Un esempio è il progetto Grand Paris dove lo Stato ha promulgato una legge che istituisce una società economica a carattere misto – la Société du Grand Paris,

incaricata tra l'altro di realizzare il progetto di trasporto Metro Grand Paris – a seguito della consultazione di dieci équipes di architetti, indetta dal Presidente Sarkozy nel 2008, chiamati a riflettere sul destino della metropoli parigina nei decenni a venire.

### **Migliore utilizzo di strumenti e atti esistenti**

Parallelamente si propone di utilizzare, o utilizzare meglio, strumenti e atti esistenti ma insufficientemente o poco efficacemente progettati e impiegati, come:

- *Linee fondamentali di assetto del territorio nazionale* (previste già dal DPR 616/1977 e poi dal Dlgs 112/1998, di fatto mai esplicitate dallo Stato);
- *Quadro strategico nazionale per la Programmazione dei Fondi strutturali UE* (qualcosa è stato fatto per il periodo 2007-2013, ma soprattutto dovrà essere fatto per il nuovo 2014-2020) e le relative VAS, che possano interagire con il quadro generale, oltre che attivare una chiara esplicitazione di piani, programmi e politiche di settore;
- *Valutazione ambientale strategica* (VAS, di cui alla Direttiva europea 2001/42 CE e al Dlgs 4/2008) integrata alla pianificazione e programmazione strategica, che costituisce già uno strumento di valenza potenzialmente molto importante ai fini della definizione di scenari alternativi delle opzioni e delle scelte rispetto alle compatibilità ambientali e socio-economiche;
- *Analisi multi criteria*, strumento particolarmente indicato per comparare scelte alternative a tutti i livelli e dare un peso adeguato alla considerazione dell'opzione zero (cioè non realizzazione dell'infrastruttura); l'ACB a livello di pre-fattibilità può costituire uno strumento valido.

### **Attività in fase di programmazione strategica**

Sono stati poi proposte una serie di attività da svolgere in fase di programmazione strategica, con riferimento a opere che presentino già una prima definizione di massima.

**Valutazione della possibilità di sezionare l'opera in due o più fasi attuative**, già in sede programmatica, per ricercare la miglior efficacia di parti di essa in funzione dell'obiettivo finale, sia qualora dovessero presentarsi condizioni ostative imprevedibili (ad esempio la crisi finanziaria mondiale), sia per stimolare risposte progettuali originali e valide di per sé in successive fasi di sviluppo dell'opera.

**Disponibilità di dati di sviluppo socio-economico aggregati a livelli diversi**, ad esempio per macro-regione produttiva, aggiornati e in grado di esprimere proiezioni del lungo periodo mirate allo sviluppo socio-economico e non solo demografico.



**Fornire prime indicazioni su eventuali fasi realizzative (in progetti già definiti nelle linee generali), il costo e come verrà finanziata l'opera, su una pluralità di soluzioni alternative e avvii le prime attività di coinvolgimento di soggetti istituzionali.**

**Affrontare il tema delle ricadute positive e negative nelle aree attraversate,** alle varie scale, ovvero esplicitare già a questo livello preliminare il concetto di "territorializzazione", per evitare di parlare solo di progetti di infrastrutture e trascurare invece gli aspetti territoriali (da individuare con metodi diversificati in ragione dei caratteri strutturali del territorio interessato, delle azioni in progetto e dei loro prevedibili effetti).

### **Elementi qualificanti**

Le ricadute e i punti di forza di un simile agire, che si concretizzeranno nelle fasi successive, possono sintetizzarsi in alcuni elementi qualificanti:

- a) la possibilità che si formi una partecipazione e un embrione di condivisione delle scelte, finalizzata alla responsabilizzazione di tutti i soggetti pubblici coinvolti nel processo decisionale;
- b) la comunicazione, finalizzata alla formazione e all'orientamento del consenso, rispetto al complesso delle problematiche affrontate;
- c) la valutazione, finalizzata a sostenere, con dati, scenari ed elaborazioni, i decisori nell'esercizio delle loro funzioni.

Il tutto deve essere finalizzato alla creazione dei presupposti per un processo progettuale integrato, mirato da un lato a responsabilizzare i soggetti coinvolti nel progetto e, dall'altro, a implementare un processo di progettazione che, proprio per i soggetti che coinvolge e la molteplicità delle esigenze cui deve rispondere, dovrà connotarsi per la circolarità delle interazioni e per le dinamiche di feedback tra i soggetti sempre, ovviamente, nel rispetto delle esigenze tecniche e funzionali dell'opera in progetto.

## 2. INDIVIDUAZIONE DELL'INFRASTRUTTURA

### *Inquadramento*

Quando si inizia a delineare l'identità di una grande opera (finalità, tracciato, caratteristiche, ordine di grandezza di costi ecc.), si configura il rapporto con i territori interessati e conseguentemente le potenziali conflittualità di vario ordine e natura con le comunità locali e gli interessi consolidati.

Questa fase deve essere presentata e vissuta come una reale fase "costituente" dell'opera, in cui emergono e via via prendono forma le ragioni, le critiche, le opzioni e le opposizioni, gli esiti attesi.

A tal fine è indispensabile evitare ogni irrigidimento degli antagonismi, promuovendo una forma molto anticipata di confronto sugli elementi chiave delle scelte prima che queste si traducano in un progetto formalizzato con le sue inevitabili rigidità (tempi, costi, soggetti impegnati nelle procedure, aspettative, effetti giuridico-formali ecc).

### **Gestione della fase iniziale**

Questa fase di confronto sostanzialmente aperto non deve e non può essere direttamente gestita dal promotore, ma deve essere posta in capo ad un soggetto con significativi connotati di terzietà rispetto ad esso, ad esempio l'istituzione democratica corrispondente alla scala territoriale o d'area vasta (dunque non locale) dell'opera (lo Stato stesso o la Regione o la Provincia).

La ricognizione delle posizioni in campo deve avvenire in tempi certi e secondo procedure idonee a far esprimere quanti ne hanno titolo, anche alla luce dell'eterogeneità di soggetti proponenti e/o promotori (sia pubblici che privati ) cui l'ordinamento riconosce facoltà di proporre infrastrutture.

### **Il caso Torino-Lione**

Nel caso della Torino-Lione la ricognizione delle posizioni in campo è avvenuta ex post, a valle di una conflittualità conclamata ed è stata posta in capo a una struttura straordinaria complessa (Tavolo istituzionale di Palazzo Chigi, Osservatorio tecnico, Commissario di Governo) che si è aggiunta all'organizzazione canonica e alle relative procedure ordinarie (Commissione intergovernativa, Valutazione di impatto ambientale, Conferenza dei Servizi ecc.).

Difficilmente questa impalcatura "barocca" può essere proposta tout court come modello generalizzato; meglio estrapolare gli elementi chiave positivi suggerendone una reinterpretazione meno "eccezionale" e riconducibile all'ordinarietà.

