

# **Contributi all'approccio decisionale alle grandi opere**

Spunti di analisi e discussione  
in un ottica operativa sulla base  
dell'esperienza dell'Osservatorio

## **Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione**

istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1 marzo 2006 con la decisione assunta dal "Tavolo istituzionale di Palazzo Chigi" del 10 dicembre 2005, confermato nel corso della riunione del "Tavolo istituzionale di Palazzo Chigi" del 29 giugno 2006. E' la sede tecnica di confronto di tutte le istanze interessate, con l'analisi delle criticità e l'istruzione di soluzioni per i decisori politico-istituzionali. E' presieduto dal Commissario Straordinario del Governo ed è composto dai rappresentanti dei Ministeri (Infrastrutture, Trasporti, Interno, Ambiente e Tutela del Territorio e del Mare, Salute, Commercio Internazionale e Politiche Europee), della Regione Piemonte, della Provincia e del Comune di Torino, degli altri Enti locali interessati (Valle di Susa, Area metropolitana), da un rappresentante della Delegazione italiana della Commissione intergovernativa italo-francese per la nuova linea ferroviaria Torino-Lione (CIG) e dai rappresentanti di RFI ed LTF. L'Osservatorio è diventato operativo dal 12 dicembre 2006, a seguito della riunione del "Tavolo istituzionale" del 9 novembre 2006 e della riunione di concertazione con i Sindaci della Valle di Susa del 23 novembre 2006. La composizione dei membri dell'Osservatorio è stata ridefinita con DPCM del 19 gennaio 2010. Dal suo insediamento l'Osservatorio si riunisce presso la Prefettura di Torino, di norma ogni settimana.



**Osservatorio**  
collegamento ferroviario Torino-Lione

# QUADRO

## **Contributi all'approccio decisionale alle grandi opere**

Spunti di analisi  
e discussione in un'ottica  
operativa sulla base  
dell'esperienza  
dell'Osservatorio

## **Mario Virano Presidente dell'Osservatorio**

Nominato Commissario straordinario di Governo con decreto del Presidente della Repubblica del 16 agosto 2006 e confermato con successivi decreti del Presidente della Repubblica del 2 agosto 2007, 10 luglio 2008, 20 gennaio 2009, 12 luglio 2010 (DPCM), 19 gennaio 2011 e 13 gennaio 2014

**Vice-Presidenti:** Paolo Foietta, nominato con decreto del Commissario straordinario del Governo del 10 luglio 2013 e Osvaldo Napoli, nominato con decreto del Commissario straordinario del Governo del 2 agosto 2013.

## **Struttura a supporto al Commissario di Governo per l'asse ferroviario Torino-Lione**

Anna Licoccia, Dirigente della Struttura

### **Sede di Roma**

Anna Maria Ventricelli (Funzionario), Adriano Facco, Giuseppe Pisano, Mario Randazzo

### **Sede di Torino**

Gabriella Poletto (Responsabile), Elena Bruno, Renato Cozzone, Stefano Ravizza, Barbara Celsa Serra

Membri dell'Osservatorio in rappresentanza dei territori che hanno partecipato alle riunioni di preparazione del documento (gennaio-aprile 2012) e ne hanno condiviso il contenuto:

Regione Piemonte: Aldo Manto, Andrea Valente Arnaldi

Provincia di Torino: Paolo Foietta, Giannicola Marengo

Comune di Torino: Carlo Alberto Barbieri, Roberto Bertasio

Comune di Chiomonte: Michele Ruffino

Comune di Orbassano: Walter Martino

Comune di Sant'Antonino di Susa: Andrea Debernardi

Comune di Susa: Pier Carlo Sibille

Comuni dell'Adduzione Ovest: Alberto Ballarini, Fabio Minucci

Comuni dell'Alta Val di Susa: Alberto Ballarini

Comuni della Bassa Val di Susa (Meana, Condove, Borgone di Susa):  
Oliviero Baccelli

Comuni della Gronda Nord: Antonio Camillo

Comuni della Gronda Ovest: Maria Sorbo

Comuni della Val Sangone: Calogero Gravina

Partecipanti alle riunioni dell'**Osservatorio** in qualità di invitati permanenti che hanno contribuito alla discussione (gennaio-aprile 2012):

Giovanni Nigro e Cesare Paonessa, Agenzia Mobilità Metropolitana

Paola Balocco e Silvano Ravera, ARPA

Michele Pantaleo, Gruppo di progettazione TSE3

Paolo Picco e Manuela Rocca, Provincia di Torino

Andrea Carpi, Enzo Gino e Stefano Rigatelli, Regione Piemonte

Esperti dell'**Osservatorio** in staff al Commissario:

Franco Berlanda, Fabrizio Bonomo, Fabio Pasquali,

Mario Villa

I **Quaderni dell'Osservatorio** sono progettati e realizzati dal 2007 da Fabrizio **Bonomo**, consulente editoriale dell'Osservatorio sul collegamento ferroviario Torino-Lione

## Quaderno n. 9

### Realizzazione Editoriale

Presidenza del Consiglio, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, coordinamento di Franco **Bonsignori**

### Grafica

Mario **Cerquetani**

### Stampa

EuroLit s.r.l. - Roma

### Prima edizione

Gennaio 2015

### Copyright

L'utilizzo di testi, tavole e tabelle è libero, a condizione di citare la fonte

La pubblicazione è stata coordinata da Fabio **Pasquali**, che ha curato e supportato la stesura dei testi principali e l'assetto generale dei contenuti

## Riunioni dedicate all'esperienza dell'Osservatorio e ai contributi all'approccio decisionale alle grandi opere

### 18 gennaio 2012

Avvio della discussione sul tema all'interno dell'Osservatorio e distribuzione del documento preliminare di Mario **Virano** con allegata la lettera del Ministro delle Infrastrutture e trasporti e dello sviluppo economico Corrado **Passera**

### 25 gennaio 2012

Prosecuzione della discussione all'interno dell'Osservatorio

### 1 febbraio 2012

Prosecuzione della discussione all'interno dell'Osservatorio e presentazione di documenti da parte di rappresentanti dei territori

### 8 febbraio 2012

Illustrazione all'Osservatorio delle normative francesi in materia, con presentazione da parte di Alain **Chabert** (LTF) dell'esperienza del Débat Public in Francia e delle procedure di dialogo strutturato che hanno accompagnato la NLTL dal lato Francia. Discussione del tema con i Sindaci in rappresentanza delle 33 Amministrazioni comunali presenti in Osservatorio, con la partecipazione del Presidente della Provincia Antonio **Saitta** e dell'Assessore regionale ai trasporti Barbara **Bonino**

*Circolazione della prima bozza del documento*

### 16 febbraio 2012

Incontro presso l'Osservatorio con gli esperti internazionali Jean-Michel **Fourniau** (Piattaforma interdisciplinare Inrets "Partecipazione del pubblico ai processi decisionali e ricerca trasporti"), David **Laws** (Università di Amsterdam), Iolanda **Romano** (fondatrice e presidente di "Avventura Urbana"), Marianella **Sclavi** (Responsabile dell'Area "Gestione dei Conflitti" del Master "Mediatori dei Conflitti" Operatori di Pace internazionali" Università di Bologna e Bolzano), Mao **Valpiana**, presidente del Movimento Nonviolento Nazionale, testimone dell'esperienza Dal Molin a Vicenza

### 14 marzo 2012

Incontro presso l'Osservatorio con gli esperti Luigi **Bobbio** (Università di Torino), Iolanda **Romano** e Marianella **Sclavi**

*Circolazione della seconda bozza del documento*

### 4 aprile 2012

Discussione ed approvazione da parte dell'Osservatorio dei documenti finali, alla presenza degli esperti Luigi **Bobbio** e Marianella **Sclavi**



# INDICE

9	<b>Introduzione</b>
11	<b>Inquadramento</b>
13	Traccia di inquadramento per la discussione dell'Osservatorio - M. Virano
19	Lettera del Ministro delle infrastrutture e trasporti e dello sviluppo economico del 19.12.2011
23	<b>Risultanze condivise emerse dal confronto</b>
25	1. Premessa: l'iter del lavoro di discussione
29	2. Proposte dell'Osservatorio per le diverse fasi del progetto
47	3. Tre proposte operative per il confronto pubblico
51	<b>Audizioni e discussioni</b>
53	Illustrazione di A. Chabert delle normative francesi in materia di dibattito pubblico e incontro con i sindaci dei territori interessati, presenti il Presidente della Provincia di Torino e l'Assessore della Regione Piemonte ai Trasporti
60	Incontro con gli esperti nazionali e internazionali J. M. Fourniau, W. Laws, L. Bobbio, I. Romano e M. Sclavi
78	Prima discussione in seno all'Osservatorio sullo svolgimento del tema con gli esperti nazionali
85	Elaborazione del documento finale in seno all'Osservatorio con la partecipazione degli esperti nazionali
91	<b>Presentazioni</b>
93	A. Chabert: Procedure di concertazione per i grandi progetti e procedure di pubblica utilità in Francia
109	D. Laws: Beyond Nimby
129	I. Romano: Il Débat Public in Francia
137	M. Sclavi: Il confronto creativo
145	M. Valpiana: Dal Molin, da base militare a Parco della Pace
159	<b>Contributi di componenti dell'Osservatorio</b>
161	Amministrazione comunale di Chiomonte
167	Amministrazione comunale di Condove
173	Equipe di architettura e paesaggio a supporto di LTF per la progettazione della NLTL
179	ARPA Piemonte
183	A. Ballarini, rappresentante "Adduzione Ovest"
193	C.A. Barbieri, rappresentante Comune Torino
199	A. Debernardi, rappresentante Comune Sant' Antonino
207	F. Minucci, rappresentante comuni "Adduzione Ovest"
213	F. Pasquali, staff del Presidente dell'Osservatorio
233	M. Sorbo, rappresentante Conferenza Comuni "Gronda Ovest" di Torino
239	M. Villa, staff del Presidente dell'Osservatorio





# INTRODUZIONE

Ormai da molti anni si registra in Italia una forte attenzione rispetto al tema della realizzazione delle infrastrutture. Dapprincipio il dibattito si è concentrato solo sulle grandi infrastrutture, poi via via le tematiche hanno riguardato anche opere di diverso taglio e scala territoriale, fino a comprendere il quadro complessivo delle realizzazioni infrastrutturali in Italia nell'ambito di trasporti, *utilities*, telecomunicazioni, ciclo dell'energia e dei rifiuti. Gli aspetti del problema su cui si è maggiormente concentrata l'attenzione sono due. In primo luogo il tema dell'accelerazione e della "certezza" dell'iter della vita del progetto, in un quadro che vede nel nostro Paese sia criticità endemiche che continui interventi legislativi, che non sembrano tuttavia produrre gli effetti sperati; in senso più ampio, questo riporta al tema del rapporto tra il progetto di una infrastruttura e il quadro delle strategie di riferimento, dei decisori abilitati, delle procedure nelle diverse fasi, delle valutazioni, degli strumenti a supporto delle decisioni e dell'efficienza generale di questo processo. Il secondo aspetto su cui si è concentrato l'interesse riporta alla disponibilità di risorse finanziarie, al ruolo dello Stato e di altri soggetti pubblici o sovranazionali nel reperimento dei fondi o nell'attivazione di forme di partenariato pubblico privato e all'adeguatezza di questa spesa rispetto alle esigenze e ai ritardi che l'Italia ha accumulato negli anni nella dotazione infrastrutturale.

In questo quadro generale, è rimasto invece per lo più sullo sfondo l'aspetto del confronto democratico tra *stakeholder* nelle diverse fasi del progetto e quello del rapporto tra infrastruttura e territorio, comprendendo in tale ambito non solo l'ascolto e il dialogo tra i diversi attori nelle varie fasi del progetto, ma anche la *governance* delle scelte di soluzioni in grado di migliorare un progetto e di favorire la sua capacità di produrre gli effetti positivi per i quali è stata proposta o decisa la sua realizzazione.

L'Osservatorio tecnico per il collegamento ferroviario Torino Lione ("Osservatorio") rappresenta un'esperienza particolare, per certi aspetti unica, nel panorama delle infrastrutture italiane e nel dibattito su questi temi sopra richiamato. Nato alla fine del 2005 (ed operativo circa un anno dopo) per superare una fase di tensione tra promotori, cittadini e istituzioni, sviluppatasi intorno ad un progetto di rilevanza nazionale ed europea, l'Osservatorio ha accompagnato in quasi otto anni di vita e 232 riunioni gli snodi del progetto della nuova linea ferroviaria tra Torino e Lione. Nonostante si sia registrato e si registri tuttora il dissenso di una parte di popolazione e di amministratori nei confronti del progetto e nonostante tale dissenso si sia tradotto in alcuni casi anche nella decisione di non partecipare con i propri tecnici ai lavori dell'Osservatorio, quest'ultimo non ha mai cessato di svolgere il ruolo di collegamento permanente tra istituzioni e territori interessati e di mantenere validità e rappresentatività nel corso del tempo, accompagnando tuttora con attività diverse le varie fasi del progetto.

Partendo dai diversi aspetti di questa esperienza, all'inizio del 2012 il Ministro delle Infrastrutture e trasporti e delle attività produttive, Corrado Passera, ha proposto all'Osservatorio di riflettere sulla sua esperienza, sia per gli aspetti di trattazione di diversi profili tecnici nella vita di un progetto complesso, sia per la valenza di confronto su posizioni diverse, anche conflittuali, tra portatori di interessi; la richiesta si inquadrava nella prospettiva che l'Osservatorio sottoponesse al Governo una riflessione su possibili strumenti tesi ad intervenire su alcune tipiche criticità presenti in Italia nella filiera delle infrastrutture e delle opere pubbliche. Da questa istanza è nata un'esperienza che si è sviluppata in nove riunioni dell'Osservatorio e nell'arco di circa tre mesi, tra gennaio e marzo 2012, e che ha coinvolto insieme ai rappresentanti e ai tecnici dei territori membri permanenti della struttura – tutti con esperienza specifica nelle infra-

strutture, nei rapporti con le diverse scale del territorio e nel dialogo tra attori in gioco - anche esperti nazionali e internazionali di dialogo concertato, di dibattito pubblico, di facilitazione e strutturazione di processi di miglioramento dei progetti attraverso diverse fasi di partecipazione.

Questo Quaderno n. 9, che documenta come gli otto precedenti una fase di attività dell'Osservatorio che si ritiene di interesse generale per chi opera nel campo delle infrastrutture in Italia, descrive il processo di analisi, discussione e sintesi che ha portato alla formulazione di contributi all'approccio decisionale alle grandi opere in un'ottica operativa e basata su un'esperienza diretta di gestione di criticità. A quasi tre anni dalla conclusione del lavoro qui presentato, il tema risulta tuttora aperto in Italia, così come i possibili strumenti e gli interventi in ambito legislativo, regolatorio e procedurale riferiti alla filiera delle opere infrastrutturali. In questa ottica, il documento vuole offrire un contributo al dibattito generale cui ci si riferiva in apertura, che continua a produrre proposte di legge, documenti e riflessioni: è solo moltiplicando le occasioni di discussione e confronto che si può pensare di introdurre delle migliorie nelle procedure di avvio, sviluppo e valutazione dei progetti delle infrastrutture complesse, in rapporto alle esigenze del territorio e con l'accordo e l'apporto dei portatori di interessi e dei territori interessati.

*Mario Virano*

# QUADRENNI

**Osservatorio**  
collegamento ferroviario Torino-Lione

## **Inquadramento**



# Traccia di inquadramento per la discussione dell'Osservatorio finalizzato ad elaborare indicazioni e suggerimenti in risposta al Ministro

Mario Virano

## 1. Premessa

Come noto in data 19 dicembre 2011 il Ministro dello Sviluppo Economico e delle Infrastrutture ha rivolto all'Osservatorio, con lettera indirizzata al suo Presidente (allegato 1), 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.

L'Osservatorio ha unanimemente apprezzato questo invito del Ministro ritenendolo un riconoscimento del lavoro svolto ed individuando in questa opportunità il possibile coronamento di un'inedita esperienza collettiva che può diventare patrimonio nazionale.

## 2. Bozza di Programma di attività

Come anticipato nella riunione dell'11 gennaio u.s. come primo programma di attività si propone quanto segue:

- anzitutto sviluppare (prevedibilmente in due sedute di lavoro) i temi oggetto della lettera del Ministro, partendo anzitutto da una discussione "interna" fra i membri dell'Osservatorio con una riflessione critica dell'esperienza fin qui svolta a partire dal 12 dicembre 2006;
- successivamente (a inizio febbraio) si può prevedere di allargare il 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);
- si può altresì ritenere opportuno promuovere un confronto (se e quando le condizioni di contesto lo permetteranno) anche con le Amministrazioni "No TAV" in modo da poter tener conto delle posizioni più radicali;
- al fine di evitare una lettura eccessivamente autoreferenziale dell'esperienza dell'Osservatorio a metà febbraio (mercoledì 15 o giovedì 16) si può ipotizzare un confronto allargato con esperti nazionali e internazionali portatori di altre significative esperienze in materia di gestione dei conflitti sociali;
- da ultimo può essere opportuno acquisire il punto di vista di esperti di diritto in ordine alla gestione delle situazioni conflittuali che permangano anche dopo aver esperito tutte le iniziative di confronto e la ricerca delle possibili intese con le comunità locali ed i portatori di interesse.

## 3. Primo schema delle tematiche da affrontare.

Il complesso delle questioni su cui fornire al Governo elementi di riflessione utili per migliorare l'approccio al rapporto tra infrastrutture e territori richiede un'articolazione per fasi ed argomenti; al mero scopo di promuovere l'avvio della discussione si suggerisce un primo schema:

- fase di programmazione strategica: 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; occorre pertanto non solo che il Paese si doti di un piano di obiettivi strategici di lungo periodo, ma è essenziale che questo piano sia reso noto in modo efficace e sia costantemente ribadito nella sua validità istituzionale ad ogni passaggio congiunturale che parrebbe metterlo in discussione. Gli eventuali mutamenti di strategia debbono essere esaurientemente motivati e non causati esclusivamente da oscillazioni politiche nei risultati elettorali. Le definizioni di tali invarianti di lungo periodo per quanto riguarda le principali infrastrutture del Paese (in un quadro di respiro europeo) devono essere motivate in modo convincente dal punto di vista geo-politico e del rapporto Costi Benefici corrispondente. In tal caso l'analisi Costi Benefici è strumento che aiuta a supportare le decisioni fornendo elementi valutativi per scelte fra opzioni diverse. Per massimizzare l'attendibilità di tali valutazioni occorre garantire, lungo tutto l'iter progettuale, un'adeguata integrazione dell'Analisi Costi Benefici con le valutazioni ambientali nelle decisioni strategiche in quanto prerequisito fondamentale per promuovere lo sviluppo sostenibile. Con riferimento alla valutazione di impatto, inoltre, le grandi opere ricadono in un ambito normativo che si colloca in posizione intermedia tra due diverse procedure: la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), applicata a progetti, e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), applicata invece a piani e programmi. Partendo da questo presupposto occorre, fin dall'inizio del processo, individuare un'adeguata strategia di integrazione degli interventi sia con riferimento ai disposti legislativi e normativi, sia per quanto attiene competenze e ricadute ambientali, in quanto interessano in modo trasversale diverse realtà nazionali e internazionali. In quest'ottica le macro opzioni infrastrutturali hanno una rilevanza comparabile con le scelte di fondo in termini di politica estera. Per tale motivo è opportuno che l'azione si incentri sul principio di sussidiarietà secondo il quale il governo centrale deve assolvere ad un ruolo complesso e decisivo quale ente che presiede ai rapporti con gli stati confinanti, alla regolamentazione, programmazione e indirizzo, per garantire un efficiente processo di governance nella fase progettuale, facendosi carico (soprattutto nella fase iniziale) di due funzioni strategiche:

- definire criteri per l'individuazione degli ambiti locali entro i quali sviluppare processi di *governance* da individuare con metodi diversificati in ragione dei caratteri strutturali del territorio interessato, delle azioni in progetto e dei loro prevedibili effetti;
- operare come diffusore dell'informazione, utilizzando tutti gli strumenti che sono in grado di accrescere, in tutti i soggetti, la conoscenza del territorio interessato e del contesto.

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

- la partecipazione e la condivisione delle scelte, finalizzata alla responsabilizzazione di tutti i soggetti pubblici coinvolti nel processo decisionale;
- la comunicazione, finalizzata alla formazione e all'orientamento del consenso, rispetto al complesso delle problematiche affrontate;
- 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, ad 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.

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 l'affievolirsi del suo respiro continentale (Corridoio 5, Progetto Prioritario PP6) ne ha favorito una lettura localistica con il conseguente cambiamento d'ottica nella valutazione di tutti i suoi parametri.

- fase di individuazione dell'infrastruttura: il riconoscimento della irriducibile 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 dall'etica dell'editto, del divieto e del vincolo a quella del confronto esplicito, dell'intesa, della corresponsabilizzazione tra i diversi soggetti a vario titolo coinvolti. In questo contesto occorre sottolineare che i grandi progetti infrastrutturali, pur rispondendo a logiche settoriali e interessi sovralocali possono diventare risorse per lo sviluppo a scala locale<sup>1</sup> se inseriti in un processo decisionale in cui intervengano soggetti appartenenti a più livelli della gerarchia territoriale, da quello strettamente locale fino all'UE, uscendo da una logica puramente trasportistico - funzionale e considerando la grande infrastruttura in progetto come opera territoriale da gestire privilegiando logiche di concertazione interistituzionale degli interventi e, in generale, di *governance*. Quando si comincia 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'iniziativa in cui emergono e via via prendono forma le ragioni, le critiche, le opzioni e le opposizioni. 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. Questa fase di confronto aperto non può essere direttamente gestita dal promotore ma deve essere posta in capo ad un soggetto con significativi connotati di terzietà. Tale ricognizione delle posizioni in campo deve avvenire in tempi certi e secondo procedure idonee a far esprimere quanti ne hanno titolo. 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 ad una complessa struttura straordinaria (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.). E' difficile ritenere che questa impalcatura "barocca" possa essere proposta *tout court* come modello generalizzato; ciò che è ipotizzabile è estrapolare gli elementi chiave positivi suggerendone una reinterpretazione meno "eccezionale" riconducibile all'ordinarietà.
- fase della progettazione: l'esperienza dell'Osservatorio insegna che non può valere un modello che affidi la relazione "opera-territorio" esclusivamente alla fase propedeutica del progetto (input) e alla fase finale della sua approvazione (Osservazioni, Conferenza dei Servizi, ecc.); il rapporto tra le esigenze dell'infrastruttura e quelle del territorio (e delle sue comunità locali) deve essere una interazione continua che permea l'intero processo progettuale. Si impone uno stile di governo del progetto palese e trasparente fondato su regole chiare e certe, volte ad individuare quelle soluzioni che possano soddisfare, nella misura massima possibile, tutte le parti in causa con vantaggi reciproci, senza in-

<sup>1</sup> Vedi in merito, nell'esperienza della Torino - Lione, il "Piano strategico per il territorio interessato dalla direttrice ferroviaria Torino - Lione" della Provincia di Torino e quanto alla LR n. 4/2011 "Promozione di interventi a favore dei territori interessati dalla realizzazione di grandi infrastrutture. Cantieri - Sviluppo - Territorio".

frangere le regole e violare diritti stabiliti. Presupposti che hanno spinto l'Osservatorio ad una profonda rivisitazione del processo progettuale che trova i suoi punti di riferimento in un insieme di esigenze:

- trasformazione del progetto da insieme di obblighi e divieti per i soggetti di livello inferiore a momento di confronto aperto tra i diversi soggetti interessati per garantire la soluzione negoziale dei conflitti;
- adozione di azioni atte a garantire la massima circolazione delle informazioni relative all'evoluzione della situazione del territorio ed ai processi di trasformazione in corso o previsti;
- adozione di procedure esplicite di valutazione, atte a mettere in luce le poste in gioco e a rendere confrontabili gli esiti attesi dalle rispettive scelte.

Il coinvolgimento e la partecipazione dei vari portatori di interesse nella definizione di politiche, programmi, soluzioni appropriate e possibilmente condivise su problematiche ambientali, sociali ed economiche costituiscono il necessario presupposto per favorire consapevolezza, dialogo, approfondimento, apprendimento, corresponsabilità e coinvolgimento nei processi decisionali sul territorio.

In questo caso le specifiche progettuali elaborate dall'Osservatorio e l'intera sua attività di *governance* costituiscono probabilmente l'esperienza più matura direttamente trasferibile a livello nazionale. Restano probabilmente da definire meglio gli ambiti e le potestà di intervento sull'esistente in relazione al nuovo che si prevede di realizzare dando maggior dignità alle fasi di transizione in relazione allo sviluppo del progetto e delle opere. In quest'ottica il risultato più significativo dell'Osservatorio è probabilmente lo studio del Fasaggio che è stato validato a livello internazionale dalla Commissione Intergovernativa e dal Trattato Internazionale di cui è in corso il processo approvativo attivato dalla CIG del 20 dicembre u.s. Resta tuttavia auspicabile un'estensione del concetto di fasaggio non solo come ottimizzazione *ex post* di un progetto già definito ma come possibile chiave interpretativa del progetto stesso nel suo farsi.

- fase della realizzazione: 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 richiesta di "compensazioni" intese come remunerazioni per disagi e danni subiti (o paventati). La necessità di perseguire il tema del valore aggiunto per i territori è stata una costante del lavoro dell'Osservatorio che ha cercato di mutuare, ad esempio dall'esperienza francese della *Démarche Grand Chantier*, suggerimenti utili anche per il contesto italiano. La legge 4/2011 della Regione Piemonte ed il Piano Strategico della Provincia sono due concreti esempi di tale sforzo concorde sviluppato con i grandi enti territoriali. E' ragionevole ipotizzare un suggerimento a livello nazionale per generalizzare questi strumenti definendone in modo razionale il finanziamento in termini di quantità e modalità di erogazione.
- infine due questioni di ordine generale che si pongono a partire dall'esperienza dell'Osservatorio (traguardando anche altri casi affini alla Torino-Lione): la prima riguarda il tema delle Analisi Costi Benefici intese come processi di conoscenza e di valutazione che accompagnano nel tempo le varie fasi di sviluppo (decisionale ed operativo) di una grande infrastruttura; dalla valutazione delle opzioni nella fase della programmazione alle valutazioni delle specificità nelle fasi della sua puntuale configurazione fino al tema delle ricadute in ambito locale; la seconda riguarda il tema della comunicazione e delle risorse ad essa dedicate: 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 infatti è di difficile imputazione il relativo budget ed



appare problematico il soggetto considerato titolare della comunicazione stessa. Una riflessione di ampio respiro su questi due temi alla luce, nel primo caso, dell'approfondita esperienza dell'Osservatorio in materia di ACB e, nel secondo caso, a partire dall'evidente limite comunicativo in cui si è dovuto operare pur con la rilevante e positiva eccezione dei "Quaderni dell'Osservatorio" che rappresentano un rilevante patrimonio culturale che la vicenda Torino-Lione consegna alla più generale cultura delle infrastrutture in Italia.

Se il lavoro tra i componenti (tecnici) dell'Osservatorio si è sviluppato, nel tempo, in coerenza con i principi messi in evidenza occorre sottolineare due significativi limiti (politici) con i quali ha dovuto misurarsi: una governance non correttamente praticata nella IV fase dei lavori ed un'informazione non all'altezza delle esigenze.

Con riferimento alla governance va messo in evidenza che fino alla III fase di lavoro tutti i soggetti hanno attivamente contribuito ai lavori, dai Ministeri coinvolti che hanno sempre partecipato alle diverse sedute dell'Osservatorio, ai comuni i cui sindaci venivano convocati mensilmente per un confronto, a livello politico, sull'avanzamento dei lavori con i vari soggetti coinvolti. Nella IV fase i Ministeri sono stati scarsamente presenti ed i Comuni sono stati raramente convocati. Due fattori che hanno limitato e condizionato significativamente la governance del progetto. Un altro limite rilevante è l'indisponibilità dei soggetti incaricati del progetto a rendere conto ai comuni direttamente coinvolti dal passaggio della linea ferroviaria.

Con riferimento all'informazione va rilevata, per uno scarso impegno degli enti responsabili, una scarsa utilizzazione dei vari mezzi disponibili (da internet alla stampa, all'informazione diretta) creando le condizioni per una 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.



## Lettera del Ministro delle infrastrutture e trasporti e dello sviluppo economico del 19.12.2011



*Il Ministro  
delle Infrastrutture e dei Trasporti*  
Prot. 45761  
del 19.12.2011

*Caro Virano*

tra i primi dossier esaminati dal Governo all'atto del suo insediamento (ed in particolare dal mio Ministero) c'è sicuramente quello della Torino-Lione per la rilevanza dell'opera, per le criticità che ne hanno accompagnato lo sviluppo attuativo e per l'importanza internazionale di tale infrastruttura nel quadro della programmazione europea e nelle relazioni bilaterali tra Italia e Francia.

L'approfondito esame di tale dossier ha messo in evidenza il fondamentale lavoro svolto in questi anni dall'Osservatorio da Lei presieduto che, con spirito innovativo, ha affrontato sia le questioni poste dalla Comunità Locali che, su mandato del Tavolo Istituzionale di Palazzo Chigi, i temi della Progettazione Preliminare della Parte Comune e della Parte Nazionale della nuova linea. Questa attività di "governance" ha consentito di completare l'iter approvativo della tratta italiana della Parte Comune, nel rispetto del calendario europeo, nonché di avviare le relative procedure approvative anche per la Parte Nazionale.

Le attività svolte dall'Osservatorio hanno trovato apprezzamento non solo da parte dei vari organi nazionali competenti, ma anche della Commissione Intergovernativa italo-francese e del Coordinatore europeo Jan Laurens Brinkhorst che ne hanno dato pubblico riconoscimento in molteplici sedi internazionali.

Analoghi apprezzamenti sono stati costantemente espressi anche dalla Regione Piemonte, dalla Provincia e dalla Città di Torino.

---

Arch. Mario Virano  
Presidente dell'Osservatorio  
per l'Asse Ferroviario  
Torino-Lione  
Via Po, 1 - 10124 TORINO



Il quadro delle Comunità Locali è risultato ovviamente più complesso con posizioni differenziate sul territorio: accanto a quelle rimaste pregiudizialmente contrarie all'opera, sono via via emerse le posizioni delle Amministrazioni che hanno scelto la strada del dialogo e del confronto di merito.

E' superfluo ribadire che il Governo continuerà a garantire il rispetto della legalità con tutti gli strumenti atti a contrastare quanti ritengono di porsi sul terreno dell'illegalità e della violenza.

Tra le varie attività svolte dall'Osservatorio ho avuto modo di apprezzare anche le due più recenti iniziative del "Fasaggio" e dell'"Analisi Costi Benefici" (ACB); la prima ha consentito di selezionare gli interventi essenziali per determinare il salto di qualità del collegamento trasformando una linea di montagna in linea di pianura (con il "Tunnel di Base" e il nodo di Susa con relativa stazione internazionale). Il dimensionamento finanziario tiene così conto della crisi che l'Europa sta attraversando e la graduazione degli interventi riprende suggerimenti del progetto "FARE" sgravando la Bassa Valle dai problemi delle cantierizzazioni. Analoghi criteri varranno ovviamente anche per la Parte Nazionale nel quadro del processo approvativo in corso.

Circa l'Analisi Costi Benefici ritengo che tale importante lavoro debba essere reso pubblico al più presto attraverso un adeguato confronto interdisciplinare che permetta di valutarne le molteplici valenze; ma fin da ora appare evidente il suo carattere aperto e innovativo che contempla non solo la dimensione generale ma anche l'articolazione a scala regionale e locale dell'ACB.

Alla luce di tutto quanto sopra richiamato ritengo pertanto che l'esperienza dell'Osservatorio non debba essere considerata solo come un intervento "ex post" per recuperare una criticità sociale manifestatasi come patologia in un dato territorio, per una specifica opera e in un particolare momento storico. Credo invece che valga la pena di rileggere questa esperienza come un'occasione per migliorare "ex ante" le procedure e gli strumenti nazionali per ottimizzare il difficile rapporto tra le scelte infrastrutturali di grande scala, i territori e le relative comunità locali interessati dagli interventi.

Per questa ragione, caro Presidente, vorrei chiederLe di prospettare all'Osservatorio una riflessione collegiale di sintesi sull'attività svolta in questi anni e sulle problematiche affrontate con respiro internazionale, elaborando di conseguenza (in



tempi brevi) un certo numero di suggerimenti e di 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.

Cordiali saluti.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'C. D.' followed by a stylized flourish.



### **Risultanze condivise emerse dal confronto**





## 1. L'iter del lavoro di discussione

### 1.1 Premessa

Nel dicembre del 2011, l'Osservatorio per la Nuova linea ferroviaria Torino Lione ("Osservatorio") è stato inviato dal Ministro dello Sviluppo economico e delle Infrastrutture Corrado Passera, ad elaborare riflessioni e suggerimenti che, partendo dall'esperienza nata dalla realizzazione della Nuova Linea Torino Lione ("NLTL") e 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, con una esplicita richiesta di formulazione di suggerimenti e proposte 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'orizzonte temporale definito per questa attività è stato di tre mesi.

### 1.2 Il programma di attività

Il programma si è sviluppato tra la metà di gennaio e la fine di marzo 2012, per un totale di sette riunioni: tre incontri interni all'Osservatorio, tre 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 gennaio: avvio della discussione del tema all'interno dell'Osservatorio
- 25 gennaio: prosecuzione della discussione all'interno dell'Osservatorio
- 1 febbraio: prosecuzione della discussione all'interno dell'Osservatorio
- 8 febbraio: incontro con i Sindaci e presentazione dell'esperienza francese:
  - incontro con i Sindaci dei territori interessati (in rappresentanza delle 33 Amministrazioni comunali che da sempre dialogano all'interno dell'Osservatorio), con il Presidente della Provincia di Torino e l'Assessore Regionale ai Trasporti
  - presentazione dell'esperienza del Débat Public e presentazione delle procedure di dialogo strutturato che hanno accompagnato la NLTL dal lato Francia da parte di **Alain Chabert** (LTF)

*Circolazione della prima bozza del documento*

- 16 febbraio: 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 del l'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 marzo: 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*

- 4 aprile: Circolazione, discussione e approvazione dei documenti finali con gli esperti **Luigi Bobbio** e **Marianella Sclavi**

Il lavoro svolto dall'Osservatorio si è strutturato sia in discussioni e approfondimenti sul tema, sia nella presentazione di contributi originali di alcuni dei suoi membri. I contributi fatti pervenire all'Osservatorio nel quadro dell'attività descritta sono i seguenti:

- *Amministrazione comunale di* **Condove**
- *Amministrazione comunale di* **Chiomonte**
- Equipe **Architettura e Paesaggio** a supporto di LTF per la progettazione della NLTL
- **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)

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

- **David Laws** - Beyond Nimby: Organizing Hot and Cold Participation
- **Iolanda Romano** - Il dibattito pubblico in Francia
- **LTF** – Procedura di Pubblica Utilità in Francia
- **LTF** – Le procedure di concertazione per il Grandi Progetti 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 inseriti nel presente rapporto si riferiscono alle riunioni tenute presso Osservatorio nelle seguenti date:

- 8 febbraio 2012
- 16 febbraio 2012
- 14 marzo 2012
- 4 aprile 2012

Nella fase di acquisizione di informazioni e svolgimento del dibattito sono stati inoltre 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

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.

### 1.3 La struttura del quaderno

Il lavoro descritto ha portato ad un insieme di risultati, presentati nei capitoli 2 e 3 della presente sezione di risultanze condivise: un'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 (cap. 2); una sintesi delle indicazioni e dei suggerimenti, che l'Osservatorio propone come contributo al dibattito sugli strumenti che possono rendere più efficace e condiviso il processo di individuazione, realizzazione e gestione di opere infrastrutturali di significative dimensioni (cap. 3).

Correda l'analisi la documentazione del lavoro svolto all'interno dell'Osservatorio, riportata nelle altre sezioni del presente Quaderno:

- a) I **documenti** presentati nel corso delle riunioni, attinenti gli elementi di documentazione su esperienze nazionali ed internazionali
- b) I **resoconti** delle riunioni, che nella forma di verbali sintetici danno conto dei contributi trasmessi dalle Amministrazioni e dagli esperti nelle diverse riunioni
- c) I **contributi** dei componenti dell'Osservatorio, nella forma di paper con analisi e proposte operative, con i testi integrali delle memorie scritte presentate

## 2. Proposte dell'Ossevatorio per le diverse fasi del progetto

### *Descrizione delle proposte*

Le risultanze delle discussioni e le proposte maturate nel corso del lavoro sono state raggruppate seguendo la tradizionale articolazione del progetto in cinque fasi:

- fase di pianificazione e programmazione strategica
- fase di individuazione
- fase di progettazione
- fase di realizzazione
- fase di gestione

Accanto all'analisi per fasi, sono emersi due macro-argomenti, anch'essi oggetto di discussione e di elaborazione di proposte:

- informazione e comunicazione
- analisi costi benefici

### 2.1. Fase di pianificazione e programmazione strategica

#### 2.1.1. 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 sempre 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 presentato 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'ineadeguata 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.

#### 2.1.2 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); nonché 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.

È 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 alcuni gruppi di *stakeholder* (tax payer e utenti).

È 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 state 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 programmatoria, per ricercare la miglior efficacia di parti di essa in funzione dell'obiettivo finale, sia qualora dovessero presentarsi condizioni ostative imprevedibili, 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 nel 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.
- 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.

## 2.2 Fasi di individuazione

### 2.2.1 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.).

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.

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.

### 2.2.2 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 fondi 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 reputa 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.

Gli istituti affini al meccanismo del *Débat public* francese (o del tutto analoghi, secondo le proposte di alcuni membri dell'Osservatorio), sono destinati 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.

Il secondo modello è offerto da istituti simili a quelli attivati per la nuova linea Torino-Lione, dove una struttura tecnica – l'Osservatorio – vede 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, operano per un tempo esteso e rispondono 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 "Chargé 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. Seguirebbe la 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 di Torino (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 delle 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.

## 2.3 Fase di progettazione

### 2.3.1 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".

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.

### 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.

### 2.3.2 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.

1. 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.
2. 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 posi-

tiva 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 tale organismo 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 consesso 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**

È 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.

È 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.

## 2.4 Fase di realizzazione

### 2.4.1 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.

### 2.4.2 Linee propositive

È 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 sé 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, oppure che possa essere trattato 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 un organismo 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

Sono stati individuati i seguenti elementi di integrazione, nella convinzione che essi possano giocare un ruolo importante nella vita del progetto:

- Attivazione di polizze fideiussorie
- Realizzazione di un Centro Visita per opere di particolare complessità
- Creazione della figura del Responsabile dei rapporti con il territorio
- Utilizzo delle aree industriali dismesse segnalate dalle Amministrazioni locali

Si raccomanda l'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).

Si raccomanda la 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.

Si raccomanda l'istituzione 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.

Infine, si raccomanda l'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.

## 2.5 Fase di gestione

### 2.5.1 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.

È 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.

### 2.5.2 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.

Affrontare questo tema 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.

## 2.6 Informazione e comunicazione

### 2.6.1 Inquadramento

La comunicazione e le risorse ad essa dedicate rappresenta un tema comune alle diverse fasi nella filiera delle infrastrutture: 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 professionali) 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 infatti rilevato un limitato utilizzo dei vari mezzi d'informazione e comunicazione disponibili (da internet alla stampa, all'informazione diretta), specie nelle fasi iniziali del progetto. A questo utilizzo discontinuo di mezzi di informazione da parte dei promotori e delle istituzioni si è peraltro contrapposta una continua informazione da parte degli oppositori del progetto, dichiaratamente di parte e perciò stesso non sempre corretta e mai portata a luoghi o istituzioni di confronto, a cominciare dall'Osservatorio, che negli anni in cui tutti i soggetti coinvolti hanno partecipato ha dimostrato di rappresentare un luogo adatto a dibattiti e discussioni – rigorosamente in contraddittorio e nel rispetto delle diverse opinioni - nel merito degli aspetti tecnici del progetto.

I limiti nell'informazione riscontrati in diverse fasi del progetto della NLTL 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.

### **2.6.2 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.

È 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 caso della NLTL – dalla Regione.

Appare inoltre opportuno 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).

## **2.7 Analisi costi benefici**

### **2.7.1 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 condizionate 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).

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.

### **2.7.2 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.

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 e 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 nazionali, 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 organismi, 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 CO2, 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 di particolare rilievo 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 migliori tese a utilizzare meglio l'infrastruttura esistente, dove possibile;
- valutazione comparativa tra diversi progetti in termini di indicatori di ACB (o di Analisi Multi Criteri, 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, tendente 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).

### **Stralcio 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 fase 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 stralciata 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; questa opzione appare consigliabile rispetto all'ipotesi di creazione di un organismo da creare ad hoc.

### **Analisi degli effetti 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 innescino 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.