## *Linee propositive*

Sotto un profilo generale, tutti concordano sulla necessità di varie forme di dialogo, da attivare non appena il progetto prende una forma relativamente definita e prima che siano avviate le attività progettuali e si rimane ancora nella fase di pre-fattibilità o fattibilità.

### **Comunicazione e partecipazione**

Non solo la decisione di realizzare una grande opera deve essere accompagnata da regole di comunicazione e partecipazione dei cittadini, inquadrata in precise procedure che fanno riferimento alla Convenzione di Aarhus (e alla legge 108/2001 che la recepisce in Italia), ma questo processo deve avvenire in una fase preliminare dell'analisi del progetto.

Il riconoscimento della complessità della progettazione/realizzazione di opere infrastrutturali e del rapporto con le collettività interessate presuppone una filosofia di governo del territorio che, abbandonando il sistema gerarchico, si fonda su di un sistema di pianificazione/progettazione in grado di collocarsi all'interno e non al di sopra dei processi di trasformazione dei territori interessati, passando all'etica del confronto esplicito, dell'intesa, della corresponsabilizzazione tra i diversi soggetti a vario titolo coinvolti.

Sulle modalità di declinare questa esigenza, sono emerse due posizioni: la prima che ritiene necessario creare da subito di strutture ben definite di informazione e dialogo; la seconda che questo vada fatto solo dopo un'analisi formalmente completa da parte di promotori e soggetti interessati.

### **Strutture d'informazione e dialogo già nelle prime fasi**

Secondo la prima posizione è opportuno creare alcune strutture ben definite di informazione e dialogo già nella fase iniziale, cioè quando si ritiene di realizzare un progetto ma le analisi sono ancora a livello preliminare, ad esempio a livello di corridoio e non ancora di tracciato, per un'infrastruttura lineare.

Queste possono essere di due tipi: istituti affini al meccanismo del Débat public francese o istituti simili a quelle che operano sulla nuova linea Torino Lione.

**Istituti affini al meccanismo del Débat public francese (o del tutto analoghe,** secondo le proposte di alcuni membri dell'Osservatorio), e quindi destinate ad operare per un periodo di tempo limitato con una struttura sostanzialmente indipendente, diversa sia dal promotore che dagli stakeholder interessati al progetto.

Tutti hanno ritenuto che numerose connotazioni positive di quell'istituto rendono senz'altro prioritario uno studio delle specifiche modalità legislative che possano rapidamente portare in Italia all'adozione di uno strumento di questo tipo, basti ricordare:

- l'indipendenza e l'autorevolezza dei conduttori del processo;
- la chiarezza e la condivisione delle regole del gioco;
- l'obiettivo di assicurare pari accesso all'informazione e al dialogo a tutti gli interessati;
- la relative brevità del procedimento;
- la scarsa possibilità da parte del promotore o del proponente di influenzare la valutazione;
- la non cogenza delle raccomandazioni.

**Istituti simili a quelli attivati per la nuova linea Torino-Lione**, dove una struttura tecnica – l'Osservatorio – dove sono presenti i promotori, le istituzioni nazionali e locali e gli esperti indicati dai Sindaci dei comuni interessati, che, con mandato di ampio spettro del proprio lavoro, opera per un tempo esteso e risponde periodicamente a un Tavolo politico-istituzionale (a geometria variabile), con potere decisionale, al quale partecipano i danti causa dei tecnici, cioè Sindaci i Presidenti di Regione e Provincia, oltre al Prefetto e ai rappresentanti di organi centrali del Governo.

Il coordinamento sarebbe assicurato da un esperto in rappresentanza del Governo, non tanto quale Commissario Straordinario quanto in qualità di “Chargè de mission” che interagisca autorevolmente con il Tavolo, il Proponente e i Ministeri interessati.

**In ogni caso, perché il dialogo attivato abbia successo, viene sottolineata la** necessità di due ingredienti egualmente essenziali, non sempre compatibili tra loro: l'esistenza di una cornice programmatica consolidata e credibile; la presenza di margini di negoziabilità adeguati che dovrebbero anche includere l'opzione zero.

**Inoltre, le regole del confronto devono essere definite e condivise, così come** va chiarito il principio secondo il quale territori ed enti locali interessati hanno il diritto/dovere istituzionale di rendersi disponibili al confronto, senza che sia possibile subordinare la loro partecipazione a condizioni preventive circa l'accettazione dell'opera.

### **Confronto solo dopo un'analisi formalmente completa**

La seconda posizione, pur condividendo la necessità di approfondimenti già nella fase iniziale del progetto, ritiene che il tema del confronto tra soggetti diversi non possa essere svolto prima che promotori e soggetti interessati (compresi potenziali oppositori) abbiano svolto un'analisi formalmente completa e corretta e che questa

sia stata oggetto di una verifica indipendente da parte di un qualificato valutatore terzo. Da qui una serie di assunti e indicazioni.

**Il promotore deve rendere pubbliche le analisi svolte, agevolando valutazioni** di parte di soggetti che non hanno un interesse specifico alla realizzazione dell'opera; questo deve essere il principale di una serie di obblighi per la fase progettuale, in capo al promotore e agli organismi territoriali che hanno titolarità per la decisione sul se e il come realizzare l'opera.

**Valutazione indipendente di un ente terzo, basata su criteri consolidati** di analisi (ACB, VIA preliminare, analisi di impatto ecc.) delle analisi del promotore e di eventuali contro-argomenti attinenti l'opera.

**In altre parole, si chiede l'obbligatorietà di rendere noti gli elementi** di individuazione del progetto, di svolgere già nella prima fase un'analisi costi benefici e un'analisi ambientale preliminare, di renderne noti i risultati e di sottoporla a un valutatore indipendente, che si ponga come "garante della metodologia" e dei riferimenti tecnici e scientifici, escludendo tuttavia una sua partecipazione diretta al calcolo dei risultati di esclusiva competenza del proponente.

**I livelli di analisi relativi a diverse fasi di identificazione di un progetto sono** individuati nella letteratura sulla costi benefici e sulla multicriteria, nonché nella prassi operativa dei Nuclei di valutazione a livello regionale e del Nucleo nazionale, oltre che dalla Rete Uval, da anni impegnata in un ruolo di raccordo e confronto tra vari criteri di analisi di progetto.

**Nelle procedure si può pensare a un intreccio tra la VAS di territorio e la VIA** della singola opera per dare risalto agli effetti di riverberazione ambientale e socio-economica dell'infrastruttura, senza ricorrere a nuove procedure.

**Il Piano strategico della Provincia (approvato a livello ministeriale),** nell'esperienza della Torino-Lione si è rivelato un ottimo strumento di analisi e valutazione preliminare, di come il territorio può e deve sposare il concetto di territorializzazione di un'infrastruttura importante prima ancora che sia avviata la progettazione, individuando un sistema di bilanciamento tra progetti realmente strategici, miranti allo sviluppo di un'area ampia, e progetti più circostanziati e direttamente rivolti al sostegno delle comunità locali toccate più direttamente e negativamente.