## 3. Tre proposte operative per il confronto pubblico

### 3.1 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 i 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 esplicitezza delle scelte valoriali di fondo che ispirano le direttrici di lungo periodo e la definizione delle priorità<sup>1</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>2</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>3</sup>.

### 3.2 Confronto pubblico sulle singole grandi opere e il confronto pubblico

#### 3.2.1 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 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>4</sup> per tutte le opere di inte-

1 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.

2 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 una 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.

3 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.

4 Tale necessità risponde all'esigenza di innescare un processo che dia luogo in Italia a sperimentazioni di confronto pubblico sulle

resse 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. È stato anche dimostrato che a valle di processi di questo tipo il numero di osservazioni che pervengono ai fini della VIA è molto minore rispetto ai casi in cui non venga attivata una procedura di concertazione preliminare.

### 3.2.2 Osservatorio sul confronto pubblico

Per la promozione dei processi di confronto pubblico viene proposto di costituire a livello centrale<sup>5</sup> un organo indipendente denominato **"Osservatorio per il confronto pubblico sulle grandi opere"**<sup>6</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>7</sup>.

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.

5 L'organismo potrebbe essere costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri o presso un'Autorità indipendente.

6 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.

7 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.



Le Regioni potrebbero essere invitate ad adottare procedure analoghe o simili per le opere di interesse regionale o locale<sup>8</sup>.

### 3.3 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 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>9</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 miglitoria 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>8</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")

<sup>9</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



# QUADERNI

**Osservatorio**  
collegamento ferroviario Torino-Lione

## **Audizioni e discussioni**



## 8 febbraio 2012

**Illustrazione all'Osservatorio delle normative francesi in materia, con presentazione da parte di Alain Chabert (LTF) dell'esperienza del Débat Public in Francia e delle procedure di dialogo strutturato che hanno accompagnato la NLTL dal lato Francia.**

**Discussione del tema con i Sindaci in rappresentanza delle 33 Amministrazioni comunali presenti in Osservatorio, con la partecipazione del Presidente della Provincia Antonio Saitta e dell'Assessore regionale ai trasporti Barbara Bonino**

Mario **Virano** ringrazia tutti i sindaci convenuti a questo incontro tematico con i membri dell'Osservatorio, insieme al Presidente della Provincia di Torino Antonio **Saitta** e all'Assessore della Regione Piemonte ai trasporti Barbara **Bonino**. Come evidenziato nella lettera allegata all'invito per la riunione, il Ministro delle Infrastrutture e trasporti e dello sviluppo economico ha chiesto di capitalizzare in termini nazionali l'esperienza svolta dall'Osservatorio, per cercare di introdurre nell'ordinamento italiano degli elementi concreti e innovativi al fine di migliorare la gestione del rapporto tra le infrastrutture e i territori interessati, tra i promotori o i soggetti proponenti e le comunità locali dei territori interessati. Si tratta di un'opportunità di grande interesse, quella di far sì che questa esperienza corale possa diventare un patrimonio d'aiuto per migliorare il modo con cui affrontare il tema delle grandi infrastrutture e, con una quindicina d'anni di ritardo, attivare anche in Italia quanto accade in Francia dal 1995, con la prima circolare del ministro Bianco, che ha generato una serie di innovazioni nella gestione delle infrastrutture e l'avvio delle procedure legate all'istituto del *débat public*.

L'ipotesi di lavoro si compone dell'analisi dei contributi esistenti a livello nazionale sul tema, della raccolta e documentazione di tutto il dibattito che si sta sviluppando in Osservatorio, che viene verbalizzato, dell'acquisizione di contributi formalizzati che pervengono dai membri dell'Osservatorio, dell'individuazione di documenti di particolare significato: tutto ciò costituisce un *corpus* di ragionamenti complessi, con tesi diverse, che potrebbe dar luogo ad un Quaderno nel quale raccogliere sia le proposte operative che il senso generale della riflessione.

Con le prime giornate di discussione sono stati raccolti numerosi contributi formalizzati da parte di membri dell'Osservatorio e sono stati fatti circolare numerosi documenti, anche molto strutturati, come il "Libro Bianco su Conflitti Territoriali e Infrastrutture di Trasporto" del 2009, suggerito dalla dott.ssa Maffii, lo studio predisposto dal CNEL, alcuni recenti lavori come il seminario alla Camera dei Deputati dell'associazione Italia Decide e il seminario tenuto alla Bocconi con l'importante intervento di Bassanini, dedicati a questo tema.

**Virano** ritiene che lo scopo dell'incontro sia quello di raccogliere riflessioni, contributi e suggerimenti correttivi sulla base dell'esperienza e del giudizio dei presenti, in vista di una sistematizzazione dell'attività. Per innescare la discussione aveva preparato un indice di argomenti per offrire una prima griglia in cui organizzare i contributi, partendo dai problemi affrontati, che ora esporrà. In primo luogo c'è un problema di assetto a monte. L'Osservatorio ha sentito fortemente nel corso di tutta l'attività l'assenza di opzioni strategiche chiare e forti a livello del 'sistema Paese'. L'Italia, membro fondatore dell'EU, non può affidare alle vicende puntiformi di ogni singola questione i ragionamenti di fondo che attengono al quadro macroeconomico e agli assetti geopolitici: queste opzioni vanno collocate in un quadro di politica economica generale e una volta definito il peso del tema delle infrastrutture, è necessario esplicitare le opzioni strategiche del Paese con forza e chiarezza. Nel caso in questione, si è spesso dovuta rilevare una mancanza in questo senso: con modalità sufficientemente autorevoli si dovrebbe dare il segno di quali sono effettivamente le priorità infrastrutturali e dentro il quadro delle opzioni macroeconomiche dei diversi macro-settori le priorità

vanno indicate, motivate in modo adeguato e mantenute con stabilità. È come per le grandi opzioni di politica estera, che sono sempre modificabili, ma è talmente forte il radicamento di tali opzioni, che il loro cambiamento verrebbe percepito dall'intera popolazione come un cambiamento di strategia: tale esigenza di rendere più esplicito e documentato il quadro delle opzioni è un'esigenza ancora più stringente, in un paese dalle caratteristiche geofisiche come quelle dell'Italia.

**Virano** ricorda che il secondo aspetto riguarda chi è il soggetto e come nasce una proposta operativa che, nel quadro delle opzioni indicate, si traduce in una concreta proposta di realizzazione di un'infrastruttura. Normalmente il soggetto è direttamente il promotore, che sviluppa degli approfondimenti: è solo ad uno stadio molto avanzato che poi avviene l'interlocuzione con le comunità locali e i diversi portatori di interessi. L'esperienza francese e quella dell'Osservatorio fanno ritenere più opportuno che le ipotesi progettuali non siano in capo ad un promotore, ma ad un soggetto istituzionale, e che il confronto venga attivato prima della redazione del progetto e quindi quando gli elementi fondamentali dell'iniziativa sono individuati ancora ad un livello di studio di fattibilità: è in questa fase che deve essere attivato il confronto, in una tempistica e con modalità certe e automatiche. Si può discutere poi se il soggetto attivatore di questo confronto anticipato debba essere un soggetto terzo e quale debba essere il profilo più adatto per questo tipo di attività; come sappiamo il dibattito a livello internazionale vede opzioni differenti e nei prossimi incontri vi saranno numerose opportunità di approfondire il tema, con esperti italiani e internazionali.

Il terzo aspetto richiamato da **Virano** riguarda un problema che nasce una volta maturata la decisione operativa e una volta definita l'identità e il ruolo del soggetto investito del compito di sviluppare il progetto: come evidenzia l'esperienza dell'Osservatorio, nel progetto di un'opera complessa non esiste solo un insieme di requisiti richiesti *una tantum*, dopodiché il progettista prende il via nel suo lavoro senza più tornare a confrontarsi con il territorio, ma c'è un'interazione costante per interferire, orientare, ispirare e controllare lo sviluppo del progetto, portando nella progettazione elementi, sensibilità, valori, criticità del territorio, attraverso le loro rappresentanze tecniche, come avvenuto nel caso dell'Osservatorio. Infine, c'è un momento successivo, terminata la fase della progettazione preliminare e definitiva, quando si passa alle questioni operative (cantierizzazioni, ecc) e il tema delle ricadute per i territori è estremamente rilevante: si considera prezioso in questo campo l'esperienza francese della legge Démarche Grand Chantier e il tentativo positivo di introdurre, almeno a livello regionale, procedure analoghe, con l'ipotesi di studiare l'ipotesi di una legge quadro nazionale su questa materia.

**Virano** ricorda che tutti questi temi evocano anche i problemi relativi alle risorse che si mettono in campo per finanziare gli interventi e le relazioni con i territori. Sulla base di quanto sperimentato per il progetto della linea Torino Lione, l'idea è che questo non avvenga attraverso contrattazioni singole, ma che sia possibile disegnare un quadro di riferimento di pianificazione anche a varie scale, ricordando l'esperienza del Piano strategico provinciale finanziato dal Ministero delle infrastrutture. Da ultimo, richiama il tema dell'informazione e della comunicazione, a partire dalla necessità di individuare il soggetto deputato a comunicare il processo che si sviluppa nell'interazione tra chi ha la responsabilità dell'opera e le comunità locali. Oggi non è individuato né il soggetto né il capitolo di spesa. Questo tema deve diventare un elemento cardine: può essere considerato un significativo segnale la richiesta formale nelle prescrizioni del Ministero dell'ambiente la costituzione di due punti informativi sul progetto (in Francia c'è già ed è la Rizérie di Modane, mentre in Italia va dapprima individuato e poi attivato).

Infine, **Virano** accenna all'importante lavoro che ha coinvolto l'Osservatorio negli ultimi 15 mesi e di prossima pubblicazione, che è l'analisi costi benefici (ACB). Se valgono le riflessioni prima accennate, si deve dire che non è possibile risolvere la questione della ACB partendo esclusivamente dall'opera quando questa è già configurata, ma si dovrebbero introdurre nella prassi operativa tre livelli, come potranno approfondire Oliviero **Bacelli** e Fabio **Pasquali**: una valutazione di carattere strategico, a sostegno

delle macro opzioni considerate (a questo proposito l'operazione del Commissario UE Kallas, che a livello di Commissione Europea ha selezionato dieci priorità da affrontare con un significativo utilizzo di risorse finanziarie erogate in forma di contributo a fondo perduto, dà l'idea di un modo di affrontare il problema molto diverso da quanto normalmente accade nel nostro Paese); un'ACB che deve essere resa esplicita e che riguarda le possibili opzioni in campo, a partire dall'opzione zero (l'ipotesi che il nuovo progetto non venga realizzato), finalizzata ad assumere la decisione o meno di realizzare l'investimento e che descrive e valuta analiticamente un progetto con i suoi investimenti e i suoi ritorni; infine una terza fase, nella quale si verifichi nel tempo, a realizzazione avvenuta, la rispondenza e gli scarti rispetto alle previsioni iniziali, affinché si possano affinare i processi anche per le opere successive.

Il Presidente della Provincia di Torino Antonio **Saitta** ringrazia per il lavoro svolto e ritiene di grande interesse che il Governo stia riflettendo su come organizzare le procedure relative alle grandi opere e ritenga a tale proposito significativa l'esperienza dell'Osservatorio. Nel condividere lo schema illustrato dal Presidente **Virano**, ritiene si debba aggiungere la necessità di verificare lo schema partendo dagli enti locali: i localismi in Italia sono forti e il tema trattato dall'Osservatorio della gestione del conflitto rispetto alle esigenze locali richiede una riflessione ed una lettura - anche sociologica - di come il localismo si sia sviluppato e si stia attestando e di come incidano in questo quadro le espressioni della cultura della non-crescita (intesa come crescita del Prodotto Lordo) che si stanno diffondendo in Occidente. Inoltre, il tema dell'informazione e della comunicazione è strettamente legato a questo aspetto in quanto non interessa solo la comunicazione strettamente legata all'opera. L'esperienza dell'Osservatorio deve consentire di inserire la necessità di avere e comunicare un disegno strategico forte in cui le motivazioni sono chiare, nel contesto delle istanze locali.

**Saitta** propone anche un ulteriore tema di riflessione ricordando che nell'ambito dell'individuazione di possibili nuovi strumenti normativi c'è la necessità di definire con maggiore precisione le competenze normative in materia di infrastrutture, ora diffuse e sovrapposte. Molti problemi nascono da questa mancanza di certezza ed è necessaria una rivisitazione del corpo normativo affinché le competenze siano definite in modo univoco in capo a soggetti ben definiti. Il contributo chiesto dal Governo è in funzione di una politica di sviluppo degli investimenti nel paese: riflettendo sulla genesi delle norme in Italia, si potrebbe cercare di proporre qualche ipotesi normativa che nasca localmente, ricordando che spesso le proposte normative redatte a livello nazionale vengono elaborate da soggetti che non hanno la sensibilità dettata dall'esperienza.

Il presidente **Virano** passa la parola ai colleghi francesi e in particolare all'ing. Alain **Chabert** di LTF e all'ing. **Darmendrail**, per l'esposizione dell'esperienza francese sulla concertazione e il dibattito pubblico, sia a livello normativo generale che di specifica applicazione nell'ambito della NLTL.

Dopo la presentazione, acquisita agli atti, il Presidente **Virano** invita i presenti ad esprimere impressioni e suggerimenti rispetto ai temi.

Il Sindaco di **Orbassano** Eugenio **Gambetta** ricorda che l'Osservatorio è passato già attraverso diversi governi e questa del Ministro Passera è l'ulteriore conferma della sua importanza e della filosofia su cui si basa. Ritiene che la chiave del suo successo risieda nella capacità messa in atto di esulare dalla burocrazia statica e dalla liturgia classica degli appalti pubblici e di adattarsi alle esigenze del territorio, ricordando che è uno strumento che nasce a fronte di un'accesa controversia e proprio rispetto a questa è riuscita a costruire un'opportunità di continuo confronto con i territori. In merito a quanto presentato dell'esperienza francese, trova brillante l'idea che i piani regolatori

debbero recepire le grandi opere di pubblica utilità. Solleva poi un tema di particolare interesse, quello dell'impatto di un'opera sul sistema produttivo locale e di una forma di "contratto unico": ad esempio, si può pensare – come sembra sia il caso della Francia - di poter permettere lo spaccettamento delle opere affinché alcune parti possano essere non subappaltate, ma appaltate direttamente a fornitori in loco pur rimanendo nei termini di legge comunitaria? Sotto un profilo generale, si può pensare ad un diritto di prelazione per chi opera nel territorio da un certo numero di anni? Questo andrebbe proiettato anche sulle maestranze, con la formazione professionale, oltre che anche nei confronti dei possibili fornitori espressi dal sistema economico locale: il consiglio che si sente di dare al Governo e a chi riflette su queste tematiche è che è necessario tutelare il territorio per quanto riguarda l'occupazione, le forniture, l'imprenditoria.

Adriano **Sozza**, Assessore alla programmazione e sviluppo del territorio di **Rivoli**, ritiene che la possibilità di normare i processi decisionali favorendo il dialogo con il territorio sia un'occasione per il pieno esercizio della democrazia, proprio per la possibilità che dà agli amministratori di mantenere un rapporto chiaro con i cittadini rispetto a decisioni prese a livelli di governo più elevati rispetto a quello comunale. Inoltre, richiama l'attenzione sulla necessità di un quadro di riferimento strategico sul quale costruire una corretta informazione ai cittadini e porta l'esempio del piano degli interporti in questi giorni in discussione alla Camera, in particolare per quanto riguarda l'impianto di Orbassano.

Piero **Listello**, Sindaco di **Condove**, ritiene che quello della comunicazione verso le popolazioni locali sia un aspetto su cui finora è mancata incisività, proprio in quanto nel proporre un'opera di vasta scala si dovrebbero trovare delle argomentazioni spendibili rispetto alle popolazioni locali. Ricorda che tra addetti ai lavori può essere facile trovarsi d'accordo quando si prendono in considerazione gli aspetti macroeconomici di un'infrastruttura: dove invece è più difficile e nel caso in questione si sono registrate mancanze è proprio la capacità di coniugare con coerenza le valutazioni macroeconomiche con i piccoli interventi che devono accompagnare l'opera: quando si ragiona con la prospettiva di creare una metodologia generale, nel trasferimento delle valutazioni dalla grande scala territoriale manca un elemento di coerenza con l'insieme del quadro, che a sua volta riporta alle esigenze degli amministratori locali di dare spiegazioni giorno per giorno. Infine, spiega che se, ad esempio, si vuole indicare la necessità di spostare il trasporto dalla gomma al ferro e si ritiene che la nuova infrastruttura sia in grado di farlo (creando magari anche premesse per il turismo in una zona che altrimenti non ne avrebbe), occorre che per coerenza generale tutto ciò che si fa per la realizzazione dell'opera abbia lo stesso indirizzo e mostri adeguate ricadute sul territorio stesso, in modo da far capire alla popolazione che è quella la direzione intrapresa.

Il sindaco di **Rivalta** Amalia **Neirotti** ricorda che tra qualche mese ci saranno le elezioni e Rivalta ha quattro candidati di centro sinistra, due a favore e due contrari a quest'opera e che questa situazione ha origine da un'inadeguatezza d'informazione diffusa verso i cittadini. L'impatto dell'opera sul comune di Rivalta è alto e sarebbe di fondamentale importanza la possibilità per un amministratore di comunicare ad ogni famiglia, con un documento, perché è necessaria, quali sono i vantaggi per il territorio, quali aspettative di sviluppo economico possono derivare da quell'opera. Al contrario, un documento pubblico di tale rilevanza, con risposte anche puntuali, tanto quanto le contestazioni dei NoTav, non è stato prodotto. Ritiene quindi molto importante il lavoro di riflessione, anche sugli errori compiuti, pur nell'ambito di un processo che ritiene di grande lungimiranza: i cittadini partecipano oggi con maggiore entusiasmo e consapevolezza e affrontare il problema dei conflitti territoriali è molto importante, ben più che nel passato. Oltre alla maggiore partecipazione, **Neirotti** registra - con rammarico - la radicalizzazione dello scontro su un tema come quello



della costruzione di una ferrovia, che dovrebbe raccogliere ben altre risposte rispetto, ad esempio, alla prospettiva di apertura di un inceneritore, dal punto di vista ambientale; per opere nelle quali l'impatto è minore, la comunicazione è chiaramente più semplice e probabilmente oltre a questa servono anche metodi concertativi con i cittadini, come è in uso in Francia; a questo proposito chiede ai francesi se non c'è stato conflitto sull'opera e come viene visto dalla Francia la situazione italiana. Anticipa in conclusione l'intenzione di fornire un contributo scritto.

Aldo **Corgiat**, sindaco di **Settimo**, ricorda che per chi sta sul territorio è un momento di grande difficoltà e incertezza e che la ripresa del confronto, anche partendo da considerazioni e riflessioni sul metodo, è ovviamente benvenuta. Ritiene che un sindaco non possa non legare il tema della NLTL con quello del trasporto ferroviario locale, con le sue ricadute e i suoi impatti paralleli sul territorio in quanto questa opera è sì strategica, ma ha anche ricadute parallele sui territori e la maggior parte della popolazione vive in prossimità della Piana, e non nella valle di Susa. Indicare questa come "l'opera della val di Susa", ha attribuito una responsabilità, anche agli amministratori della valle, identificandoli come la chiave di volta dell'opera. Inoltre, per quanto riguarda i tempi, le scansioni indicate non lo convincono: anche con il beneficio del dubbio, si fa fatica ad immaginare di poter dire ai cittadini che saranno coinvolti in una seconda fase, con degli impatti positivi, negli otto anni successivi al 2023. È evidente che si pone un problema e che c'è bisogno di ricadute e prospettive più immediate da offrire, soprattutto se si pensa che la parte che si contrappone all'opera non ha un problema di tempi e che, al contrario, più questi si dilatano e più acquisisce consensi. Per questo motivo, sintetizza, la questione del fasaggio va riconsiderata o comunque integrata alla luce degli impatti sul territorio. In sintesi richiama i temi che ritiene più rilevanti: rapporto locale-globale, tempi, cantieri.

Renzo **Pinard**, sindaco di **Chiomonte**, rileva che in questo progetto sono mancate sia l'informazione che la collaborazione con gli altri enti e che gli amministratori si sono sentiti abbandonati dalle istituzioni (con l'eccezione della continua presenza da parte dell'assessore Bonino). In conclusione, invita ad iniziare la realizzazione dell'opera.

Carlo Alberto **Barbieri**, in qualità di rappresentante della città di Torino nell'Osservatorio, esprime l'apprezzamento della Città rispetto all'opportunità di sistematizzare l'attività dell'Osservatorio e di proporre l'adozione di alcune buone pratiche condividendo l'invito del Presidente **Saitta** a scrivere anche un contributo normativo "dal basso", per rendere tale proposta normativa *erga omnes* e a riprova di ciò riporta l'esperienza della Legge 4/2010 della Regione Piemonte. Si dichiara invece non del tutto d'accordo con la richiesta di **Saitta** di un accorciamento della filiera delle competenze e dell'assunzione di precise e più semplici competenze sulle decisioni infrastrutturali in quanto ritiene che le infrastrutture, specie quelle grandi, siano da ricondurre in modo trans-scalare alla dimensione del governo del territorio (e quindi agli aspetti di sviluppo, del sistema socio-economico e ambientale, dell'organizzazione del territorio ...). Ritiene utile convenire sull'opportunità che la legge regionale sulla Démarche Grand Chantier sia ripresa ed indicata a livello nazionale come un esempio positivo; questo non perché lo Stato debba legiferare su questa materia con contenuti e disciplina uguali per tutto il territorio nazionale, ma nella prospettiva che si scriva una normativa quadro nazionale – con azioni di cornice definite in conformità al principio di sussidiarietà – rimandando alle Regioni l'obbligo di implementare con leggi con contenuti e discipline coerenti con le specificità dei territori.

**Barbieri** ritiene altresì che un ulteriore elemento di rilievo sia il collegamento che deve esistere tra gli obiettivi dell'opera ai diversi livelli di pianificazione strategica e strutturale; sostiene inoltre che debba esistere un nesso forte tra obiettivi, opzioni e scelte

strategiche e strutturali di programmazione e pianificazione in cui si colloca un'opera e che quindi il quadro degli obiettivi sia da sottoporre alla valutazione ambientale e strategica, con una sorta di analisi costi benefici. L'intervento del Sindaco di Condove e da altri evidenzia la difficoltà di mostrare ai cittadini un riscontro della corrispondenza tra progetto e politiche.

Infine, rispetto al tema della filiera corta e dei processi decisionali, **Barbieri** rileva come stia crescendo una cultura della partecipazione degli individui e quindi la filiera nella quale sono compresi i livelli degli enti locali (comune, provincia e regione) non possa essere eccessivamente semplificata: le procedure devono essere animate da attori che si assumono le responsabilità, compresa quella di far aprire il cantiere, ai diversi livelli territoriali e quindi le scorciatoie procedurali non possono rappresentare una soluzione. La soluzione non è nella semplificazione – basti prendere l'esempio del tentativo della legge Obiettivo di accorciare la filiera, totalmente fallito - ma nella necessità che le responsabilità degli attori siano precise e identificate pur nella complessità dell'iter e dei diversi ruoli in gioco.

Paolo **Alpe**, sindaco di **Borgone Susa**, osserva che il "peccato originale" della NLTL risale agli anni '90, quando il Governo avrebbe dovuto svolgere la concertazione preventiva con il territorio, perché inseguire i problemi e recuperare situazioni deteriorate è più difficile. Sono state messe in campo molte energie nello sforzo di recuperare, ma se si fosse partiti con la concertazione la vicenda della NLTL sarebbe stata diversa. Senza dubbio occorrono modifiche legislative, probabilmente nella direzione suggerita dalle procedure in uso in Francia: il processo deve essere democratico e la legge italiana è sicuramente farraginosa, con competenze non sempre ben definite, sebbene alla fine si registri anche l'anomalia tutta italiana della partecipazione dei sindaci alle manifestazioni contro le decisioni del governo. Si associa alla necessità espressa da altri colleghi circa la necessità di poter indicare ai cittadini vantaggi concreti di vario tipo derivanti dalle infrastrutture anche nel corso della loro realizzazione, ricordando che i cittadini vogliono toccare con mano i benefici: un esempio sul quale lavorare potrebbe essere quello delle fiscalizzazioni di favore. Inoltre, condivide la necessità che si indichi con precisione un numero limitato di opere necessarie e prioritarie. Occorre poi una comunicazione puntuale, estesa a tutte le criticità e le problematiche poste, ponendo anche termini temporali a questa procedura: se ad esempio un cittadino esprime un timore per la salute, gli organi competenti se ritengono che questo rischio non sussista devono contro-dedurre e spiegare in modo argomentato, ma anche con la dovuta tempestività. Rileva infine che purtroppo per questi aspetti non è stato individuato un soggetto deputato alla documentazione e tanto meno uno specifico capitolo di spesa a favore dei Comuni.

Alle osservazioni dei sindaci, **Chabert** propone alcune riflessioni. Rispetto a quanto espresso dal sindaco di **Orbassano**, spiega che in Francia non c'è l'obbligo di legge di contratto unico e che i tre grandi progetti partiti finora sono partiti con un contratto unico per una ragione di praticità; per quanto riguarda la NLTL, LTF ritiene che il contratto unico non rappresenti la giusta decisione.

Al sindaco di **Rivalta** riferisce che rispetto alla NLTL i conflitti in Francia ci sono, ma per lo più su elementi concreti (ad esempio la gestione dello smarino) e non in merito all'opera nel suo complesso, verso la quale si registra un consenso generale; riconosce tuttavia che la parte di territorio interessata nel lato francese presenta meno ostacoli rispetto a quella italiana e che per questo dal lato francese non sono stati rilevati in prospettiva danni ambientali, ma solo vantaggi. Precisa inoltre rispetto all'inchiesta pubblica che essa ha interessato 70 comuni da Saint Jean de Maurienne a Lione e che la commissione d'inchiesta era composta da 15 persone.

L'assessore **Bonino** propone di chiudere l'incontro con una riflessione complessiva.

In Piemonte l'esperienza della Torino-Lione ha dato risultati importanti, sia per l'esperienza cui ha dato vita l'Osservatorio, sia per la legge 4/2010 "Cantieri, Sviluppo e Territorio", due modelli nati da un tentativo di elaborare in termini positivi un problema rilevante. Sul tema decisionale ritiene invece che l'idea di accorciare le filiere e concentrare i processi decisionali sia indispensabile per garantire una riduzione dei tempi e per acquisire qualche possibilità in più nella feroce competizione per l'attribuzione dei finanziamenti.

Passando ad un piano più generale, ricorda che anche le migliori intenzioni e strategie cozzano con il modello italiano che deforma i risultati potenzialmente associati ai provvedimenti legislativi e alle decisioni assunte dai vari governi. Non ci si deve illudere che il modello partecipato democraticamente abbia risolto i problemi, perché così non è: anche l'Osservatorio non è riuscito ad ottenere il risultato che si proponeva, si continua a registrare un'opposizione sul territorio che ha creato problemi notevoli e che oggi costa allo Stato molti milioni.

C'è poi un problema di impostazione culturale. Il concetto di pubblica utilità e di condivisione delle scelte democraticamente effettuate dallo Stato italiano deve trasferirsi nella nostra struttura culturale e di governo, ed è questo il vero problema. **Bonino** teme che neppure l'applicazione stretta del concetto di pubblica utilità consentirebbe di superare automaticamente i problemi: si deve diventare attori consapevoli, determinati e ostinati di un percorso che conduce ad un cambiamento culturale. I sindaci che sfilano rappresentano un messaggio sbagliato per i cittadini, non è pensabile che in un caso come quello della NLTL un'istituzione rappresentativa dello stato possa assumere un atteggiamento così apertamente conflittuale.

Riflettere oggi se trasferire dalla regione Piemonte al governo nazionale alcune pratiche positive, alcune esperienze che hanno offerto il riscontro della possibilità di dare buoni risultati, significa analizzare le strade e le procedure che garantiscano un governo più ampio dei processi che afferiscono alle grandi opere. Ad esempio la questione relativa al sistema di gestione dei cantieri, che può determinare ricadute positive sul territorio, è certamente uno degli elementi sul quale è opportuno riflettere anche a livello nazionale, con l'obiettivo di un intervento legislativo che consenta ad esempio di superare il tema della riduzione della fiscalità a carico dei territori su cui insistono i cantieri stessi: si tratta di un intervento a costo ridotto dal punto di vista delle entrate dello Stato, ma che rappresenta un indubbio vantaggio, sia nello schema di comunicazione che dal punto di vista sostanziale, in un momento di crisi come questo.

L'esperienza dell'Osservatorio ha segnalato nel dialogo con le Amministrazioni locali alcuni punti che il territorio ha riportato con continuità nelle riunioni. Invita quindi ad estrapolare questi elementi e a trasferirli in un dossier: si individui un percorso che consenta di immaginare la risoluzione di problemi correlati, si individuino temi concreti di aggregazione di istanze, come ad esempio di trasporto pubblico locale. Sotto questo profilo ricorda che la Regione Piemonte ha raccolto l'invito del Governo a partecipare al tavolo per l'efficientamento del trasporto pubblico locale (chiedendo di essere una delle cinque regioni che condividono questo lavoro), sapendo che quello delle risorse è uno dei primi problemi da affrontare, perché come purtroppo tutto ciò che oggi si fa si deve confrontare con la contrazione delle risorse della pubblica amministrazione. **Bonino** ricorda infine che, come emerso nella riunione sullo stato dei lavori relativi alla Legge 4, la Regione si deve confrontare costantemente anche con la gestione dei problemi di ordine pubblico sul territorio; ricorda anche che per quanto riguarda l'accoglienza delle maestranze da parte dei territori si evidenziano forti limitazioni che condizionano la gestione delle potenzialità delle ricadute positive. In definitiva, il problema culturale, di approccio, di gestione di meccanismi rispetto al confronto democratico è il primo problema da affrontare e superare.

## 16 febbraio 2012

**Incontro presso l'Osservatorio con gli esperti internazionali Jean-Michel Fourniau (Piattaforma interdisciplinare Inrets "Partecipazione del pubblico ai processi decisionali e ricerca trasporti", David Laws (Università di Amsterdam), Iolanda Romano (fondatrice e presidente di "Avventura Urbana"), Marianella Sclavi (Responsabile dell'Area "Gestione dei Conflitti" del Master "Mediatori dei Conflitti – Operatori di Pace internazionali" Università di Bologna e Bolzano), Mao Valpiana, presidente del Movimento Nonviolento Nazionale, testimone dell'esperienza Dal Molin a Vicenza**

Mario **Virano** saluta gli esperti e li ringrazia per aver accettato l'invito. Gli esperti di conflittualità sociale, legata in particolare al tema delle trasformazioni urbane e delle infrastrutture. L'assunto di partenza muove dal tema delle infrastrutture e considera la conflittualità e la differenza di posizioni, l'esistenza di punti di vista e interessi diversificati a livello istituzionale e sociale, non una patologia, ma un dato fisiologico: il vero problema è capire come relazionarsi rispetto a tale conflittualità, ricordando che tutti coloro che siedono al tavolo sono ben consapevoli che si tratta di un tema di attualità internazionale, presente con vari livelli di intensità in ogni Paese. Il Presidente ricorda poi che esistono due grandi modelli di riferimento: uno è quello del *débat publique* (DP) francese (illustrato in dettaglio in una delle precedenti riunioni dell'Osservatorio, insieme alle misure che la Francia sta concretamente adottando rispetto alla NLTL dal lato francese), e l'altro è il modello di scuola anglosassone, del confronto creativo (CC). Non si tratta naturalmente di due mondi a tenuta stagna, ma di due tipi di esperienze con limiti e aspetti positivi, in larga parte contaminabili, presenti entrambi in diversi momenti dell'esperienza dell'Osservatorio.

**Virano** introduce gli esperti: il prof. David Wayne **Laws**, docente all'Università di Amsterdam, e prima all'MIT; il prof. Jean-Michel **Fourniau**, direttore di ricerca presso l'INRETS (Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux); la prof. Marianella **Sclavi**, che ha affrontato questi temi in Italia e negli USA fornendo inoltre un prezioso contributo per l'organizzazione di questa giornata; la dott.ssa Iolanda **Romano**, presidente di Avventura Urbana, che con il suo gruppo ha sviluppato un'interessante e pluriennale esperienza nel campo della progettazione partecipata; Mao **Valpiana**, presidente del Movimento Nonviolento, che descriverà l'esperienza della trasformazione del progetto di base militare Dal Molin a Vicenza. Sono inoltre presenti gli esperti Gerardo **De Luzenberger**, Andrea **Pillon**, Gianfranco **Pomatto**.

Sclavi e Romano, che costituiscono due punti di riferimento su esperienze e metodi di ascolto nel campo delle infrastrutture in Italia e all'estero, istruiranno i due campi evidenziando i dati più significativi delle due scuole e porranno al termine dei loro interventi delle domande per avviare la discussione con gli esperti internazionali Laws e Fourniau.

Iolanda **Romano** ringrazia per l'occasione offerta di trattare questi temi e per l'opportunità di valorizzare l'esperienza dell'Osservatorio nel quadro del dibattito nazionale e presenta il materiale, preparato con la collaborazione di Jean – Michel Fourniau e Gianfranco Pomatto, ricercatore presso l'Università di Torino. Lo slogan più comune del DP in Francia è "Fare il giro degli argomenti con i pubblici interessati": non si tratta quindi solo di un processo mirato ad informare un ampio pubblico, ma di avviare un percorso in grado di catturare tutti i punti di vista, gli interessi, le preoccupazioni, i bisogni degli attori interessati dalla decisione in gioco. È un percorso che prevede informazione,

momenti di confronto e discussione e quindi, rispetto al CC, la dimensione pubblica e della reale apertura a tutti, è nel DP molto rilevante. Oltre ad essere aperto a tutti (proponenti dell'opera, gruppi di interesse, comitati, cittadini, esperti e tutti coloro che vogliano partecipare o porre delle domande), il DP è gestito da una commissione indipendente, neutrale rispetto agli interessi in gioco per la realizzazione dell'infrastruttura e si esprime sia sull'opportunità di realizzare l'opera sia sul progetto stesso.

**Romano** descrive poi altri aspetti che ritiene centrali nel processo del DP. Esso definisce regole strutturate e tempi certi e il suo esito è in genere una decisione chiara da parte del proponente su cosa intende fare a seguito della valutazione indipendente ricevuta. Inoltre, il procedimento viene aperto quando si è ancora nella fase di una progettazione di massima e quindi c'è spazio per l'esplorazione di altre opzioni, a cominciare da quella della non realizzazione del progetto. Sotto un profilo tecnico, il DP nasce da una legge del '95, modificata nel 2002 dalla legge sulla "democrazia di prossimità" che l'ha reso obbligatorio per tutte le opere che superano la soglia di spesa per importo di lavori pari a 300 €/mln e facoltativo per opere il cui valore di lavori è compreso tra 150 e 300 €/mln; la decisione sull'attivazione facoltativa spetta alla Commissione Nazionale del Débat Public (CNDP), organismo che gestisce l'intero processo mediante la nomina di commissari per ogni opera da assoggettare alla procedura. Dal 2002 la CNDP è un'autorità indipendente composta da 25 membri nominati per 5 anni; di questi, 22 sono espressione di istituzioni o organizzazioni della società civile.

**Romano** chiarisce che vi sono due forme prevalenti per l'attivazione del dibattito pubblico. La prima è l'insediamento, da parte della commissione nazionale, di una commissione particolare nella quale i tre soggetti che gestiscono il dibattito pubblico sono esperti indipendenti scelti a livello locale. Nella seconda modalità, nel caso di DP discrezionale e con spesa compresa tra 150 e 300 €/mln, la commissione può raccomandare al proponente delle modalità di concertazione con il territorio, da seguire nella fase di sviluppo del progetto e nella realizzazione. Inoltre, un DP può essere attivato anche dal Governo su politiche pubbliche di interesse nazionale e non necessariamente su un'opera. Quanto alla procedura, il DP si articola in due fasi: una preliminare di tipo preparatorio e una di svolgimento del dibattito vero e proprio. Nella fase preparatoria, che ha una durata di due o tre mesi, si chiede al proponente di preparare un approfondito dossier illustrativo del progetto. La preparazione implica un'attività di ascolto dei territori e la mappatura delle preoccupazioni e dei bisogni, affinché il documento illustrativo sia trasparente rispetto alle questioni di tipo tecnico, ma anche agli interessi delle comunità locali. Successivamente, il dossier è reso pubblico e distribuito in modo capillare e nella fase di dibattito si avviano gli incontri sul territorio, attraverso varie modalità (incontri pubblici assembleari, tavoli di approfondimento, laboratori...), in cui vengono anche analizzate possibili alternative progettuali. Il processo si conclude con una relazione finale in cui la commissione indipendente comunica quanto raccolto nei mesi di dibattito, senza formulare alcuna proposta. Dopo tre mesi da questa pubblicazione, il proponente dell'opera deve divulgare e motivare pubblicamente la sua decisione in merito alla prosecuzione o meno dell'opera, in relazione ai risultati; il proponente non è obbligato a seguire le indicazioni del DP, ma deve motivare la sua decisione.

Spiega poi **Romano** che il costo medio del DP sulla base dei dibattiti svolti in questi anni è di circa 1 €/mln, di cui circa tre quarti da imputare ai costi di diffusione dell'informazione. Dal 1997 al 2011 si sono svolti 65 DP, con ambiti di intervento che spaziano da autostrade, strade, ferrovie ad alta velocità, centrali nucleari, infrastrutture legate all'ambiente; si è anche svolto un DP su una politica nazionale definita dal governo, in relazione alla gestione delle scorie nucleari. I risultati di questi 65 DP, sono stati vari. In meno di un quarto dei casi il progetto previsto inizialmente è proseguito esattamente come era stato impostato, mentre nei restanti tre quarti si sono verificati vari casi: abbandono, sospensione, modifica, cambiamento del tracciato iniziale, o una



nuova soluzione emersa nel corso del dibattito o anche lo sviluppo di una delle opzioni dibattute nel confronto con il territorio. Si tratta di risultati interessanti e tutt'altro che scontati, che evidenziano come non si tratti di un'operazione di informazione a senso unico e come sia possibile acquisire informazioni fondamentali nel processo di scambio di posizioni espresse da soggetti portatori di interessi differenti. Gli esiti del DP, ben sintetizzati grazie all'opera di Jean-Michel Fourniau, hanno consentito di imprimere una svolta, con una significativa diffusione di informazioni chiare, complete e capaci di rappresentare la pluralità delle opzioni in campo e in grado quasi sempre di arricchire il progetto e di introdurre elementi di tipo economico, sociale, ambientale non adeguatamente presi in considerazione all'inizio della fase progettuale, portando in molti casi ad una significativa riformulazione del progetto.

Non si tratta quindi – secondo **Romano** - di enumerare le preferenze e di esprimersi, come nel caso di un referendum, ma di riformulare i progetti attraverso un approfondimento e una nuova visione degli argomenti, in alcuni casi ridefinendo il problema di fondo rispetto alla realizzazione o meno dell'opera, in altri vagliando le possibilità alternative rispetto al bisogno evidenziato. In questo quadro si inseriscono le poche ma significative esperienze di DP in Italia, con l'unico dibattito pubblico realizzato in materia di infrastrutture da Autostrade per l'Italia e relativo al tratto autostradale dell'area metropolitana di Genova detto "Gronda": un processo che ha dato come esito la modifica del tracciato, con la scelta a seguito del dibattito di un allineamento diverso rispetto ai cinque indicati dal proponente Autostrade come base per il DP. Si ricordano anche di due DP relativi ad insediamenti turistici (uno a Castelfalfi e uno a Celle Ligure), ma in Italia si tratta di una pratica che stenta a decollare. Il riferimento più importante a livello regionale riguarda la Toscana, che ha approvato con la Legge regionale 69/2007 una procedura di DP, poi emendata nel 2012.

Marianella **Sclavi** procede all'illustrazione del confronto creativo (CC), o *Consensus building approach*. Il CC è molto diverso come impianto dal DP: nato dall'esperienza degli ambientalisti americani degli anni '70-'80, riguarda qualsiasi situazione in cui c'è da prendere una decisione, a qualunque livello e si configura come un modo di discutere e decidere che trasforma le differenze in risorse. Il CC si oppone all'abitudine molto radicata di contrapporre posizioni di partenza, proponendo invece la disciplina dell'ascolto dei punti di vista altrui per usare la ricchezza delle opzioni divergenti a favore di nuove opzioni; si configura quindi come un cambiamento del modo di stare insieme, convivere, discutere e decidere che vale a qualsiasi livello, quasi una trasformazione antropologica, un processo di riconquista del dialogo nei processi decisionali, volto ad esplorare gli interessi retrostanti alle posizioni per costruire nuove proposte giudicate migliori dal numero più alto possibile di partecipanti. Le parti sono guidate nel processo da un facilitatore indipendente, seguendo una struttura concordata con i partecipanti, in cui i tre nodi fondamentali sono ascolto, moltiplicazione delle opzioni, e co-progettazione creativa.

Marianella **Sclavi** chiarisce che il CC coinvolge i portatori di interessi in grado di rappresentare tutte le preoccupazioni e i punti di vista relativi ai temi in discussione e si basa su processi molto diversi in relazione al problema. Al termine del processo, il CC arriva ad individuare, attraverso una mappatura dettagliata, tutti i possibili punti di vista e interessi di chi ha a cuore quel problema, riunendo tutti gli *stakeholder* intorno ad un tavolo. Al punto di arrivo sono presenti tutti i punti di vista, anche quelli di un singolo soggetto presente, secondo un criterio di rappresentatività qualitativa; sarà il confronto delle differenze a condurre all'ideazione di nuove soluzioni, più efficaci proprio perché hanno esplorato più esiti. Questo processo, sebbene complesso, è stato usato anche in relazione a grandi opere, come ad esempio per l'aeroporto di Amsterdam.

**Sclavi** chiarisce che mentre il DP parte da un progetto non ancora completo o pienamente definito, ma in ogni caso preparato dal proponente, nel CC è il tavolo dei

partecipanti che deve indicare le linee guida del progetto: viene indicato il tema su cui interagire, ma il progetto – ovviamente incompleto – è opera del tavolo e quindi di tutte le persone che hanno interessi in gioco. Non esiste nessun automatismo per l'applicazione di questa procedura, che non è mai obbligatoria: ci sono Stati degli USA che prevedono la possibilità di usare il CC, ma chiunque, anche un comitato di cittadini, può avviare questa procedura. Le parti interessate alla controversia devono convergere sull'opportunità di sedersi attorno ad un tavolo e trasformare le proprie differenze in risorse, in vista di un accordo; posto che il tema deve essere significativo per le parti, viene data la possibilità di esplorare alternative all'opzione iniziale e l'esito del processo deve configurarsi – nell'intenzione delle parti stesse – come duraturo. I governi (locali, statali, federali) possono decidere di legittimare questo protocollo come parte della propria strumentazione decisionale, ma l'adozione di decisioni formali su temi specifici dipende dalle parti in causa: in definitiva, in un processo di CC nessuno ha obblighi specifici o predeterminati.

**Sclavi** descrive poi alcune applicazioni ricordando che negli USA il metodo è utilizzato dal 1990, con il *Negotiated Rulemaking Act*, per la stesura partecipata dei regolamenti attuativi delle leggi e che nel 1996 è stata approvata una legge rafforzativa del processo. Non si tratta di una prassi obbligatoria, sono i ministeri che decidono se applicarlo nei casi in cui sia reputato necessario prevenire le obiezioni che potrebbe presentare l'attuazione di una legge rispetto alla quale vi siano aspetti controversi. Sempre rispetto agli USA, un esempio molto importante è quello del dibattito tra *pro life* e *pro choice*, che seguì i sanguinosi eventi del 1994, con quattro omicidi in cliniche nelle quali veniva praticata l'interruzione di gravidanza. I dirigenti di quei movimenti hanno adottato un sistema di confronto durante il quale hanno elaborato norme adatte a tutti, per migliorare il clima morale e intellettuale. In Sud Africa, il CC è stato applicato nelle trattative sindacali nel settore dei trasporti, molto frammentati e complessi.

In definitiva, spiega **Sclavi**, è un sistema di negoziazione diverso, che viene applicato in generale ovunque vi siano delle politiche fortemente complesse e controverse e dove sia possibile che le regole di base relative ai comportamenti e ai meccanismi istituzionali vengano elaborate ogni volta direttamente al tavolo dei partecipanti. Ci sono regole a cui ispirarsi, ma le persone convenute elaborano le proprie, perché deve essere chiaro che le regole non sono imposizioni, ma scelte che i partecipanti si impegnano a rispettare: questo cambia in modo fondamentale il clima in cui si lavora. Nel processo si deve poi evitare sia che i mediatori siano percepiti come esperti di parte, problema che c'è stato nel caso della Torino Lione, sia che il tavolo venga chiuso precocemente, perché è dalla moltiplicazione delle opzioni che nasce la nuova proposta. Sotto quest'ultimo profilo – ovvero dell'implementazione – il tavolo non solo indica le linee guida, ma si dota anche di strumenti per riconvocarsi e verificare che i tempi dell'implementazione siano rispettati seguendo così l'opera fino alla fine.

**Sclavi** chiarisce la funzione di primaria importanza del mediatore indipendente: aiuta la creazione delle attività del tavolo radunando tutte le posizioni e valutando inizialmente se c'è la possibilità di realizzare un processo di CC raccogliendo tutti i punti di vista; poi compila una mappa del conflitto ed una valutazione di tipo "etnografico", che deve essere approvata da tutti; solo a questo punto il processo può partire. Il risultato di questo lavoro è l'arricchimento delle possibilità alternative per risolvere il problema, la nuova definizione del progetto tramite la riformulazione del problema iniziale e l'ampliamento delle possibilità seguito da un accordo che indica le linee guida della soluzione e un impegno a seguire la sperimentazione di quanto concordato.

Infine, **Sclavi** si sofferma sull'applicabilità dello strumento di mediazione e sostiene che il caso di No Dal Molin, che sarà raccontato più tardi da Mao Valpiana, rappresenta un esempio di divergenze su valori di fondo non negoziabili: in un confronto tra antimilitaristi totali da un lato e soggetti che vogliono il raddoppio della base militare dall'altra, trovare terreni comuni è possibile e il CC non può risolvere il problema.

Quanto all'applicazione in Italia, le esperienze di CC sono poche. Sclavi ha seguito personalmente, i processi di CC relativi ad una nuova destinazione delle ex fonderie di Modena, e al Cisternino di Livorno. C'è stata poi la decisione sul sito per il depuratore di Ponte Buggianese, seguito da Avventura Urbana, e il sito per la tecnologia dell'impianto TMB di Reggio Emilia. Altri due percorsi che possono in parte essere riconducibili a dinamiche di CC sono sia il negoziato No dal Molin a Vicenza di cui si dirà tra poco che lo stesso l'Osservatorio NLTL.

David Wayne **Laws** esprime l'onore di poter discutere in Italia di un tema di tale interesse e di portare la propria esperienza riferita a Olanda e USA, dove ha vissuto la maggior parte della sua vita.

Nell'attuale situazione è difficile trovare la giusta via tra chi non è abbastanza partecipe e chi partecipa troppo e la scommessa è trovare nuove forme di politica che possano rivitalizzare le idee della gente, ma anche il senso di responsabilità delle persone che sono al governo. Bisogna superare l'idea della collettività come portatrice di un approccio Nimby, ovvero andare "Beyond Nimby" e interpretare il contributo delle persone e delle comunità locali come apporti per un approccio costruttivo. In questo momento storico c'è un'ampia gamma di possibilità in termini di esperienza e di strumenti per affrontare processi di dialogo e di partecipazione: come si desidera dare senso a questa diversità? Si possono avere diversi obiettivi: esplorare gli argomenti e sviluppare opinioni diverse, oppure ci si può proporre di trasformare il conflitto, prendere delle decisioni o addirittura creare la collaborazione per la realizzazione di qualcosa. Si deve poi scegliere se coinvolgere le persone, farle partecipare su argomenti nei quali non si presentino grandi conflitti, oppure se vogliamo ingaggiare un confronto su temi "caldi" e polarizzati. Non è facile per Laws scegliere tra i due casi: spesso, in casi complessi come la NLTL, è meglio una via di mezzo tra i due approcci.

Sempre nell'ambito di casi complessi e con riferimento all'Olanda, **Laws** ricorda che coesiste una tradizione di politiche costruite con la convergenza delle parti, insieme a un elemento tecnico molto forte, ad esempio nel caso della gestione delle acque; è questo un problema vitale e quotidiano nel quale queste due dimensioni sono in conflitto. È stato proprio questo conflitto a determinare la costituzione di due strutture finalizzate che rispondono ad entrambe le esigenze: un ministero specializzato nelle questioni di tipo tecnico e un insieme di organizzazioni decentrate, che dipendono dal governo e hanno lo scopo di condividere le informazioni e raggiungere le intese. In questo processo, il più importante istituto olandese a livello di governo è il Consiglio Sociale ed Economico, nel quale sono presenti rappresentanze di sindacati e datori di lavoro, che si propone di raccogliere i risultati di questi percorsi di confronto per formulare proposte basate sulla costruzione del consenso (nel senso anglosassone di *consensus*, ovvero come "costruzione di proposte condivise" e non come "acquisizione del consenso").

Rispetto all'esperienza – aggiunge **Laws** – si può dire che si parla molto più di quanto si agisca e che c'è un crescente interesse, da parte di un numero sempre maggiore di persone, verso lo studio e la pratica del conflitto come mezzo per affrontare l'azione (ad esempio ha appena finito di redigere per il Ministero dell'interno un rapporto sulla mediazione nella gestione del conflitto nelle politiche pubbliche). A questo proposito, un modo per rappresentare le responsabilità e i livelli di azione delle persone coinvolte in un dialogo è "il cubo della democrazia". Sulla linea orizzontale si rappresenta chi deve essere presente nella stanza (metafora del gruppo), sulla linea verticale si evidenzia il tipo di influenza esercitato e sulla terza linea si riportano le modalità secondo le quali i componenti del gruppo comunicano e prendono le decisioni insieme.

**Laws** procede poi ad esporre alcuni esempi partendo dalla partecipazione in casi *cool* a quella in casi *hot*. Il primo esempio, tratto dall'esperienza personale dello studioso, si basa su un campione rappresentativo in cui le persone sviluppano ed esprimono preferenze o opinioni ed è contemplato un ruolo puramente di consulenza. Il processo è



noto col termine di *deliberative polling* e si riferisce al modo in cui le persone prenderebbero le decisioni se fossero messe in condizione di confrontarsi e di avere informazioni equilibrate prima di esprimersi. Il titolo dell'esempio è *L'Europa di domani*: sono state coinvolte 3.500 persone in 27 Paesi, cui è stato sottoposto loro un questionario su temi sensibili come l'innalzamento dell'età pensionabile, l'allargamento dell'EU, ecc., a seguito del quale è iniziata la parte di discussione. Le 3.500 persone, convocate insieme, hanno sia discusso in grandi gruppi, sia avuto molte occasioni di scambi di idee in modo informale in piccoli gruppi, sia fruito della possibilità di dialogare con esperti; dopo questa fase è stato sottoposto loro nuovamente il questionario e le opinioni sono mutate. Il tutto è stato coordinato con una forte copertura mediatica e alla fine i partecipanti hanno espresso giudizi positivi sul procedimento.

Il secondo esempio portato da **Laws** coinvolge nuovamente un campione rappresentativo in cui le persone discutono e, alla fine, esprimono preferenze su specifiche opzioni politiche. È una via di mezzo tra la semplice consulenza e il co-governo, un processo nel quale i funzionari pubblici (responsabili di governo deputati a decidere in merito a un particolare aspetto), si sono formalmente impegnati a seguire i risultati di questo percorso; in questo il processo richiama alcuni aspetti del DP francese. L'esempio in questione, sviluppato mediante un processo gestito da organismi indipendenti, si chiama *21st Century Town Meeting* e si traduce in eventi che coinvolgono un gran numero di cittadini (da 500 a 5.000) nelle deliberazioni su temi locali, regionali o nazionali, con il supporto di moderne tecnologie, con un impegno da parte della committenza ad ascoltare i risultati del confronto. Questa tipologia è stata usata sia per affrontare temi *cool*, sia per temi *hot*. La chiave di questo strumento è riunire, per quanto sia grande il pubblico, le persone intorno a tavoli ridotti, per discutere liberamente. È il collegamento tra tutta la gente riunita e questi piccoli gruppi che rende efficace il metodo. Uno degli accordi che si sono potuti raggiungere con questo metodo riguarda la condivisione delle priorità per ridisegnare la zona di Ground Zero. Un elemento fondamentale per il successo di questo processo è raggiungere i cittadini là dove sono (chiese, luoghi di lavoro, televisione...) in modo da ottimizzare la qualità e la quantità della partecipazione.

L'ultimo esempio, che è già stato ben accennato da **Sclavi**, di cui vuole solo sottolineare alcune caratteristiche, riguarda il modo in cui gli stakeholders decidono e negoziano, in una modalità di co-governo, con funzionari pubblici, per raggiungere un progetto su cui tutti sono d'accordo. L'immagine da tenere a mente per inquadrare un processo di questo tipo è secondo **Laws** quella di un soggetto che occupa una posizione di responsabilità – ad esempio un sindaco – che posto di fronte ad un problema controverso riesce ad esporre il progetto nella forma finale, avendo accanto da un lato coloro che sono contrari e dall'altro quelli favorevoli; in questo caso, pur essendo partito da una situazione in cui le parti avverse non erano neppure disposte a trovarsi nella stessa stanza, il sindaco ha raggiunto le condizioni per comunicare ai cittadini che la soluzione individuata è una buona idea. Questo è il caso di Consensus Building (o Confronto Creativo, CC), descritto nella presentazione di **Sclavi**.

**Laws** evidenzia a questo punto alcuni specifici aspetti di quanto descritto. Innanzitutto, si tratta di un processo volontario nel quale le persone decidono liberamente se partecipare o meno, rivolto a *stakeholder*, organizzazioni o rappresentanti di gruppi formali o informali, tutti con un interesse diretto. Dal punto di vista pratico, i partecipanti devono acquisire informazioni e mettere in atto una negoziazione, per risolvere il problema. Questo richiede un doppio mandato da parte del rappresentante di governo: il committente politico è sia una persona seduta al tavolo, quindi parte del processo, sia colui che ha l'ultima parola, il responsabile della decisione finale, il che rappresenta un forte incentivo affinché uno *stakeholder* partecipi. In secondo luogo, Laws evidenzia una particolare valenza del ruolo del mediatore, in grado sia di fare proposte e illustrare argomenti, sia di esercitare un potere di veto al tavolo. Come ha detto Sclavi, il mediatore lavora per il gruppo nel suo insieme piuttosto che ascoltare

dal fondo della stanza riservandosi il diritto di essere d'accordo o contrario alla fine: è sostenuto dagli esperti ma non trainato da loro (*expert fed but not led*) e quando si ottiene un risultato, questo serve sia per congegnare un accordo, sia per fornire il supporto necessario alla sua realizzazione. Alla fine sono due modi diversi di guardare ad un problema: il governo, con i suoi rappresentanti, ha una visione dei problemi che può essere sintetizzata simbolicamente con una foto da un aereo, mentre la gente che vive nel territorio conserva l'immagine dei luoghi legati ai loro ricordi.

**Laws** porta poi il *Chelsea Case*, condotto da Susan Podziba ("Chelsea story. Come una cittadina corrotta ha rigenerato la sua democrazia", 2006, Bruno Mondadori) e nel quale ogni processo e ogni sua singola parte sono stati progettati su misura. In questo caso complesso sono state messe in atto tante azioni diverse per coinvolgere le persone in vari modi, dal dialogo in piccoli gruppi in associazioni di livello locale, fino al livello delle assemblee pubbliche e alla negoziazione tra i diversi *stakeholders*. Questo caso, molto diverso dal precedente, sta ad evidenziare come il processo decisionale debba variare da caso a caso.

Iolanda **Romano** chiede a David **Laws** cosa si può fare nei frequenti casi in cui alcuni attori importanti (comitati locali o ambientalisti) non intendono partecipare, perché bloccati in una situazione di veto che non presuppone alcuna volontà di individuare una soluzione non vogliono sedersi intorno al tavolo. Per capire la risposta che questo metodo può offrire, **Laws** propone di immaginare gli obiettivi dal punto di vista del "comitato del no". Sappiamo che la mappatura dei conflitti è la prima fase del processo, quella in cui il ricercatore neutrale parla cercando di individuare tutti gli interessi e le preoccupazioni delle persone che temono l'impatto di un'opera. L'esito di questa fase può permettere di capire se ci sono le premesse per attivare un dialogo e si presenta come una possibile esplorazione senza rischi per gli altri attori, ad esempio i promotori dell'opera; resta intesa che al termine della prima fase il ricercatore deve produrre e rendere pubblico un documento che in qualche modo include possibili soluzioni alle preoccupazioni di chi si oppone all'opera, una bozza di accordo tra le parti. Si provi ad immaginare cosa accade dalla prospettiva dello *stakeholder*: riceve una bozza dell'accordo nella posta e ancor prima di leggerla per intero, va a cercare la parte che lo riguarda. Se la persona che ha redatto l'accordo ha ascoltato attentamente e ha fornito un quadro attento alle preoccupazioni, desideri, aspirazioni degli oppositori all'opera, allora questi inizieranno a ritenere d'essere stati ascoltati, e così facendo finiscono per prendere in considerazione i punti di vista degli altri gruppi intervistati, mettendosi in relazione a loro. A questo punto, sostiene **Laws**, se il ricercatore ha fatto un buon lavoro, si è creata la possibilità di parlare delle differenze e delle aspirazioni comuni. Se questo è accaduto e le parti vengono invitate ad un semplice incontro esplorativo, è facile che questa opportunità possa essere accolta. Al primo incontro, i rappresentanti dei diversi interessi si vedranno in un unico luogo, con due effetti. Per prima cosa il gruppo viene chiamato a ragionare insieme sul metodo con il quale affrontare l'argomento in questione, offrendo anche ai contrari la possibilità di influenzare il modo in cui il problema è descritto e il modo in cui si lavora per trovare una soluzione. Se poi gli oppositori aderiscono a parte delle nuove regole concordate, è possibile per alcuni constatare che alcuni dei gruppi che prima erano considerati portatori di opinioni irragionevoli, possono invece esprimere proposte plausibili ed avere delle ragioni. In questa fase di dialogo più matura si può seguire quindi il *fact finding*, mediante l'apporto di informazioni sia tecniche sia etiche, che possono influenzare la conoscenza sull'argomento trattato; questo evita di avere esperti di parte, coinvolgendo invece esperti che supportano tutto il gruppo. Si entra quindi nella fase di negoziazione, in cui le persone sono chiamate a lavorare insieme e rispondere dei reciproci interessi. Questa fase è pensata per generare il coinvolgimento di tutti verso una data situazione, perché a quel punto la percezione diffusa è che quanto emerge è meglio dell'alternativa inizialmente sostenuta. Se si osservano le fasi nella sequenza,

si comprende come si sviluppa il processo, ma si capisce anche come il punto di vista di un soggetto contrario, possa trasformarsi in un'interessante opportunità per tutti: si conserva una base volontaria di partecipazione e si acquista l'opportunità per incidere con un'influenza diretta nella decisione, conservando il diritto finale di acconsentire od opporsi. Infine, sul tema della costruzione del dialogo in situazioni conflittuali, Laws propone un ultimo spunto: John Forester (*The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*) ha chiesto una volta ad una mediatrice molto famosa cosa spinga una persona che entra in una stanza dove tutti sono arrabbiati gli uni con gli altri a rimanere lì, invece di andare via, e la risposta è stata la seguente: "Quando entro in una stanza e c'è questa energia di conflitto, penso che questo sia sempre meglio dell'apatia, e da lì parto. Se come parte in causa sono arrabbiata, lo sono perché penso che qualcosa non funzioni e voglio che le cose funzionino meglio." Questo è il lato positivo dell'essere arrabbiati sul quale il facilitatore è chiamato a lavorare.

Rispondendo ad una specifica domanda, **Laws** descrive poi pro e contro della partecipazione fredda (*cold*) e calda (*hot*). Dato che affronta argomenti generali, quella fredda limita le emozioni ed è quindi più facile da gestire; l'esperienza del CC, tuttavia, insegna che da un coinvolgimento limitato deriva un impegno limitato. Nei casi "caldi", le emozioni sono forti e il coinvolgimento riguarda l'esperienza diretta delle persone: di solito questo porta le persone a costruire legami e comunicazioni forti su argomenti importanti del loro patrimonio valoriale (fiducia, legittimità delle scelte, trasparenza, ecc.); questo fa sì che in questo caso trovare un accordo risulti più difficile. Come affrontare questi ostacoli? Laws propone di lavorare su questioni pratiche, provando a partire dal particolare e di far ragionare le persone a in modo costruttivo su universi di riferimento molto più ampi, come lo stile di vita, il futuro, lo sviluppo dell'economia... Grazie a questo impegno, il dossier sarà più completo in quanto analizzerà molti più aspetti e quindi il processo risulterà alla fine più efficace.

Jean-Michel **Fourniau** riprende il tema del DP inquadrandolo sotto un diverso punto di vista. Ricorda che il DP è nato in Francia negli anni 90 a fronte di grandi progetti infrastrutturali dell'epoca e che l'analisi che ha portato alla sua istituzionalizzazione si basava sulla constatazione che l'apertura di un conflitto creava grossi problemi rispetto all'interesse generale del progetto e alla legittimità delle autorità pubbliche a decidere in merito. Il DP ha cercato quindi di rispondere a questo problema creando una cornice stabile per il processo decisionale, sia per coinvolgere i diversi attori nel processo di decisione, sia per dare una maggiore visibilità allo svolgimento del processo stesso di decisione. L'obiettivo di fondo di questo processo decisionale ampliato è quello di co-costruire l'interesse generale con un certo numero di attori che si collegherà all'ipotesi di progetto considerata. Questo ricollega a quanto detto dal Presidente **Virano**, ovvero che il conflitto non è patologico, ma fa parte del normale funzionamento della vita di un progetto e proprio per questo si deve fornire un contesto generale in cui possa esprimere le sue potenzialità. Il DP è stato istituzionalizzato in forma di legge, il che dà un quadro generale senza necessariamente definire i dettagli del funzionamento di ogni singolo dibattito; a volte, anche all'interno di un DP si creano dinamiche come quelle descritte da **Laws** e **Sclavi** e riferite al CC.

Per inquadrare i punti di forza e di debolezza del DP, è necessario partire dall'esperienza degli ultimi 10-15 anni, in cui si sono svolti una sessantina di DP. Il primo risultato di questo processo è stato il fatto che i proponenti sono stati obbligati a trasformare il modo in cui il progetto veniva preparato. Ad esempio, rispetto al DP della Gronda di Genova, cui ha partecipato, **Fourniau** sostiene che il dossier preparato dalla Società Autostrade non avrebbe mai potuto essere presentato in Francia, perché oltre ad affrontare pochissimo le questioni ambientali e quelle connesse ai cantieri, era centrato su aspetti funzionali e sui problemi del traffico e non affrontava in alcun modo il problema dell'assetto territoriale e dello sviluppo della regione. Uno dei principali meriti

del DP è che oggi qualsiasi progetto un'infrastruttura presentato da un committente che deve passare attraverso un DP, punta fin dall'inizio su questi elementi essenziali, cioè ambiente e sviluppo regionale, temi che devono essere trattati a monte. Il secondo risultato dell'introduzione del DP è stato un cambiamento di atteggiamento dei committenti, che hanno smesso di partecipare a questi dibattiti proponendo progetti già definiti. I committenti ora sanno che nel corso del DP il progetto si evolverà, in modo simile a quanto avvenuto per la NLTL e il progetto della AV tra Nizza e Marsiglia. Prendendo proprio l'esempio di quest'ultimo progetto, va ricordato che quanto inizialmente previsto si è trasformato da linea AV al progetto di una nuova linea, realizzata a tratte, per potenziare la capacità di trasporto. Accettare la possibilità che un progetto possa essere modificato è difficile per i committenti e a volte cambiare il progetto significa cambiare il gruppo che se ne occupa; ma allo stesso tempo, questo sprona i tecnici ad individuare soluzioni nuove e diverse, in genere migliori di quelle originarie sotto diversi punti di vista.

**Fourniau** ricorda che grazie al DP si è prodotto un cambiamento del modo di preparare il progetto e nell'attitudine del committente, ma anche nel modo in cui la decisione viene presa. Nel caso delle grandi infrastrutture, la decisione deve essere considerata come un vero processo, che può anche richiedere periodi abbastanza lunghi (15-20 anni): trattandosi di un processo decisionale così esteso nel tempo, se ne devono indicare fin dall'inizio le grandi tappe. Il DP dura solo all'incirca quattro mesi e non rappresenta che una di queste tappe: si tratta tuttavia della tappa che si colloca a monte del processo e che segna profondamente la traiettoria del processo di decisione.

Un altro punto di forza del DP – osserva **Fourniau** – è che grazie alla sua istituzionalizzazione cambiano le relazioni tra gli attori in causa all'interno del processo decisionale. Questo a causa dell'introduzione nel processo di due attori: la *Commission Nationale du Débat Public (CNDP)*, che segue l'intero processo di consultazione e istruttoria, e il pubblico, un soggetto collettivo il cui ruolo viene riconosciuto in forza del diritto conferitogli dalla legge. All'inizio delle fasi del dibattito, il committente deve preparare un proprio dossier da sottoporre alla CNDP e la commissione può intervenire e pronunciarsi rispetto a quanto esposto, richiedendo eventualmente che il committente integri il dossier con altri dettagli; solo dopo che il quadro dei documenti preparatori sarà stato ritenuto completo, la Commissione si pronuncerà sull'avvio o meno del processo di DP. In caso di decisione positiva, il committente deve preparare un nuovo dossier, che differisce da quello inizialmente presentato alla CNDP in funzione del fatto che dovrà essere reso pubblico e che dovrà costituire la base tramite la quale la Commissione possa gestire il dibattito. Al termine del DP e a seguito della pubblicazione del rapporto indipendente della Commissione, il committente deve prendere una decisione motivata (ovvero, connessa quanto è emerso nel corso del processo di DP) informando anche la CNDP relativamente alle concertazioni organizzate in seguito al DP, che possono protrarsi ancora per diversi anni. In definitiva, durante l'intera vita del progetto c'è un nuovo sguardo, quello della CNDP, e poi quello del DP stesso, che aprono nuove possibilità. Infine, va segnalato che l'istituzione del DP è stato anche importante per la creazione un rapporto di fiducia tra le associazioni di portatori di interesse e la collettività, permettendo in particolare alla CNDP di rivestire questo un ruolo di "magistratura" a difesa del cittadino.

Iolanda **Romano** e Marianella **Sclavi** pongono a Jean-Michel **Fourniau** e David **Laws** tre domande: a) quali sono dal loro punto di vista gli aspetti di forza e debolezza del DP e quali sono state le reazioni dei movimenti locali ambientalisti, inizialmente contrari alle opere, nel corso dei dibattiti pubblici; b) in un processo di DP quali relazioni esistono tra le diverse associazioni che si oppongono a un progetto; c) diversamente dal DP, che vede una proposta incompleta che viene modificata mediante il dibattito, il CC intende arrivare alla costruzione di una proposta: cosa c'è di positivo e negativo nei due casi.

**Fourniau** affronta il tema degli elementi a sfavore del DP, che secondo gli attori - soprattutto a livello locale - sono rappresentati dalla sua presunta debolezza nei confronti della decisione sulla realizzazione dell'opera. Va detto a titolo preliminare che il rapporto del DP con la decisione si è costruito progressivamente: in particolare, ora non c'è più un obbligo per il committente di prendere una decisione nei tre mesi successivi al termine del DP, proprio in quanto capitava spesso che la decisione presa non fosse poi rispettata, soprattutto per i DP che riguardavano politiche d'insieme, prescritte direttamente dal governo. A questo proposito, un caso esemplare è stato quello di un DP sulle nanotecnologie richiesto dal governo nel 2010: due anni dopo il termine di questo dibattito, non si è giunti ancora a nessuna conclusione. In casi come questo si pone un problema, perché se si organizza un dibattito è perché sono necessari risultati da impiegare in un processo decisionale, quale che ne sia l'esito. La CNDP, tuttavia, a differenza della maggioranza dei protagonisti, non reclama un maggior ruolo decisionale del DP, proprio in quanto ritiene che il fatto di non dover dare un'opinione sul progetto e di dovere semplicemente fare una sintesi di tutto ciò che è stato detto nel corso del dibattito le permetta di mantenere un ruolo neutrale, assimilabile appunto a quello di una magistratura.

**Fourniau** tratta il tema posto dalla seconda domanda circa le relazioni che esistono tra le diverse associazioni che si oppongono a un progetto oggetto di DP. Si parte dall'assunto che ovviamente un DP viene organizzato sempre in situazioni calde, di conflitto, e quindi la scelta se partecipare o no al processo è sempre una decisione strategica per le associazioni locali che si sono opposte ad un progetto: questa scelta consiste nel valutare se la partecipazione al processo di consultazione sia o no il modo più efficace di far valere le proprie ragioni, rispetto ai più classici mezzi di protesta. Occorre tuttavia ricordare che nell'intera storia della CNDP (come sappiamo di tratta di una sessantina di progetti) non c'è stato quasi nessun caso in cui le associazioni si siano rifiutate di partecipare. A questo proposito si ricorda solo il caso delle nanotecnologie, un dibattito che non era legato a temi del territorio ma di politica generale, in cui un'associazione piuttosto radicale ha rifiutato di partecipare e si è opposta anche alla possibilità che il dibattito avesse luogo. La partecipazione al processo anche da parte di gruppi di oppositori è motivata dal fatto che il DP è in primo luogo aperto e in secondo luogo mette tutti gli attori sullo stesso piano secondo un principio di assoluta equivalenza: per questo motivo le associazioni locali hanno presto compreso che il DP rappresenta una cassa di risonanza efficace per le loro posizioni e per l'opposizione e che la partecipazione al processo porta ad evidenti vantaggi di comunicazione; la visibilità che il DP offre alle associazioni locali, anche se piccole o poco note, è una forma di riconoscimento che consente loro di acquisire peso nel processo decisionale. D'altronde, una delle critiche spesso avanzate dai committenti al DP è proprio quella di dare troppo spazio agli oppositori; a questo proposito la risposta della CNDP è che lo scopo del DP non è quello di rappresentare opinioni già esistenti, ma di consentire "il giro degli argomenti", come ha ben evidenziato in precedenza da Iolanda **Romano**. In definitiva, secondo Fourniau la "dimensione contraddittoria" del DP è assolutamente fondamentale e lo spazio garantito a chi si oppone al progetto si giustifica proprio nell'obiettivo di garantire il confronto nel dibattito e la rappresentazione di tutte le posizioni: il *débat* è inteso come processo inclusivo che permette alle associazioni di diventare attori che manterranno un proprio ruolo anche nella prosecuzione del processo di decisione. Ad esempio nel caso già richiamato della linea AV Nizza-Marsiglia, progetto molto contestato, le associazioni contrarie al progetto sono comprese nel processo decisionale fin dal 2005, quando ha preso avvio il DP, ed hanno mantenuto tale ruolo nel processo anche dopo il termine del dibattito. Infine, sempre rispetto al ruolo delle associazioni contrarie ai progetti, si può dire che il DP è stato istituito proprio grazie all'attività di questi gruppi di opposizione e ai conflitti cui hanno dato vita negli anni '90 e che le stesse associazioni che manifestano opinioni avverse rimangono un elemento fondamentale a suo tempo per l'istituzione ed ora per il mantenimento del DP.



**Fourniau** risponde infine alla terza domanda, relativa al fatto che il DP non cerca di produrre un accordo, a differenza di quanto propone il Consensus Building. In primo luogo, va osservato da un punto di vista generale che l'istituzionalizzazione del DP cambia in parte il problema del miglioramento del progetto: questo non deve essere perseguito solo nel corso della risoluzione del conflitto, ma va ricercato anche come effetto del DP nel corso delle successive fasi. Il DP assicura infatti la creazione di una cornice generale che porta il committente a mutare la natura del progetto presentato al pubblico e a migliorarlo continuamente. E' questo un punto importante, anche in relazione alle domande poste in Italia al processo di realizzazione delle infrastrutture: nel prendere decisioni su grandi opere, è interessante riflettere sull'effetto che il modo di prendere le decisioni e l'istituzionalizzazione di una forma di dialogo può avere sugli effetti generali che si verificheranno lungo tutta la durata del progetto. Chiarito il punto preliminare, va detto che è evidente che l'esistenza del DP non elimina i conflitti territoriali. Alcuni committenti e alcune amministrazioni hanno ritenuto che il DP avrebbe ridotto i conflitti e i contenziosi giuridici, ma chiaramente ciò non è accaduto. Il DP permette di affrontare localmente il conflitto e produce i suoi effetti nel corso della durata delle diverse fasi del progetto. In questa prospettiva, il DP va visto come un esercizio svolto a monte di un processo di decisione e che si sviluppa poi su un'ampia gamma di argomenti, e di conflitti. Tornando ancora una volta al progetto della linea ad AV Nizza-Marsiglia, il DP è stato avviato al momento di scegliere rispetto a una mappa che comprendeva alternative di percorso e tratte che coprivano quasi l'intera regione e non ancora un tracciato preciso. Dato che non c'era un tracciato ben delineato, tutte le parti hanno partecipato al dibattito sentendosi potenzialmente interessate; ma senza tracciato, la popolazione interessata dal passaggio della linea è indefinita e finché il tracciato non è definito tutti sono potenzialmente coinvolti. Il ruolo del DP non è esattamente quello di trovare una soluzione del conflitto, nel senso inteso dalla metodologia americana del CC, ma piuttosto di ridurre il conflitto, focalizzandolo su diversi aspetti; nelle questioni di gestione di territorio e ambiente, trasformando il conflitto in un dibattito concentrato su alcuni elementi e su una zona ristretta di territorio. Per rimanere nell'esempio della linea Marsiglia-Nizza, si constata che il conflitto, forte prima e nel momento in cui si è svolto il DP, si è mitigato nelle fasi di concertazione successive e nel momento in cui si è trattato di scegliere il tracciato si è riaperto, ma limitatamente alla zona e al problema del tracciato. In definitiva, si è partiti quindi da un conflitto regionale che verteva sui problemi del trasporto e della gestione del territorio, della sopravvivenza dell'agricoltura; successivamente al DP, il conflitto si è circoscritto alla dimensione di un confronto sul tracciato, che coinvolgeva i territori adiacenti. Questo tipo di conflitto legato al territorio coinvolto – ricorda **Fourniau** – è quasi irrisolvibile. Ma dal momento che si è ridotto nelle sue dimensioni, esso non mette in discussione il progetto, ma gli interessi individuali o del committente per una parte limitata di un progetto. È possibile perciò risolverlo anche in altri modi, con forme di compensazioni e con indennizzi. Questa idea è particolarmente importante in un quadro che consente di cambiare il modo di prospettare una modalità di confronto che non comporta necessariamente una decisione: si esce dal tema del tracciato per individuare ed affrontare i bisogni del trasporto.

In conclusione, è fondamentale individuare le dimensioni del conflitto che si affronta. Se si tratta di un conflitto riconducibile all'interesse generale del progetto, occorre partire da un quadro generale e da un contesto nazionale, mentre se si riconosce un conflitto di livello locale, allora occorre affrontarlo in quella dimensione, senza partire da un quadro generale, se non per quanto riguarda la partecipazione del pubblico al dibattito.

**Virano** ringrazia per questi importanti contributi. Tutti i colleghi dell'Osservatorio hanno potuto riconoscere in entrambi i modelli delle assonanze tra quanto esposto e alcuni aspetti dell'attività dell'Osservatorio, che consentono di padroneggiare meglio temi che

presentano una particolare complessità proprio alla luce delle logiche e delle differenze tra metodi e contesti. Aggiunge che ci sono alcune dimensioni di progetto che meriterebbero di essere analizzate in modo esplicito, ricordando tra queste la connotazione internazionale di un'opera, che mette in gioco un sistema di relazioni non riconducibile ad un unico soggetto deputato a prendere delle decisioni finali, ma ad una pluralità di soggetti istituzionali. Questo introduce il tema dei rapporti in un'opera tra scelte rispetto ad un'opera maturate a livello nazionale internazionale e posizioni ed esigenze sviluppatesi a livello locale e all'intervento di Mao Valpiana, che ringrazia ed introduce.

Mao **Valpiana** riposta l'esperienza del Dal Molin, interessante in modo particolare per l'Osservatorio per l'aspetto relativo al ruolo, in un conflitto decisionale, di elementi che chiamano in causa diversi modelli di sviluppo e visioni del mondo. Valpiana si presenta e spiega il senso del proprio intervento. È il presidente nazionale del Movimento Nonviolento, fondato nel 1961 da Aldo Capitini. Il MN si è mosso nei suoi cinquant'anni di storia su due binari: diffusione della cultura della nonviolenza e tentativo di modificare la realtà entrando nel vivo dei conflitti, della politica e dello sviluppo dell'Italia. L'esperienza si fonda sulla pratica dell'obiezione di coscienza e il primo obiettivo è stato quello del confronto con le istituzioni per ottenere una legge che riconoscesse il diritto all'obiezione, come è avvenuto. In seguito, si sono succedute lotte che hanno alcuni dei caratteri di cui si è discusso poc'anzi. La prima è stata la battaglia contro l'installazione dei missili nucleari a Comiso negli anni '80, la seconda è quella contro l'avvio del piano energetico nucleare a Montalto di Castro, entrambe concluse positivamente. Una terza è questa del Dal Molin, che ora descriverà nel dettaglio passando attraverso la cronologia della trasformazione della lotta, che si sta ora concludendo positivamente; incidentalmente è questo un caso in cui è presente la dimensione internazionale cui si accennava in precedenza, dato che si parla di una base militare americana.

La storia del Dal Molin, riferisce **Valpiana**, inizia nel 2004 con un accordo inizialmente non reso pubblico tra il governo Berlusconi e il sindaco della città di Vicenza per accogliere nella città una nuova base militare USA, presentata come raddoppio della base di Ederle, esistente nella città dal Dopoguerra. In realtà non si trattava di un raddoppio, ma di una vera e propria nuova base: la Ederle si trova ad est della città, mentre questa nuova base è al nord, staccata dalla prima e collegata da una strada di gronda. Gli accordi internazionali dell'immediato dopoguerra prevedevano in Italia l'installazione di sette basi militari americane e quindi l'unico modo per realizzare la nuova base senza rivedere gli accordi era indicare il progetto come allargamento di una base preesistente. A tale proposito per la nuova esigenza viene individuata un'area a nord della città, un vecchio aeroporto civile, il Dal Molin, che non si è mai sviluppato pienamente e al suo interno è inizialmente individuata per la nuova base un'area di 400mila metri quadri.

Solo nel maggio 2006 l'accordo diventa di pubblico dominio e a quel punto nasce un acceso dibattito e si sviluppano pressioni da parte di varie associazioni in città. Nell'ottobre del 2006 il consiglio comunale viene chiamato ad esprimersi e con una maggioranza di 21 favorevoli e 17 contrari accetta l'accordo tra il governo e gli USA. Il 23 novembre il governo Prodi (subentrato a Berlusconi nella primavera del 2006), di fronte alle proteste che si sono costituite, riceve una delegazione di cittadini del movimento che propongono di effettuare una consultazione popolare cittadina. Nel 2006 parte la vera e propria mobilitazione fatta da cittadini, movimenti, associazioni ed esercenti pubblici: la stragrande maggioranza della città di Vicenza, che nel '56 aveva accettato con piacere la prima base Ederle, sperando di beneficiare di uno sviluppo economico, di fronte a questa nuova proposta, invece, non manifesta la stessa benevolenza. Seguono raccolte di firme, convegni, fiaccolate, scioperi nelle scuole, blocchi stradali, digiuni, espressioni legate anche alla solida tradizione nonviolenta della zona di Vicenza. La marcia del 2 dicembre 2006 si conclude con l'occupazione della stazio-

ne e la prima ribalta nazionale, ma nel 2007, dopo varie consultazioni il governo Prodi dà il via libera alla base. Un mese dopo la comunicazione, ha luogo la manifestazione nazionale con centomila partecipanti provenienti da tutta Italia. Alcuni mesi dopo, il 13 giugno il governo nomina il commissario Paolo Costa per la questione Dal Molin e nell'estate del 2007 hanno avvio i primi lavori nell'area.

**Valpiana** prosegue ricordando che 2008 si tengono a Vicenza le elezioni amministrative, che vengono vinte da una nuova maggioranza di centro sinistra, con elezione del sindaco Variati che nella sua campagna elettorale aveva preso posizione contro la base Dal Molin e appena eletto promette lo svolgimento del referendum cittadino. Successivamente il TAR del Veneto accoglie un ricorso con cui il movimento chiede la sospensione dei lavori, per illegittimità nelle procedure decisionali. Il 1 agosto, però, il Consiglio di Stato annulla l'esecutività della sentenza del TAR e i lavori riprendono. Il sindaco fissa allora per il 5 ottobre lo svolgimento del referendum cittadino. Interviene il Consiglio di Stato che dichiara inammissibile il referendum cittadino essendo legato a questioni di natura militare e internazionale. Poiché l'annullamento interviene solo tre giorni prima della data fissata per il suo svolgimento, quando tutto il materiale era già pronto, il referendum viene svolto ugualmente in modo autogestito, fuori dai seggi. Si registra un'ottima partecipazione. Ventiquattromila cittadini si dicono per il 98,5% contrari alla realizzazione della nuova base. Proseguono le mobilitazioni fortemente partecipate, con assemblee, gruppi di studio, incontri nelle scuole, coinvolgimento di ordini professionali...; le proteste si susseguono fino alla manifestazione del 4 luglio 2009, che rappresenta uno spartiacque: è una manifestazione con richiamo nazionale che vede presenti varie anime del movimento e una di queste va allo scontro. Questo segna una frattura metodologica nel movimento. C'erano già tensioni e differenze nel modo di intendere la lotta e la mobilitazione, e soprattutto obiettivi diversi.