## **Punti di convergenza**

In definitiva, sia la prima che la seconda posizione concordano sul fatto che deve essere avviato un dialogo in una fase pre-progettuale, successiva a quella di programmazione.

**Il successo del dialogo si misura nella possibilità approfondire al meglio** le tematiche del progetto, così da permettere una decisione ragionata se proseguire con la progettazione, oppure ridefinire o rigettare la scelta; come tale deve avere le seguenti caratteristiche:

- essere basato su informazioni chiare, definite e possibilmente certificate sul progetto (collegate ad elementi rinvenibili nella fase di pianificazione strategica) e non deve escludere per definizione l'opzione zero;
- coinvolgere tutti e tre i gruppi di attori, cioè promotori, territori interessati, detentori del potere politico ai vari livelli coinvolti nel progetto;
- essere strutturato, con regole chiare e condivise, all'interno di un organismo definito sotto il profilo procedurale e dei poteri negoziali dei componenti;
- poggiare su un insieme di analisi quali-quantitative riconducibili a criteri accettati a livello internazionale di valutazione di progetti;
- avvalersi di soggetti terzi nella verifica delle analisi e della valutazioni di volta in volta prodotte;
- essere coordinato da una figura terza rispetto agli interessi dei promotori e dei territori interessati, possibilmente garante della volontà pubblica a una sfera coerente con la rilevanza del progetto.

**Se questo dialogo non viene avviato nella fase iniziale del progetto, come** suggerisce l'esperienza della Torino-Lione, l'esclusione dei territori interessati dall'informazione (o l'ammissione a una informazione non collegata a poteri di influenza sulle decisioni a qualunque livello) può portare ad una contrapposizione difficilmente sanabile in successive fasi del progetto.

Questa logica, basata su un atteggiamento al contempo aperto e ben fondato, assunto da soggetti istituzionali credibili e non interessati in modo diretto ed esclusivo alla realizzazione dell'opera in esame, può presentare importanti vantaggi in termini di costruzione dei presupposti fiduciari necessari a sostenere il processo, così come a fare emergere ed integrare conoscenze locali, atte ad articolare meglio gli scenari programmatici, migliorando la qualità dell'intervento. In tal senso, appare necessario riconoscere il conflitto come elemento ineludibile e in parte anche positivo, includendo nei processi decisionali relativi alle opere gli attori locali, o comunque contro-interessati ad esse.

### **3. PROGETTAZIONE**

#### *Inquadramento*

L'esperienza dell'Osservatorio insegna che non può valere un modello che affidi esclusivamente alla fase del progetto preliminare (input) e alla fase finale della sua approvazione (Osservazioni, Conferenza dei Servizi, ecc.) la complessa e delicata relazione "opera-territorio" di fatto.

Il rapporto tra le esigenze dell'infrastruttura e quelle del territorio (e delle sue Comunità locali) deve essere una interazione continua, che permea precocemente e poi con continuità l'intero processo progettuale.

#### **Governance ideata per la Torino-Lione**

Le Specifiche progettuali elaborate dall'Osservatorio Torino-Lione e l'intera sua attività di governance, in particolare della progettazione, costituiscono probabilmente l'esperienza più matura direttamente trasferibile a livello nazionale. Le Specifiche progettuali chiariscono in particolare che il progetto non può prescindere da una visione unitaria delle diverse componenti (infrastrutturali, gestionali, trasportistiche e territoriali).

Per questo fornisce ai promotori gli elementi per predisporre, all'interno di un Dossier guida, un unico e concordato quadro di riferimento trasportistico-territoriale-ambientale, comprensivo delle alternative di tracciato e di realizzazione per fasi, per le diverse aree problema individuate, da assumere alla base dell'avvio della progettazione preliminare e dello studio ambientale preliminare.

Sulla base del dossier guida, l'Osservatorio avrebbe poi formulato le proprie considerazioni e conseguenti indicazioni che saranno assunte come input per lo sviluppo della progettazione.

#### **Strumenti di governance**

Nella fase di progettazione che ha impegnato l'Osservatorio (preliminare dell'intero tracciato da Settimo al confine nazionale, compreso il tunnel di base), la governance è stata svolta dall'Osservatorio per mezzo di tre strumenti:

- Specifiche progettuali e Dossier guida, ovvero la messa in evidenza e la prima istruttoria di temi di cui la progettazione preliminare avrebbe dovuto farsi carico e che non sempre ricevono la dovuta attenzione;
- l'accesso permanente dei territori presenti nell'Osservatorio a problematiche, esigenze, criticità e potenziali soluzioni e/o approfondimento mirato da parte dei progettisti, e in generale a quanto portato all'attenzione dell'Osservatorio,

comprese proposte dei rappresentanti di valorizzazione e/o recupero di componenti del territorio interessato dal progetto;

– la richiesta di trasparenza, la discussione e, in ultima analisi, il controllo, sulle metodiche utilizzate dai promotori per la redazione dell'Analisi costi benefici e della Valutazione di impatto ambientale (con connesso approfondimento dell'analisi multicriteria da utilizzare per le valutazioni delle alternative).

Questa esperienza maturata sul progetto della Torino-Lione è stata ritenuta positiva da tutti i partecipanti all'Osservatorio. Il tema trattato è cosa rendere di questa governance applicabile anche ad altri contesti.

### *Linee propositive*

Il tema principale è il fatto che la Conferenza dei Servizi, ovvero il momento che per legge viene dedicato al dialogo, alla rappresentazione e possibilmente alla composizione delle posizioni dei diversi stakeholder, spesso non assolve pienamente la funzione assegnata per mancanza di un lavoro preparatorio di informazione e di occasioni di rappresentazione di tematiche sensibili per alcuni portatori di interessi. Questo porta in sintesi a due proposte.

**Favorire lo sviluppo di proposte di specifiche progettuali da parte dei territori** (a tutti i livelli, non solo quelli delle popolazioni coinvolte dal cantiere), contenente l'anticipazione di gran parte di quelle che in fase di Conferenza dei Servizi vengono espresse come prescrizioni o come posizioni che determinano una chiusura o un'opposizione al progetto; questo potrebbe essere ottenuto sostenendo i costi delle attività dei tecnici dei comuni e dei territori.

**Creare un organismo d'incontro sugli aspetti chiave della territorializzazione** del progetto (impatto sul territorio, cantieri, interferenze, valorizzazioni possibili, processi di diffusione di benefici per diversi gruppi di portatori di interessi); questo organismo potrebbe definire un calendario di riunioni simile a quanto previsto nell'Enquete publique francese che si svolge per tutti i progetti, a differenza del Débat public, con procedure che non richiedono l'attività di un organismo indipendente e l'attivazione solo per progetti di particolare rilevanza.

### **Da prescrizione a confronto**

L'obiettivo generale è quello della trasformazione del progetto da insieme di obblighi e divieti per i soggetti di livello inferiore, a momento di confronto aperto tra i diversi soggetti, per garantire la soluzione negoziale dei conflitti tramite l'adozione di azioni che consentano la massima circolazione delle informazioni sul del territorio e i processi di trasformazione in corso o previsti.