Dal 4 luglio 2009, ricorda **Valpiana**, il movimento si divide in due parti anche dal punto di vista organizzativo: da una parte il presidio, rappresentato da quella che viene indicata comunemente come "area antagonista", con una tenda davanti al cantiere e dall'altra parte il Tavolo della consultazione (brevemente, il Tavolo). Si decide infatti di cambiare anche il nome: da No Dal Molin a "SiAmo Vicenza". Questo tavolo viene costituito per iniziare ad organizzare le proposte, le idee e le visioni del mondo che dal 2005 al 2009 erano state messe in campo. Nel settembre 2009 il sindaco accetta il confronto con il Tavolo e insieme si decide di avviare una negoziazione con il Commissario di Governo per discutere eventuali compensazioni idonee a mitigare il danno della presenza della base, i cui lavori erano ad una fase abbastanza avanzata. Viene approvato un documento delle associazioni e portato al tavolo del Commissario e del Governo per fare di Vicenza la capitale della pace. Il Tavolo ritiene importante la partecipazione dei cittadini alla definizione del progetto del futuro Parco della Pace attraverso un concorso di idee e l'ascolto di tutti i soggetti interessati. Viene proposto sin dall'inizio che il Parco della Pace diventi luogo privilegiato destinato a far crescere una cultura di pace e che in esso siano realizzate strutture permanenti destinate a tale scopo - come la Scuola di Pace -, iniziative di ricerca, di formazione, di qualità e prestigio internazionale, sul tema della risoluzione nonviolenta dei conflitti (compreso ad esempio l'addestramento dei corpi civili di pace)

Uno dei punti centrali dell'accordo è che una parte dell'area inizialmente destinata alla nuova caserma venga data alla città di Vicenza per l'istituzione del Parco della Pace. A seguito dell'accordo, l'area Dal Molin è divisa in due componenti: una a ovest della base militare e una a est, quest'ultima che inizialmente doveva rimanere come servitù militare non utilizzati per le infrastrutture della base, ma sempre di competenza della base stessa e all'interno della recinzione. Il Tavolo chiede che quella seconda parte entri invece nella discussione relativa alle compensazioni e che venga affidata alla città.

Come riferisce **Valpiana**, dopo lunghe trattative il 26 giugno 2010 il sindaco comunica l'assenso giunto dal Governo alle richieste formulate dal Tavolo: smilitarizzazione e sdemanializzazione del lato est dell'area Dal Molin, concessione all'Amministrazione



comunale per la realizzazione di un parco pubblico, ridefinizione dei finanziamenti previsti dalla delibera CIPE (inizialmente destinati alla ricostruzione della pista di volo), che verranno impiegati nella bonifica bellica del lato est e in una nuova progettazione della strada tangenziale nord est, che serve ad unire le due basi, ma rappresenta anche un collegamento viario di interesse per gli abitanti della città. Il 27 luglio il Tavolo delle associazioni formalizza il suo sostegno alla realizzazione del progetto su alcune linee fondamentali. Il 18 dicembre il Tavolo organizza un convegno intitolato "Un futuro di pace: la città, il parco, la progettazione partecipata", riscuotendo grande successo e vasta partecipazione anche a livello universitario, per avviare la progettazione condivisa dell'utilizzo del Parco. Il commissario Costa, come riporta la stampa locale, si dice soddisfatto per la pacificazione della comunità vicentina.

Circa sei mesi dopo, il 7 luglio 2011, **Valpiana** ricorda che viene definito il Protocollo d'intesa tra Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero della Difesa, Ministero dell'Economia, Ministero Infrastrutture e Trasporti, Anas e Comune di Vicenza, per interventi di mitigazione e compensazione connessi all'ampliamento dell'insediamento militare americano all'aeroporto Dal Molin di Vicenza (conferma del Parco della Pace, istituzione di un Museo dell'aria all'interno del parco, bonifica e realizzazione di altre opere). Il 29 dicembre 2011 il Sindaco presiede alla cerimonia del passaggio ufficiale del Parco della Pace dal Demanio al comune di Vicenza: si tratta del più grande parco urbano del Nord Est d'Italia, di particolare pregio ambientale, basato su una concessione per 50 anni ad affitto simbolico, con vincoli di non edificabilità (con l'esclusione delle strutture già esistenti all'interno, più un limitato numero di nuove, quali la scuola di formazione per i profili di pace, la casa delle associazioni ed altre in fase di verifica). Nel frattempo, è il 2012, i lavori per la realizzazione della base sulla parte ovest sono quasi ultimati. Le costruzioni superano i 350mila metri cubi di manufatti, che poggiano su una piattaforma di cemento armato, costruita con oltre 2mila pale di cemento conficcate nel terreno. La base potrebbe ospitare anche parte dei nuovi velivoli F35, di cui si sta discutendo proprio in queste settimane una riduzione rispetto all'ordine originario.

È opportuno secondo **Valpiana** riepilogare il valore positivo degli elementi condivisi tra il Comune e il Tavolo per la realizzazione del Parco: l'autosufficienza energetica basata sul fotovoltaico, un'area naturale in cui installare strutture per i concerti estivi, una rete di piste ciclabili che lo renderanno raggiungibile e percorribile ed infine l'istituzione della scuola per operatori internazionali di pace, in collaborazione con alcune università. Valpiana ritiene che quello di Vicenza sia un esempio positivo, di una lotta iniziata nel modo peggiore, con l'inganno e con lo scontro frontale, e poi evoluta in modo creativo e produttivo. Ricorda la presenza di due elementi aggiuntivi, peculiari della realtà descritta. Il primo: in positivo un substrato nonviolento propositivo e non solo di contrasto, elemento che ha contribuito alla ricerca insistente di un dialogo, pur senza la presenza ufficiale di forme strutturate di dialogo come il Débat Public o il confronto creativo; sempre in positivo, ricorda che è stata disponibilità del comune di Vicenza nella seconda fase che ha consentito lo svolgimento di esperienze assimilabili al DP e al CC. Il secondo: a Vicenza non è stato applicato quanto è entrato in vigore con il decreto governativo sui luoghi di interesse strategico di interesse nazionale, ovvero quello che consente la cosiddetta militarizzazione dei cantieri. Se fosse avvenuto ciò, difficilmente si sarebbe potuto percorrere questo cammino, perché quella decisione avrebbe esacerbato gli animi e rotto il meccanismo che è riuscito a condurre circa tre quarti del movimento al tavolo del dialogo. Valpiana aggiunge che nessuno si era mai illuso di riuscire a fermare la base e gli accordi internazionali; essere però riusciti a dimezzarla e ottenere per tutta la città il Parco della Pace con annessa la scuola, è un risultato di cui sono felici e orgogliosi.

Il presidente Mario **Virano** ringrazia per l'importante testimonianza. Aggiunge che mentre sulle vicende conflittuali l'informazione era stata ampia, sulla concreta conclusione l'informazione era tutt'altro che nota. Quest'esperienza consente di capire

che anche in un caso con una contrapposizione concettuale e radicale, che poteva far intravedere l'assenza di margini di mediazione, è invece stato possibile trovare soluzioni che rappresentano obiettivamente un punto di composizione che, pur lasciando aperte le questioni di ordine generale, disinnesci la conflittualità più accesa. Sarebbe interessato a conoscere, a valle del processo, quale sia l'attività di quel quarto del movimento che si è chiamato fuori rispetto agli accordi, se abbia mantenuto una conflittualità autonoma o se in qualche modo abbia preso atto del processo. Allo stesso modo crede che meriterebbe un approfondimento di merito una questione richiamata in precedenza, ovvero la semplificazione che fa coincidere la dichiarazione di sito di interesse strategico con la militarizzazione, mentre l'identità terminologica è approssimativa e le differenze sono molto rilevanti: un'area militare o militarizzata, infatti, ha regole d'ingaggio appunto militari, mentre un sito di interesse strategico ha regole che sono ora oggetto di una valutazione non ancora conclusa, che di militare ha ben poco.

Viene dato inizio al dibattito. Andrea **Debernardi** osserva che l'Osservatorio gode oggi di buona stampa, ma ritiene che ci siano zone d'ombra importanti. Spiega di essere tra coloro che nella Val di Susa hanno sostenuto la necessità di rimanere al tavolo, ma è critico sul modo in cui è stato gestito il tavolo stesso sia dall'interno sia dall'esterno. Rispetto alle esperienze sentite poc'anzi segnala che l'Osservatorio è stato sempre un tavolo istituzionale, a cui hanno partecipato esclusivamente rappresentanti di enti e mai cittadini, comitati e associazioni, che hanno avuto l'occasione di esprimersi in altri luoghi. Segnala in secondo luogo che il tavolo non si sta chiudendo con il consenso generale. Ci sono amministratori e movimenti che sono usciti in via ufficiale dal tavolo e oggi sostengono posizioni avverse all'Osservatorio; anche tra chi è rimasto si segnalano posizioni diversificate rispetto al fatto che l'opzione progettuale recentemente approvata dalla CIG e che entrerà a far parte del trattato internazionale sia un buon compromesso. Personalmente non lo ritiene tale.

**Debernardi** ha anche due domande specifiche sull'esperienza internazionale rispetto ad altrettanti problemi che ritiene rilevanti rispetto all'esperienza dell'Osservatorio, che presenta comunque elementi di positività. I due aspetti che le relazioni sulle esperienze internazionali non hanno toccato sono i seguenti. Per quanto riguarda la prima, l'Osservatorio è nato nel 2006, creando di fatto molte situazioni di "doppio binario": mentre infatti dentro l'Osservatorio si dipanavano confronti su questioni tecniche, in altre sedi decisionali, talvolta internazionali e comunque legittime, si svolgevano altri processi decisionali in merito all'opera. L'Osservatorio è stato il luogo dove si è svolto solo uno dei vari dei processi che hanno portato a prendere delle decisioni in merito all'opera; in molti casi ci si è anche trovati a dover seguire processi indicati dall'esterno. Questo caratterizza l'esperienza come sostanzialmente diversa dal DP francese, in cui probabilmente non accade che durante un processo di consultazione il governo francese firmi accordi con altri soggetti relativamente all'opera. Probabilmente questo è successo anche un po' per la dimensione internazionale dell'opera, un po' per la diversa cultura che le istituzioni ad alto livello tradizionalmente esprimono, c'è poi sempre stato un problema nella partecipazione ministeriale attiva al tavolo da parte italiana: di fatto, le decisioni sono state influenzate, ma non così pienamente incanalate in un processo deliberativo, a qualunque livello decisionale. Chiede come si può evitare che si creino queste situazioni e come le si governa qualora siano inevitabili.

Quanto alla seconda questione, **Debernardi** intende sollevare un tema importante che ha a che fare con la legittimità degli attori. È evidente che se un attore siede a più tavoli assumendo impegni differenziati su tavoli diversi, in una democrazia moderna si crea un problema di legittimità e insieme di filtro: nel tavolo, a causa del doppio binario sopra richiamato, sono stati sviluppati filtri complessi e tali per cui le soluzioni sgradite ad alcune parti non sono potute emergere perché alcuni tavoli operavano a favore o contro alcune soluzioni in altre sedi. Questo, anche secondo la letteratura

internazionale, non deve accadere: le alternative devono essere comparate, mentre in Italia questo è un passaggio critico perché presso i decisori ad alto livello non esiste una cultura della costruzione di scenari alternativi. Come si fa, quali sono le garanzie perché non si parli solo di valutazione di alternative esistenti ma si riesca a trasformare questi processi in costruzione e sviluppo di alternative, che poi arrivino alla dignità della valutazione?

Oliviero **Baccelli** chiede dei chiarimenti sul DP: la costruzione del dossier iniziale è unicamente a carico del promotore? Ci sono aspetti tecnici da rispettare, ad esempio devono essere preparate considerazioni del tipo riconducibile all'analisi costi benefici con calcolo di impatti socioeconomici, o si tratta di un dossier con una struttura variabile in relazione al contesto? Inoltre, sono state ricordate le dimensioni minime per i progetti che devono essere obbligatoriamente sottoposte oggetto del DP, ma esistono anche dimensioni massime? L'estensione di un progetto non crea complicazioni di difficile gestione per una tipologia di confronto che presuppone un dialogo su questioni puntuali? Non c'è il rischio che molti degli effetti di rete, se il DP viene concentrato in una sola area, non vengano poi rappresentati? Il dibattito pubblico sulla Gronda di Genova, ad esempio, ha fatto emergere il fatto che i grandi beneficiari della Gronda di ponente sarebbero stati i traffici interregionali o di lunga distanza, mentre tutto il dibattito è stato concentrato nel solo comune di Genova. Infine, quale è l'implicazione sul DP dell'identità del soggetto finanziatore dell'opera? Storicamente ci sono esperienze tali per cui si associano al promotore dei comitati di varia natura, oppure il promotore si trova da solo ad incontrare tutte le controparti ed il dibattito è impostato nella forma di "uno contro tutti"?

Risponde Jean-Michel **Fourniau**, che preliminarmente, per quanto riguarda la domanda sul filtro e sulle soluzioni alternative, prende ancora l'esempio della linea AV Nizza-Marsiglia. Il dossier di RFF (il committente) presentava numerose alternative, ma si trattava semplicemente di alternative di passaggio (in pianura, attraverso le grandi città del litorale, ecc.). Il DP ha portato a riformulare il progetto con tre grandi alternative in base agli obiettivi del progetto. Un'alternativa aveva lo scopo di raggiungere il più rapidamente possibile Nizza, una seconda, sostenuta dalle associazioni locali, di servire le grandi città litoranee e una terza di sviluppare il sistema del trasporto locale quotidiano. Il DP ha determinato la riformulazione delle opzioni e in seguito al DP si è deciso di scegliere il tracciato tra le grandi città, come sostenuto dai rispettivi sindaci. Gli studi fatti da RFF, come effetto del DP, hanno fatto scartare abbastanza presto la terza alternativa, ma lo scopo della concertazione e il riaprirsi del conflitto quando si è trattato di scegliere dove far passare i tracciati, ha fatto sì che si cambiasse ottica privilegiando alla fine il trasporto locale dei pendolari. Il ruolo del DP è stato dare uno status a questa soluzione alternativa, inizialmente scartata. La prosecuzione delle opposizioni all'opera ha fatto sì che quella diventasse la decisione finale presa nel dicembre 2011. Il dossier iniziale è quello del committente, ma la Commissione Nazionale per il DP può decidere di aggiungere altri documenti. Accade spesso infatti che il dossier sottoposto al DP non sia semplicemente il dossier del committente, ma questo più le proposte dei diversi attori (*Cahiers d'acteurs*), che si aggiungono mano a mano che il DP avanza.

Per quanto riguarda il finanziamento, **Fourniau** ricorda che nel caso di linee ferroviarie, RFF, il committente, non finanzia che il 15-20% del progetto. È dunque necessario che i soggetti trovino un accordo con lo Stato, la collettività, i municipi, le provincie, le regioni, che diventano cofinanziatori. Questa necessità determina una pressione a favore di soluzioni alternative sostenibili.

A proposito della domanda relativa alla legittimità degli attori, il DP è una tappa che dà legittimità agli attori, in particolare alle associazioni locali, per prendere parte ad un processo che dura anni. C'è quindi una differenza istituzionale marcata tra la Francia e

l'Italia: i comuni in Francia sono molto piccoli e quindi di fatto hanno un ruolo minimo in questi processi partecipativi; gli attori sono costituiti principalmente da Stato, regioni, dipartimenti, grandi città, ma non dalle collettività di enti locali di dimensione inferiore.

Fabio **Pasquali** ricorda che nel corso della riunione è stata confrontata l'esperienza anglosassone e quella francese e chiede se all'interno del paradigma del *consensus building approach*, esistono esperienze strutturate, comparabili entro certi limiti con l'approccio del DP (pensa ad esempio alla *public enquiry* inglese, di recente rivisitata dal punto di vista legislativo), forme meno strutturate, ma in alcuni più adatte a costituire un elemento di studio e raffronto. L'Osservatorio ha svolto nel corso degli anni un ruolo di accompagnamento delle fasi di progettazione preliminare, con un'intensa attività di *governance*, e cioè svolgendo un ruolo di tutela dei territori rappresentati in Osservatorio nel processo di definizione di alcune scelte progettuali. Propone in conclusione una riflessione sul ruolo di un tavolo di dialogo nell'accompagnamento nel corso del tempo, con attività di tutela e dialogo con le amministrazioni: guardando all'esperienza dell'Osservatorio e a forme dialogo continuativo che troviamo in altri Paesi, è importante la presenza continua di un tavolo dialogante con il committente o si tratta di un'anomalia?

David **Laws** risponde a sua volta ad alcune delle domande poste dai membri dell'Osservatorio ricordando che c'è un corpo di esperienze estremamente vasto nell'ambito del confronto creativo, che andrebbe esaminato in relazione alla specificità di ogni singola esperienza; questo perché la definizione dei processi di dialogo è ritagliata su misura sulle specificità di ogni esperienza e quindi servirebbe un'analisi comparativa che metta in relazione le diverse esperienze con alcune dimensioni (ad esempio la presenza del governo come committente o come partecipante al tavolo) e poi tirare le fila di tutte le costanti rilevate. Ma ci sono anche questioni base che devono essere affrontate e si ritrovano in tutti i processi: si deve fare un'analisi specifica di questi punti fondamentali e del modo in cui rispondono alla specifica esperienza. Alcune questioni possono essere affrontate in termini ampi (la questione della legittimità ad esempio) o in termini pragmatici. A seconda del punto di vista scelto si dà una risposta diversa, ad esempio, alla domanda: "per chi lavora il committente?". C'è una grande variabilità in relazione alla scala, ai temi, al tipo di intervento. Anche nel DP l'istituzionalizzazione del modello, che non specifica il modo in cui vengono gestiti i singoli processi, è stato un valore, perché ha aiutato a definire nella pratica diversi modi di perfezionare questo schema. Esistono, in breve molti esempi, da analizzare separatamente, ma anche comparativamente.

Marianella **Sclavi** si riferisce ai rilevi di Andrea **Debernardi** e ricorda che se si vogliono realizzare dei processi di consultazione partecipata i tavoli non devono essere sempre istituzionali. L'esperienza dell'Osservatorio è preziosa anche per comprendere cosa occorre modificare se si intende creare un tavolo che se non fosse stato esclusivamente o prevalentemente istituzionale, sarebbe probabilmente durato anche meno tempo. In definitiva, si potrebbe sintetizzare i processi dicendo che quando il DP funziona, a quel punto si avvia un processo di CC. La garanzia dell'ascolto crea un clima di collaborazione e propositivo ed è per questa ragione che vengono anche create regole di comportamento del tavolo. Sempre con riferimento alle osservazioni di **Debernardi**, come si costruisce una cultura degli scenari alternativi a quello di progetto? La cultura dell'intelligenza tecnica, il significato del fare un progetto, in Francia è cambiato grazie alla legge che istituisce il DP. Fare un progetto è diventato prospettare diverse dimensioni, non temere il progetto incompleto, ma vederlo come una possibilità, un'apertura ad altri apporti. Il progetto non è più un esito finale, ma un processo. Il problema è tradurre le indicazioni che sono state illustrate in raccomandazioni, con delle garanzie che vengano rispettate.

Come contributo finale ai quesiti posti, David **Laws** propone tre brevi considerazioni: quando si pensa alla rappresentanza non si deve pensare ad un tavolo ma a numerosi tavoli; non si tratta di solo di chi fa le cose, ma anche di come le cose vengono fatte; infine, è importante capire come ciò che viene fatto dagli attori retroagisce su di loro.

Il Presidente **Virano** ringrazia molto gli ospiti e i sindaci che hanno assistito ricordando che una accurata verbalizzazione entrerà a far parte dei materiali su cui si lavora. È stato domandato all'Osservatorio di formulare delle proposte in base all'esperienza maturata: grazie agli interventi odierni sarà possibile relativizzare questa esperienza e tenere conto della ricchezza in materia. La riunione offre anche la possibilità di avere una rilettura decongiunturalizzata dell'esperienza dell'Osservatorio. Va infatti ricordato che la composizione del Tavolo Politico e la composizione tutta istituzionale dell'Osservatorio sono stati un *a priori*, una cornice predeterminata, in un momento di grande asprezza nel rapporto tra Governo e comunità locali, deciso molto prima l'Osservatorio entrasse nella sua operatività. Inoltre, come ricordavano alcuni membri dell'Osservatorio, i sei anni di funzionamento, a partire dal 12 dicembre 2006, hanno avuto fasi precise e tutt'altro che scontate. La fase assimilabile alla gestione del conflitto, omologa al DP, si è conclusa, per approdare ad un punto di intesa, nell'estate del 2008, ed è durata un anno e mezzo. È seguito un periodo dedicato allo studio della regia (elemento normalmente assente nei processi in Italia, in cui raramente gli *stakeholder* condividono con il promotore dell'opera aspetti di rilievo del progetto) su una pluralità di soggetti che intervengono; nel nostro caso, infatti, non c'era un soggetto promotore individuato, ma ne erano presenti almeno due (LTF e RFI) e per questo si sono dedicate alcune settimane ad individuare le specifiche da far diventare cogenti per i soggetti coinvolti, in modo che si giungesse ad un progetto unico. C'è stata poi un'altra fase: quella della regia della progettazione preliminare, e dopo ancora la regia e il confronto sull'analisi costi benefici. Sta ora partendo l'operazione di *governance* del progetto definitivo, con caratteristiche molto diverse da quelle del progetto preliminare. In mezzo si è propiziata la nascita di elementi a cui nessuno pensava, come indurre la Regione Piemonte a realizzare una legge che mutuasse l'esperienza della *Démarche Grand Chantier* in Piemonte, forse con una conseguente estensione del disegno legislativo ad altre regioni o a tutta l'Italia. Un risultato nato da questo lavoro è ad esempio quello della trasformazione del progetto della stazione internazionale di Susa in un concorso internazionale di architettura; questo fatto è un portato del lavoro dell'Osservatorio, accolto da LTF. È necessario rileggere criticamente tutto, ma evidenziando una serie di fasi diverse. Si deve sottolineare che il lavoro è stato avviato su una situazione già compromessa, mentre il ragionamento deve avere l'ambizione di partire come un processo *ex novo*, fisiologico e non vocato a correggere patologie che si sono instaurate. Le riflessioni da fare sono quindi numerose.

Infine **Virano** richiama le osservazioni sulle questioni cruciali legate alle scadenze dei finanziamenti: se a suo tempo si fosse fallita la tempistica relativa all'accesso al finanziamento in nome di un approfondimento di merito di alcune questioni, sicuramente meritevoli, questo avrebbe avuto il significato che surrettiziamente si decideva di non fare l'opera: come si vede, il quadro è complesso e non sempre le rappresentazioni tengono conto di tutti gli aspetti.

A conclusione di tutto il lavoro fatto, sulla base dei contributi pervenuti, delle schede presentate oggi, della discussione e di tutto quanto emerso, è stato raccolto parecchio materiale su cui lavorare per individuare alcuni sintetici elementi che mettano a fuoco i problemi e che ipotizzino, dove c'è consenso un'indicazione, un ventaglio di proposte.



## 14 marzo 2012

### Incontro presso l'Osservatorio con gli esperti Luigi Bobbio (Università di Torino), Iolanda Romano e Marianella Sclavi

Mario **Virano** ringrazia Luigi **Bobbio**, Iolanda **Romano** e Marianella **Sclavi**, che insieme ai membri permanenti dell'Osservatorio proveranno a portare a sintesi il lavoro fin qui svolto, a valle del primo incontro con gli esperti nazionali ed internazionale e dell'incontro con i Sindaci della Valle e a seguito della circolazione della prima bozza del documento condiviso.

Fabio **Pasquali** espone la struttura del documento di condivisione ("Bozza di lavoro"), già nella forma che avrà ai fini della trasmissione e basato sull'articolazione proposta fin dall'inizio, secondo le seguenti cinque fasi: 1. pianificazione e programmazione strategica; 2. Identificazione; 3. Progettazione; 4. Costruzione; 5. Gestione.

Quasi tutti i contributi presentati si sono attenuti a questa ripartizione, individuata già dal documento di presentazione del Commissario, unitamente a due questioni trasversali a suo tempo individuate: l'informazione (e la comunicazione) e la analisi costi benefici, o ACB. Il documento viene illustrato nelle sue componenti e al termine viene ricordato che l'obiettivo prefissato dal Commissario è conseguire una proposta composta da un numero limitato di elementi chiaramente individuati.

Il presidente **Virano** ringrazia per il lavoro retrostante di sintesi delle diverse posizioni e dei contributi ricevuti ed apre la discussione sollecitando il commento degli ospiti.

Interviene Luigi **Bobbio** esponendo alcune osservazioni. Circa la fase dell'individuazione, ritiene che la proposta di istituzione di una procedura riconducibile al DP francese e di introduzione del Confronto pubblico sulle grandi opere possano essere riuniti in un solo argomento; inoltre suggerisce di usare il termine "confronto pubblico" anziché "dibattito pubblico", poiché non necessariamente un confronto pubblico deve avvenire attraverso la forma del DP francese. Inoltre, ritiene che il procedimento debba essere interamente a carico del promotore e debba quindi entrare a far parte dei costi dell'opera. Rispetto alla "non cogenza delle raccomandazioni", ricorda che una simile espressione fa supporre che il DP porti delle raccomandazioni, ma non necessariamente ciò accade: vi sono situazioni fortemente conflittuali che non necessariamente conducono alla formulazione di raccomandazioni, ma piuttosto all'espressione di diversi argomenti. Un procedimento di questo tipo non deve forzare le parti a trovare un consenso: in caso contrario, si corre il rischio che le parti abbandonino il dibattito. Rispetto al tema nutre anche dubbi sulla doppia figura del commissario di Governo e del mediatore, perché teme che possano entrare in conflitto. **Bobbio** ritiene inoltre che il testo dovrebbe meglio precisare che una caratteristica del confronto pubblico è che esso sia, appunto, pubblico, nel senso di aperto a tutti i cittadini, e che si svolga nei territori interessati con il coinvolgimento diretto di chiunque intenda partecipare, secondo modalità organizzative che saranno decise di volta in volta. Ha l'impressione che l'idea chiave di creare un osservatorio del confronto pubblico, un luogo che regga tutti questi processi, e conduce la sperimentazione, sia l'idea chiave del documento e a questo proposito sostiene che un Osservatorio nominato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, come da ultima versione, sia a suo vedere ragionevole, suggerendo sia costituito per un terzo da rappresentanti dei ministeri, un terzo da rappresentanti di enti locali e un terzo dall'associazionismo (ambientalismo, associazioni dei consumatori). Si evidenziano tuttavia dubbi rispetto alla proposta di introdurre in capo a un promoter del progetto l'obbligo di rendere pubblico l'avvio di un procedimento di valutazione.

Se si riuscisse a realizzare le opere pubbliche secondo le pratiche suggerite dal documento in questione – argomenta **Bobbio** – si tratterebbe di un grande progresso. Ci si deve tuttavia chiedere come si possono tradurre in leggi alcune delle raccomandazioni

esprese nel documento, ricordando che occorre evitare il rischio di un'eccessiva regolamentazione. Nella bozza che sta circolando viene proposta l'introduzione di un insieme di obblighi e forse per l'eccesso di regolazione nessuna opera pubblica sarebbe più eseguita: meglio sarebbe, al contrario, individuare il minimo intervento legislativo necessario per conseguire i risultati auspicati. In questa ottica ci si potrebbe avvalere in parte di norme e in parte di altre forme, come consigli, indirizzi, *soft laws* in generale, scegliendo, in definitiva, le leve essenziali per ottenere un processo adeguato. Nel caso del DP la leva deve essere contenuta in pochi principi: il confronto pubblico si deve svolgere nell'ambito di un osservatorio, con la prerogativa di una certa libertà di applicazione. **Bobbio** osserva infine che la logica dell'intero documento è centrata su opere pubbliche di interesse nazionale, ma ricorda che molte opere non sono pubbliche (centrali elettriche, rigassificatori, autostrade...) o non sono di interesse nazionale: occorre capire l'applicabilità della proposta rispetto a questi casi, ovvero se ad esempio sia possibile o meno nominare un commissario governativo per un'opera non pubblica. Suggerisce quindi una maggiore riflessione su quali siano le opere a cui si applichino le proposte, le soluzioni e le eventuali disposizioni, fermo restando che devono essere adatte alle diverse tipologie di opera. A tale proposito, ricorda moltissime opere non comprese nell'elenco CIPE delle opere di interesse nazionale a cui sarebbe comunque importante poter applicare una normativa di questo tipo: una legge nazionale potrebbe funzionare da atto di indirizzo nei confronti delle Regioni, incoraggiandole a modificare la propria legislazione in materia, ove non abbiano già predisposto norme in tal senso (come la Toscana).

**Barbieri** ritiene sia errato attivare un'ennesima legge di settore e precisa che non è nelle intenzioni dell'Osservatorio scrivere una traccia della legge: se il Governo vorrà procedere in questo senso dovrebbe farlo in forma di legge quadro, poiché infrastrutture e progetti strategici di territorio rappresentano una materia concorrente rispetto alla riforma del Titolo V della Costituzione; questa potrebbe essere l'occasione proprio per dare un'interpretazione più chiara alla materia del titolo V per l'aspetto trattato. Una legge quadro potrebbe stabilire i principi e requisiti fondamentali, demandando ad un'altra dimensione l'utilizzo degli strumenti opportuni di pianificazione, che a loro volta devono essere inquadrati in una legge di governo del territorio, materia concorrente e inesa dallo Stato (lo Stato italiano manca dal 2001 di una legge quadro di principi fondamentali in questa materia). A questo proposito, ricorda che nella bozza del documento si considera l'opportunità di inquadrare un progetto all'interno di un "Piano di Sviluppo" (sulla base dell'esperienza fatta dalla Provincia di Torino con il Piano Strategico) e sottolinea l'importanza dei termini che vengono utilizzati: mentre in Italia la pianificazione strategica è uno strumento libero, non normato da legge, se si comincia a parlare di "Piano di sviluppo" si potrebbe inopportuno suggerire di proceduralizzare tale pratica, il che porterebbe a pratiche tassative che personalmente sconsiglia. Infine, in merito alla questione del "commissario", **Barbieri** eviterebbe l'uso di questo termine, cui viene associato in Italia il concetto di organo monocratico che riassume in modo totale le competenze dello Stato e suggerisce invece la figura dello *chargé de mission*, ovvero di una figura che all'interno del processo funge da autorevole ufficiale di collegamento e rappresenta il modo in cui lo Stato si colloca nel progetto.

**Ravera** (ARPA) richiama la parte del documento relativa alla fase di pianificazione e di individuazione e alla definizione più ripresa di "progetto di grandi opere". In questa fase, ritiene che si debba sviluppare un'attività di approfondimento delle esigenze e delle necessità, ma che prima occorra indicare le opere necessarie alla loro risoluzione. Occorre evidenziare che il primo passo è la consapevolezza e la condivisione di posizioni sull'esistenza di una necessità e che solo dopo che sia conseguito questo primo punto si può discutere se la soluzione vada individuata in opere nuove o nel miglioramento di infrastrutture già esistenti. Spiega ad esempio che per le esigenze della mobilità ci si può avvalere di diverse modalità (strada, ferro, aereo, nave...) e

che nella fase di individuazione delle esigenze si deve definire e motivare la soluzione individuata tra un numero di soluzioni alternative, da sviluppare poi nella eventuale fase progettuale. Per quanto riguarda in particolare il profilo del controllo ambientale, richiama le osservazioni presentate da Arpa, che ritrova solo in parte nella fase di costruzione e nella fase di gestione e suggerisce di riportare una sintesi delle disposizioni e dei provvedimenti già in atto (es. decreto CIPE sul cantiere di Chiomonte, che prevede la verifica di ottemperanza delle prescrizioni e la fase di monitoraggio dell'impatto del cantiere). **Ravera** ricorda poi che al momento sono già in atto verifiche relative alla fase di costruzione (quindi una fase successiva rispetto a quella di progettazione) sull'autostrada Torino-Milano e su quella Asti-Cuneo, dove gli osservatori ambientali, d'intesa con la Regione Piemonte ed i soggetti proponenti, sono già una realtà praticata. Infine, condivide estremo interesse per la proposta di una polizza di garanzia fideiussoria durante la fase di realizzazione a favore dei territori interessati da un'opera, ritenendo che si tratti di un formale strumento giuridico-economico basato sull'autocontrollo del soggetto proponente e sul controllo del soggetto terzo.

**Rigatelli** della Direzione Regionale Ambiente ritiene i contenuti del documento del tutto condivisibili e collegati a molte delle discussioni dominanti in tema di ambiente negli ultimi 15 anni. Dal punto di vista degli interessi collettivi da lui rappresentati, auspica una maggiore attenzione rispetto alle scelte ambientali, osservando che la ACB, cui viene dedicato ampio spazio nel documento, appare poco proiettata in una prospettiva integrale che tenga conto anche dei costi ambientali. Inoltre, ricordando che all'interno del documento vengono descritti, sviluppati e contestualizzati i contenuti delle procedure vigenti, suggerisce di accompagnare la relazione ad una riflessione sul modo in cui le proposte possano collegarsi con i procedimenti amministrativi attuali, dal D.Leg.vo 163/2007 alle valutazioni di impatto ambientale.

La prof.ssa **Sclavi** osserva, come già rilevato dal prof. **Bobbio**, che il confronto pubblico dovrebbe essere una rottura rispetto alle pratiche di concertazione: mentre queste ultime vedono gli interessi costituiti riuniti ad un tavolo, il confronto pubblico è invece aperto a tutti coloro che hanno interessi nel territorio rispetto ad un tema, quindi anche e soprattutto agli interessi organizzati generali e ad ogni singolo cittadino che ritenga di avere qualcosa da dire. Di fatto si verifica raramente, ma è bene che sia previsto il diritto individuale di intervenire; va ricordato infatti che accade talvolta che si presentino piccoli gruppi nati con l'occasione, molto creativi e con apporti molto utili. Su un piano generale, apprezza il documento presentato, ma ritiene si debba precisare meglio che il facilitatore, garante del processo di dialogo, deve creare contesti di mutuo apprendimento: il confronto pubblico non può limitarsi ad essere un dialogo bidirezionale tra i promotori dell'opera e i singoli interessi, ma deve costituire un ambito di mutuo apprendimento e ascolto, un percorso di apprendimento comune e di elaborazione di risultati, possibilmente migliori di quelli di partenza. Senza l'aspetto orizzontale di dialogo fra i soggetti, si costituiscono lobby e alcuni soggetti vengono tagliati fuori, dando vita a comitati di opposizione che finiscono col non rientrare nel dialogo promosso dal facilitatore. Attualmente il senso della comune appartenenza nelle comunità locali è diminuito e i processi partecipativi contribuiscono ad una sua ricostruzione, svolgendo una funzione importante che rimane al di là dell'opera. Questa osservazione si collega alla "non cogenza delle raccomandazioni": l'espressione è infelice, perché lascia pensare che l'esito di questi processi siano pareri autorevoli, che verranno presi in considerazione, e a cui verranno date risposte articolate. Qualsiasi sia l'esito, chi ha il potere di decidere, quando lo fa, deve pronunciarsi dialogando con chi ha partecipato al processo: deve perciò essere chiaro che si tratta di pareri cogenti, seppur non sotto il profilo dei processi decisionali. Peraltro, in Italia è molto difficile l'applicazione delle procedure di cui si sta parlando e per questo propone di inserire nella proposta l'obbligatorietà di questi processi per opere al di sopra di un certo costo, insieme al fatto che nell'osservatorio debbano essere rappresentati esponenti internazionali, ad esempio dell'UE, che abbiano maturato esperienze similari, per avere



una possibilità di dialogo di ampio respiro. **Sclavi** ricorda infine che occorre distinguere in modo evidente tra territorializzazione e superamento di una logica delle compensazioni. Le comunità ricavano sì dei vantaggi dalle opere, ma all'interno di una capacità progettuale territoriale complessiva: la realizzazione di un'opera e i vantaggi che essa arreca non sono quindi elementi casuali e disgiunti dal processo messo in atto.

**Villa** osserva che nei testi in lavorazione la cosiddetta "opzione zero" (il caso di non realizzazione del progetto) viene inserita all'interno di una procedura, mentre ritiene che essa debba essere oggetto di una valutazione a priori molto importante. L'opzione zero, pur essendo uno strumento molto valido in un contesto definito, è difficile da manovrare su vaste porzioni di territorio quando si ignora dove esattamente ricadano i benefici, o quali siano con precisione i costi. Affronta poi il tema dalla necessità di rendere chiari i presupposti strategici alla base delle grandi opere infrastrutturali e si chiede quale organismo nazionale sia capace di partecipare alle decisioni europee, a farsene carico a livello nazionale ed a trasmetterle ai livelli territoriali inferiori: sotto questo aspetto, ritiene che il processo non debba essere svolto da un'istituzione, ma piuttosto da un organismo istituzionale capace di dare luogo a progetti importanti, ad osservatori, a nuove metodologie (ad esempio il CNEL). Ricorda infine la valenza, anche nell'esperienza dell'Osservatorio sulla nuova linea Torino Lione, dei ragionamenti che nell'ambito del dibattito pubblico fanno capo alla "progettazione intelligente", ossia quell'azione concordata di un'attività progettuale che procede per confronti permanenti e accetta come fatto metodologico l'incremento della qualità grazie all'intervento di soggetti autorevoli in materia di progettazione. Allargando l'analisi al tema più ampio delle rappresentanze all'interno dei confronti, **Villa** ritiene che l'individuazione degli stakeholders non debba far riferimento solo ai portatori di interesse sul territorio, ma ad una rappresentanza più allargata e definita: suggerisce, ad esempio, di individuare delle associazioni, verso cui ha maggiore fiducia in quanto i gruppi strutturati, capaci di formulare delle proposte.

**Romano** ritiene che l'obbligatorietà del confronto pubblico sia cruciale in Italia, alla luce del fatto che dove sono state sperimentate leggi di questo genere, come in Toscana, la loro attuazione è stata limitata. Occorre quindi dotarsi degli strumenti per superare un blocco culturale presente sia nei proponenti sia nei comitati che si oppongono alle opere e superare una posizione presente nel nostro Paese, secondo la quale la ricerca di un dialogo non è considerata vantaggiosa né da un lato né dall'altro. Occorre immaginare una norma che abbia un effetto di rottura delle cornici culturali, che attualmente dominano il confronto sui conflitti delle grandi opere, una legge che faccia comprendere il motivo per cui è più vantaggioso decidere insieme anziché il contrario. Oggi prevale l'idea che decidere insieme sia uno svantaggio: al contrario, è molto importante - e con questo **Romano** risponde a **Barbieri** - non annacquare questa proposta all'interno di leggi di settore (come quella di governo del territorio) perché in queste sono già previsti istituti di partecipazione, anche molto sofisticati; strumenti che vengono tuttavia disattesi, perché entrano nell'ordinarietà della pianificazione. Si deve invece pensare a opere straordinarie per impatto, dimensioni, ricadute sulla comunità, capaci di organizzare processi altamente esclusivi. Come ricordava **Fourniau**, proprio per le caratteristiche di grande apertura del DP, in tutti i 65 dibattiti che hanno avuto luogo nell'esperienza di 15 anni di applicazione in Francia di processi basati su un principio di equivalenza verso tutti gli interessati, non è mai successo che i comitati oppositori siano rimasti fuori. L'attivazione del DP prima dell'opera e prima di tutto ciò che segue (concertazione, Démarche Grand Cahntier-DGC, monitoraggio, ecc.) è molto importante proprio per la partecipazione. Concorda infine con **Bobbio** relativamente alla proposta di costituzione di un osservatorio di livello nazionale, con caratteristiche di straordinarietà, dotato di elementi di legittimità, come dispositivo centrale per mettere in moto il processo previsto dalla legge.

**Ballarini** si unisce all'osservazione che nel documento sono indicati quali partecipanti *stakeholder* e rappresentanti, ma non è previsto uno spazio per i singoli soggetti e si

associa alla richiesta che sia inserita la loro partecipazione, soprattutto ricordando che gruppi contrari alla nuova linea Torino Lione hanno sempre lamentato la mancanza di occasioni di ascolto. A questo proposito richiama il modello della “progettazione intelligente” e per ricordare quanto sia facile la sua realizzazione fa l’esempio del dibattito pubblico sulla Gronda di Genova, nel quale la principale variante è dovuta alle osservazioni di tre cittadini, che indipendentemente l’uno dall’altro, in assemblee tumultuose hanno rilevato un problema che non era stato percepito da nessuno altro: alla fine la società Autostrade ha accolto i rilievi e ha con loro trovato una soluzione. Infine, sottolinea che il Piano della Provincia e la *Démarche Grand Chantier* devono essere richiamati come esigenza quando si parla di cantieri nella fase progettazione, mentre la loro attuazione è nella fase di costruzione.

**Foietta** concorda con il taglio degli ultimi interventi e soprattutto con quello di **Ballarini** richiamando alcune questioni a *latere*: il piano di sviluppo e la DGC non devono collocarsi nella fase di attuazione, ma devono essere decisamente anticipate in quanto è evidente che se la DGC serve a creare un rapporto organico tra la domanda e l’offerta (formazione professionale per la creazione di manodopera locale, ristrutturazione di immobili per ricettività di maestranze, ecc.), questa deve essere anticipata. Allo stesso modo un piano di sviluppo, inteso come momento di programmazione del territorio, deve essere svolto insieme all’opera pensando a ciò che l’opera stessa può determinare nel sistema economico, sociale, ma anche nel sistema ambientale. È un tema che va affrontato precocemente, per creare un contesto dinamico e che abitua a ripensare il territorio in funzione di un fatto o di un accadimento nuovo: se sviluppato nel momento giusto, è un formidabile strumento progressista, in grado di interpretare un’idea di futuro, in opposizione ad una gestione conservatrice che punta solo a limitare e contenere i danni.

**Pasquali** recepisce alcuni dei rilievi sollevati nella riunione e nella seconda versione del testo procederà ad una verifica dell’applicabilità dell’ACB in tutte le fasi preliminari, come indicato nella bozza attuale. Atteso che c’è da riflettere sull’estensione dell’uso dello strumento, rileva tuttavia che l’opzione zero è il cuore della ACB, visto che il valore attuale netto viene definito proprio dalla differenza tra la situazione con e senza opera; non sembra possibile in definitiva sviluppare un’analisi rigorosa dell’opzione senza progetto senza aver svolto un’analisi costi benefici, seppur a livello preliminare. In generale, poi, la ACB come analisi da effettuare obbligatoriamente è quasi totalmente assente dal nostro ordinamento (ce n’è una versione che può essere definita sbiadita nella VIA), mentre l’analisi ambientale è una parte di analisi di progetto fortemente normata con una serie di elementi da predisporre e snodi di rapporti con *stakeholder*, compresa la possibilità per singoli cittadini di esprimere posizioni individuali nell’ambito della procedura. Il peso della ACB nella bozza del documento, al di là di alcuni eccessi che saranno eliminati nella seconda versione, discende dal fatto che oggi in Italia le opere vengono decise senza mai ricorrere ad un formale processo di ACB, redatto da soggetti specializzati e poi valutato da soggetti diversi, indipendenti dai promotori dell’opera o da altri soggetti con interessi specifici a favore o contro un progetto. Questo, come il tema della valutazione terza, era un elemento già emerso con chiarezza in molti dei documenti emersi dal dibattito nazionale sul tema (Italiadecide, Avanzi, ecc.). Rispetto alla prescrittività di quanto sarà inserito nel documento finale e proposto all’attenzione del Governo, ricorda che si deve ineludibilmente decidere se alcune raccomandazioni debbano avere un peso centrale o se tutte le proposte o le indicazioni debbano essere espresse solo come opportunità; teoricamente ognuna di queste proposte può essere tradotta tanto in una legge quanto in un intervento di altro tipo e quindi sollecita una presa di posizione rispetto alla definizione di un numero limitato di rimedi a criticità che si configurino come obblighi e un numero necessariamente più ampio di proposte che da interpretare come opportunità o suggerimenti di buone pratiche adottabili.

**Martino** concorda sul fatto che il tema della DGC sia anticipato nella sua collocazione per consentire la ricaduta positiva sui territori, in linea con **Ballarini** e **Foietta**: si

tratta di un elemento che deve diventare condizionante già nella fase di progettazione affinché si lavori immaginando le ricadute e affinché poi la progettazione sia il risultato di una pianificazione delle aree interessate dall'opera. Sotto questo aspetto, è importante portare l'esempio della piattaforma logistica di Orbassano, che comporterà influenze territoriali esterne da valutare sotto il profilo della pianificazione urbanistica

**Sorbo** ricorda che nel documento da lei inviato ha sottolineato con enfasi l'importanza della pianificazione urbanistica, appena richiamata da **Martino**, indicando il Piano Strategico della Provincia di Torino come un programma di opere connesse, da prendere in esame e affiancare nella fase di progettazione e rispetto al quale valutare la possibilità di una copertura finanziaria all'interno dell'opera, che vada quindi oltre il discorso delle mere compensazioni.

**Virano** in chiusura di riunione rileva che la discussione è stata utile e concreta a partire da un documento apprezzato da tutti e sottolinea in sintesi alcuni aspetti. In primo luogo ricorda che la legittimazione dell'Osservatorio nel lavoro in questione deriva dall'essere portatori di un'esperienza, che va comunque letta in modo critico e autocritico: è evidente il forte messaggio positivo se dalla rilettura di tale esperienza, connotata da un profilo fortemente istituzionale, deriva una proposta a favore di un ampliamento del confronto pubblico: secondo modalità che devono essere strutturate nel tempo e con garanzie da definire, questo processo deve essere aperto *erga omnes* e deve permettere anche ad altre comunità e territori dialoganti di fruire di un quadro di dialogo costruttivo e partecipato sulla realizzazione di un'opera di rilevanza nazionale.

La discussione ha meglio definito il limite, evidenziato nella presentazione del documento, di un approccio eccessivamente prescrittivo, e quindi organicistico. Viene quindi suggerito di sottoporre il documento ad una rivisitazione che ne corregga il profilo, ma non i contenuti (salvo laddove si siano evidenziati dei problemi). Infine il documento, mettendo in luce il limite legato alla istituzionalità della rappresentanza, potrebbe evidenziare i punti nodali che l'Osservatorio ha dovuto affrontare. **Virano** sottolinea quelle che a suo avviso sono le questioni principali da affrontare.

- Occorre dimostrare all'interno della discussione sull'opera l'esistenza di una programmazione di scala sovraordinata rispetto all'opera stessa e che un soggetto terzo affermi che le opzioni prioritarie si delineano nell'ambito della geopolitica del paese, alla luce delle grandi opzioni; questo non deve essere compito né di un Osservatorio, né di alcun soggetto analogo che sia chiamato ad affrontare il problema.
- Si deve definire come nasce e come si costruisce il rapporto di un'opera con le comunità locali, strutturando una procedura cogente, la cui applicazione sia affidata a criteri di ragionevolezza legati a criteri da stabilire volta per volta in funzione delle specificità di ciascuna opera.
- Si può immaginare di affidare tutto a ciò che è riconducibile alla categoria degli input per i progettisti senza un'interazione dei rappresentanti dei territori, ma agendo in questo modo non c'è alcuna garanzia che ciò avvenga nel corso dello sviluppo della progettazione.
- La fase dell'applicazione concreta delle operazioni (dalla fase di realizzazione in poi) e tutto ciò che la precede deve essere oggetto di un processo innovativo, in cui la DGC è l'esperienza più evoluta.
- Un'opera richiede e merita di essere seguita e valutata nel tempo. L'Osservatorio non è ovviamente ancora giunto alla fase di monitoraggio dell'intera opera, sebbene molti temi siano stati discussi sulla base degli elementi portati da rappresentanti del territorio che avevano vissuto a vario titolo l'esperienza della realizzazione in Val di Susa dell'autostrada. Sul punto generale del ruolo di organismo di dialogo in fase di costruzione si collega il tema della fidejussione a favore dei territori nei quali viene realizzata l'opera, che deve ritenersi fortemente innovativo.

Prima di proporre alcuni elementi specifici, **Virano** ricorda che se il documento assumesse maggiormente il carattere della narrazione delle considerazioni emerse alla

luce dell'esperienza, si sarà legittimati ad esporre molti suggerimenti: da tutto ciò deve discendere uno sforzo di sintesi estrema, fino ad indicare all'Esecutivo pochi elementi ritenuti imprescindibili. Espone in conclusione un primo elenco di quelle che potrebbero essere queste indicazioni da approfondire nei prossimi giorni con il lavoro e le ulteriori proposte dei singoli e con la sintesi di gruppo:

1- *Grenelle de l'environnement*, o "Stati Generali" delle infrastrutture, sull'esempio delle sessioni pubbliche con la più ampia partecipazione di esperti e *stakeholder* portatori di posizioni eterogenee promosse nel 2008 in Francia dal presidente Sarkozy poco dopo il suo insediamento. Si tratta di un'operazione a suo modo rivoluzionaria, che proposta in Italia potrebbe rispondere alla attuale necessità di definire congiuntamente delle coordinate a livello del Paese, anche nel settore delle grandi opzioni, e delle loro conseguenze sulle trasformazioni fisiche del territorio. Senza fermare nulla di quanto già in corso e senza pretesa di esaustività, si indichi lo stato delle opere e delle infrastrutture, chiamando a raccolta i rappresentanti del mondo economico, dei portatori di interesse, della Pubblica Amministrazione ai vari livelli e delle categorie sociali, per fare una disamina da cui evincere gli elementi utili per trasmettere il quadro delle opzioni prioritarie e un grado di consapevolezza sulle scelte legittimamente effettuate da Governo e Parlamento, con il contributo degli esperti e delle varie parti sociali per una lettura chiara dell'attualità. Questa operazione risponderebbe al problema dell'assenza di un quadro di riferimento strategico: si deciderà poi se si tratta di un'operazione che si svolge *una tantum* o se un evento periodico.

2- Si auspica che il lavoro svolto da questo gruppo di riflessione e da altri soggetti e istituti che hanno proposto contributi sul tema negli ultimi tempi, serva all'approvazione in Italia di una legge sul confronto pubblico, che al momento non esiste. Se a questo si giungerà, riteniamo che il cardine di questa decisione sia la contestuale nascita di un organismo indipendente che abbia il compito specifico di promuovere, organizzare, istruire e monitorare i processi e di un osservatorio nazionale per il confronto pubblico, composto da una pluralità di competenze e rappresentanze.

3- Rispetto alla *Démarche Grand Chantier*, l'organismo nazionale di cui si propone l'istituzione dovrebbe vigilare sull'obbligatorietà del confronto pubblico per opere al di sopra di una certa fascia di importo lavori, a tutela degli interessi universali del Paese, di tutte le sue componenti e nelle diverse scale territoriali. La creazione di un organismo di questo genere è in sintonia con la tendenza dell'attuale Governo in materia di trasporti, con il provvedimento che prevede la costituzione di una autorità indipendente di settore: in tale ottica, sarebbe importante che il Governo individuasse una soluzione comparabile per gli aspetti trattati e per la DGC. In merito a quest'ultima, si suggerisce l'ipotesi di una legge quadro che rimandi ad una legiferazione regionale. Da prime indicazioni emerse, sembrerebbe che il Governo sia più propenso ad una legge nazionale, che come in Francia viene applicata selettivamente sulla base di una valutazione ricognitiva che individua elementi di importanza e criticità di rilevanza nazionale tali da giustificare l'applicazione della DCG, stabilita con decisione centrale. La Francia, si ricorda, l'ha applicata solo due volte.

In conclusione, **Virano** invita tutti ad una rivisitazione del documento, con una parte che mantenga una scansione chiara e sufficientemente semplice, che costituisca però una narrazione di problemi e suggerimenti di questioni emerse dalla esperienza dell'Osservatorio e suggerisce che da ciò si facciano discendere pochi suggerimenti molto semplici.

## 4 aprile 2012

### Discussione ed approvazione da parte dell'Osservatorio dei documenti finali, alla presenza degli esperti Luigi Bobbio e Marianella Sclavi

Mario **Virano** apre la riunione conclusiva ringraziando gli esperti **Bobbio** e Marianella **Sclavi** ricordando che la seconda bozza del documento che sintetizza le posizioni espresse in seno all'Osservatorio sul tema in questione è stata fatta circolare alla metà del mese scorso; invita quindi Fabio **Pasquali** a sintetizzare lo stato dell'arte sul lavoro svolto e i punti principali del documento finale.

**Pasquali** espone sinteticamente il documento con l'obiettivo di richiamare i punti sviluppati nel passaggio dalla prima alla seconda bozza del documento e di lasciare la disamina dettagliata delle proposte operative ai colleghi e agli esperti convenuti. Il passaggio dalla precedente versione alla presente rappresenta una sintesi delle principali indicazioni emerse nel dibattito delle precedenti riunioni dell'Osservatorio sul tema, che si è cercato di seguire fedelmente. Nella premessa è stato dato conto del fatto che l'oggetto del documento, con il suo insieme di proposte, si inserisce in un dibattito che si esprime ai massimi livelli da circa due anni in ambito nazionale. Si sono dovute fare delle scelte e va evidenziato che su alcuni elementi il tavolo si è espresso, mentre ne ha dovuti lasciare fuori altri, invece presenti nei documenti prodotti da fondazioni e altri gruppi di lavoro, che hanno avuto tempo, modo e mandato di analizzare il tema in ogni sua implicazione. È stata inoltre mantenuta la ripartizione in cinque fasi, come richiesto e condiviso, con i dettagli che seguono.

- 1) Nell'ambito della fase di programmazione e pianificazione strategica, è stata raccolta la richiesta di Arpa Piemonte affinché l'analisi dei bisogni degli operatori e del sistema economico alla base del progetto sia sviluppata per lo più prima di progettare le infrastrutture. Ci si è concentrati sul fatto che non c'è evidenza dei passaggi relativi alla scelta di programmazione e l'esigenza avvertita è quella di un organismo a valenza istituzionale che svolga alcuni compiti ora distribuiti tra vari soggetti: invece di ipotizzare soluzioni al problema, si è sintetizzata l'istanza stessa. Dal punto di vista del progetto qui si collocano le assise sulle infrastrutture, richiamate alla fine di una delle precedenti riunioni dal Commissario Virano. In seguito ad una fase di pianificazione verrà suggerito di svolgere una discussione sulle grandi priorità con lo scopo di arrivare ad una condivisione che colmi il vuoto evidenziato. Quanto indicato non riguarda chiaramente solo la straordinarietà ma anche l'istituzione di procedure ordinarie di pianificazione strategica e programmazione.
- 2) Individuazione dell'opera. Tra gli elementi specificamente indicati, accanto al confronto pubblico, viene proposto un obbligo in capo al promotore dell'opera di svolgere una valutazione e renderla nota, in modo che sia poi a sua volta valutata da un organismo terzo; peraltro, nella procedura francese del DP che è stata illustrata, la base dell'inchiesta del commissario indipendente della DP è un documento simile a quello qui proposto, ovvero una base di descrizione e valutazione preliminare predisposto proprio dal promotore. A questo proposito è stata ritenuta fondamentale l'indicazione che nella fase in oggetto il promotore rediga un documento atto ad una valutazione, resa disponibile agli stakeholder e oggetto di una contro-valutazione terza di cui si raccomanda lo svolgimento.
- 3) Rispetto alla fase di progettazione, è stato accolto l'invito espresso rispetto alla Démarche Grand Chantier e alla relativa legge regionale, compreso quello di spostare le relative riflessioni inserendole nella fase di costruzione; rispetto alla DCG si suggerisce l'elaborazione di una legge nazionale, tema che sarà ripreso nell'ulti-



mo capitolo del documento. Seguendo varie indicazioni del tavolo, viene proposta l'adozione di uno strumento del tipo piano strategico (o ogni altra formulazione si voglia adottare nella terminologia), allo scopo di concentrare il dialogo tra promotori e territori in un'unica interlocuzione che prenda carico delle esigenze dei comuni in un disegno organico, limitando il frazionamento degli interventi e massimizzando le risorse a disposizione rendendo anche certi gli importi da impegnare: in sostanza, lo strumento della pianificazione relativa alle opportunità di sviluppo connesse alla realizzazione dell'opera diventa oggetto di una fase svolta da un soggetto istituzionale che raccoglie le informazioni e le traduce in azioni. Identificato il soggetto territoriale più idoneo, questo si incaricherà della negoziazione, con gli obiettivi appunto di massimizzazione dello sviluppo e delle opportunità offerte dalla pianificazione; come riferimento per la NLTL viene richiamato il Piano strategico provinciale. Vengono suggeriti poi momenti strutturati di incontro tra progettisti e rappresentanti delle comunità, che già costituiscono una delle attività più note e qualificanti dell'Osservatorio, e cioè la cosiddetta "territorializzazione". Tra le modalità di perseguimento, vengono indicate alcune delle attività messe in atto dall'Osservatorio. È stato accolto il suggerimento di allargare il confronto pubblico, nella fase di progettazione, alle rappresentanze sociali. È stato infine sollevato il tema del "Commissario", ovvero di come debba essere qualificata la figura di coordinamento del processo e se si possa valutare l'opportunità che fosse individuato uno "Chargé de Projet", ovvero un soggetto investito da una serie di responsabilità di facilitazione più che di coordinamento; in questa versione del testo viene semplicemente evidenziata l'opportunità che la territorializzazione dell'opera faccia capo ad un responsabile dell'armonizzazione dei comportamenti dei vari soggetti. Questo soggetto può far parte di organismi già presenti nella legislazione attuale, ma si è suggerito di evitare l'uso della parola "commissario" e mantenere invece il tema della facilitazione armonizzata.

- 4) Fase di costruzione. Innanzitutto è stato trattato il tema della comunicazione e dell'informazione, fortemente sentito dai rappresentanti dei territori presenti. Da questo discende il tema del finanziamento delle attività di comunicazione e quello della realizzazione del "Centro visitatori", inteso come punto di contatto tra la popolazione di un territorio e l'équipe di realizzazione del progetto. Ciò che è stato sottolineato è l'esigenza di una comunicazione "a favore dei territori", un'informazione che non abbia quindi il suo focus nel promotore dell'opera. È stato dato rilievo al monitoraggio dei lavori in fase di costruzione, indicando sia l'ipotesi che esso venga svolto da un soggetto terzo, sia la modalità di svolgimento dello stesso, recependo una serie di indicazioni e candidature condivise in Osservatorio. Infine, è stata richiamata l'esistenza di forme di monitoraggio nell'attuale ordinamento, che appaiono tuttavia fortemente destrutturate e non sistematiche; si è provato ad individuare in modo chiaro quali sono le attività che devono essere soggette a monitoraggio, chi lo deve svolgere e in quali forme.
- 5) Rispetto alla fase di gestione, è stato dato risalto a due macro-idee. La prima è identificazione delle politiche di accompagnamento e definizione del modello d'esercizio ricordando che le infrastrutture, di per sé, non hanno la capacità di attivare processi in mancanza di processi e politiche di accompagnamento. La seconda idea è quella di adottare un elemento della legislazione francese relativa alle infrastrutture, il "Bilan Loti": si tratta di un bilancio (inquadrato nella legge nazionale francese sugli interventi a valenza territoriale) relativo ad un'opera realizzata nel quale si confrontano per un numero di anni di gestione gli effetti previsti in fase di progettazione e quelli realmente osservati. Lo scopo dell'operazione è quello di evidenziare l'analisi degli scarti, non solo in termini di domanda o traffico, ma anche di effetti territoriali ed ambientali; gli scostamenti (positivi o negativi rispetto a quanto previsto nelle fasi di progettazione) sono analizzati sia per gli effetti ambientali e delle relative mitigazioni, sia per gli effetti territoriali e

per il mantenimento o meno degli impegni registrati nelle fasi pre-operative del progetto.

A questo punto si tratta di redigere una sintesi, in cui l'idea portante è stata quella espressa dal Commissario al termine della riunione precedente, ovvero quella di lavorare su un numero limitato di proposte operative, e cioè:

- 1) Stati Generali delle infrastrutture, per affrontare la necessità di un piano di obiettivi strategici e un processo di confronto pubblico nazionale. Non si danno indicazioni di metodo, ma si propone una macro-idea che potrebbe essere oggetto di studio da parte di vari soggetti in Italia.
- 2) Confronto pubblico sulle opere. L'idea è composta da due parti: la promulgazione di una legge che renda operante una procedura di confronto pubblico sulle grandi opere, obbligatoriamente e secondo alcune condizioni indicate, e l'istituzione materiale di un Osservatorio sul confronto pubblico, ad esempio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; nella pratica, un soggetto designato per le attività di coordinamento monitoraggio e impostazione, da definire in ulteriori fasi nel dettaglio.
- 3) Legge nazionale che definisca come articolare le iniziative che inneschino il coinvolgimento del sistema locale sul modello della DGC e della legge regionale 4/2011 del Piemonte. Non si tratta, vale la pena di ricordare, di una legge che disponga come spendere le risorse a disposizione, ma un insieme di misure atte a facilitare lo stanziamento e l'uso razionale delle risorse disponibili.

Mario **Virano** ringrazia per il lavoro svolto nella redazione del documento in forma finale e sollecita integrazioni e commenti.

Marianella **Sclavi** manifesta il proprio apprezzamento per il documento e per il gruppo di lavoro. Osserva che mentre a pagina 12 si afferma che *"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 pagina 9 si parla di *"dirette e plurime rappresentanze sociali (associazioni, portatori di interessi, gruppi che esprimono posizioni sul territorio, ecc.)"*. Invita a correggere, ribadendo il diritto alla partecipazione al confronto pubblico anche dei *"semplici singoli cittadini"*. Suggerisce poi di sottolineare con una breve notazione il fatto che il confronto pubblico è un dialogo strutturato che garantisce una capacità di elaborazione progettuale convergente che porta un reciproco vantaggio di gran lunga superiore ai vigenti sistemi di dibattito. Il dialogo pubblico strutturato previsto dal confronto creativo è armonizzante perché tutti possono esprimersi, senza litigare sulle proprie posizioni, che vengono assunte come punto di partenza per l'elaborazione comune futura e innovativa. Tutte le esperienze di questo genere, fatte con la presenza di un facilitatore, sono estremamente costruttive. Il timore che questa pratica conduca al caos non ha fondamento e negli articolati di legge noti ad oggi in Italia questo viene esplicitato. Evidenziare ciò sarebbe utile per evitare di creare inutili preoccupazioni verso la novità.

Andrea **Debernardi** suggerisce l'opportunità, nella parte relativa al quadro strategico, di fare un riferimento al Piano generale dei trasporti e della logistica vigente in Italia ricordando che nei tentativi di dieci anni fa il Piano ha rappresentato già un primo tentativo di aprire quel tipo di dibattito con le forze sociali. Il Piano appresenta un modello di pianificazione valido, anche se è noto a tutti quali siano stati i risultati. Suggerisce di citarlo anche perché vede un rischio nell'uso del termine *"Stati Generali"*: se si tratta solo di un'operazione riferita alle infrastrutture e non anche a della logistica, dei trasporti, dei servizi, si rischia di proporre una visione ristretta. Consiglia di esplicitare l'inversione rispetto alla tendenza attuale ad occuparsi esclusivamente di infrastrutture.

Aldo **Manto** ritiene che nella bozza del documento non sia sufficientemente evidenziato il momento decisionale. Al termine del confronto pubblico, ricorda, occorre un pronunciamento su cui si strutturano e si articolano le successive fasi, e ritiene che



questo passaggio non sia sufficientemente marcato, creando verso delle incertezze nei decisori.

**Barbieri** condivide l'invito di **Debernardi** a sottolineare adeguatamente l'importanza di pratiche già esistenti; questo tema è tanto più importante, quanto più inusuale nel nostro paese collocare il processo decisionale all'interno della pianificazione e programmazione strategica. Inoltre, ricorda che dal 1977 sono disponibili nelle competenze dello Stato le linee fondamentali di assetto del territorio nazionale (a partire dal DPR 616), ribadite dal D.lgsvo 112/98 e ripreso successivamente alle modifiche del titolo V: si tratta di un terreno che dovrebbe essere nuovamente analizzato. Infine, invita nuovamente a chiedere una legge nazionale, ma nella specifica forma di legge quadro, per valorizzare l'apporto delle leggi regionali ad arricchire e rendere più praticabili le soluzioni scelte. A questo proposito ricorda che l'ordinamento francese è diverso in quanto le regioni non hanno potere legislativo e suggerisce di utilizzare la dizione "legge nazionale che apra al coinvolgimento delle regioni", lasciando intendere una sensibilità verso le regioni che in parte hanno anche già legiferato, fermi restando i poteri dello Stato.

**Romano** ritiene opportuna la segnalazione di **Manto** nel richiamare il fatto che nel tentativo di fare una sintesi estrema non si è esplicitato a sufficienza il momento fondamentale della decisione. È stato indicato solo nel capitolo relativo al confronto pubblico sugli Stati Generali delle infrastrutture. Al punto "confronto pubblico sulle singole opere" va aggiunta una spiegazione sulle modalità di decisione. L'idea sottostante il ragionamento adottato si rifà al DP francese e il meccanismo prevede che l'organizzatore del confronto pubblico raccolga tutti gli argomenti sul progetto, li sintetizzi in un dossier ed entro un periodo dato consegna al committente del confronto pubblico; il proponente dell'opera - *maitre d'ouvrage* - avrebbe tre mesi di tempo per comunicare pubblicamente le ragioni per cui intende accogliere o non le argomentazioni contenute nel rapporto finale, senza alcun rapporto di vincolo. Alla luce del timore che queste pratiche portino ad un caos difficile da governare, è opportuno aggiungere una breve indicazione in questo senso.

**Ravera** solleva la necessità, a suo parere non affrontata, di intervenire sulla legislazione esistente o *in itinere*, che interferisce con gli aspetti in esame. Ricorda qualche esempio: la regione Piemonte ha avviato una revisione della propria legge sulla VIA, anche per adeguarsi ad una recente direttiva europea. In merito, c'è anche un'attività in corso da parte del ministero della Sanità relativamente alla VIS (valutazione d'impatto sanitario); infine, è stata ripresa l'ipotesi di revisione della legge istitutiva dell'Agenzia Nazionale per l'Ambiente e delle ARPA, interrotta molti anni fa. Nel documento si fa cenno all'esigenza di terzietà di alcuni soggetti in particolari momenti, richiamando un ruolo per il soggetto facilitatore del confronto, come ad esempio a pag. 13 del documento: *"La conduzione del processo [di confronto pubblico sulle grandi opere] va affidata ad un soggetto indipendente dalle parti e che gode della loro fiducia"*. Si segnala che con troppa perentorietà si attribuisce ad ARPA la qualità di soggetto terzo, caratteristica forse rilevabile nei fatti, ma non nella legislazione. Poiché il nostro paese non possiede una tradizione di terzietà, suggerisce di indicare un invito a coinvolgere il complesso dei soggetti, maggioranza e minoranza. In ultima istanza sarebbe anche corretto dichiarare esplicitamente l'assenza di un soggetto terzo.

A proposito dell'ultimo tema sollevato, **Virano** comunica di aver registrato una manifestazione di grande attenzione da parte del Ministero dell'ambiente, con una richiesta di trasmissione della bozza del documento e un approfondimento in una logica interessante: quella di evitare di proporre delle duplicazioni di strumenti legislativi già esistenti, rispetto ai quali appare più opportuno prevedere interventi di messa a punto, magari di natura normativa interna; in definitiva, concorda sul fatto che alcuni dei temi posti possono probabilmente essere inseriti in elementi legislativi esistenti. Il tema può in effetti suonare troppo enfatico, ma la proposta e la stessa definizione degli Stati Generali vuole sottolineare la creazione di un momento in cui lanciare una

sensibilizzazione innovativa per rivedere elementi esistenti, magari entrati in un'interpretazione routinaria, che ne ha appiattito le potenzialità; inoltre, segnare un elemento di discontinuità politico-culturale consentirebbe di vedere con uno sguardo nuovo anche l'esistente. Non tutti i provvedimenti prospettati devono rivestire la forma di legge, gli strumenti possono essere vari e potranno anche essere approfonditi con il suddetto dialogo con il Ministero dell'Ambiente.

**Bobbio** riprende la questione, fondamentale, del facilitatore neutrale indipendente. Soprattutto nella fase iniziale, indicata come "confronto pubblico sulle grandi opere", la presenza di un soggetto che sia equidistante, o meglio "*equivicino*", rispetto alle parti in contestazione, è a suo avviso una *conditio sine qua non*. Nessun meccanismo istituzionale garantisce al cento per cento la realizzazione del confronto e senza l'intervento di professionalità l'ascolto reciproco difficilmente è efficace. Sul piano istituzionale le soluzioni sono molteplici: si potrebbe ad esempio incardinare l'osservatorio presso un'autorità indipendente, ma qualunque sia la soluzione scelta, si tenga a mente che l'assoluta sicurezza rispetto al risultato è inverosimile.

**Sclavi** si collega a questo intervento per sollecitare un'opportuna riflessione su cosa significhi essere "terza parte" in Italia. Ricorda che Roosevelt ha fondato un'agenzia per facilitatori, (United States Conciliation and Mediation Service –USCMS) tuttora attiva, ai tempi in cui stava nascendo il CIO (Congress of Industrial Organizations). I facilitatori impiegati hanno una formazione specifica, aggiornata negli anni. Parecchie delle situazioni di conflitto e confronto pubblico, negli USA, sono state affrontate con il ricorso a queste figure, che offrono due garanzie: escono da agenzie che offrono una preparazione specifica e devono essere accettati da tutte le parti in causa. Per quanto riguarda l'esperienza europea, in Gran Bretagna (come anche nei paesi anglofoni dell'Africa) i candidati al ruolo di facilitatore sono soggetti ad un test per verificare se possiedono le competenze. Suggerisce di elaborare proposte specifiche per il futuro, mentre nel frattempo sarà necessario confidare nelle competenze sviluppate e nella fiducia concordata dalle parti. Propone come una delle metodologie possibili la stesura di una legge quadro, da porre come base di dialogo con le leggi regionali, possibilmente scrivendo insieme gli articoli di legge e i regolamenti attuativi: questo processo è già stato attuato in altri Paesi ed ha l'indubbio vantaggio di pervenire a regolamenti scritti in un modo chiaro, anche se si ignora se in Italia questo sia possibile.

**Sibille** chiede di approfondire il tema dell'istituzione di un osservatorio a livello nazionale sulle grandi opere, dotato di forte legittimità e di autonomia decisionale, definendo i suoi rapporti rispetto alla legislazione nazionale ed i suoi poteri (consultivo, propositivo, decisionale, ...). Nel merito del progetto, ritiene che l'Osservatorio NLTL abbia funzionato nella fase di confronto con il proponente dell'opera perché quest'ultimo ha accettato molte delle indicazioni espressione delle esigenze del territorio; se però ci fosse stata un'ostilità da parte del committente, si chiede quale sarebbe stato il meccanismo di funzionamento.

**Manto** richiama quanto già indicato da **Ravera** sul rapporto tra il modello di dibattito pubblico proposto dall'Osservatorio e le procedure esistenti, in particolare la VIA. Si tratta di una procedura che assicura una serie di verifiche analoghe a quelle proposte con questa operazione. Occorre perciò evidenziare le sovrapposizioni operative per armonizzare le proposte con la legislazione esistente.

Secondo **Barbieri** questo raccordo va richiamato, sicuramente anche solo segnalando punti d'attenzione, ma ricorda che il DP si sviluppa molto prima della VIA; piuttosto, potrebbe forse configurarsi una vicinanza tra DP e VAS. All'intervento di **Sibille** aggiungerebbe che l'Osservatorio si è dimostrato efficace nei confronti del proponente che, con serietà, onestà intellettuale e disponibilità, ha discusso e accolto le proposte, spesso incrementali rispetto al valore della progettualità. Questo è stato possibile grazie al contesto e a persone che hanno vissuto questa esperienza dimostrando una capacità di dialogo importante. Invita a non trascurare la presenza del commissario straordinario per l'opera, che ha operato per propria scelta personale e culturale

esclusivamente nel campo della *moral suasion*, pur avendo la possibilità utilizzare misure autoritative.

**Bobbio** ribadisce che la VIA interviene in una fase successiva rispetto al momento in cui opera un DP. Rispetto al tema del momento decisionale, ricorda anche che il DP non dà il via libera al progetto, ma raccoglie obiezioni, soluzioni, proposte e si colloca in una fase antecedente al progetto preliminare. Rispondendo a **Sibille** sui poteri dell'Osservatorio, sottolinea che il documento indica molto chiaramente che l'oggetto in questione è il confronto pubblico sulle grandi opere, che si occupa di coordinare tale processo a livello nazionale e ha il compito di avviare e vigilare sui processi del confronto relativi alle opere.

**Romano** porta l'esempio del dibattito pubblico sulla Gronda di Genova, avvenuto molto tempo prima dell'approvazione del progetto definitivo. Gli stessi progettisti di Società Autostrade hanno riconosciuto che in sede di commissione nazionale VIA le osservazioni pervenute sul progetto a conclusione del DP sono state molto minori a quelle attese. Nella Firenze-Pistoia si sono registrate 350 osservazioni, mentre sulla Gronda di Genova solo 38, per avere un'idea. Tutti i temi sollevati toccano i gangli vitali del dibattito nazionale e internazionale rispetto a queste pratiche. Si associa all'esortazione di **Sclavi** nel dire che ritiene i contenuti di questo dibattito estremamente rilevanti e che sarebbe perciò conveniente portarli in una sede pubblica dove sviluppare ulteriormente tutti gli elementi di una discussione tanto strategica e approfondita.

**Virano** in conclusione riconosce che tutti gli interventi lasciano trasparire l'importanza e il senso di equilibrio in campo e ritiene confermato il documento su cui si è lavorato quanto ad impianto complessivo e profilo (lunghezza, snellezza, chiarezza espositiva); al documento sono state aggiunte nel corso della discussione utili puntualizzazioni che verranno accolte. Con le ultime messe a punto apportate al documento, si potrà giungere alla sua chiusura con l'espresso auspicio che il Governo prenda atto di questo contributo, insieme agli altri sviluppati su questi temi, per giungere all'approvazione di un provvedimento a seguito di un confronto pubblico ed immagina che la forma più appropriata a questo proposito sia affrontare il tema con un evento del tipo "*Grenelle*", e cioè con la forma del confronto processuale nel tempo e sul territorio, accedendo al tema degli Stati Generali.

Invita a lavorare ancora su questo documento, dandogli una veste comunicabile, anche sotto il profilo della semplicità di lettura, tenendo a mente che si tratta di un tema non comune per amministratori, tecnici e politici. Crede, e ne chiede conferma, che quello che l'Osservatorio deve trasmettere sia una documentazione che sia composta dalla sintesi che verrà rifinita con le osservazioni appena sollevate, per offrire un contributo immediatamente fruibile da tutti e che indichi in modo immediato quali sono le azioni da mettere in campo se si vuole accogliere l'esito del lavoro svolto. A tale sintesi suggerisce però di aggiungere un corpus di allegati, che offra a chi desideri approfondire il tema le ulteriori informazioni circa il lavoro interessante e articolato che si è svolto in questa sede: le verbalizzazioni delle discussioni dell'Osservatorio e gli apporti scritti strutturati, inviati dai membri dell'Osservatorio e da alcuni amministratori. Questa seconda parte ha un carattere documentale e va distinta nettamente dalle conclusioni di sintesi e dalle proposte operative e quindi suggerisce di redigere la sintesi come indicato e di iniziare a raccogliere e ordinare il materiale a questo scopo.

## Presentazioni

- A. Chabert: Procedure di concertazione per i grandi progetti e procedure di pubblica utilità in Francia
- D. Laws: Beyond Nimby
- I. Romano: Il Débat Public in Francia
- M. Sclavi: Il confronto creativo
- M. Valpiana: Dal Molin, da base militare a Parco della Pace



### **A. Chabert: Procedure di concertazione per i grandi progetti e procedure di pubblica utilità in Francia**





# Osservatorio Torino–Lione

## LE PROCEDURE DI CONCERTAZIONE PER I GRANDI PROGETTI IN FRANCIA

Torino, 8.2.2012

1

OT 2011-06-01

## DUE PROCESSI DI CONCERTAZIONE IN PARALLELO

### → LA CONCERTAZIONE FORMALE (= inquadrata dalla legge)

- E' inquadrata da un insieme di testi di legge
- Presenta un « canovaccio » di tappe obbligatorie da superare per limitare i rischi di bloccaggio a valle
- Consente alle autorità pubbliche di beneficiare di un effetto di ritorno basato su una metodologia collaudata.
- Offre una certa flessibilità in materia di concertazione.
- Consente al pubblico di esprimere le proprie motivazioni.

### → LA CONCERTAZIONE INFORMALE (= libero adempimento degli attori)

- L'oggetto è di fare prendere coscienza dell'interesse del progetto per i vari attori interessati.
- Consiste nel creare dei gruppi di lavoro « contributivi » che permetteranno di fare « coprodurre » il progetto, cioè di ottenere un miglioramento della definizione del progetto e della sua accettazione / condivisione.
- Consente ai promotori di progetti (i committenti) di costituire una rete di consenso sul progetto.

2

OT 2011-06-01

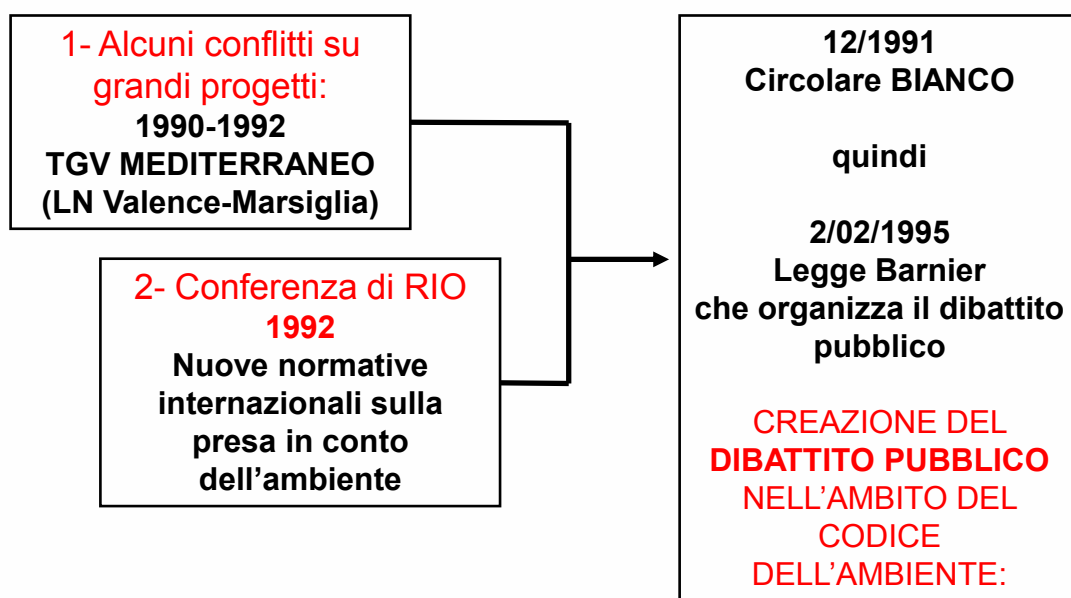
## LA CONCERTAZIONE FORMALE

3

OT 2011-06-01

### LA CONCERTAZIONE FORMALE INQUADRATA DALLA LEGGE

Perché un quadro legislativo per inquadrare la concertazione diretta?



4

OT 2011-06-01

## L'INQUADRAMENTO GIURIDICO DEI PROGETTI FERROVIARI

### LE LEGGI E CIRCOLARI PRIMA DELLA CREAZIONE DI RFF

Circolare n. 91-61 del 02/08/1991: rispettivi ruoli dello Stato e della SNCF.

### ALL'ATTO DELLA CREAZIONE DI RFF, LO STATO CREA UN NUOVO CONTESTO LEGISLATIVO PER PRECISARE IL RUOLO E LE MISSIONI DI RFF:

- Creazione di RFF: Circolare n. 97-135 del 13/12/1997
- Missioni e statuto di RFF: decreto n. 97-444 del 5/05/1997 =  
*I progetti non devono avere un impatto negativo sui conti di RFF, il che implica un'analisi finanziaria a monte dei progetti.*

### CIRCOLARE n. 2000-98 del 28/12/2000: nuove istruzioni relative all'elaborazione dei grandi progetti d'infrastrutture ferroviarie (circolare Seligman).

- Queste istruzioni si applicano anche alla parte francese dei progetti internazionali.
- Questo dispositivo si sostituisce, nel caso delle Linee Nuove, a quello della circolare n. 91-61 del 02/08/91.
- La circolare non accenna alle procedure in materia di sicurezza né alle operazioni di « rinnovamento » della rete.

5

OT 2011-06-01

## LE DIVERSE TAPPE DELLE LEGGE (PROGETTI FERROVIARI)

### Tappa 1: studi preventivi seguiti da un DIBATTITO PUBBLICO

che sboccano su una decisione di opportunità del progetto.

Risultato: un "cahier des charges" che presenta le diverse opzioni in una fascia di 1 Km

### Tappa 2: studi preliminari

Consentono di creare un dossier completo destinato ai Ministeri.

Risultato: approvazione del Ministero dei Trasporti di un corridoio di 500 m scelto tra diverse proposte.

### Tappa 3: elaborazione di un dossier di APS (Avant Projet Sommaire ≈ Progetto Preliminare) con un "Etude d'Impact" (SIA).

Questa tappa consiste nel preparare il dossier (in base al tracciato scelto) che servirà da base per la concertazione della DUP (Dichiarazione di Pubblica Utilità).