In questo quadro, la prima proposta – favorire lo sviluppo di proposte di specifiche progettuali da parte dei territori – rappresenta una garanzia per tutti gli enti territoriali coinvolti, che i progettisti terranno conto nella loro attività di un insieme di elementi di sensibilità rispetto al territorio e di un insieme di proposte di valorizzazione; una garanzia limitata alla formazione di un cahier de projet che il promotore è tenuto a considerare nella progettazione dell'opera.

### **Un doppio organismo**

La seconda proposta – creare un organismo d'incontro sugli aspetti chiave della territorializzazione del progetto – è invece più articolata e, sulla base dell'esperienza positiva del dialogo creato nell'Osservatorio con i tecnici delle Amministrazioni che hanno deciso di collaborare (la Regione, la Provincia, l'Alta Valle di Susa e circa la metà dei comuni della Bassa Valle) viene suggerito che per progetti di particolari dimensioni sia creato un doppio organismo, composto dall'osservatorio tecnico (con i rappresentanti degli stakeholder) e dal tavolo politico con i decisori responsabili a vari livelli del progetto (con una rappresentanza che varia in funzione del rilievo dell'opera ed un ruolo variabile dei rappresentanti dell'amministrazione centrale).

Le condizioni per cui sia rappresentativo ed efficace sono:

- vi siano rappresentati tutti gli attori del progetto, compresi i promotori, con un'adeguata capacità di presidiare le varie materie trattate e di istruire questioni di varia complessità fino all'individuazione di una soluzione;
- sia dotato di un effettivo potere di indirizzo del progetto e non sia un concesso di incontri rituali non operativi;
- sia presieduto da una figura provvista di capacità e poteri di moral suasion nei confronti dei diversi attori del progetto.

### **Condizioni per attivare un Osservatorio**

Quando e a quali condizioni si dovrebbe attivare un Osservatorio con annesso Tavolo politico-istituzionale per tutta la durata della progettazione?

Certamente solo per progetti di particolare rilevanza e complessità, sia territoriale che intersettoriale, che per volume di spesa;

In linea generale, posto che i progetti prioritari sono meno di venti a livello nazionale, si potrebbe ipotizzare la creazione di questo doppio organismo per tutti i progetti con queste caratteristiche.

## **Strumenti di accompagnamento**

E' stato proposto che il processo di dialogo esteso all'intera fase progettuale si avvalga di alcuni strumenti innovativi: un Quaderno di accompagnamento ambientale del progetto e un'Analisi costi-benefici che accompagna ciascuna delle fasi della progettazione.

**Il Quaderno di accompagnamento ambientale dovrebbe essere un documento** necessariamente pubblico, sintetico e redatto in linguaggio non tecnico, che riassume in forma schematica le principali questioni ambientali e le soluzioni identificate per le stesse e che contenga il catalogo degli studi ambientali pertinenti ad ogni fase ed eventualmente previsti nelle procedure.

In esso si elencano le pressioni sull'ambiente causate dal progetto, le matrici ambientali passibili di modificazione del loro stato e le risposte di compatibilità ambientale in termini di misure progettuali adottate; identifica inoltre le discriminanti di tipo ambientale in caso di alternative ancora aperte e le assunzioni che necessitano di un monitoraggio per la loro conferma nel corso di sviluppo del progetto.

Potrebbe essere redatto originariamente dal soggetto che si fa carico della proposta iniziale del progetto ed è cumulativamente integrato con gli elementi di maggior dettaglio propri ad ogni fase negoziale, progettuale o procedurale, a cura del responsabile di ogni passaggio successivo.

**L'Analisi costi benefici accompagna ciascuna delle fasi del progetto** ed entra a far parte della documentazione come elemento insostituibile, nella prospettiva che il livello di approfondimento e dettaglio di questa analisi sia simmetrico rispetto al livello di dettaglio che raggiunge la progettazione nelle sue diverse fasi.

E' stato raccomandato di utilizzare non appena possibile lo strumento della Matrice Effetti/Attori (o matrice "winners-loosers"), costruita mediante la scomposizione del valore attuale di progetto nelle diverse fasi e con riferimento ai diversi soggetti che subiscono un danno o godono di un beneficio (comprendendo sia gli effetti interni al progetto che le esternalità).

Questo strumento si affianca alla metodica standard delle Analisi costi-benefici e permette di identificare con il loro segno i singoli effetti attesi (poi aggregati nella somma algebrica del VAN totale di progetto) e quindi di costituire una base di dialogo tra i diversi attori in ordine ai possibili effetti (positivi e negativi) del progetto.

## 4. REALIZZAZIONE

### *Inquadramento*

Quando il progetto di una nuova infrastruttura passa alla cantierizzazione, si determinano le maggiori criticità ed emerge in modo più netto l'onere che grava sui territori e sulle comunità locali mentre il tema dei benefici rischia di sfumare in un'indistinta (e a volte disarticolata ed episodica) richiesta di compensazioni, intese come remunerazioni per disagi e danni subiti (o paventati).

La necessità di perseguire non già il concetto "danni-compensazioni", bensì il tema del riconoscimento o ricerca del valore aggiunto per i territori, è stata una costante del lavoro dell'Osservatorio che, da un lato, ha sostenuto e si è avvalso del Piano Strategico del territorio della Valle di Susa e dell'Area torinese interessato dalla Torino-Lione, condotto dalla Provincia di Torino (avvalendosi di un finanziamento ad hoc assegnato dal ministero Infrastrutture, per le sole spese tecniche di redazione); dall'altro, ha cercato di mutuare, ad esempio dall'esperienza francese della *Démarche Grand Chantier*, suggerimenti utili ed operabili anche per il contesto italiano.

Sotto quest'ultimo profilo, la Legge 4/2011 della Regione Piemonte, denominata Cantieri - Sviluppo – Territorio, Promozione di interventi a favore dei territori interessati dalla realizzazione di grandi infrastrutture (di cui è in corso l'attuazione e sperimentazione proprio sulla Torino-Lione) è un esempio concreto di tale sforzo concorde, sviluppato con gli Enti territoriali sovralocali.

### *Linee propositive*

E' ragionevole un suggerimento a livello nazionale per generalizzare questi due tipi di strumenti, definendone in particolare il finanziamento in termini di quantità e modalità di erogazione.

**La predisposizione di un Piano di sviluppo della Provincia** rappresenta lo strumento di pianificazione strategica ottimale ai fini della definizione delle opere accessorie da realizzare: il modo migliore per superare la logica delle compensazioni a tappeto è la valutazione aggregata delle potenzialità di sviluppo connesse all'opera, l'individuazione di progetti territoriali, la loro gerarchizzazione in funzione di vari criteri, la loro attuazione tramite le disponibilità finanziarie previste dalla legge come parte del budget di progetti di questo tipo.

La regia per questo processo è stata curata per la Torino-Lione dalla Provincia, in quanto l'infrastruttura in progetto genera effetti su una parte rilevante della provincia torinese.

Quindi, sebbene l'ambito del piano possa variare per opere di rilevanza o effetti attesi diversi, viene raccomandato che la regia sia curata dall'ente territoriale di riferimento.

Il Piano dovrebbe tradursi, prima dell'inizio dei lavori, nella predisposizione di un Programma delle Opere connesse, che sulla traccia del Piano strategico della Provincia di Torino riguarda opere intese come motore di sviluppo locale e pertanto "connesse" alla realizzazione della grande opera.

Con tale modalità la copertura finanziaria dovrebbe essere compresa nei costi della grande opera e non lasciata ad un finanziamento a se stante, sempre a rischio di copertura come oggi il Piano strategico.

Inoltre, impegnare alla realizzazione il promotore darebbe la certezza della realizzazione e quindi l'attivazione del beneficio per il territorio, oltre a favorire l'accettazione dell'opera e la formazione del consenso.

**Partendo dall'esperienza della Démarche Grand Chantier** e dalla Legge regionale ad essa ispirata, è auspicabile che possa essere assunto un provvedimento legislativo-quadro nazionale, o trattando opportunamente il tema all'interno dell'attesa Legge di principi fondamentali del Governo del territorio (coerentemente con il Titolo V della Costituzione) da implementare-attuare con leggi regionali che possano interpretare le specificità dei diversi territori italiani; una struttura del tipo Démarche presenta infatti alcuni evidenti vantaggi:

- funziona come un ente operativo, ovvero come un'agenzia di facilitazione che si pone l'obiettivo di massimizzare i benefici economici e sociali che i grandi cantieri possono apportare ai territori interessati;
- richiede una struttura estremamente agile, in quanto si limita a mettere a disposizione una struttura di dialogo, concertazione e informazione sulle iniziative tese a massimizzare i benefici e si muove con l'ausilio di poche unità di personale specialistico di missione; una parte dell'organico e delle attività sono forniti dagli enti territoriali che gestiscono il processo;
- obbliga proponenti e territori a individuare opportunità di sviluppo e a risolvere micro-conflitti, entrando nel dettaglio di soluzioni specifiche connesse all'attività del cantiere per tutta la durata in cui esso opera sul territorio;
- nel caso sia stato realizzato il Piano di sviluppo sopra descritto, può essere utilizzato come agenzia che opera sul territorio con un'attività di facilitazione per la realizzazione dei progetti di volta in volta attivati sul territorio.

## **Elementi integrativi**

**Attivazione di polizze fideiussorie con garanzie** a beneficio diretto dell'Amministrazione, relative alle clausole contrattuali nella fase cantieristica, per eventuali danni arrecati ai beni immobiliari pubblici (tipicamente le strade):

- è stato proposto che queste garanzie siano attivate tramite il FGOP (Fondo di garanzia sulle opere pubbliche), gestito dalla Cassa Depositi e Prestiti, con gli adattamenti eventualmente necessari;
- a causa dell'asimmetria di poteri tra stazione appaltante e impresa da una parte e amministrazioni comunali dall'altra, è stato proposto che il monitoraggio dei lavori venga affidato a soggetti istituzionali indipendenti e dotati di effettivi poteri di intervento; inoltre, per lo stesso motivo è stato proposto che valga il principio secondo il quale i costi degli eventuali contenziosi, insorti tra le comunità locali ed il soggetto deputato alla realizzazione dell'opera, vengano posti in larga misura a carico di quest'ultimo (un riferimento di questo principio è rinvenibile nei progetti svizzeri delle Nuove trasversali ferroviarie alpine).

**Realizzazione di un Centro Visita per opere di particolare complessità**, per tutta la durata del progetto e dei cantieri, con materiale progettuale in consultazione e la possibilità di visite guidate ai cantieri, così da garantirne la trasparenza e favorire l'informazione ai cittadini.

**Creazione della figura del Responsabile dei rapporti con il territorio**, all'interno della struttura dell'aggiudicatario dei lavori, da attivare nella fase di cantiere, che assicuri la possibilità di monitorare in maniera trasparente gli stati di avanzamento del progetto e delle opere più direttamente interessanti il territorio, da quelle inserite nel Piano strategico provinciale a quelle previste dalla Démarche, tali comunque da contribuire a creare il valore aggiunto dell'opera per i territori.

**Utilizzo delle aree industriali dismesse segnalate dalle Amministrazioni locali**, da considerare fin dalla fase di cantierizzazione come occasione di ricucitura di elementi del territorio, resa possibile dalla realizzazione dell'opera.

## 5. GESTIONE

### *Inquadramento*

Quale tipo di rapporto è opportuno sussista tra proprietari dell'opera dopo il suo completamento e territori interessati?

Quali sono le forme auspicabili di monitoraggio del progetto in fase operativa?

Quali sono le forme di verifica da attivare ex-post rispetto alle previsioni di effetti di diverso tipo sviluppate nelle fasi di studio e definizione del progetto?

**Il monitoraggio rappresenta un fattore essenziale di apprendimento collettivo**, a supporto innanzi tutto delle logiche di programmazione generale, per quanto possa costituire una attività complessa e soggetta a margini di interpretazione non del tutto comprimibili.

E' evidente infatti la necessità di responsabilizzare tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella realizzazione dell'opera a un pieno conseguimento dei suoi benefici, e non soltanto alla maturazione dei corrispondenti costi, limitando così l'eventualità di sottoutilizzo delle opere stesse rispetto a proiezioni iniziali spesso largamente ottimistiche.

### *Linee propositive*

L'Osservatorio ha maturato un'esperienza positiva sulla gestione di una linea ferroviaria, a seguito dell'ampio e approfondito dibattito interno sulla capacità e i limiti della Linea Storica che, soprattutto nel primo periodo di attività, è stato al centro dei suoi lavori e permette di offrire una serie di indicazioni.

**Il tema del modello di esercizio deve essere affrontato già nelle fasi progettuali** quando si parla di un'infrastruttura di trasporto (ed entro certi limiti anche di un'infrastruttura in senso più generale): per progetti ferroviari porta alle questioni degli standard progettuali e dei vincoli che questi ultimi determinano sul successivo utilizzo dell'infrastruttura, e porta ai fruitori dell'opera e delle modalità con le quali i vari soggetti beneficeranno dell'infrastruttura.

Anche per progetti di altre modalità di trasporto il tema presenta una centralità, basti pensare alle tariffe agevolate o alle esenzioni tariffarie invocate a favore di gruppi di residenti per recenti progetti autostradali, così come per le utilities, ad esempio l'utilizzo di energia da parte di gruppi di residenti a condizioni di favore.

**Affrontarlo in fase progettuale permette di rendere l'opera più efficiente**, in quanto l'utilizzo del modello viene analizzato in dettaglio (e possibilmente in contraddittorio) in tutte le fasi preliminari, ma permette anche di identificare gruppi di stakeholder che traggono maggiori o minori benefici dall'opera.