### Tappa 4: Inchiesta pubblica che porta alla DUP.

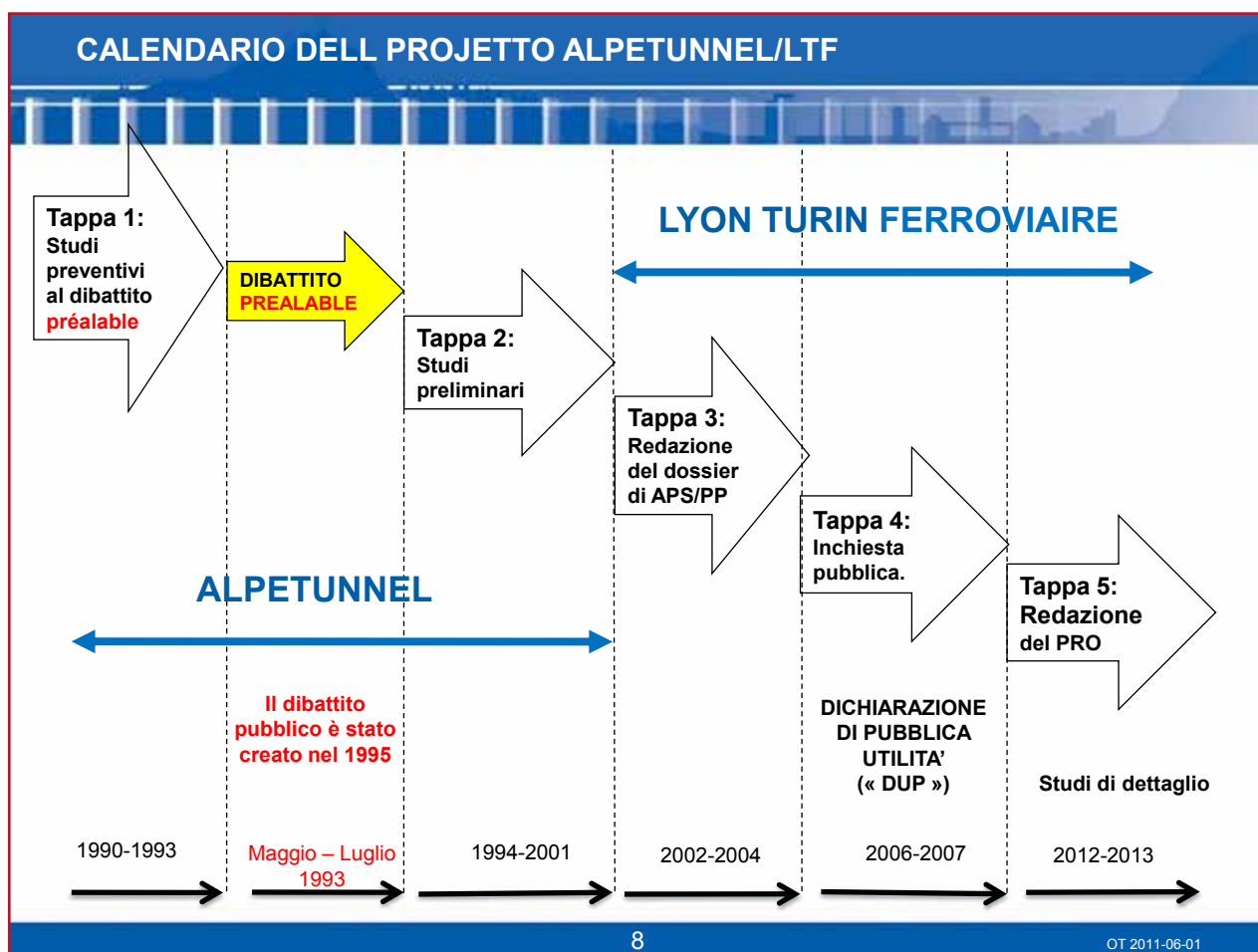
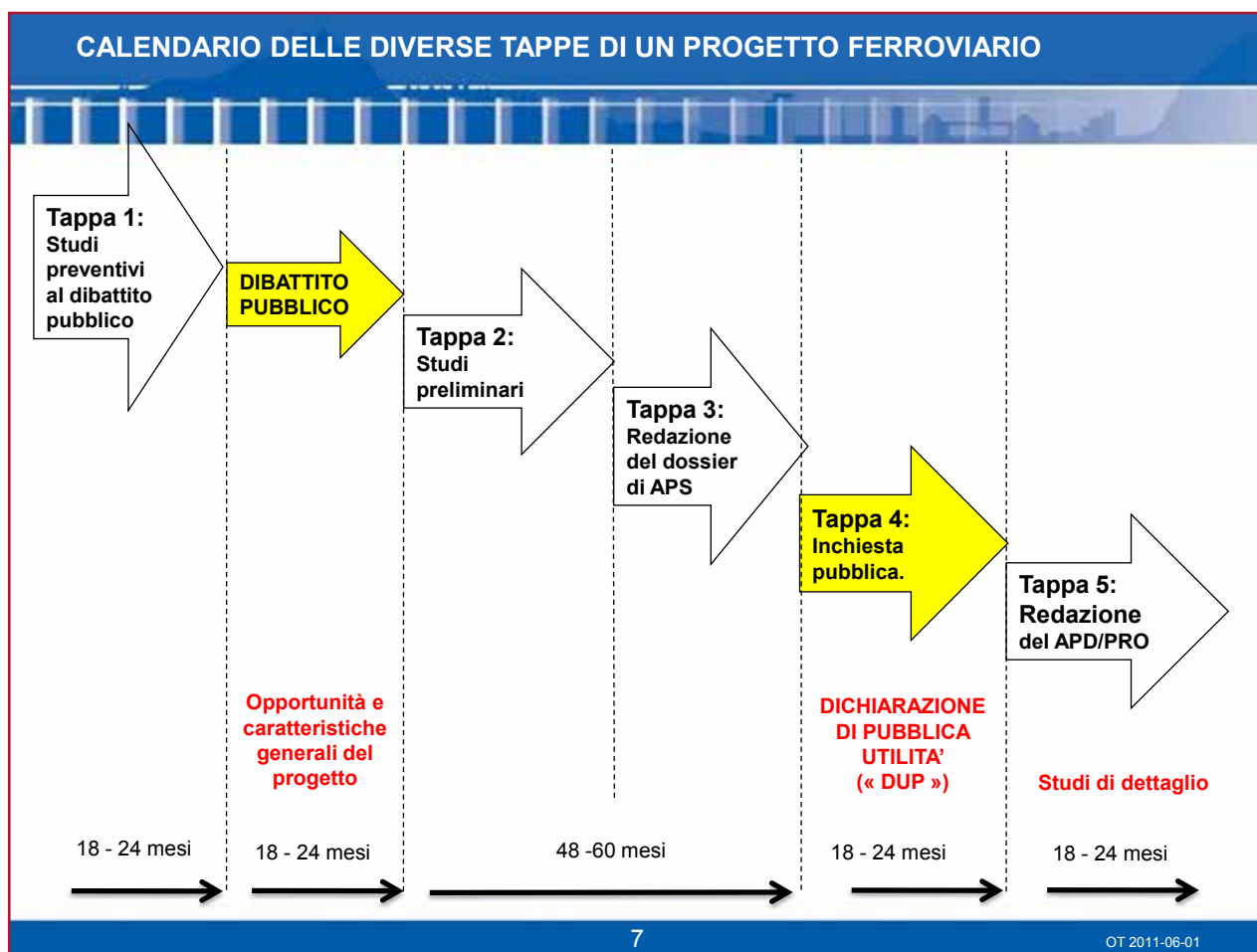
Risultato: un parere circostanziato della Commissione d'inchiesta.

### Tappa 5: Elaborazione del APD/PRO (Projet ≈ Progetto Definitivo)

Risultato: approvazione ministeriale del progetto da mettere in gara

6

OT 2011-06-01



## L'INQUADRAMENTO ISTITUZIONALE: LA COMMISSIONE NAZIONALE DEL DIBATTITO PUBBLICO (CNDP)



9

OT 2011-06-01

## LA CONCERTAZIONE INFORMALE

RFF

10

OT 2011-06-01

## UN FORTE SVILUPPO DELLA CONCERTAZIONE INFORMALE

**3 modelli** sono possibili in materia di progettazione d'infrastrutture

1. Il modello  
« classico » di  
infrastrutturazione  
(più corrente)

**Decidere → Annunciare → Difendere**  
Poca concertazione : Attitudine difensiva del  
progetto

2. Il modello  
« ideale »  
(poco corrente)

**Concertare → Analizzare → Scegliere**  
Dialogo permanente

- Problematica proposta alla concertazione (non un progetto)
- Il progetto nasce da una problematica definita in modo collettivo

3. Il modello  
« intermedio »  
(in corso di  
diffusione)

**Proporre → Ascoltare → Riqualificare**  
Confronto del progetto con un dialogo critico che  
permette di fare evolvere un progetto

**« RFF è sul modello 3 e vuole evolvere verso il modello 2 »**

11

OT 2011-06-01

## LA CONCERTAZIONE INFORMALE: UNA PROBLEMATICHE MAGGIORE PER RFF

**2000: Creazione dell'Unità CONCERTAZIONE di RFF (4 persone attualmente)**

## LE PROBLEMATICHE

**1- Sviluppare un processo di concertazione  
INFORMALE a monte (prima del dibattito pubblico)  
con il Pubblico interessato da ogni progetto, che  
consenta di inquadrare meglio il processo FORMALE  
di concertazione**

- Massima informazione da parte di RFF
- Fare contribuire gli attori e il pubblico.

**2- Integrare nella cultura di RFF un'attitudine di  
concertazione continua**

- Per gestire meglio dei progetti complessi
- Per gestire meglio il sistema relazionale.



**Un "concertatore" per grande progetto in seno a un equipe di 4 - 5 persone**

12

OT 2011-06-01



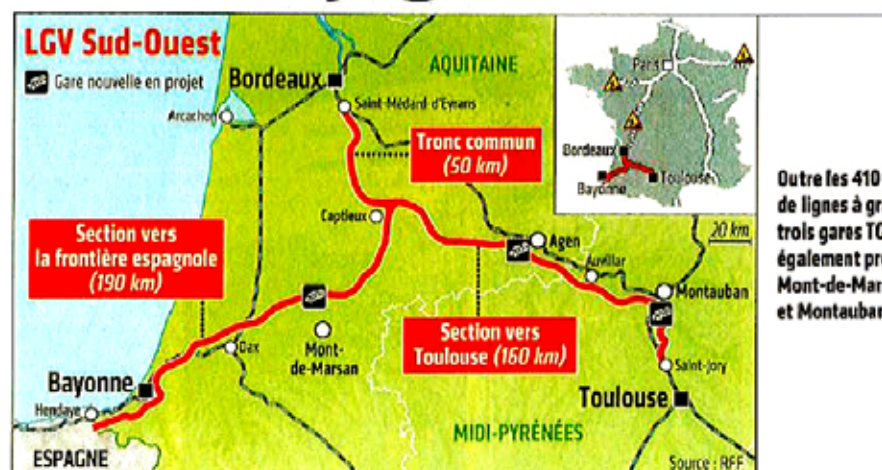
## SUD-OUEST

# Tracé retenu pour la LGV vers Toulouse et l'Espagne

**L**e comité de pilotage (Copil) du 9 janvier vient de retenir le tracé des 410 km de voies des futures lignes à grande vitesse reliant Bordeaux à l'Espagne et Bordeaux à Toulouse et qu'il va soumettre au ministre d'ici à la fin janvier. Présidé par Patrick Stéphanini, préfet de région Aquitaine, et coordonnateur du GPSO (grands projets du Sud-Ouest), le Copil marque une nouvelle étape sur les prolongements de la ligne Tours-Bordeaux, dont les travaux vont commencer le mois prochain. «Les cinq problèmes qui faisaient blocage sont résolus, ce qui nous permet de proposer un tracé à l'unanimité», s'est félicité Hubert du Mesnil, président de RFF. Pour Auvillar (Tarn-et-Garonne), le tracé retenu est le passage sur l'A62, dit tracé nord (H231), avec au minimum un passage en tunnel.

«Aujourd'hui, c'est un tracé que nous avons adopté. Reste la conception de certains passages, comme à Auvillar. Faudra-t-il un ou deux tunnels?», précise Martin Malvy, président de la région Midi-Pyrénées.

Second point dur, la traversée d'Agen. Le Copil a retenu le tracé demandé par les élus (H226), le plus cher, en tunnel à Layrac, qui évite le franchissement de la Garonne. Mais il est assorti d'une



Outre les 410 kilomètres de lignes à grande vitesse, trois gares TGV sont également prévues à Mont-de-Marsan, Agen et Montauban.

condition «si la discussion financière liée au surcoût de ce tracé – 80 millions d'euros – n'aboutit pas dans les prochains mois entre les collectivités, ce sera le tracé H222 qui traverse la Garonne qui s'imposera», prévient le préfet. Troisième passage sensible à Arcangues (64) en Pays Basque, où le tracé retenu (H452) a l'accord de la plupart des élus, dont le maire. Sur Biriato, c'est le franchissement «bas» de la Bidassoa (H473) qui a été choisi, et pour Saint-Jean-de-Luz, le tracé sud (H462). De manière générale, tout ce tracé suscite en Pays Basque une forte opposition, que la ministre de l'Environnement a tenté de

maîtriser en mettant en place un observatoire qui déterminera l'opportunité d'une LGV au vu des trafics prévisibles. «Pour l'heure, il faut bien distinguer le tracé, et la décision de faire une liaison à grande vitesse, ce qui n'est pas la même chose», précise le préfet.

## D'utilité publique

Les prochaines étapes sont l'approbation du tracé retenu par la ministre des Transports, Nathalie Kosciusko-Morizet, «probablement avant les prochaines échéances électorales», estime le préfet, qui permettra de lancer les premières études complémentaires (2012)

avant l'enquête d'utilité publique (2013). La déclaration d'utilité publique du projet GPSO est attendue en 2014. Pour Alain Rousset, président (PS) de la région Aquitaine, «le calendrier est serré pour la réponse ministérielle». Et de balayer air les oppositions: «Les Basques ont voté aux élections régionales pour les listes favorables à la LGV, y compris celle de Xavier Darcos.» «Les enquêtes complémentaires permettront d'affiner le coût prévisionnel», précise Hubert du Mesnil, qui évoque un investissement global de 13 milliards d'euros.

■ Bertrand Escolin





# Collegamento ferroviario Torino Lione

Tratta comune italo-francese

## PROCEDURE DI PUBBLICA UTILITA' IN FRANCIA



NUOVA LINEA  
NOUVELLE LIGNE

**TORINO LIONE  
LYON TURIN**

*8 Febbraio 2012*



## Concertazione prima dell'Inchiesta Pubblica

### CONCERTAZIONE FORMALE



NUOVA LINEA  
NOUVELLE LIGNE

**TORINO LIONE  
LYON TURIN**

p. 2



## Concertazione prima dell'Inchiesta Pubblica

### 1- Per le stazioni : *articoli L300-2 e R300-1 del codice dell'urbanistica*

#### \* Stazione viaggiatori di Saint-Jean-de-Maurienne



- Concertazione : 15/09 – 15/10/2004
- Riunioni pubbliche : 15, 16, 22, 23/10/2004
- Bilancio approvato per delibera del 11/03/2005

NUOVA LINEA  
NOUVELLE LIGNE  
TORINO LIONE  
LYON TURIN

p. 3



## Concertazione prima dell'Inchiesta Pubblica

### 1- Per le stazioni : *articoli L300-2 e R300-1 del codice dell'urbanistica*

#### \* Stazione merci di Villargondran



- Concertazione : 14/10 – 15/11/2004
- Riunioni pubbliche : 14 e 21/10/2004
- Bilancio approvato per delibera del 29/03/2006

NUOVA LINEA  
NOUVELLE LIGNE  
TORINO LIONE  
LYON TURIN

p. 4



## Concertazione prima dell'Inchiesta Pubblica

### **2- Per i lavori, impianti ed opere :**

*Circolare del Primo Ministro del 28/12/2000 e del 05/10/2004*

- \* Débat préalable (Dibattito preliminare) : - maggio-giugno 1993
  - Decisioni ministeriali (07/02/94 – 14/04/95 ) : definizioni NLTL
  - GU Repubblica Francese 03/04/96 : caratteristiche NLTL
- \* Consultazione pubblica : autunno 2003 (sulla base dell'APS)
- \* Concertazione amministrativa con i servizi dello Stato sotto la direzione del Ministro dei trasporti : da maggio a dicembre 2005

### **3- In ambito urbanistico :**

*Articolo L123-23 del codice del' urbanistica*

- \* Esame congiunto della compatibilità con i piani regolatori il 15/03/2006 :  
Stato, Committente, Collettività territoriali, « camere consolari »

NUOVA LINEA  
NOUVELLE LIGNE

TORINO LIONE  
LYON TURIN

p. 5



## Concertazione prima dell'Inchiesta Pubblica

### « EXTRA QUADRO NORMATIVO »

NUOVA LINEA  
NOUVELLE LIGNE

TORINO LIONE  
LYON TURIN

p. 6





## Concertazione prima dell'Inchiesta Pubblica

### 4- Concertazioni « extra quadro normativo »:

**\* Con le Collettività :**

- Ogni comuni (Sindaci e consigli), Provincia (Savoia), Regione (Rhones-Alpes);
- Tutti i consigli comunali dei comuni coinvolti

**\* Con frontisti ed imprenditori:**

- Tutti i proprietari (60) ed imprenditori (35) entro i limiti della DPU

**\* Con le Camere « consolari » e le Associazioni locali :**

- Camere di agricoltura, commercio, industria
- FRAPNA, « Vivere in Maurienne », Comitati locali per l'ambiente, ...

**\* Con i servizi dello Stato e della Provincia :**

- 40 riunioni in 2005 e 2006 per la realizzazione del *dossier* d'inchiesta

NUOVA LINEA  
NOUVELLE LIGNE  
TORINO LIONE  
LYON TURIN

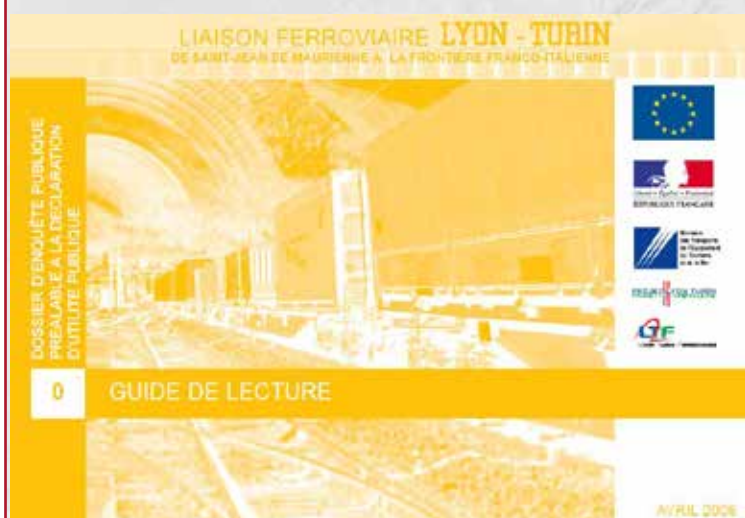
p. 7



## Dichiarazione di Pubblica Utilità

### 1- Il dossier d'inchiesta :

- **9 volumi** per più di **1300** pagine complessive




- tra cui il volume 7 (Studio d'Impatto Ambientale) composto da 7 tomi di 1000 pagine

- In parallelo,

\* dossier d'Inchiesta per la « Legge Acque » : **500 pagine**

\* 8 dossiers per la compatibilità dei piani regolatori degli 8 comuni con lavori/impianti all'aperto.






## Dichiarazione di Pubblica Utilità

### 2- Inchiesta Pubblica :

#### 2.1- Sviluppo dell'inchiesta :

- Dal 23 maggio fino al 30 giugno 2006 per :
  - \* pubblica utilità (16 comuni)
  - \* adeguamento dei piani regolatori (8 comuni)
  - \* Legge sull'acqua (16 comuni)
- Dossier in 16 comuni + Sotto-Prefettura di Saint-Jean-de-Maurienne e Prefettura Chambéry : *consultazione durante gli orari normali di apertura*
- Opuscolo di comunicazione + avvisi nella stampa nazionale e locale
- Affissione 15 giorni prima dell'inizio dell'inchiesta (16 comuni direttamente interessati + 4 comuni vicini)



p. 9



## Dichiarazione di Pubblica Utilità

### 2- Inchiesta Pubblica :

#### 2.2- Commissione d'inchiesta:

- Commissione d'inchiesta = 3 Commissari + 1 supplente
- Designati dal Tribunale Amministrativo : su una lista di personalità indipendenti
- Hanno fatto 28 permanenze per accogliere il pubblico.
- Hanno deciso di non fare riunioni pubbliche : concertazione e comunicazioni ritenute sufficienti



p. 10





## Dichiarazione di Pubblica Utilità

### 3- La Dichiarazione di Pubblica Utilità :

- Sono state raccolte 225 osservazioni apposte su registri o ricevute per lettera, tra cui :

- \* 79 lettere identiche a Lanslebourg contro il sito della Carrière du Paradis,
- \* 85 osservazioni favorevoli al progetto

- Il 12/09/2006, la Commissione d'inchiesta ha dato **parere favorevole**, con 8 raccomandazioni che non necessitano di modificare il progetto : *rapporto di 130 pp.*

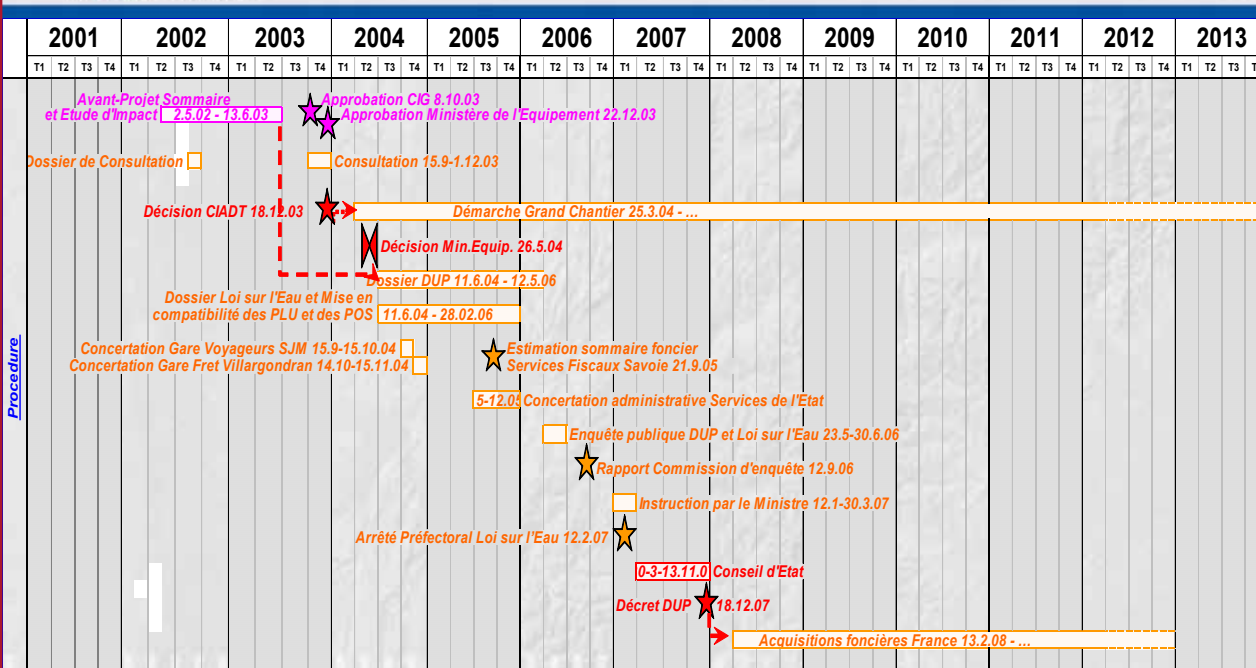
- Dopo passaggio al Consiglio dello Stato (13/11/2007), il progetto è stato **dichiarato di Pubblica Utilità il 18/12/2007** dal Primo Ministro

- La DPU obbliga i Comuni ad adeguare il loro piano regolatore affinché sia compatibile con il progetto

- Dossier relativo agli impegni dello Stato



## Planning riepilogativo della procedura DUP LTF Francia



NUOVA LINEA  
NOUVELLE LIGNE  
TORINO LIONE  
LYON TURIN





### D. Laws: Beyond Nimby



# Beyond NIMBY:



## Organizing Hot and Cold Participation

David Laws

Department of Political Science

University of Amsterdam

Amsterdam Centre for Conflict Studies

s

## Variety of Processes

- (Mediated) Stakeholder Negotiation
- 21st Century Town Meeting
- Appreciative Inquiry
- Bohmian Dialogue
- Charrettes
- Citizen Choicework
- Citizens Jury
- Consensus Conference
- Conversation Café
- Compassionate Listening
- Deliberative Polling
- Future Search
- Intergroup Dialogue
- National Issues Forums
- Open Space Technology
- Public Conversations Project Dialogue
- Socrates Café
- Study Circles
- Sustained Dialogue
- Victim Offender Mediation
- Web Lab's Small Group Dialogue
- Wisdom Circle
- Wisdom Council
- World Café
- and more!

## Making Sense of This Diversity

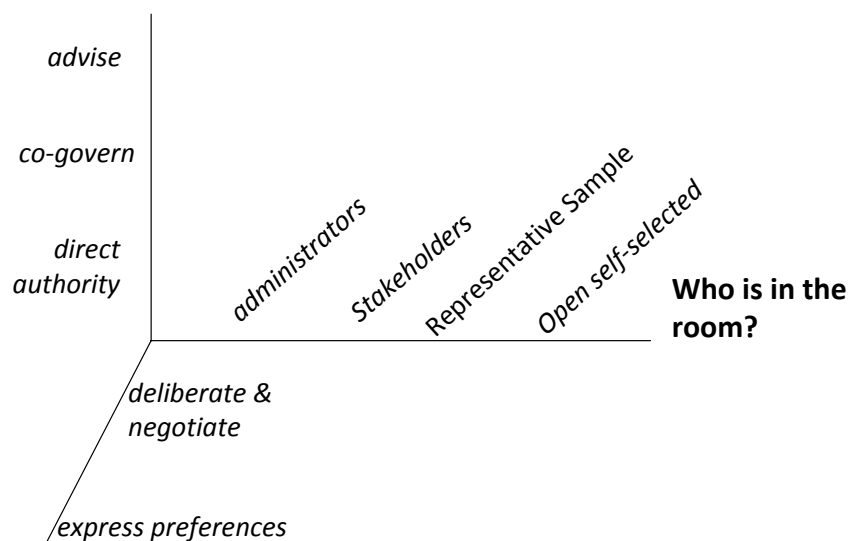
- **Variety of Goals**
  - Explore issues: Inform/Develop Opinions
  - Transform conflict
  - Make decisions
  - Collaborate on action
- **Cold versus Hot**
  - Cool, Disinterested Reason
  - Hot reason by directly (and deeply affected) parties

## Situation in Netherlands



- Complex History: Consensus and Technical Politics
  - Water Management
- Developed Institutions and Practices
- Mixed experience
- Renewed interest
  - Conflict
  - Creative confrontation
  - Commitment to action

**What kind of influence do they have?**



**How do they communicate & make decisions?**  
(adapted from A. Fung)

## Deliberative Polling Example: Tomorrow's Europe

- Start with broad group
- 3500 individuals
- 27 member states
- Randomly selected
- Polled on a series of questions
  - Knowledge
  - Opinion

## Representative sample

- Group of 362 individuals convened



## Plenary deliberation



## Informal discussion



## Small group deliberation

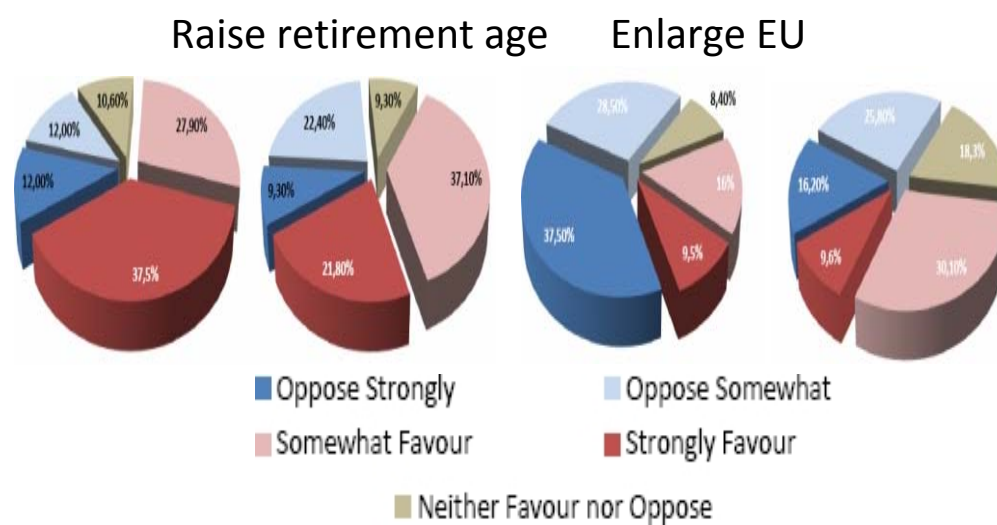




## Question and answer with experts



## Repoll



Source: Tomorrow's Europe

<http://www.tomorrowseurope.eu/spip.php?rubrique1>

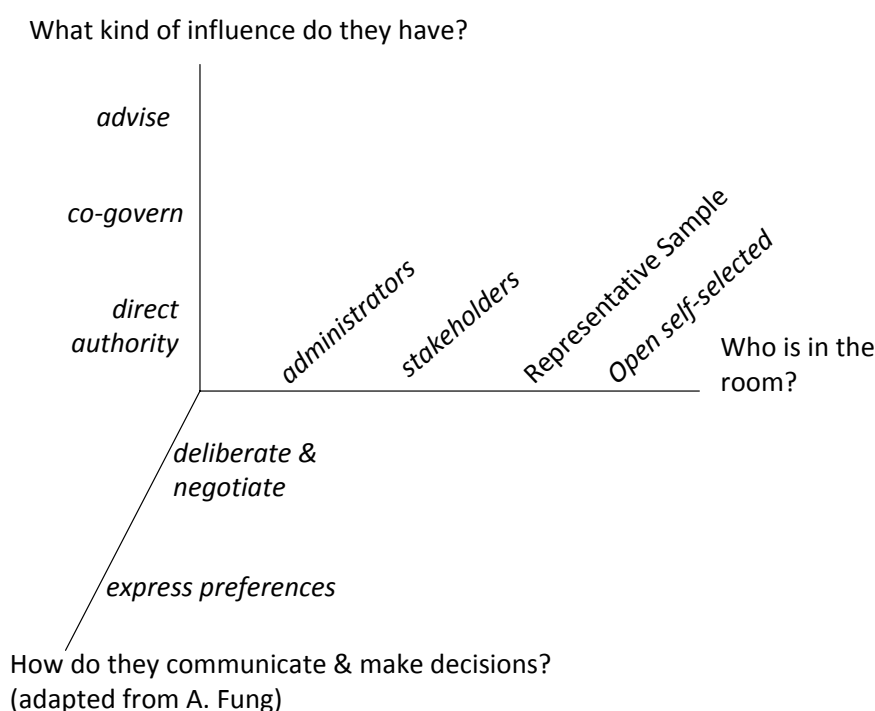
## Press coverage of results



- Marco Saulino, 24, ambulance driver from Marseille, France
- *"It is great to see that people from all different background and classes are represented here. The debate among these people can help bring new thinking in the way we perceive the European Union. But I really find it a shame that we don't discuss religion. If we discuss religion we will drive Europe forward."*

- Ieva Leišavniece, 27, bank teller from Balvi, Latvia
- *"It was very unique to see high level experts talking to us, ordinary citizens."*
- Alda Zone, 46, teacher from Riga, Latvia
- *"Back at home when I discuss about Europe with my friends, we have similar thinking, here I really experience a diversity of opinions, which made me understand better why we have the European Union."*

- Michael Buckley, 47, a real estate agent from Nenagh, Ireland
- *"This exercise exceeded my expectations. I came with a lot of doubts about the EU. I did not know which questions to ask. Now, I know. Because I understood we share the same principles, now I am trusting more the decision making happening in Brussels."*



## America Speaks' 21<sup>st</sup> Century Town Meeting: 9 Principles

1. Committed Leadership
2. Robust Project Design
3. Scale
4. Demographically Diverse Participants
5. Informed Participation
6. Facilitated Dialogue & Deliberation
7. Shared Priorities
8. Link To Action
9. Sustaining Citizen Participation

## 1. Committed Leadership



## 3. Scale





#### 4. Demographically Diverse Participants



#### 6. Facilitated Small-scale Dialogue & Deliberation



## 7. Reach Agreement on Priorities



**Preliminary Report**  
July 20, 2002 • Jacob Javits Center

**Listening to the City**  
REMEMBER AND REBATE  
July 20, 2002 • Jacob Javits Center

More than 4,000 people from New York and the tri-state area gathered on July 20 at the Jacob Javits Convention Center to play a role in rebuilding Lower Manhattan. Over the course of the daylong forum, participants in "Listening to the City" deliberated options for rebuilding the World Trade Center site and considered the critical issues that must be addressed to help people rebuild their lives in the aftermath of September 11 and commemorate those who were lost.

The public conversation was attended by many of the decision-makers and leaders who will ultimately decide the future of Lower Manhattan, including officials from the Lower Manhattan Development Corporation, the Port Authority of New York and New Jersey, the State of New York, and the New York City Mayor's Office and City Council. The results of the forum will be presented to these decision makers to guide their work.

"Listening to the City" is a project of the Civic Alliance to Rebuild/Reinvent New York, a broad-based coalition of nearly 100 groups committed to devising strategies for the redevelopment of Lower Manhattan. The Civic Alliance was convened by the Regional Plan Association, in conjunction with New York University, New School University and the Pratt Institute. The 21<sup>st</sup> Century Town Meeting™ was designed and facilitated by AmericaSpeaks™.

The Civic Alliance sought to represent the rich diversity of the metropolitan region at "Listening to the City." This goal was achieved more closely in some areas than in others. For example, 53% of the participants were female and 47% were male, while the region is 52% female and 47% male. In addition, 27% of the participants were 20 to 34 years old, compared to 22% for the region. People 65 and older made up 10% of the forum, close to the regional figure of 12%.

On the other hand, while 20% of the region is African American, the forum was only 7% African American. Similarly, participation was higher among people in the top income brackets and among those who live in Manhattan. The Civic Alliance will continue to try to ensure that all voices are proportionately represented at future sessions.

Forum participants related to the events of 9/11 and the rebuilding of Lower Manhattan in a variety of capacities:

- 8.9% had a family member who was a 9/11 victim
- 29.7% are survivors of the events of 9/11
- 23.6% lived in Lower Manhattan
- 41.4% visited in Lower Manhattan
- 33.5% were at or near Ground Zero on 9/11
- 21.2% became displaced/evacuated as a result of 9/11
- 6.2% were rescue or recovery workers
- 71.1% attended primarily as interested citizens

**Demographics**

Participants in the forum came from all walks of life and represented the rich geographic, racial and income diversity of the metropolitan region. These figures are compared below to the official demographics of the region.