**Se un'opera è inserita nel territorio, entro certi limiti essa gli appartiene**, sia sotto un profilo di utilizzo di una risorsa rara (appunto il territorio e l'ambiente in senso più lato) che dal punto di vista dell'uso funzionale dei servizi da essa offerti e che hanno fatto ritenere opportuna la sua realizzazione; sarebbe miope pensare che una volta completata suo utilizzo non sia soggetto alle stesse attenzioni e pressioni esercitate nelle fasi progettuali e di valutazione dai diversi portatori di interesse.

**Lo strumento che appare più interessante è il cosiddetto Bilan LOTI**, derivato dall'ordinamento francese: si tratta del monitoraggio sugli effetti socio-economici e ambientali connessi alla realizzazione di un'opera infrastrutturale di una certa dimensione, che la legge obbliga a svolgere per 3-5 anni sui territori interessati. L'acronimo LOTI (Loi d'Orientation su les Transports Intérieurs) riporta alla legge istitutiva di modalità di progettare e realizzare le infrastrutture innovative, varata in Francia nel 1982 (legge 82-1153 del 30 dicembre 1982).

Il Bilan LOTI serve esplicitamente a:

- confrontare le previsioni, a partire dalle quali sono state operate le scelte anteriori con le realtà concrete nelle quali si sono poi definite;
- analizzare e spiegare lo scarto tra le previsioni contenute nel dossier alla base della Déclaration d'Utilité Publique (DUP) per un progetto e le rilevazioni effettive dopo l'avvio della gestione;
- verificare che gli impegni a suo tempo presi dallo Stato sia stati assolti.

**I risultati derivanti dall'adozione in Italia di un Bilan LOTI** per le principali infrastrutture realizzate (quanto meno per quelle di trasporto, come nella legislazione francese), o più in generale l'obbligatorietà di un processo di sistematico e prolungato monitoraggio, sarebbero tre:

- mantenere l'attenzione sulla verifica degli effetti positivi e negativi previsti in fase di valutazione;
- corresponsabilizzare gli attori delle diverse fasi del progetto rispetto al mancato raggiungimento di obiettivi fissati; sotto questo profilo è stato proposto che i soggetti promotori delle opere partecipino in misura effettiva al rischio traffico, operazione resa più agevole da strumenti di garanzia messi a disposizione da organismo sovranazionali (ad esempio il Loan Guarantee for Trans-European Transport Network Projects, sviluppato congiuntamente da BEI e Commissione Europea;
- verificare gli esiti ottenuti dalla realizzazione di un lotto funzionale, nel caso di grandi opere realizzate secondo logiche di fasatura condizionata all'effettivo andamento dei traffici; in tale caso il monitoraggio si traduce in un elemento interno al processo decisionale relativo alla realizzazione dei lotti funzionali successivi.

## 2.2

# Alcune questioni trasversali alle diverse fasi del progetto

## 1. INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE

### *Inquadramento*

La comunicazione e le risorse ad essa dedicate rappresenta un tema comune alle diverse fasi nella filiera delle infrastrutture riguarda: mentre è consolidata la prassi della comunicazione dell'opera intesa come azione informativo-promozionale del promotore rispetto all'opinione pubblica, resta molto più nebulosa e di difficile configurazione la comunicazione del processo che mette in relazione l'opera con il territorio.

In tal caso è infatti di difficile imputazione il relativo budget (e specifiche professionalità) e appare problematico individuare il soggetto considerato titolare della comunicazione stessa.

Esiste la necessità di mettere a fuoco una adeguata strumentazione di comunicazione divulgativa, in linguaggio non scientifico, che faciliti la comprensione delle problematiche progettuali a un vasto pubblico in sede di esposizione e dibattito già a livello pre-progettuale (ACB e AMC specifiche).

**L'esperienza dell'Osservatorio evidenzia il limite comunicativo** in cui si è dovuto operare, pur con la rilevante e positiva eccezione dei Quaderni dell'Osservatorio che costituiscono un patrimonio culturale di tutto rispetto che la vicenda Torino-Lione consegna alla più generale cultura delle infrastrutture in Italia; ma rappresentano allo stesso tempo una documentazione scientifica non utilizzabile per diffondere a vasti strati della popolazione i risultati del lavoro di analisi e condivisione di problemi e soluzioni.

**Va rilevato inoltre un limitato utilizzo dei vari mezzi d'informazione** e comunicazione disponibili (da internet alla stampa, all'informazione diretta), dovuto forse a uno scarso impegno o presa di coscienza degli enti responsabili, cosa che ha creato le condizioni per il diffondersi di una martellante controinformazione non sempre corretta e, comunque, inadeguata.

Tali limiti sono probabilmente il portato dell'assenza di regole in materia, che definiscano competenze/responsabilità dei diversi soggetti coinvolti; regole che dovrebbero essere definite da appositi provvedimenti legislativi.



## *Linee propositive*

**Le spese di comunicazione per la comprensione del progetto e della sua utilità** dovrebbe essere in capo in linea di principio a chi ne trae benefici e dunque a partire dall'Europa (che già interviene) e dagli Stati, fino alle Regioni alle Province e ai Comuni, alle Associazioni di categoria, ecc; è fondamentale in questo senso l'individuazione degli attori del processo e dei loro ruoli per la compartecipazione alle spese.

**Internet è oggi il luogo principe per diffondere le informazioni** e la documentazione progettuale, nonché la palestra ideale per i confronti e i dibattiti: occorre dunque mantenere aggiornato un sito web per veicolare le informazioni, i commenti, le FAQ, le interviste, le risposte alle obiezioni ecc.; la comunicazione "certificata" è fondamentale in ogni fase procedurale; altrettanto utile è la costante diffusione di comunicati stampa, sul web e nelle agenzie, che permettono di diffondere notizie ufficiali agli organi d'informazione.

**E' opportuno diffondere periodicamente notizie sui lavori partecipativi** (ad esempio verbali sintetici delle riunioni, avanzamento degli studi e dei progetti, risultati progressivi delle diverse attività in campo ecc.) per informare e favorire la più ampia partecipazione dei cittadini e delle forze vive del territorio, utilizzando strumenti più agili, tempestivi, dai contenuti ineccepibili ma facilmente comprensibili al pubblico e validati – nel nostro caso – dalla Regione (ora è possibile, con i fondi della LR 4/2011).

**Fare riferimento alle Istituzioni democratiche** corrispondenti alla scala territoriale o d'area vasta dell'opera, (dunque non locale), come la Regione o la Provincia o forse lo stesso Stato.

**La garanzia di terzietà nella gestione dei dati ambientali di base** e di quelli raccolti durante le analisi e i monitoraggi rappresenta un ulteriore elemento di facilitazione nei processi decisionali, di valutazione e di accompagnamento ambientale di un progetto.

Le Agenzie ambientali, pur nella varietà di assetti organizzativi e di competenze tecniche presenti in ognuna, dovrebbero essere maggiormente valorizzate, al fine di offrire un servizio strutturato di gestione e comunicazione delle informazioni ambientali, grazie appunto alle caratteristiche di terzietà e indipendenza, a garanzia di tutti i soggetti interessati (pubblico, autorità competenti e proponenti).

## 2. ANALISI COSTI-BENEFICI

### *Inquadramento*

I processi di conoscenza e di valutazione che accompagnano nel tempo – con differenti metodologie e tecniche a seconda della fase in cui operano – le varie fasi di sviluppo (decisionale ed operativo) di una grande infrastruttura, sono codificati nelle procedure di Analisi costi-benefici (ACB) e vanno dalla valutazione delle opzioni nella fase della programmazione alle valutazioni delle specificità nelle fasi (a partire da una progettazione di fattibilità) nella sua puntuale configurazione fino al tema delle ricadute in ambito locale.

**L'ACB è prospettata in Italia solo quale componente della VIA** (Valutazione d'impatto ambientale), in base ad una procedura obbligatoria fissata dalla legislazione.

Nel progetto della Torino-Lione i promotori hanno ottemperato a tale obbligo nel giugno del 2010, con la consegna della VIA (con al suo interno un'ACB) accompagnata al progetto preliminare della tratta comune – parte italiana.

### **Il diverso approccio applicato alla Torino-Lione**

Nei mesi che hanno preceduto la presentazione del progetto preliminare, l'Osservatorio ha insediato un gruppo di lavoro specifico su questo tema, finalizzato a definire un insieme di prescrizioni per i promotori nella redazione dell'ACB, che per circa un anno ha accompagnato la redazione dell'ACB del progetto complessivo in territorio italiano (compresa quindi la tratta nazionale).

**L'obiettivo posto dall'Osservatorio è stato quello di verificare che l'ACB** – cui la prassi internazionale assegna il ruolo di elemento centrale dell'analisi della convenienza di un progetto finanziato con fondi pubblici – fosse realizzata secondo modalità condivise e comunque rispondenti allo stato dell'arte.

**Il risultato è un corpo di analisi articolato, con numerosi elementi innovativi** e valutazioni condivise dalla larga maggioranza dei componenti dell'Osservatorio, mentre gli elementi di non condivisione sono stati circoscritti e, come nella prassi dell'Osservatorio, documentati nel dettaglio.

**Lo strumento utilizzato per raggiungere questo obiettivo è un'azione parallela** di un gruppo di lavoro che funge da interfaccia con il promotore, orientandone l'attività mediante un monitoraggio dei metodi e dei processi seguiti e, in definitiva, un controllo della qualità dei risultati conseguiti (documentati nel Quaderno 8, di imminente diffusione).

**Complessivamente è stato raggiunto il duplice risultato** (alquanto raro in progetti di questo tipo) di disporre a livello pubblico di un'ACB articolata e completa in tutte le componenti del progetto, con rilievo e dettaglio superiore a quello standard delle ACB comprese nella VIA, e di acquisire un elaborato che non presenta il carattere di black box, ovvero di elaborazione della quale siano noti solo i risultati finali, ma di cui sia difficile ricostruire i processi fondanti.

**Questa ACB si segnala inoltre per avere studiato l'intero tracciato**, mentre negli anni precedenti, fino al 2005, non è stata redatta un'ACB completa tra Torino e Lione, nè è stato analizzato l'impatto dei cantieri, compiuto invece oggi in modo sistematico e omogeneo tra le diverse tratte, sia in termini positivi che negativi. Questo fattore ha determinato evidenti criticità nell'affermare la validità del progetto e nel proporre argomenti sufficientemente analitici a che contestava l'utilità dell'opera.

### *Linee propositive*

Le linee propositive riguardano due aspetti: a) le analisi costi benefici; b) le analisi territoriali, solo parzialmente riconducibili a schemi tradizionali di ACB ma assolutamente centrali per la valutazione degli interessi delle comunità coinvolte dal progetto e delle fasi (es. cantiere) maggiormente delicate per i territori.

### **Indicazioni generali**

**Tutte le fasi progettuali di un'infrastruttura dovrebbero basarsi su un'ACB**; sebbene il livello sia diverso a seconda della fase e l'oggetto può riguardare una macro-infrastruttura, un corridoio, uno o più tracciati, lo strumento dell'ACB appare insostituibile per la sua diffusione, sinteticità nei risultati e necessità da parte dei promotori (o degli analisti di progetti) di definire molti aspetti di importanza decisiva per gli stakeholder, compresa evidentemente la collettività che finanzia parte o la totalità dell'opera.

**In ogni fase, le ACB dovrebbero essere redatte da soggetti qualificati**, utilizzare metodologia consolidate e/o raccomandate da organi autorevoli e fatte oggetto di verifica da parte di organismi terzi forniti di un mandato di questo tipo; alcuni temi di dettaglio, qui solo abbozzati sono:

– data l'elevata discrezionalità nell'uso di strumenti e parametri insita nell'ACB, sarebbe opportuno che le metodologie utilizzate siano oggetto di formali raccomandazioni; si possono citare a questo proposito le istruzioni guida con valore mandatario pubblicate periodicamente dal governo francese pubblica e, con segno opposto, le eccellenti Linee guida per il calcolo delle esternalità nel settore

dei trasporti, realizzate dal Ministero delle infrastrutture per i progetti PON 2007-13 e mai rese di obbligatorio utilizzo; in alternativa, se si decidesse di abbandonare la strada delle linee guida nazionale, appare opportuno rendere obbligatorio il riferimento a quelle dell'Unione Europa (ad esempio quelle relative ai Fondi strutturali);

– sono presenti a vari livelli dell'Amministrazione nuclei di valutazione di progetti, nei quali operano risorse qualificate: la valutazione indipendente delle ACB rese note dai promotori potrebbe essere svolta da questi organismo, al livello territoriale di riferimento;

– le ACB dovrebbero essere tutte rese pubbliche contestualmente alla loro stesura, sia quelle che si dovesse rendere obbligatorie in ogni fase, svolte dai promotori o da altri soggetti, sia le verifiche “terze” di tali valutazioni; la pubblicazione dovrebbe comprendere anche una versione sintetica non strettamente tecnica.