Gender	July 20	Region	Race	July 20	Region
Female	53%	47%	African American	7%	20%
Male	47%	53%	Asian/Pacific Islander	12%	9%
			Caucasian	68%	64%
			Native American	0%	<1%
			Hispanic	1%	2%
			Other Race	9%	6%
			Ethnicity		
			Hispanic	10%	20%
			Non-Hispanic	90%	80%
			Geography		
			Manhattan	48%	47%
			Brooklyn	18%	23%
			Queens	2%	2%
			Westchester	1%	1%
			Connecticut	6%	6%
			New Jersey	20%	20%
			Elsewhere	6%	6%

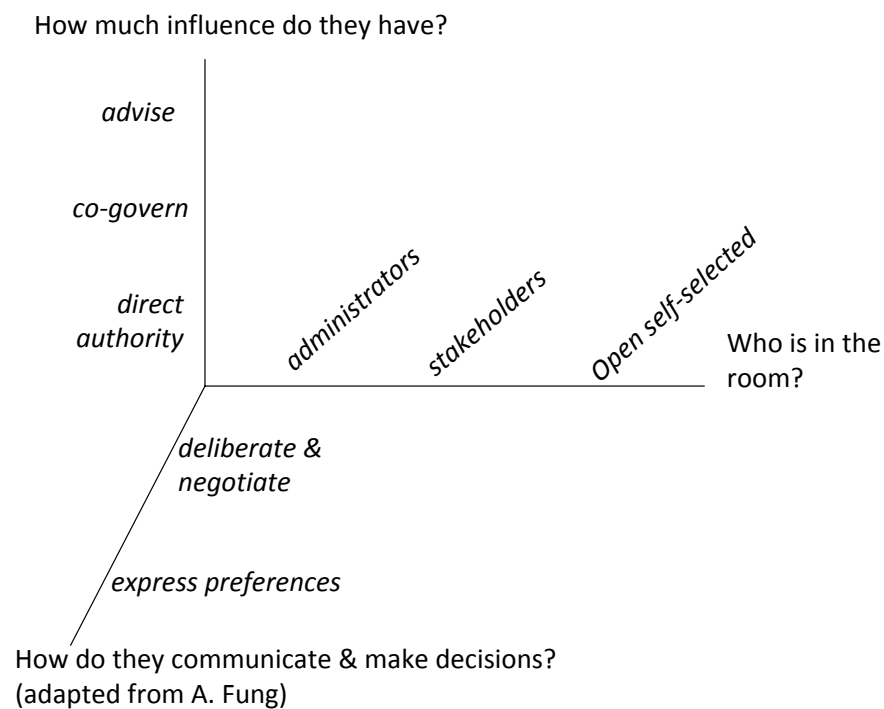
**Household Income**

July 20	Region
Less than \$25,000	25%
\$25,000 - \$49,999	21%
\$50,000 - \$74,999	28%
\$75,000 - \$99,999	14%
\$100,000 - \$149,999	17%
\$150,000 - \$99,999	13%

## Lessons Learned

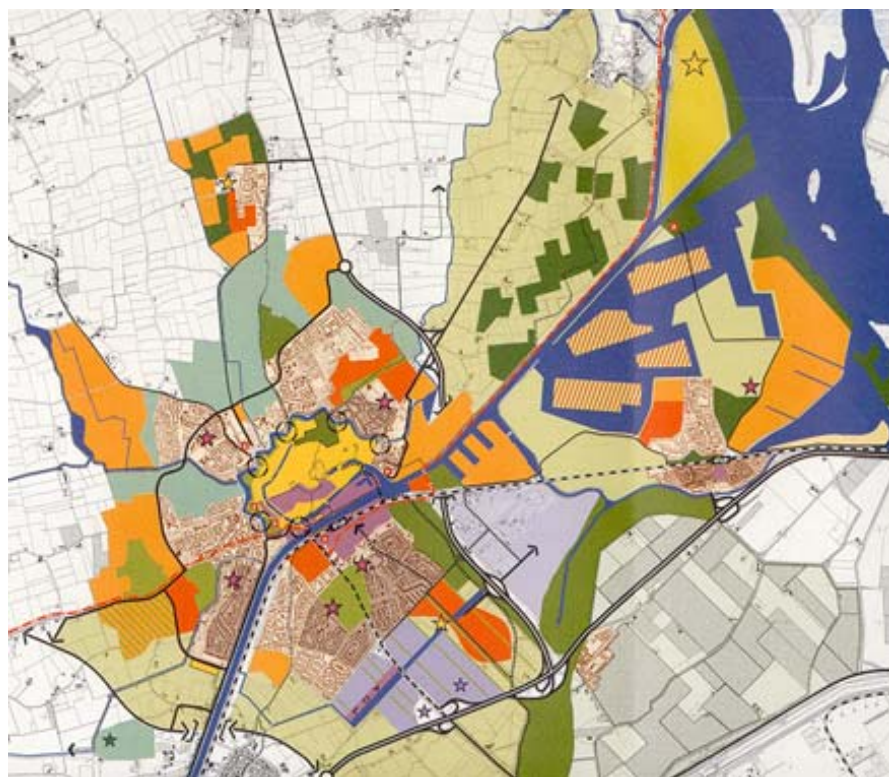
- Changing mindset requires long-term commitment
- Reach citizens where they are – churches, business, schools, TV, etc. to increase participation and exposure
- Offer variety in engagement opportunities to attract diverse participants (length, activity, location)
- Partnerships are critical for success – including decision makers
- Provide citizens with 'safe' leadership opportunities
- Plan from the start for sustained engagement





## Mediated Consensus Building

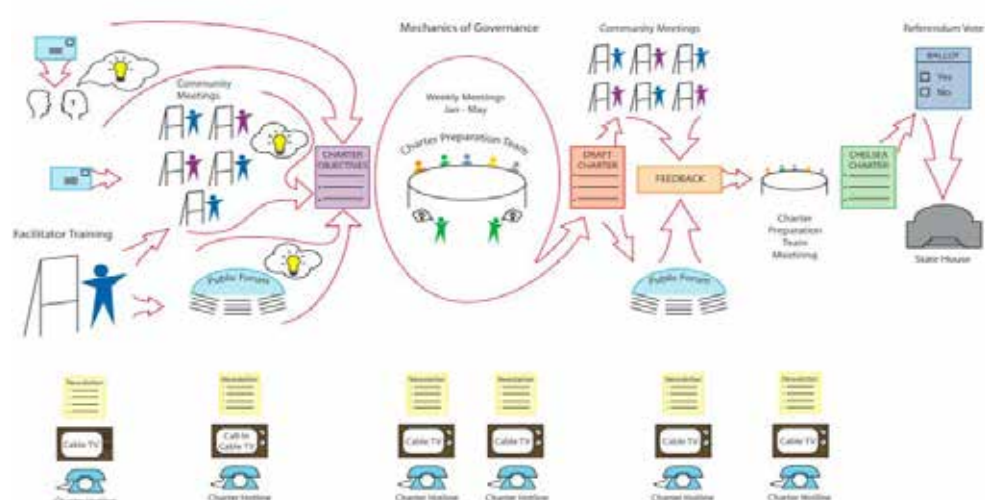
- Conflict, Project, or Decision Focused
- Voluntary
- Representative: Stakeholders
- Direct: Stakeholders Deliberate, Negotiate, Commit to a Design/Plan
- Direct: Double Commitment from Sponsor
- Independent: Managed by Mediator Who Works for the Stakeholders as a Group
- Expert Support
- Action-Oriented: Commitment to a Plan
- Support Implementation





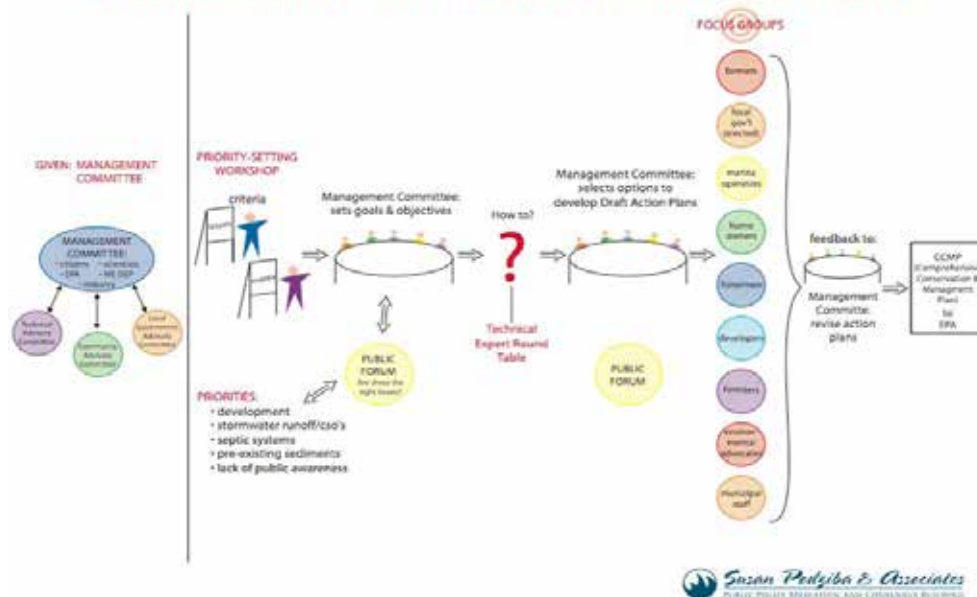
(photos courtesy Mike Duijn)

### CHELSEA CHARTER CONSENSUS PROCESS



**Susan Padgug & Associates**  
Public Policy, Management and Government Consulting  
© 2001 Susan Padgug & Associates

### CASCO BAY ESTUARY PROJECT: DEVELOP 5-YEAR PLAN U.S. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY, NATIONAL ESTUARY PROGRAM



## Proceeds through a sequence of stages

- Conflict Assessment
- Convening
- Fact Finding and Deliberation
- Negotiation
- Commitment
- Implementation



## Cold or Hot

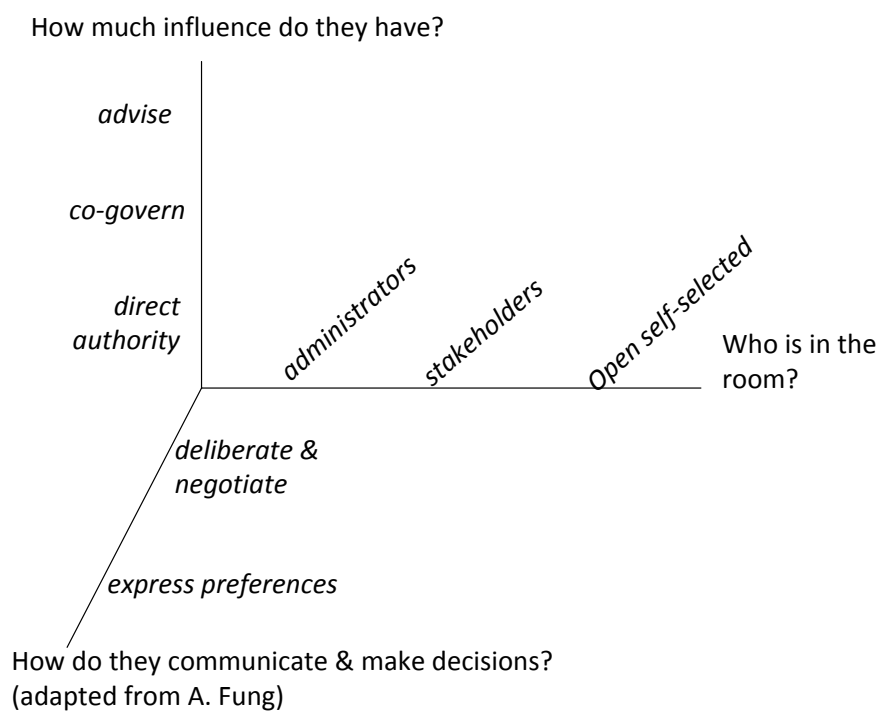
### Cold

- Limit emotion
- Engage general interests
- Representative sample
- Easier to control
- Limited engagement with experience
- Limited commitment

### Hot

- Emotions high
- Engage full experience
- Agenda links broad (trust, legitimacy) to practical concerns
- High level of scrutiny
- Design
- Commitment

- I asked her just that question, I said, 'Some planners will feel that when there's so much bad feeling going around, they' prefer to turn around and walk. But you came into that room, you saw all the contentiousness and you nevertheless thought, 'Well, there's a set of things that might be possible here.' So, the question to ask [...] is, 'What do we need to be thinking in the face of such contention?'
- *Whenever there's conflict in the room, it means there's energy to work on something—conflict is always better than apathy: so that's where I start . . . As a party, I'm angry about something—and I'm angry because I don't think something is working right, and I want things to work right.*(Forester 2009. P.149)





### I. Romano: Il Débat Public in Francia



## Il dibattito pubblico in Francia

« fare il giro degli argomenti » con i  
pubblici interessati

1

### Che cos'è?

- un percorso di informazione, discussione e confronto pubblico nel merito di un'opera di interesse nazionale
- aperto a tutti: soggetti proponenti, gruppi e i cittadini interessati
- gestito da una commissione indipendente e *terza*
- sull'opportunità dell'opera ("se") e non solo del progetto ("come")
- con regole e tempi certi
- con una decisione chiara al termine del processo sia sull'opera sia su cosa accade dopo se si procede

2

## In quali circostanze?

- Il dibattito pubblico è indicato quando esiste una progettazione di massima dell'opera che lascia spazio ancora a molte opzioni
- In Francia la legge del 2-2-1995 (detta legge Barnier) l'ha reso obbligatorio per tutte le opere che superano una certa soglia. Dal 2002 la soglia (ridotta della metà rispetto a prima) è di 300 Milioni di Euro
- è facoltativo per le opere comprese tra i 150 Milioni di Euro e i 300 Milioni di Euro
- inoltre il governo può attivare un DP su una politica pubblica

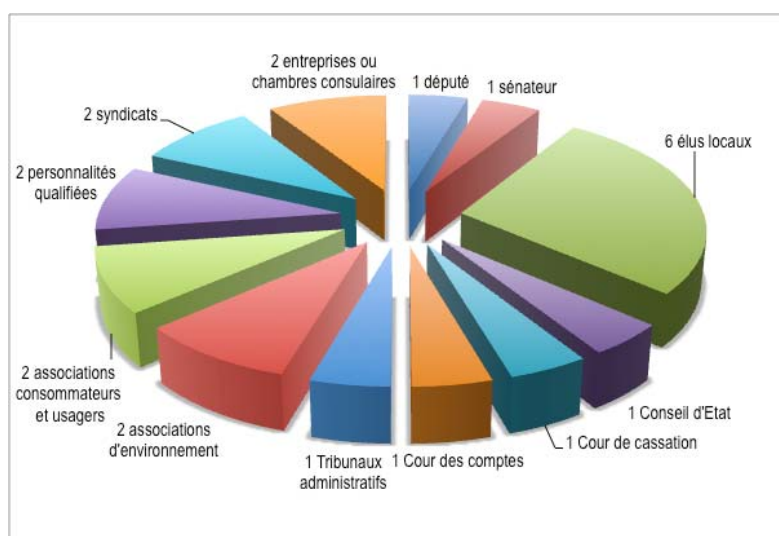
3

## Chi lo gestisce?

- In Francia è stata istituita nel 1995 la Commissione Nazionale per il Dibattito Pubblico che è un garante terzo della partecipazione a livello nazionale (esercita una *magistratura di influenza*)
- Dal 2002 essa è una autorità indipendente ed è composta da 25 membri nominati per 5 anni; di essi 22 sono espressione delle istituzioni o delle organizzazioni della società civile

4

## La commissione nazionale del DP



5

## Le due forme

- la Commissione Nazionale può organizzare essa stessa un dibattito pubblico, attraverso la nomina di una commissione particolare che lo gestisca a livello locale,
- oppure, laddove il dibattito pubblico non sia obbligatorio, raccomandare al proponente (maitre d'ouvrage) le modalità di concertazione da perseguire

6

## Come si svolge?

- una fase preliminare in cui il soggetto proponente prepara un approfondito dossier illustrativo del progetto (2-3 mesi)
- lo svolgimento del dibattito sul territorio attraverso varie modalità: incontri informativi (assemblee pubbliche) tavoli di approfondimento, laboratori (4 mesi prorogabili a 6)
- la conclusione con la Relazione finale della Commissione
- dopo tre mesi il soggetto proponente esprime pubblicamente la sua decisione in merito al proseguimento o meno dell'opera e *la motiva in relazione ai risultati del DP*
- costo medio: un milione di Euro (di cui  $\frac{3}{4}$  dei costi per la diffusione dell'informazione)

7

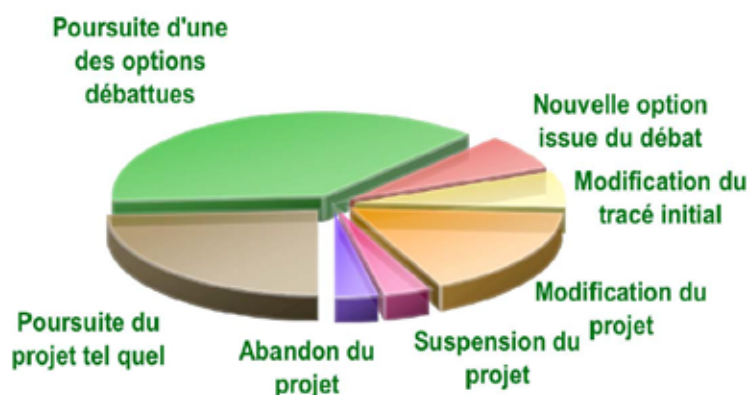
## L'esperienza francese

- 65 dibattiti pubblici tra il 1997 e il 2011:
- 14 tracciati stradali e autostradali
- 9 linee ferroviarie ad alta velocità
- 16 altri progetti e politiche dei trasporti
- 7 impianti produzione e trasmissione energia elettrica (centrali nucleari e linee ad alta tensione)
- 1 politica di gestione delle scorie nucleari
- 10 altri temi

8



## I progetti dopo il DP



9

## Quali esiti?

- significativa diffusione di informazioni chiare, complete e pluraliste
- arricchimento dei dossier di progetto con la considerazione di dimensioni economiche, sociali e ambientali sollevate durante il dibattito
- significative riformulazioni dei progetti in molti casi attraverso un giro degli argomenti (non è un referendum)
- spesso il dibattito conduce ad una riformulazione del problema: non più sul fare/non fare l'opera ma sull'universo di possibilità che esistono per rispondere a quel bisogno

10



### M. Sclavi: Il confronto creativo



## Il confronto creativo (public consensus building)

ascoltare i punti di vista ed esplorare  
insieme nuove idee e possibilità

1

### Che cos'è?

- un processo di dialogo volto ad esplorare gli interessi sottostanti alle posizioni per costruire nuove proposte giudicate “migliori” dal numero più vasto possibile di partecipanti;
- coinvolge un numero di portatori di interessi in grado di rappresentare tutte le preoccupazioni e i punti di vista relativi al tema in discussione;
- è guidato da un mediatore-facilitatore indipendente rispetto alle parti;
- segue una struttura concordata con i partecipanti in cui viene chiarito l'obiettivo del dialogo e le sue regole;
- si propone di elaborare le linee guida di un “progetto comune”

2

## In quali circostanze (1) ?

- non esiste nessun automatismo: chiunque può avviare un processo di CC ma nessuno è obbligato a farlo. Alcune condizioni di base:
  - le parti interessate dalla controversia concordano di sedersi intorno ad un tavolo per trasformare le loro differenze in risorse in vista di un accordo
  - il tema è significativo per le parti e l'esito del processo si configura come duraturo
  - esiste la possibilità di esplorare alternative all'opzione inizialmente prospettata
- I governi possono legittimare questo protocollo come parte della propria strumentazione decisionale. Ma la sua adozione in casi specifici dipende dalla adesione delle parti in causa.

3

## In quali circostanze (2)?

- In USA è utilizzato dal governo Federale a partire dagli anni '90 (Negotiated Rulemaking Act del 1990 e Administrative Dispute Resolution Act del 1996) per la stesura partecipata dei **regolamenti attuativi** delle leggi più controverse.
- In Sud Africa è utilizzato nelle **trattative sindacali** in settori produttivi molto frammentati e complessi
- Ovunque per stabilire linee guida comuni per **politiche fortemente complesse e controverse**, che rischiano il blocco decisionale e/o l'escalation dei conflitti
- È prezioso nei casi di **divergenze su valori di fondo non negoziabili**. Infatti permette di trovare convergenze su altri piani migliorando il clima morale e intellettuale della convivenza.

4



## Chi lo gestisce?

- il processo è gestito da un mediatore indipendente
- ha diversi compiti, fra i più importanti:
  - valutare se il processo di CC è fattibile
  - aiutare i partecipanti ad elaborare delle regole di base relative sia ai loro comportamenti che ai meccanismi decisionali del gruppo
  - mediare su temi specifici favorendo il chiarimento dei partecipanti sui reciproci interessi e posizioni
  - raccogliere le informazioni e le expertise ritenute necessarie dal gruppo
  - preparare la bozza di accordo con il “pacchetto” delle proposte e verificare il consenso intorno ad esso.

5

## Come si svolge: le cinque tappe

1. mappatura del conflitto e - se ci sono le condizioni- convocazione del tavolo
2. strutturazione del processo (regole, mission..) e acquisizione delle informazioni
3. esplorazione delle soluzioni alternative
4. stesura di un accordo “di vantaggio reciproco”
5. ratifica e monitoraggio dell’implementazione

6

## Quali esiti?

- una comprensione piena dei reciproci interessi
- arricchimento delle possibilità alternative per risolvere il problema
- quasi sempre la riformulazione del progetto tramite la riformulazione del problema e l'ampliamento dell'universo di possibilità che esistono per rispondere a quel bisogno
- (se si raggiunge) un accordo che indica le linee guida della soluzione e un impegno a seguirne la implementazione

7

## In Italia

### Percorsi partecipativi dichiaratamente di CC:

- Che fare ? Delle ex-fonderie di Modena (2007) e del "Cisternino" di Livorno (2008)
- il sito per il depuratore di Ponte Buggianese (2009-2010)
- il sito e la tecnologia per l'impianto TMB di Reggio Emilia (2011)

### Percorsi che hanno praticato dinamiche del CC:

- il negoziato No Dal Molin a Vicenza (2006-2011)
- l'Osservatorio Torino-Lione (2006 -2012)

8

## domande per David Laws

*... spesso alcuni attori importanti (i promotori del progetto o i comitati contrari) non vogliono sedersi intorno al tavolo del CC. Si può fare qualcosa in questi casi?*

*... il CC, diversamente dal DP, intende arrivare alla costruzione di una proposta condivisa. In quali casi questo è positivo o meno, dal punto di vista della qualità del progetto finale?*

9



**M. Valpiana: Dal Molin,  
da base militare a Parco della Pace**





# **Dal Molin**

## **Base militare / Parco della pace**

### **Cronologia della trasformazione di una lotta**

*2004 – 2012*

A cura di Mao Valpiana  
del Movimento Nonviolento

PowerPoint preparato in occasione dell'incontro dell'Osservatorio in Prefettura a Torino  
il 16 febbraio 2012

## **2004**

- Accordo (non reso pubblico) tra il Governo italiano (Berlusconi) e il sindaco della città di Vicenza (centro-destra) per accogliere un Base militare USA (denominata raddoppio caserma Ederle)
- Viene individuata un'area a nord della città, nell'aeroporto Dal Molin, di 480.000 metri q.

## 2006

- In maggio la stampa locale e nazionale rende pubblica la notizia dell'accordo
- Il 26 ottobre il Consiglio Comunale si esprime a favore dell'accordo (21 sì, 17 no)
- Il 23 novembre il Governo (Prodi) riceve una delegazione di cittadini che propongono di effettuare una consultazione popolare.

## 2006

- Inizia una intensa mobilitazione (cittadini, esercenti pubblici): raccolta firme, convegni, fiaccolate, sciopero scuole, blocchi stradali, digiuni, fino alla Marcia del 2 dicembre che si conclude con l'occupazione della Stazione.

## 2007

- 16 gennaio via libera del Governo (Prodi) alla base
- 17 febbraio manifestazione nazionale con 100.000 partecipanti
- 13 giugno il Governo nomina un Commissario Straordinario (Paolo Costa)
- Nel corso dell'estate iniziano i lavori

## 2008

- In primavera le elezioni amministrative vengono vinte da una nuova maggioranza (centro-sinistra) con il Sindaco Variati (che aveva fatto la campagna per il No al Dal Molin), e subito promette il referendum comunale consultivo.
- Il TAR del Veneto accoglie una richiesta di sospensione dei lavori “per illegittimità nelle procedure decisionali”

## 2008

- 1 agosto il Consiglio di Stato annulla l'esecutività della sentenza del Tar.
- I lavori riprendono
- Il Sindaco fissa al 5 ottobre il referendum cittadino per il SI' o NO al Dal Molin
- Il Consiglio di Stato lo dichiara inammissibile
- Si svolge ugualmente un referendum autogestito: votano 24.000 cittadini

## 2009

- La mobilitazione continua fino alla manifestazione del 4 luglio, con scontri tra alcuni manifestanti e polizia, che segna una frattura metodologica nel movimento, che si divide in due separate organizzazioni:
- Il Presidio
- Il Tavolo della Consultazione SìAmoVicenza

## 2009

- Settembre. Il Sindaco (con il sostegno del Tavolo) decide di negoziare con il Commissario e il Governo (Berlusconi) le compensazioni idonee a mitigare il danno.
- Documento delle Associazioni per “fare di Vicenza la capitale della pace”

## 2010

- Il 26 giugno il Sindaco comunica l'assenso giunto dal Governo alle richieste formulate dal Comune:  
smilitarizzazione e sdemanializzazione del lato est del Dal Molin,
  - ☐ concessione all'amministrazione comunale per la realizzazione di un parco pubblico,
  - ☐ ridefinizione dei finanziamenti previsti dalla delibera CIPE per la ricostruzione della pista di volo e che verranno invece dirottati sulla bonifica bellica del lato est e sulla progettazione della Tangenziale nordest.

## 2010

- Il 27 luglio il Tavolo formalizza il suo sostegno alla realizzazione del progetto su alcune linee fondamentali.
- Il 18 dicembre il Tavolo organizza il Convegno “***Un futuro di pace....la città , il parco, la progettazione partecipata***”.
- Il Commissario Costa si dice “soddisfatto per la pacificazione della comunità vicentina”

## 2011

- Il 7 luglio viene definito il Protocollo d'intesa

TRA

*PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI*

*MINISTERO DELLA DIFESA*

*MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE*

*MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI*

*ANAS*

*COMUNE DI VICENZA*

*Con oggetto **interventi di mitigazione/compensazione per l'ampliamento dell'insediamento militare americano all'aeroporto "Dal Molin" di Vicenza.***

## 2011

- Il 29 dicembre avviene il passaggio ufficiale del Parco della pace dal Demanio al Comune di Vicenza:
- 650 mila metri q. (il più grande del nord-est)
- Concessione di 50 anni
- Vincolo di inedificabilità
- Museo dell'aria

## 2012

I lavori per la realizzazione della base sono in fase avanzata.

Il nuovo insediamento militare occupa oltre 650.00 mq dell'ex aeroporto Dal Molin.

- Le costruzioni superano 350.000 m cubi di manufatti, che poggiano su una piattaforma-palafitta di cemento armato costruita con oltre 2.000 pali di cemento (lunghezza 20 m., circonferenza 60 cm.) conficcati nel terreno.



## 2012

- Elementi condivisi fra il Comune e il Tavolo per la realizzazione del Parco:
- Autoproduzione energetica fotovoltaico
- Area naturale per concerti estivi
- Raggiungibilità in bici dal centro città
- Istituzione Scuola per operatori di pace

=====

Note:

Il protocollo parla di ampliamento della base USA Ederle e non di nuova base militare. Questa sottigliezza deriva dal fatto che gli accordi bilaterali del 1954 prevedono 7 basi USA in territorio Italiano e non 8 come in realtà sono.

Il fatto positivo è che il l'Amministrazione comunale di Vicenza è riuscita ad avere in comodato per 50 anni l'area Est dell'ex aeroporto Dal Molin (650.000 mq.) reso inedificabile e da destinare a parco per usi collettivi. Anche se la strada sarà lunga, questo può essere un segnale di avvio della conversione per un uso civile di tutte le strutture militari visto che nel vicentino abbiamo oltre 2.300.000 di mq. di territorio occupato da strutture militari Statunitensi.

Francesco Ambrosi

MIR di Vicenza

=====



## PROTOCOLLO D'INTESA

TRA

*PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI*

*MINISTERO DELLA DIFESA*

*MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE*

*MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI*

*ANAS*

*COMUNE DI VICENZA*

*Con oggetto interventi di mitigazione/compensazione per l'ampliamento dell'insediamento militare americano all'aeroporto "Dal Molin" di Vicenza.*

**PREMESSO CHE:**

- il Governo Italiano, nell'esercizio dei propri poteri politici concernenti la difesa nazionale e la gestione degli accordi internazionali in vigore, mantiene ininterrottamente fermo l'intendimento di realizzare l'ampliamento della base americana di Vicenza che, nella presente occasione, ulteriormente conferma e ribadisce, a tal fine pienamente riconoscendo tutti gli atti finora adottati da funzionari pubblici per consentire e realizzare detto ampliamento; riconosciuto meritevole di esser perseguito l'obiettivo di mitigare e di compensare gli oneri gravanti sulla città di Vicenza e sui territori dei comuni contermini;
- il Governo italiano e, segnatamente, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della difesa, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dando seguito agli impegni politici assunti e conseguentemente ai trattati sottoscritti nelle competenti sedi internazionali con gli Stati Uniti d'America, hanno finora adottato i necessari atti di competenza per la realizzazione dell'ampliamento della base americana di Vicenza all'interno del sito dell'ex aeroporto "Dal Molin", procedendo alla consegna del sedime e degli immobili demaniali ubicati nell'ambito del compendio di detto aeroporto militare al Comando USA SETAF;
- con d.P.R. 13 luglio 2007 e d.P.R. 01 ottobre 2009 è stato, rispettivamente nominato e confermato, l'On. Paolo Costa quale Commissario straordinario del Governo per lo svolgimento delle attività necessarie a favorire la realizzazione dell'ampliamento dell'insediamento militare americano all'interno dell'aeroporto "Dal Molin" di Vicenza;

**VISTI:**

- l'articolo 11 della legge 23 agosto 1988 n. 400 e successive modificazioni ed integrazioni;
- il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, e successive modificazioni ed integrazioni;
- il verbale di consegna provvisoria datato 29 maggio 2008, con il quale sono stati consegnati all'ENAC, da parte dell'Amministrazione Difesa, immobili demaniali, per il tramite dell'Agenzia del Demanio, ubicati nell'aeroporto militare "T. Dal Molin" di Vicenza, di pertinenza del demanio pubblico dello Stato - ramo Difesa aeronautica;
- la delibera CIPE n. 15 del 5 maggio 2011 che modifica la precedente delibera CIPE n°5/2009;
- Il testo della Convenzione Unica ANAS-Società Autostrade Brescia-Padova S.p.a. di cui alla delibera CIPE n. 14/2011
- la relazione finale del Commissario straordinario del Governo per lo svolgimento delle attività necessarie a favorire la realizzazione dell'ampliamento dell'insediamento militare americano all'interno dell'aeroporto "Dal Molin" di Vicenza, presentata al Consiglio dei Ministri in data 20 settembre 2010;
- il permanere dell'interesse nazionale a definire i termini nei quali l'insediamento americano può essere completato, nonché le compensazioni territoriali per agevolare l'armonico inserimento nel tessuto locale;
- l'intesa generale quadro per l'integrazione del Programma delle infrastrutture strategiche siglata in data 16 giugno 2011 fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Regione del Veneto;
- il Protocollo d'intesa avente per oggetto la realizzazione del progetto preliminare della viabilità e delle opere connesse al collegamento Nordest di Vicenza — da qui "Tangenziale Nordest" — sottoscritto il 18 dicembre 2009 dalla Provincia di Vicenza, dal Comune di Vicenza, dal Comune di Monticello Conte Otto, dal Comune di Costabissara e dal Comune di Caldogeno;

**TENUTO CONTO CHE:**

- il Comune di Vicenza coinvolto nell'ampliamento dell'aeroporto "dal Molin" ha manifestato l'interesse ad addivenire ad un accordo, anche con la firma del presente protocollo, con il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- permangono residui interessi per un eventuale futuro uso aeronautico civile e di difesa nazionale a tutela del confine est dell'insediamento militare allo scopo di consentirne la vigilanza e l'intangibilità;

**TUTTO QUANTO SOPRA PREMESSO,****CONVENGONO QUANTO SEGUE****Articolo 1****Premesse**

Le premesse costituiscono parte integrante e sostanziale del presente atto.

## Articolo 2

### Oggetto

Il presente protocollo definisce termini, modalità e impegni volti a garantire che le problematiche, connesse all'ampliamento dell'insediamento militare americano nell'aeroporto "Dal Molin" di Vicenza, trovino soluzione nell'ambito delle rispettive competenze dei sottoscrittori dell'intesa.

## Articolo 3

### Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti

1. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, preso atto della necessità di realizzare un sistema viario funzionale alla riduzione del traffico veicolare che attraversa il centro abitato di Vicenza e dell'emergenza ambientale del territorio vicentino così come richiamato nelle premesse del Protocollo d'Intesa siglato in data 18 dicembre 2009 fra Provincia di Vicenza, Comune di Vicenza, Comune di Monticello Conte Otto, Comune di Costabissara e Comune di Caldogno, ed al fine di consentire la realizzazione della tangenziale Nordest di Vicenza, in base all'art. 2bis della Convenzione ANAS/Autostrada Brescia Padova, darà mandato all'ANAS quale società concedente di richiedere alla società concessionaria Autostrade Brescia Padova S.p.a. la realizzazione dell'opera e di trasmettere al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti entro il 31 marzo 2012 il progetto preliminare della Tangenziale Nordest di Vicenza.

## Articolo 4

### Presidenza del Consiglio dei Ministri.

1. Promuoverà la formazione degli atti e le procedure che si renderanno di volta in volta necessari per il perseguimento delle finalità e dei contenuti previsti nel presente accordo.
2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, dato atto dell'attuale insussistenza di interesse militare al sedime residuale dell'area dell'ex aeroporto "dal Molin", manifestata, anche in questo atto dal Ministero della difesa e dell'attuale insussistenza di interesse all'uso civile dell'aeroporto manifestata dal Ministero delle infrastrutture e trasporti anche in questo atto, definita la destinazione della parte residuale del sedime di demanio pubblico dello stato non occupato dall'insediamento militare americano (planimetria in all. 1), si impegna a sollecitare l'attuazione delle procedure per il trasferimento definitivo di tale parte residuale dal ministero della difesa all'agenzia del demanio, per il tramite della competente Direzione generale dei lavori e del demanio del Ministero della difesa, al fine di consentire il successivo trasferimento dall'Agenzia del demanio al Comune di Vicenza, mediante concessione di durata cinquantennale, ai sensi del d.P.R. 13 settembre 2005 n. 296 da adottarsi entro il 31 dicembre 2011. Le modalità di tutela degli interessi militari saranno fatte rilevare nell'ambito del verbale di consegna della predetta concessione.

## Articolo 5

### Impegni del Comune di Vicenza

1. Il Comune di Vicenza si impegna a mantenere integra l'area che verrà affidata in uso con la concessione dell'Agenzia del Demanio di cui all'articolo 4 comma 2, preservandone il confine ovest con l'insediamento militare sulla base delle prescrizioni che saranno definite in sede di verbale di consegna.
2. Il Comune si impegna a realizzare una nuova infrastruttura pubblica a prevalente vocazione ambientale e ricreativa, conformemente alla classificazione urbanistica prevista dalla deliberazione del Consiglio comunale del 19 febbraio 2009, n. 14.
3. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 2, il Comune di Vicenza procederà ad interventi di bonifica bellica e ambientale nonché ad interventi connessi alla realizzazione dell'infrastruttura, a tal fine utilizzando 10.5 milioni di euro di cui al punto 2.1 della precitata delibera CIPE n. 15 del 5 maggio 2011.
4. Il Comune, inoltre, si impegna ad osservare un vincolo di inedificabilità del sedime, salvo i volumi strettamente necessari per l'esercizio delle funzioni connesse alla destinazione ambientale e ricreativa. Sul progetto di realizzazione dell'infrastruttura a vocazione ambientale e ricreativa di cui al comma 2, il Comune di Vicenza acquisirà il parere vincolante della Direzione generale dei lavori e del demanio del Ministero della difesa.
5. La gestione della nuova infrastruttura pubblica per l'esercizio delle funzioni di cui sopra rimane in capo al Comune di Vicenza per l'intera durata della concessione cinquantennale di cui al comma 2 dell'Art.4

del presente atto. Ogni eventuale sub-concessione potrà essere consentita solo previo assenso esplicito del Ministero della Difesa.

6. Nelle more di adozione della concessione di cui all'Art. 4 comma 2 del presente atto, il Comune di Vicenza è autorizzato, previo assenso esplicito del Ministero della Difesa, ad accedere all'area al fine di avviare gli interventi di cui al comma 3 del presente articolo.

#### **Articolo 6**

##### **Realizzazione del Museo dell'Aria**

1. A cura del Comune di Vicenza sarà realizzata - nell'hangar n° 6 di cui alla corografia in all. 2, attualmente utilizzato quale ricovero dei beni museali - la nuova sede del Museo aeronautico già esistente nella medesima area e gestito da Associazione privata.
2. Al sostenimento delle spese, previste in 1 milione di euro, di restauro conservativo dell'hangar di cui al precedente comma, nonché di allestimento e riaddebbio si fa fronte con le risorse di cui al punto 2.1 della delibera CTPE n. 15 del 5 maggio 2011.

**Fatto, letto e sottoscritto alla data 07 Luglio 2011**

per la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI \_\_\_\_\_

*MINISTERO DELLA DIFESA* \_\_\_\_\_

*MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE* \_\_\_\_\_

*MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI* \_\_\_\_\_

*ANAS* \_\_\_\_\_

*per il COMUNE DI VICENZA* \_\_\_\_\_

## **Contributi di componenti dell'Osservatorio**

- Amministrazione comunale di Chiomonte
- Amministrazione comunale di Condove
- Equipe di Architettura e Paesaggio a supporto di LTF per la progettazione della NLTL
- ARPA Piemonte
- A. Ballarini, rappresentante dei comuni "Adduzione Ovest"
- C.A. Barbieri, rappresentante Comune di Torino
- A. Debernardi, rappresentante Comune di Sant'Antonino
- F. Minucci, rappresentante dei comuni "Adduzione Ovest"
- F. Pasquali, staff del Presidente dell'Osservatorio
- M. Sorbo, rappresentante dei comuni "Gronda Ovest" di Torino
- M. Villa, staff del Presidente dell'Osservatorio





### Contributo dell'Amministrazione comunale di Chiomonte



## Osservazioni e considerazioni del Comune di Chiomonte

La richiesta rivolta all'Osservatorio da parte del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, di avere una sintetica riflessione collegiale sull'attività svolta in questi anni, è di fatto un esplicito riconoscimento del concreto ed importante lavoro svolto.

La tipologia delle problematiche affrontate, il valore istituzionale e professionale degli interlocutori con cui l'Osservatorio si è relazionato, e l'ampio respiro degli argomenti trattati, sono stati importanti strumenti di confronto che hanno favorito l'analisi e lo sviluppo di un profilo progettuale che è riuscito a proporsi mirando ad un orizzonte internazionale e con l'obiettivo di superare il localismo, cercando di valorizzare e canalizzare nel miglior modo le ricadute sul territorio.

Ciò che viene richiesto dal Ministro è una sintesi di indirizzo in grado di fornire *"suggerimenti e proposte che il Governo si riserverà di valutare in ordine alle modalità di coinvolgimento delle Comunità locali"*.

### Il futuro inquadramento normativo

Tale coinvolgimento non può prescindere da un esame complessivo dell'analisi degli strumenti della comunicazione di massa adottati, che tuttavia ai diversi livelli, non è sempre riuscita ad essere all'altezza delle attese per il necessario ascolto.

Come primo elemento di analisi per il prossimo futuro non ci si può esimere dal fare alcune semplici considerazioni, proprio nell'ottica della richiesta del Ministro, sulla necessità e possibilità di veder migliorato il vigente quadro legislativo di riferimento per l'accompagnamento nell'iter di approvazione delle grandi opere infrastrutturali. Certamente una tale carenza di quadro normativo non è stato di aiuto per tracciare un solco all'interno del quale collocare le buone pratiche di accompagnamento al consenso tramite una pubblica partecipazione (*débat publique*).

Pertanto, nel merito, si ha ragione di ritenere che proprio la comunicazione sin dai primi passi dovrà ampiamente connettersi col territorio e la sua gente, per esempio, sulla base di ciò che succede in Francia con l'accompagnamento previsto dalle procedure della *Démarche Grand Chantier*. E' questo un aspetto assolutamente da valorizzare nell'ambito dello sviluppo del futuro quadro legislativo di accompagnamento, per le grandi opere infrastrutturali.

Quanto sopra, non per imitare pedissequamente i francesi, ma per prendere esempio e spunto dalle buone pratiche in uso negli altri scenari in ambito internazionale.

Ciò è un auspicio per le grandi opere future, affinché un nuovo quadro normativo metodologico riesca a far accompagnare col maggior consenso, frutto di un pubblico dibattito impostato all'inizio dell'iter, i progetti infrastrutturali di grande rilievo.

### La comunicazione

Nello specifico, con l'attuale livello di progettazione della NLTL, ci si trova di fronte ad una storia ricca di anni di contrapposizione sempre tentando di far dialogare anche le persone più "sorde" pure in carenza di un quadro legislativo di riferimento come quello qui sopra auspicato. Una grande novità certamente è stata rappresentata dal grande lavoro svolto dall'Osservatorio, che si è inventato un ruolo grazie all'intelligente coordinamento che lo ha caratterizzato.

L'avvio dei lavori dell'Osservatorio -occorre ricordarlo- è avvenuto quando i processi politici decisionali erano già stati avviati nelle loro linee generali, ragion per cui è stato necessario rincorrere una situazione già in corso con tutte le difficoltà che questo ha comportato.

Significativa, perché prima nel suo genere in Italia, è stata l'approvazione della L.R.4/2011 che tuttavia per l'opera in esame non è noto, allo stato delle cose, quale adiuvandum sarà in grado di rappresentare nell'iter di approvazione del progetto e nella fase di esecuzione delle opere.

In questo quadro la centralità del lavoro svolto dall'Osservatorio che per successive approssimazioni, si ha ragione di ritenere, a prescindere dal "fasaggio", ha fornito una linea di indirizzo progettuale di non trascurabile importanza; verosimilmente la prima del suo genere in Italia. Oggi la proposta progettuale, arricchita dalle innumerevoli indicazioni di indirizzo scaturite dall'Osservatorio, rappresenta un'esperienza ed un livello qualitativo di assoluto rilievo.

Sul territorio della Valle di Susa con un taglio localistico, sia con la stampa locale che con quella nazionale i temi veicolati dall'informazione, pur con grande "euforia emotiva", sono stati essenzialmente quelli legati alle ragioni del NO temi che via via sono mutati nel corso dello sviluppo progettuale.

L'evoluzione del NO si è espressa dapprima con il manifestare i timori legati alle compromissioni territoriali-ambientali, con riguardo alle gravi criticità per la salute, oltre alla paventata devastante perdita delle risorse idriche, quindi numerosi espropri in danno alle persone della valle, poi l'inutilità dell'opera affermando che può trovare completa supplenza nell'utilizzo della linea storica e infine, in questo ultimo periodo tali ragioni hanno chiamato in causa l'elevato costo che -in un momento di crisi- ricadrebbe tutto sulla comunità sottraendo risorse ad altri interventi.

Da sempre il Comune di Chiomonte ha scelto una linea responsabile, improntata alla condivisione dell'opera, ferme restando tutte le necessarie attenzioni per il territorio segnalate e presentate all'Osservatorio e poi recepite da parte della Regione Piemonte nei successivi atti che hanno accompagnato l'iter approvativo del tunnel geognostico. La scelta dell'Amministrazione Comunale di Chiomonte è stata quella di confrontarsi con la popolazione, alla quale ha voluto presentare in un pubblico dibattito, il progetto definitivo della galleria della Maddalena.

Ciò non esime il Comune di Chiomonte dal proporre ulteriori considerazioni. Tra le indicazioni sviluppate in seno all'Osservatorio tra le altre sono da ricordare:

il nuovo tracciato della linea, tutti gli approfondimenti scientifici relativamente alla salute delle persone e all'ambiente, e l'analisi costi benefici.

Ma quante sono le persone che manifestano la propria avversità alla linea con piena conoscenza del progetto?

Considerato lo sviluppo delle gallerie previste, a cantiere ultimato si avrà lungo l'asse della Valle un consumo di suolo agricolo minimo se rapportato all'importanza e alla dimensione dell'infrastruttura, cosa che comporterà una visibilità minima riducendo conseguentemente i relativi impatti. E' indispensabile che le buone pratiche indicate, scaturite dai lavori dell'Osservatorio, trovino effettivo riscontro in tutte le fasi dei lavori ed a opere ultimate ciò dovrà essere oggetto di una costante monitoraggio in grado di garantire l'effettiva osservanza delle prescrizioni.

L'analisi costi benefici deve essere in grado, come è ovvio, di fornire le risposte alle numerose domande che emergono dall'osservatore esterno, tali da giustificare le scelte progettuali.

L'analisi delle ricadute riscontrate nel traffico passeggeri sulle tratte delle linee AV già attivate in Italia e all'estero, rapportate alle previsioni di progetto, può rappresentare una prima esemplificazione del raggiungimento in itinere di una parte degli obiettivi dell'opera.

Come è noto, sin dall'avvio della propria partecipazione ai lavori dell'Osservatorio, il Comune di Chiomonte ha richiamato la necessità e l'importanza della centralità della comunicazione con la popolazione.

Pertanto nonostante tutto il lavoro significativo e di qualità svolto, ciò di cui si

percepisce la mancanza - almeno sino al momento di scrivere queste osservazioni-, è proprio un adeguato livello di comunicazione con la popolazione, in grado di valorizzare le argomentazioni e i dati acquisiti con una giusta divulgazione, per raggiungere la ragione della gente e indirettamente formulare le risposte alle domande che non da oggi provengono dal territorio.

E' proprio la carenza riscontrata, nella capacità di comunicare in modo massivo i risultati raggiunti col lavoro fatto dall'Osservatorio, l'elemento critico: la mancanza di una giusta e doverosa comunicazione.