**La sequenza delle operazioni alla base delle ACB** relative a infrastrutture di trasporto è, in sintesi e con alcune semplificazioni, la seguente:

– studio di traffico, inteso come rilevazione specifica di dati mediante una campagna o raccolta di dati esistenti da varie fonti;

– definizione e applicazione di un modello di traffico in base al quale viene stimata la domanda da parte di coloro che dovrebbero utilizzare l'infrastruttura (modello di varia complessità a seconda del progetto, dell'esistenza o meno di un pedaggio esplicito, del numero dei modi di trasporti considerati ecc.);

– estensione del traffico stimato all'inizio della fase di gestione dell'opera mediante previsione per un arco temporale in genere non inferiore a 20-30 anni;

– definizione e stima delle esternalità positive e negative derivanti dall'utilizzo dell'infrastruttura da parte dei vari gruppi di utenti risultanti dalle precedenti fasi di analisi;

– applicazione di un tasso di sconto e calcolo degli indicatori caratteristici di redditività del progetto (valore attuale netto, tasso di rendimento ecc.);

**Rispetto a queste fasi, appare opportuno superare alcune criticità:**

– le previsioni di traffico a livello di macro-aggregazione (ad esempio regione o area geografica), mediante le quali sono definiti gli scenari di sviluppo presentano ampi margini di discrezionalità: appare opportuno che questi macro-dati siano elaborati e pubblicati da organismi di riconosciuta competenza e autorevolezza (es. ISTAT, Banca d'Italia) e che tutti coloro che redigono ACB siano tenuti all'utilizzo di questi dati ufficiali di stima; nonostante sia evidente e giustificata la discrezionalità nell'impostazione del modello di traffico, l'adozione di scenari unitari renderebbe meno cogente il rischio, ben noto alla letteratura, di optimism bias da parte dei promotori;

– nei grandi progetti di infrastrutture di trasporto, e in particolare nei progetti ferroviari, uno dei temi cruciali nell'analisi degli effetti diretti riguarda le modalità secondo le quali stimare gli effetti del trasferimento di utenti e/o veicoli da un modo ad un altro di trasporto: dato che le metodologie in questo campo non sono

uniformi e dato che sia nella stessa letteratura che nella prassi operativa di organismi internazionali sussistono posizioni diverse, appare opportuno che si pervenga ad uno sforzo di interpretazione delle diverse posizioni e si assumano su questo tema (riconducibile in generale alla stima del surplus del consumatore per utenti già esistenti che si spostano da un modo all'altro) delle linee guida unitarie, ove necessario basate su un consensus da ricercare a livello internazionale;

– stante la discrezionalità nel calcolo delle esternalità, appare opportuna – come sopra richiamato – la periodica pubblicazione da parte di un'autorevole fonte (o l'adozione di fonti esterne, ma in forma ufficiale) di criteri e linee guida, che verrebbero aggiornate quando necessario;

– oltre ai criteri ai fini dell'inclusione o meno di famiglie di esternalità, appare opportuno che i parametri di base siano oggetto di pubblicazione ufficiale (es. il valore del tempo dei diversi operatori, il valore della merce, il valore del CO<sub>2</sub>, ecc.), come avviene in molti paesi europei;

– da ultimo, dato che il tasso di sconto ed il numero di anni nei quali è condotta l'analisi hanno un valore rilevante ai fini della determinazione del segno del valore aggiunto del progetto (e quindi, prescindendo da altre considerazioni, della decisione se finanziarlo o meno), è auspicabile che anche essi siano oggetto di scelte ufficiali a livello nazionale (o regionale, ove ritenuto opportuno), con relativa obbligatorietà di adozione

### **Attività importanti in fase di impostazione del progetto**

È noto che le ACB hanno finalità diverse e si basano su strumenti in parte diversi, a seconda della fase decisionale o valutativa nella quale si trova il progetto; sotto un profilo generale, nelle fasi preliminari dell'opera, è opportuno siano recuperate alcune attività, di eccezionale importanza in fase di impostazione del progetto (e verifica della rigettabilità o meno):

– valutazione dettagliata dell'opzione zero nella costruzione dell'ACB, cioè una reale prospettazione di vantaggi e svantaggi del mantenimento della situazione senza la nuova infrastruttura, ma considerando tutte le migliorie tese a utilizzare meglio l'infrastruttura esistente, dove possibile;

– valutazione comparativa tra diversi progetti in termini di indicatori di ACB (o di Analisi Multi Criteria, a seconda del contesto), anche ai fini di una gerarchizzazione dei progetti in base, tra gli altri, a criteri di creazione di valore aggiunto per la collettività;

– analisi di un progetto per lotti funzionali e per fasi, utilizzando al meglio lo strumento del fasaggio, inteso come piano di realizzazione di diverse parti del progetto man mano che questo sia giustificato dall'evoluzione della domanda;

– costruzione dalla matrice Effetti/Attori, che permette, come sopra osservato, di scindere la formazione del valore aggiunto totale del progetto nelle diverse fasi e componenti del progetto, ciascuna con il proprio segno positivo o negativo e

ciascuna riferita ai principali stakeholder del progetto (costruttori, gestori, utenti, collettività, territori coinvolti ecc.);

– costruzione dell'analisi di impatto, tendenti a quantificare i micro-effetti, evidentemente su scala territoriale più ridotta rispetto a costi e benefici dell'intero progetto, dei cantieri sui territori (e degli effetti dei cantieri che mantengono un carattere duraturo nel tempo a seguito dell'esplicazione di effetti moltiplicativi).

## **Eliminazione dell'ACB dalla VIA**

Appare opportuno che i grandi progetti infrastrutturali (quel limitato numero oggetto di programmazione nazionale e dell'adozione delle procedure raccomandate in questo documento) siano assoggettati, in una fase progettuale già definita, a un'ACB completa e rispondente a un livello di analisi molto approfondito.

Posto che ogni fasi progettuale dovrebbe avere un'ACB al livello pertinente, come già sottolineato, questa ACB dovrebbe essere la più importante, redatta sulla base del progetto preliminare o definitivo, ovvero all'atto della definizione dettagliata del progetto stesso.

Questa ACB dovrebbe essere eliminata dalla VIA (nella quale è oggi inglobata al livello di progettazione preliminare e prima della Conferenza dei Servizi) e resa autonoma; oggi l'ACB compresa nella VIA è spesso poco dettagliata, molto discrezionale e poco valutata con strumenti propri dell'analisi economica.

L'ACB eliminata dalla VIA dovrebbe essere oggetto di valutazione vincolante assimilabile a quella oggi effettuata dalla Commissione nazionale VIA in seno al ministero dell'Ambiente; il soggetto valutatore potrebbe essere il Nucleo di valutazione degli investimenti, che opera a livello nazionale o un organismo di pari rilevanza, quindi non un organismo da creare ad hoc.

## **Analisi degli effetti positivi attivabili sul territorio**

L'esperienza della Démarche Grand Chantier, e la proposta di adozione di una legge quadro ispirata alla legge della Regione Piemonte 4/2011, dovrebbe rendere obbligatorie analisi di progetto per quanto riguarda gli effetti positivi attivabili sul territorio, in particolare:

– gli effetti che teoricamente possono svilupparsi e determinare dinamiche che inneschino processi di coinvolgimento del sistema locale;

– le azioni concrete che intende attivare il promotore (o gli enti territoriali locali, o il soggetto coordinatore delle azioni tipo Démarche), oltre agli strumenti, gli effetti attesi, le modalità di finanziamento di queste operazioni di facilitazione rispetto ad effetti auspicati dal territorio in associazione alla realizzazione dell'opera.