Rimane da individuare quale sia l'organo deputato alla divulgazione ed alla promozione della comunicazione, che deve essere coerente -ovviamente- con lo stato del progetto, costante, continua, con la capacità di parlare e farsi comprendere dalla e. La comunicazione, pur se oggi risulta intempestiva, dovrebbe essere coordinata da una "regia" in grado di operare all'interno di un progetto di comunicazione mirato e coordinato fornendo informazioni chiare e in qualche modo "certificate".

La complessità dello scenario col quale ci si confronta richiede chiarezza nella comunicazione anche per depotenziare linee, spesso emotive ma comunque di disinformazione o informazione scorretta, che sono portatrici di legittime preoccupazioni relativamente ai temi sopra richiamati quali la salute, l'ambiente, i disagi, gli espropri ecc...In questa realtà i proponenti l'opera non hanno dimostrato la capacità di divulgare e presentare la valenza e le ricadute positive, sia a livello locale che globale rappresentate dall'importante intervento infrastrutturale.

Sarebbe stato invece necessario anche sottolineare una serie di elementi con significativo valore aggiunto, sia nella fase progettuale, che nella fase esecutiva, che nella successiva fase di esercizio. Per quanto riguarda la fase di esercizio potrebbero essere divulgati ad esempio i dati relativi alle tratte delle linee ad AV già in funzione, sia in Italia che all'estero richiamandone ricadute e numeri di utilizzo anche in raffronto al trasporto aereo o alle linee ferroviarie tradizionali.

In un siffatto contesto, l'assordante silenzio causato proprio dalla mancanza di un progetto di comunicazione, ha come risultato quello di trattenere all'interno delle mura dell'enclave del palazzo una grande quantità di informazioni di qualità, privando di tali conoscenze il territorio, ma soprattutto le persone del territorio che emotivamente o per ancestrali paure si sono poste in modo aprioristico critico nei confronti dell'opera favorendo con ciò la nascita del "Totem NO TAV".

La popolazione deve e doveva essere messa in condizione di poter acquisire la consapevolezza che l'opera è in grado di fornire valore aggiunto al territorio con ricadute capaci di caratterizzare positivamente, attraverso una mirata pianificazione prima e programmazione dopo, il futuro sviluppo dei territori in tema di ambiente, servizi, infrastrutture, cultura, salute, occupazione, comunicazione; in uno il miglioramento della qualità della vita.



### Contributo dell'Amministrazione comunale di Condove





## Osservazioni del Comune di Condove.

L'invito del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti a condurre una riflessione di sintesi sull'attività dell'Osservatorio, in ottica di sortire suggerimenti e proposte di valenza generale, è da un lato un grosso ed esplicito riconoscimento dell'ottimo lavoro svolto e dall'altro una sfida da cogliere con il massimo entusiasmo e pragmatismo evitando, a nostro modo di vedere, la tentazione di "normare" un'esperienza che rimarrà comunque unica.

Sul piano pratico saremmo quindi a suggerire, oltre alla sintesi dei risultati conseguiti ad oggi ed alle motivazioni che li hanno determinati, una sorta di "training on the job", se così lo possiamo definire, in cui si vadano definendo aspetti organizzativi e metodi, tratti dall'esperienza ed a valere pro futuro, contemporaneamente alla definizione delle scelte e delle azioni pratiche che ci debbono ancora portare fuori dal guado del Progetto specifico.

Sotto questo profilo, costruendo una ideale sorta di SWOT analysis, occorre prendere coscienza in primis dei punti di debolezza ancora persistenti nell'operato dell'Osservatorio (e non solo di Esso) nei confronti delle comunità locali. Ci riferiamo principalmente alla Comunicazione nelle sue accezioni più ampie: dai Contenuti, attraverso la Coerenza dei fatti e delle scelte fino alla Contestualizzazione, ovvero alla capacità di indirizzare correttamente il target.

### Contenuti

In tutti questi anni, a fronte di una popolazione che ha sempre avuto ben chiare (forse anche strumentalizzate ad arte oltre il ragionevole) le negatività dell'Opera, non si è mai stati in grado di presentame le valenze positive a livello locale e siamo ancora, forse più che mai, a questo stesso punto!

Per essere concreti: cosa si è detto delle valenze dell'Opera per la Valle e per i suoi abitanti?

- Inizialmente si è parlato delle malfamate "compensazioni" (fin troppo facile, già nella terminologia, per i detrattori approdare alla semplicistica equazione del "barattare la salute con due marciapiedi e un argine") raccolte in quel libro dei sogni che è il Piano Strategico della Provincia di Torino, dove ogni Sindaco ha provato, allora, a mettere giù le cose più tradizionali e convenzionali, oggi per molti aspetti desuete o anacronistiche, che avrebbe graàito ptr il suo Comune.
- Successivamente, e a tutt'oggi, si è puntato sulla fase di "cantierizzazione" con l'attesa di ricadute occupazionali dirette nei lavori (perché ancora oggi è questo ciò di cui si parla principalmente), anche queste agevoli da, quantomeno, mettere in discussione richiamando esperienze negative pregresse (autostrada).
- La legge regionale n°. 4/2011, giustamente ritenuta un fatto innovativo eccezionale, è un elemento in più che non si vuole sottovalutare, ma quanto e come è stata comunicata alla gente dei territori al di fuori dei "salotti buoni"?

Condove ha scelto responsabilmente un approccio propositivo, se pure doverosamente critico, al tema; abbiamo scelto fin dall'inizio un economista qualificato, che siede al tavolo dell'Osservatorio seguendo l'Analisi Costi/Benefici dell'Opera, in virtù della nostra particolare attenzione alle specifiche strategie di sviluppo sostenibile del territorio e di creazione di valore (logistica, turismo) che potessero essere legate all'opera stessa.

Oggi sosteniamo più che mai la necessità che **l'Analisi Costi Benefici**, che per definizione è un grandissimo **argomento di comunicazione**, debba essere condotta **con specifico orientamento a carattere locale e con riferimento ai vari soggetti coinvolti**; non è sufficiente che l'Opera si giustifichi nel suo complesso,

deve poter trasferire valore ai singoli territori coinvolti.

Ovviamente i temi economici non superano in nessun caso il tema ambientale e della salute cui va tutta la nostra attenzione ed in questo senso abbiamo avanzato puntuali proposte. Abbiamo insistito con successo per l'adozione di tecniche di monitoraggio continuo dello stato fisico dei luoghi basato sul rilevamento attraverso sensori connessi via rete radio (riferimento al documento LTF specifico relativo al Programma di Monitoraggio Ambientale (PMA) al Capitolo 18.2). Sosteniamo a seguire, e ci candidiamo ad ospitarlo, la necessità di costituzione in loco di un **Centro Specialistico sulla Salute**, con una competenza epidemiologica dedicata e specialistica, **orientato specificatamente alla prevenzione delle situazioni** di possibile insorgenza o recrudescenza di patologie imputabili all'Opera.

Questi ultimi descritti sono altrettanti **contenuti di Comunicazione** rimasti finora trascurati che, a nostro modo di vedere, **avrebbero la capacità di "parlare" alla gente preoccupata** della salute e dell'ambiente e ignara, a volte colpevolmente, dei possibili ritorni economici diretti.

## Coerenza

Fondamentale per una efficace comunicazione, non mette conto sottolinearlo, è la Coerenza che si esplica a più livelli: coerenza tra le Fonti della comunicazione, coerenza tra messaggio e Obiettivi e, non meno importante, coerenza fra messaggio e Decisioni (per non dire addirittura tra l'Opera e le decisioni) che man mano vengono prese.

Ora è evidente che la Coerenza, in un panorama complesso come quello che ruota attorno all'Opera per la quantità di soggetti che tocca e per le dimensioni degli interessi che muove, non si consegue se non con una "regia" centralizzata capace e dotata di responsabilità, risorse e deleghe che sicuramente l'Osservatorio non ha mai avuto **e questa è un'altra grossa raccomandazione in prospettiva futura.**

Parliamo di coerenza fra messaggio obiettivi e decisioni: se l'Opera, in questo caso, si prefigge come obiettivo il trasferimento del trasporto da gomma a ferro, perché nessun'altra decisione corrente sembra procedere sulla stessa lunghezza d'onda? Il trasporto merci viene lasciato apparentemente al suo destino senza decisioni incisive (di tariffazione, se non altro, in attesa di qualcosa di più strutturato) in grado di condizionarne i flussi. Inoltre, dopo anni di silenzio, parte il progetto e l'esecuzione della seconda canna autostradale che ovviamente non depone bene (nonostante le reali motivazioni siano forse solo di sicurezza) e, ancor peggio, la formulazione iniziale del trasporto dello smarino relativo agli scavi dell'Opera e di tutti i materiali di cantiere viene centrata rigorosamente su gomma!

Il trasporto passeggeri su rotaia in Valle vive uno dei periodi più incresciosi di tutta la storia recente! **Non si dica che la strategicità dell'Opera non è in grado di determinare decisioni coerenti, se pure onerose, nell'interesse di un messaggio forte e chiaro.** (la Stazione Internazionale e l'Interporto di Orbassano)

Quanto sopra è quello che avrebbe potuto essere e non è stato (oppure non è stato in tempo utile) ma ragionando in prospettiva, sempre con la duplice valenza di sostenere una metodologia generalizzabile senza perdere di vista il caso reale e immediato, **riteniamo si debba prendere qualche decisione coerente in termini di politica economica regionale a supporto dei due grossi risultati che i lavori dell'Osservatorio hanno "consolidato"** (la Stazione Internazionale e l'Interporto di Orbassano).

L'Analisi Costi/Benefici complessivamente positiva nel Progeno vive, per la Valle, di due importanti elementi di discontinuità rispetto ai ragionamenti "negazionisti": il ridotto livello altimetrico della nuova linea e il diagramma del tempo di

percorrenza dalle capitali estere vs. Susa. **Non possiamo attendere la realizzazione dell'Opera per costruirvi intorno le ragioni del loro successo e, soprattutto, per comunicarle!**

### Contestualizzazione

Altro aspetto determinante della comunicazione è quello che abbiamo definito della contestualizzazione, ovvero della **capacità di trovare il messaggio comunicazionale più adatto al target di riferimento**. Assodato che, ancora una volta, tanto è desiderata della richiesta del Ministro quanto le necessità impellenti e contingenti dell'Opera, sono sintetizzabili nella ricerca dell'ottimizzazione del rapporto tra le scelte infrastrutturali di grande scala e i tenitori interessati dagli interventi e nell'identificazione delle proposte del Territorio in ordine alle modalità di coinvolgimento delle Comunità locali, il target di riferimento è perfettamente identificato.

In quest'ottica **la maggior parte delle considerazioni attuali dell'ACB**, per quel che ci è dato conoscere (e non è poco), **hanno una difficoltà intrinseca ad essere assimilate dal target**. Le stesse cose riportate sopra come importanti elementi di discontinuità rispetto ai ragionamenti "negazionisti" (il ridotto livello altimetrico della nuova linea e il diagramma del tempo di percorrenza dalle capitali estere vs. Susa) se hanno efficacia al tavolo di lavoro, devono essere concretizzate e "contestualizzate" nel presentarle alla popolazione.

Chi (è perché) dei 12 milioni anche solo di parigini dovrebbe scendere a Susa? Che cosa li potrà attrarre a tal punto in prospettiva (visto che le nevi olimpiche già oggi sono raggiungibili con altri mezzi)? Cosa stiamo costruendo in tal senso? Quali materiali di quelli che finiranno ad Orbassano torneranno in valle per essere lavorati se l'interland manifatturiero è in continua involuzione? Come ci differenziamo intelligentemente per non essere puro territorio di transito?

Risposte concrete (almeno a livello di scenario possibile cui si lavora) a queste domande aiutano a contestualizzare. **Inserire intelligentemente fin dalla fase di cantierizzazione le aree industriali decotte**, alcune già interconnesse con la linea ferroviaria storica, oltre a preservare un equivalente territorio oggi a coltura possono essere anche l'opportunità immediata per un loro rilancio produttivo.

**Il territorio deve potersi misurare con la possibilità di aggiungere valore a quanto transiterà sulla Nuova Linea.** E' inimmaginabile che un territorio assista passivamente al transito senza aggiungere valore; a fronte delle grosse implicazioni sul territorio e sulla popolazione occorre **vedere la volontà di farne una opportunità di sviluppo locale**.

Non attendiamo "compensazioni" per il disagio, pretendiamo di essere protagonisti del nostro futuro: questa opportunità si gioca fin dal momento della cantierizzazione in funzione di come essa venga "pensata".

La risposta a molti degli interrogativi citati non è né semplice né immediata, ma l'iniziativa di cominciare a considerarli, fosse anche solo per smontarli, non sarà mai troppo

Questo della contestualizzazione è senz'altro l'aspetto più complesso da gestire, con riflessi che coprono una pianificazione di lungo periodo e che coinvolgono una molteplicità di soggetti rispetto ai quali l'attività di **un organismo che lavora "a Progetto" può/deve avere più che altro compiti di regia, ma è fondamentale che li abbia!**



QUADRO

**Osservatorio**  
collegamento ferroviario Torino-Lione

**Contributo  
dell'équipe di Architettura  
e Paesaggio a supporto di LTF  
per la progettazione della NLTL**





## Metodologie e buone pratiche per la democratizzazione del percorso progettuale delle infrastrutture

### Premessa

Tale contributo nasce prevalentemente dell'esperienza di lavoro maturata in seno all'équipe di progetto di circa 8 anni del nostro team di architetti e paesaggisti sulla tratta internazionale e nazionale della Torino-Lione ed è ispirato dal senso di responsabilità e di etica professionale che accompagna il nostro lavoro fin dall'inizio di questa esperienza eccezionale.

Sentiamo l'importanza di evidenziare, in questo momento di raccolta di suggerimenti per una migliore definizione di nuove pratiche di lavoro sui temi del progetto delle infrastrutture nel nostro paese, le nostre considerazioni.

### 1. Le constatazioni

- a) Particolare difficoltà del lavoro in team interdisciplinari per la redazione dei progetti di infrastruttura (ad esempio il rapporto difficile tra architetti e ingegneri nella diversità di vedute e di obiettivi di lavoro che gli uni e gli altri si prefiggono...).
- b) Carenza/difficoltà ad adottare strumenti in grado di raggiungere una piena condivisione dei saperi disciplinari: i team interdisciplinari non riescono a produrre progetti all'altezza del dibattito contemporaneo sull'architettura e sul paesaggio (lo stato dell'arte della progettazione delle infrastrutture in Italia non può ridursi all'alta velocità realizzata ad esempio sulla Torino-Milano o sulla Milano-Bologna...).
- c) Necessità che le diverse conoscenze disciplinari debbano potersi trasformare / fondere in un pensiero e in una azione di progetto unici – così come un'orchestra composta da diversi strumenti suona alla perfezione la medesima partitura.

### 2. Le osservazioni/proposizioni

#### a) Il programma progettuale

LTF - ente proponente l'opera (maitrise d'ouvrage) dovrebbe avocare a sé (ed esercitare pienamente) il ruolo di controllo del processo progettuale a partire dalla redazione dei programmi progettuali (figura del programmatista – diffusa in Francia).

L'importante è che il programma non sia redatto dalla compagine dei progettisti ma che venga consegnato ai progettisti dalla maitrise d'ouvrage in termini di documento unico contenente il quadro dei vincoli e delle limitazioni, delle prescrizioni generali, delle funzionalità, delle dimensioni e delle quantità, dei riferimenti normativi, dei riferimenti amministrativi (es. tutte le cartografie di riferimento: PRG, PUG, PUM, PUT, PTR, PSP, PTI, PIRP, e quant'altro...).

#### b) Gli strumenti di lavoro

Necessità di definire innovative modalità di lavoro per i progettisti con la finalità di:

- a) favorire lo scambio/cortocircuito della conoscenza/pensiero tramite l'organizzazione non solo di workshop, seminari, gruppi di lavoro, sopralluoghi, visite di aggiornamento (visite ai siti di studio, visite a siti su progetti analoghi), ma anche lo studio e la presa in conto di nuove e buone pratiche: l'aggiornamento professionale è indispensabile per i gruppi di lavoro che redigono progetti che durano anni..,

Nell'ambito dell'agenda e del work in progress del progetto: organizzazione di

focus group e dibattiti, che prevedano la partecipazione degli stake holder o degli amministratori pubblici...

- b) Immaginare e adottare nuovi strumenti di lavoro: non solo maquette di studio, dossier di sintesi, presentazioni, inserimenti ambientali, elaborati grafici architettonici, modelli 3d, video-simulazioni, filmati virtuali, ma utilizzo delle potenzialità delle ICT e del web, piattaforme, software e database comuni (clouds), semplificazione o velocizzazione della consultazione dei documenti e aggiornamento degli stessi in tempo reale, conseguente aggiornamento in tempo reale degli archivi, etc...

### ***c) La carta architettonica e paesaggistica per l'inserimento nel territorio della nuova infrastruttura***

Nella nostra esperienza di lavoro con LTF abbiamo redatto il documento della carta architettonica e paesaggistica per l'inserimento dell'infrastruttura.

Lo strumento della carta non è molto diffuso in Italia: è una pratica che è stata adottata dal nostro collega/partner di Parigi per il progetto della linea 14 Meteor della Metro di Parigi, per la nuova metropolitana di Dubai, per il progetto della corte d'appello di Versailles, per le stazioni della Linea 1 della metropolitana di Torino (in analogia con il medesimo sistema VAL della Linea 14).

In sostanza la carta architettonica è redatta da un gruppo interdisciplinare di progettisti (concepteurs..) con le finalità:

- della condivisione degli obiettivi progettuali tra i diversi attori
- della valorizzazione delle potenzialità progettuali ai diversi livelli
- della concezione di una progettualità aperta, iterativa, circolare tra gli attori del progetto..
- della definizione di una coerenza e di una identità progettuale dell'opera chiara e onesta, non banale e non autoreferenziale...
- della concezione e adozione di vocabolari progettuali architettonici e paesaggistici di riferimento..
- della messa a sistema di competenze diverse in grado di definire scenari progettuali inediti e non banali (come ad esempio il tema da noi investigato del sound-design...).

Ci rendiamo conto che tale strumento di lavoro seppure in teoria costituisca un formidabile strumento di democratizzazione e condivisione del processo progettuale interdisciplinare, debba essere migliorato in quanto nella pratica viene poco letto e poco adottato: abbiamo riscontrato difficoltà da parte dei colleghi nel consultarlo perché immaginiamo sia forse troppo vago e dispersivo, lasci troppo spazio a interpretazioni, suggestioni, intellettuali allorquando ci rendiamo conto che il progettista delle opere di ingegneria ferroviarie e civili – spesso in pochissimo tempo – deve redigere un progetto che presenta un grado di complessità tecnica e tecnologica particolarmente alto.

Sarebbe forse importante redigere la carta architettonica considerando tutti gli attori in gioco fin da subito e attribuendo al fattore tempo un ruolo chiave: il tempo/momento degli orientamenti (brain-storming) il tempo/momento della ricerca delle potenzialità e degli scenari (le vision, i tracciati...), il momento delle scelte, il momento della costruzione di un linguaggio e di una coerenza progettuale comuni (vocabolari architettonici, paesaggistici, materiali, dettagli, prestazioni funzionali..).

## **3. La qualità architettonica del progetto**

Si parla da tempo tra gli architetti su come fare a tutelare il lavoro dell'architetto in maniera da svolgere il suo lavoro con un alto profilo scientifico/intellettuale e che pertanto non venga schiacciato dalle logiche seppure legittime delle società di ingegneria

(che lavorano con le logiche del massimo ribasso e della riduzione dei tempi...).

Altro tema per garantire la qualità architettonica è affiancare il concetto della eliminazione degli sprechi delle risorse alla figura dell'architetto: egli può e deve essere visto come una figura che faccia risparmiare perché può svolgere il ruolo di depositario e garante della qualità del progetto.

Oggi la qualità dovrebbe andare di pari passo con il concetto di sviluppo sostenibile...

Torino 12 marzo 2012

L'équipe Architettura e Paesaggio della NLTL:

Ar.theme ass. – Jean Pierre Vaysse

LSB architetti associati – Giuseppe dell'Aquila

Catherine Brunet Paysagiste

BplusM – Sebastien Memet

Studio Progetto Ambiente

Seacoop srl

TRA – Tiziana Re David



### Contributo dell'ARPA Piemonte



## Osservazioni ARPA Piemonte

Si desidera cogliere con interesse e disponibilità la sollecitazione del Ministro Passera all'Osservatorio per l'Asse Ferroviario Torino – Lione a capitalizzare l'esperienza fin qui condotta, offrendo un contributo che scaturisce dal nostro specifico e peculiare punto di vista, conseguente alla natura propria ed alla missione istituzionale della Agenzia.

ARPA Piemonte ritiene innanzitutto di sottolineare che l'unitarietà delle questioni ambientali deve essere tenuta in massimo conto lungo tutto il ciclo di vita di un progetto, ciò sia per perseguire la sua effettiva sostenibilità e compatibilità ambientale che per procedere a valutazioni trasparenti per il cittadino. La valutazione ambientale complessiva deve essere significativamente determinante nell'orientare, fin da principio, le scelte sulla natura e tipologia dell'opera così come le opzioni progettuali generali e di dettaglio.

Oggi può capitare che le diverse fasi di pianificazione, programmazione e progettazione di un'opera siano gestite da soggetti differenti con competenze, interessi, visioni e compiti anche molto diversi tra di loro; a volte il programma o il progetto viene diviso in parti che seguono percorsi di valutazione e approvazione loro propri. Non riteniamo di avere qui ruolo per affrontare questa complessità tecnica e la frammentazione di competenze amministrative, ma pensiamo sia utile sollecitare l'individuazione di strumenti concreti che possano assicurare coerenza, completezza e tracciabilità dell'accompagnamento ambientale di un progetto, legando le prime fasi di ideazione fino alla eventuale realizzazione, anche passando attraverso le procedure già esistenti (Valutazione Ambientale Strategica e Valutazione di Impatto Ambientale).

Uno di questi strumenti può essere il **"Quaderno di accompagnamento ambientale"** del progetto. Si tratterebbe di 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.

Il Quaderno elenca 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. Nel Quaderno sono anche riportati gli esiti dell'Analisi Costi Benefici alle diverse scale di valutazione.

Il Quaderno 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.

Il carattere pubblico e la sinteticità del Quaderno costituirebbero elementi di facilitazione della partecipazione del pubblico e il suo aggiornamento permetterebbe di incorporare ogni elemento significativo che emerge con l'accumularsi e il precisarsi delle informazioni e delle osservazioni e permette di tenere traccia dello sviluppo della analisi ambientale.

Il fatto che il Quaderno accompagni il progetto nel suo ciclo di sviluppo evidenzerebbe la unitarietà delle questioni ambientali senza perdere il dettaglio di scala che viene via via raggiunto e impegna alla costante verifica delle valutazioni fatte.

Il Quaderno potrebbe costituire una traccia per attività di accompagnamento nella fase di realizzazione come quelle previste dalla Legge Regionale del Piemonte n. 4 del 21-04-2011, Promozione di interventi a favore dei territori interessati dalla realizzazione di grandi infrastrutture, Cantieri - Sviluppo – Territorio (articoli 3 e 4).

Preme infine sottolineare la opportunità di meglio integrare le attività istruttorie di tipo ambientale condotte a livello regionale con il supporto della nostra Agenzia, con quelle condotte a livello nazionale dalle apposite commissioni, rendendo strutturale la



collaborazione tra le commissioni di valutazione ambientale nazionali e il sistema delle Agenzie per l'ambiente, regionali e provinciali. L'obiettivo è quello di non duplicare attività, essendo le acquisizioni di dati tecnici e territoriali evidentemente le medesime, e di utilizzare tutte le forze in campo per ampliare il ventaglio di analisi e osservazioni utili ad una più robusta valutazione ambientale.

Il sistema delle Agenzie è già adeguato a modalità di lavoro che, applicando il principio di sussidiarietà, consenta un dettaglio territoriale di analisi molto puntuale, senza che vengano persi la visione di insieme e il riferimento alle politiche ambientali nazionali ed europee.

Si ritiene che in questo modo la qualità dei provvedimenti finali, con particolare riferimento all'apparato delle prescrizioni ambientali, possa notevolmente migliorare evitando il ripetersi di discrasie e incongruenze.

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

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



#### *Referenti*

*Dr. Paola Balocco*

*Dr. Gianmario Nava*

*SS Ambiente e Natura*

*ambiente.natura@arpa.piemonte.it*

*p.balocco@arpa.piemonte.it*

*g.nava@arpa.piemonte.it*

*Tel. 011/19680178- 80190*

**Contributo di A. Ballarini,  
rappresentante dei comuni  
"Adduzione Ovest"**



## Contributo di Alberto Ballarini

1° febbraio 2012

Questo scritto non è stato redatto sotto forma di emendamenti al testo base, bensì come elenco – all'interno delle fasi individuate – di spunti di riflessione e relative espressione di pareri, per facilitare il lavoro redazionale finale.

### Fase di programmazione strategica

- Importanza di una larga comunicazione degli obiettivi strategici e fondanti delle scelte di sviluppo nazionali con ampie motivazioni di natura politica, anche se va detto che esiste una difficoltà oggettiva nel dimostrare l'efficacia dei collegamenti trasportistici in termini di consolidamento dell'unione dell'Europa. In ordine, occorre prima parlare di motivazioni generali, poi di politica dei trasporti e solo infine della conseguente necessità di realizzare infrastrutture.
- L'ACB a questo livello dovrà essere di natura prevalentemente qualitativa; utilizzare anche lo strumento dell'Analisi Multi Criteri (AMC) per comparare scelte alternative a tutti i livelli. Quanto più le intuizioni politiche sono di grande respiro, tanto più dovranno essere ben comunicate e suffragate da ragionamenti e valutazioni adeguatamente ponderabili.
- Necessità di disporre, già da questa fase, di dati certi rilasciati da fonti autorevoli e indiscusse (*Il balletto delle cifre, di fonte diversa, non ha certo aiutato il confronto tra posizioni diverse*)
- Sviluppare in anticipo l'opzione zero (*oggi è prevista solo nella VIA*) perché aiuta a chiarire meglio i termini del problema (*proprio questo è stato il terreno di scontro fin dall'origine: fare la TAV sì/no, piuttosto che dove e come farla passare*)
- Anche qualora le decisioni di realizzare grandi infrastrutture fossero condivise a larga maggioranza e non soggette a ripensamenti congiunturali, è da mettere in conto che non tutti possano condividere certe scelte e dunque occorrerà confrontarsi con le possibili e a volte irriducibili opposizioni locali
- Occorre affinare strumenti di previsione di costi (anche con forbice ampia) per poter anticipare il più possibile un dibattito su questi aspetti cruciali, ben prima del completamento del progetto preliminare. (*Ricordiamo che la mancanza dell'ACB è sempre stata uno dei cavalli di battaglia dei No Tav. Alla domanda costante di conoscere gli esiti dell'ACB si è sempre risposto con l'impossibilità di definirla in assenza di costi certi; occorre provvedere a superare questa lacuna*).
- Dovrà essere valutata già in sede programmatoria la possibilità di sezionare l'opera in due o più fasi attuative per ricercare la miglior efficacia di parti di essa in funzione dell'obiettivo finale qualora dovessero presentarsi condizioni ostative imprevedibili (es. la crisi finanziaria mondiale), ma anche per stimolare risposte progettuali originali e valide di per sé (come è successo nel caso dell'interconnessione a Susa-Bussoleno)
- Importanza di avere la disponibilità di dati di sviluppo socio-economico aggregati a livelli diversi, es. per macro-regione produttiva, e aggiornati; anche a livello europeo si è constatata una carenza di statistiche e proiezioni del lungo periodo mirate allo sviluppo socio-economico e non demografico (*cfr. osservazioni del prof. Baccelli*)
- Oltre alla necessità – come già detto – di disporre di strumenti idonei per valutare l'utilità dell'opera in termini continentali e a lungo termine, è opportuno fin d'ora affrontare il tema delle ricadute positive e negative alle varie scale nelle aree attraversate; già a questo livello il concetto di **territorializzazione** deve essere esplicitato, altrimenti si parlerà solo di progetti di infrastrutture e saranno trascurati gli aspetti territoriali.

## Fase di individuazione dell'infrastruttura

- È questa la fase più cruciale perché si individuano nello specifico i territori interessati.
- Sul piano della strumentazione progettuale si farà riferimento a corridoi e non tracciati, fasce di costi e non cifre, ecc. finché non ci si giungerà a livelli di confronto più ravvicinati.
- Anche in questa fase risulta molto interessante l'utilizzo dell'Analisi Multi Criteri
- Il processo di confronto dovrebbe essere gestito da un soggetto istituzionale di livello adeguato (nel caso della NLTL meglio se espressione diretta del Governo) chiamato a dare attuazione ai piani di sviluppo territoriali al livello adeguato e con tempi certi.
- A tale scopo il Piano strategico della Provincia, approvato a livello ministeriale, si è rivelato un ottimo esempio (senza entrare nel merito dei contenuti e delle priorità) di come il territorio può e deve sposare il concetto di territorializzazione di un'infrastruttura importante; è comunque da individuare 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 più direttamente e negativamente toccate dall'infrastruttura
- L'individuazione dei soggetti da coinvolgere nel processo di illustrazione delle prime ipotesi progettuali (corridoi) e nel successivo confronto deve essere ampia, i principali interessi in gioco devono essere rappresentati con la dovuta trasparenza e si devono riconoscere nelle ipotesi di valutazione socio-economica e ambientale che via via si vanno definendo (cfr. interessante matrice di "chi vince e chi perde" nell'ACB, di grande efficacia comunicativa); tra gli attori rappresentati occorre inserire le forze economiche più rappresentative e dinamiche del territorio (*si pensi al contributo dato dall'intervista al trasportatore Ambrogio*) altrimenti non hanno voce coloro che si riconoscono nell'importanza della NLTL
- In questa fase il confronto deve essere garantito periodicamente (es. mensilmente o bimestralmente) sia con i soggetti istituzionali coinvolti (almeno quelli certamente interessati o per l'alto livello di rappresentanza o perché connessi a inevitabili punti singolari del progetto), sia con tecnici di fiducia espressi dal territorio
- Si può ipotizzare una sorta di pre - Conferenza dei Servizi (non c'è ancora un progetto) senza effetti giuridici, che preveda momenti di istruttoria partecipata, con frequenze diverse, anche alla presenza dei delegati dei Ministeri dell'Ambiente e della Salute, così come alla presenza dei soggetti privati di maggior rilievo (un po' come succede ora nell' O. T.);
- La presenza periodica alle consultazioni di membri di governo o di funzionari di alto livello, in dipendenza dell'importanza dei temi o della gravità della situazione, è utile per assicurare con la dovuta ufficialità tutti gli interessati sulla certezza delle procedure, dei finanziamenti, dei tempi di redazione dei progetti e delle realizzazioni. La fiducia nelle istituzioni si costruisce con la fedeltà alle promesse date, o almeno dando conto delle eventuali inadempienze (es. dei 303 milioni all'interno dell'Accordo Stato - Regione e poi dello stralcio dei 20 + 10 milioni non si sono più avute notizie).
- È fondamentale che l'illustrazione delle ipotesi dei corridoi ipotizzati, ma anche del Piano strategico sia effettuata dai diretti estensori o comunque da responsabili tecnici ai massimi livelli che dovranno spiegare le scelte sulla base degli obiettivi da raggiungere; ciò consentirà – tra l'altro - una più semplice definizione delle griglie valutative delle diverse alternative ipotizzate
- L'ACB alla grande scala deve essere disponibile quanto prima, allo scopo di consentire in tempi ragionevoli la comparazioni fra alternative diverse. Le ipotesi assunte devono essere trasparenti e verificabili.

- Occorre approfondire e gestire le ricadute locali positive con maggior dettaglio (es. *quantificare la valorizzazione degli immobili, a seguito della stazione AV, per Susa ma anche per ampie zone della Valle facilmente rese accessibili dal SFM*)
- Opportune le critiche ricevute – in sede di confronto - che hanno avuto il merito di far elaborare valutazioni alternative basate su calcoli della redditività dell'investimento più prudenziali (non necessariamente più verosimili).
- Sotto il profilo procedurale 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, possibilmente a nuove procedure.
- Gli Accordi di programma sono uno strumento agile ed efficace; *(nel 2008 si fece un tentativo con Chiomonte ma senza successo)*.
- Importante capire qual è il punto di non ritorno del dibattito, al di là del quale – nelle sedi del confronto - si potrà parlare solo di come "migliorare il progetto" e non "se fare o meno l'opera".
- Il referendum può funzionare (delicato decidere la scala territoriale di riferimento) solo se anticipato da una vasta campagna di comunicazione suffragata da conoscenze specifiche e da adeguati approfondimenti tematici, altrimenti rischia di alimentare una spaccatura ideologica o emotiva.

### Fase della progettazione

- Fondamentale l'individuazione delle specifiche progettuali elaborate con il contributo delle comunità locali interessate a partecipare alla loro stesura, con il supporto dei loro rappresentanti tecnici; la stessa griglia di raccomandazioni e di prescrizioni dovrà essere utilizzata in sede di sviluppo e valutazione dei progetti per verificarne il puntuale rispetto; da evidenziare come alcune specifiche abbiano interessato nel dettaglio i temi della gestione dei cantieri e delle garanzie per i Comuni per evitare spiacevoli conseguenze sia durante i cantieri che a fine lavori; questo per dire che le specifiche dovranno orientare non solo la progettazione ma dovranno far parte del processo fino a collaudo avvenuto.
- Nella fase di progettazione il contributo delle comunità locali – attraverso i loro rappresentanti tecnici - è stato molto attivo, ma occorrerebbe assicurare che – almeno in alcune fasi progettuali e sia pure a condizioni da stabilire - i sindaci potessero interloquire direttamente e senza filtri con i progettisti (*così non è stato con RFI*); necessità di disporre di documenti di sintesi, messa in evidenza di aspetti cruciali, illustrazioni specifiche da parte di funzionari, ecc..
- Garantire ai Comuni risposte alle loro richieste in tempi brevi (*nella CdS sono state presentate alla Regione osservazioni sul progetto e richieste varie ma non se ne sa ancora nulla, a parte di quelle prese in considerazione dalla Provincia e inoltrate al Ministero*).
- Garantire con clausole progettuali che prima di avviare i lavori afferenti l'infrastruttura si dia esecuzione alle opere concordate con i Comuni come segnale concreto a favore delle comunità locali e per recuperare velocemente la fiducia nei confronti del Governo e dell'O. T..
- Analogamente nel progetto si dovrà, dove possibile, cercare di scorporare dall'appalto principale il maggior numero di opere che possano ragionevolmente essere appaltate a ditte provinciali o regionali per favorire l'economia a breve raggio (tipicamente le aree a verde, più volte richiamate dal Presidente, ma non solo).
- Interessanti le linee guida architettoniche del progetto, comuni a livello transfrontaliero per dare unitarietà all'opera complessiva
- Di grande utilità la realizzazione di Centri visita tipo Modane (simili a una "casa di

vetro”) a livello sovra-comunale che consenta ai cittadini di conoscere da vicino le caratteristiche dell’opera e poter chiedere informazioni localmente.

- Il confronto continuo con il lato francese e l’adozione delle stesse modalità di gara, degli stessi prezziari a base dei progetti e, per quanto possibile, delle stesse procedure di garanzia, contribuisce a rassicurare la cittadinanza circa possibili sprechi di denaro pubblico.

### Fase della realizzazione

- Importante per i Comuni avere certezze – nella fase cantieristica - sul rispetto delle clausole contrattuali con garanzie a beneficio diretto dell’Amministrazione per eventuali danni arrecati ai beni immobiliari pubblici (tipicamente le strade), al di là dei rapporti tra ente appaltante ed impresa aggiudicataria.
- Necessità di poter monitorare gli stati di avanzamento del progetto in maniera trasparente e anche le opere più direttamente interessanti il territorio (Piano strategico provinciale, opere da realizzare sulla LS, opere ambientali collaterali che contribuiscono a creare il “valore aggiunto dell’opera”).
- Mantenimento della disponibilità dei locali del Centro Visita, con materiale progettuale in consultazione e con la possibilità di visite guidate ai cantieri per garantire la trasparenza.
- Monitorare i risultati della politica dei Cantieri – Sviluppo Territorio (L.R. 4/2011) coinvolgendo in diretta tutti gli enti che hanno dato la loro disponibilità.
- Mantenere i finanziamenti della L.R. per tutta la durata dell’intervento infrastrutturale.

### Fase della gestione

- Anche in questa fase dovrà perpetuarsi il monitoraggio ambientale i cui risultati dovranno essere comparati con le attese definite in sede di progetto, e debitamente divulgati
- Per un certo periodo di tempo potrebbe rimanere sul territorio una struttura informativa.

### Comunicazione (tema trasversale alle varie fasi)

- 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).
- Oggi il luogo principe per diffondere le informazioni e la documentazione progettuale, nonché la palestra ideale per i confronti e i dibattiti è internet: occorre dunque mantenere aggiornato un sito web per veicolare le informazioni, i commenti, le FAQ, le interviste, le risposte alle obiezioni, ecc. *(Il sito della Torino Lione è fermo, come informazioni, a 3 anni fa, a parte le due ultime interviste a Virano del 2010; se uno vuol avere le ultime notizie deve consultare i siti No Tav, e questo non ha proprio senso anche perché non è credibile uno Stato che affermi di voler realizzare un’opera del genere e poi non riesce a competere con attivisti No Tav nella diffusione delle informazioni).*
- Anche le App sono uno strumento per aggiornare continuamente le informazioni in tempo reale, naturalmente sono un impegno finanziario realizzarle all’inizio e poi mantenerle aggiornate.
- La comunicazione “certificata” è fondamentale in ogni fase procedurale; si può anche ricorrere all’uso dei comunicati stampa che aiutano a diffondere notizie uf-



ficiali, molto utili per una corretta comunicazione.

- È opportuno che la comunicazione diffonda periodicamente notizie sui lavori partecipativi (es. 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)
- I sette/otto Quaderni Tecnici pubblicati sono una documentazione preziosa ma non utilizzabile per diffondere a vasti strati della popolazione i risultati dell'attività dell'O. T.: ci deve avvalere di 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 L. R. 4/2011).
- Utili gli spot pubblicitari (che riscontro ha avuto quello regionale rispetto alle aspettative?).
- Ottima a suo tempo la campagna sui sondaggi geologici affidata a camper dislocati nel territorio (*chi era preposto a dare l'informazione era forse preparato tecnicamente ma non sufficientemente informato per affrontare le argomentazioni dei No Tav, notoriamente molto documentati e agguerriti*).
- 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. Fondamentale in questo senso l'individuazione degli attori del processo e dei loro ruoli per la compartecipazione alle spese.

### Chi paga i costi della partecipazione alla definizione dell'opera?

- Lo sforzo finanziario dovrebbe essere sostenuto –così come per la comunicazione – dagli attori che progressivamente vengono individuati come maggiori beneficiari (diretti e indiretti) delle opere. Può essere l'UE, lo Stato, la o le Regioni interessate, fino alle Province e ai Comuni, oltre che CCIAA, Associazioni di categoria, singoli imprenditori.
- Importante a questo riguardo dimostrare che l'opera apporta realmente uno specifico **valore aggiunto**; la sfida è dunque molto stimolante.
- L'esempio del processo pianificatorio e progettuale che ha portato alla costruzione della stazione di Valence è a tale proposito particolarmente interessante.

## Osservazioni aggiuntive

Circa la discussione in O.T. del 1° febbraio 2012

### Si condivide:

- L'impostazione delle tre fasi individuate nel documento base.
- L'opportunità che i promotori comunichino, oltre alle ipotesi progettuali, gli effetti prevedibili dell'opera in termini di esternalità positive e negative e che tali informazioni siano rese pubbliche prima della progettazione (cfr. Débat Publique); le prime ACB devono essere sviluppate quando sono ancora aperti gli aspetti negoziali.
- L'opportunità di separare l'ACB dalla VIA per conferirle maggior autonomia.
- L'opportunità di dar vita a uno Sportello di Ascolto che costituisca l'anello di congiunzione tra il territorio e il concessionario aggiudicatario dei lavori.
- Il privilegiare le procedure ordinarie riscoprendo la possibilità di utilizzare strumenti amministrativi già disponibili e, se del caso, adattandoli alle circostanze.
- La necessità di una Legge Quadro nazionale che definisce linee guida affinché le Regioni si dotino di leggi tipo Cantieri Sviluppo Territorio (LR 4/2011).

- L'opportunità di utilizzare l'ISTAT per ottenere dati "certificati" sui traffici viaggiatori e merci che diventino riferimenti vincolanti per i progettisti.
- L'opportunità di definire in anticipo quali – tra le metodologie più accreditate – siano utilizzabili per redigere l'ACB ai tre livelli di approfondimento individuati.
- La necessità che le rappresentanze del territorio siano a geometria variabile in maniera da poter rispondere adeguatamente a possibili modifiche dell'assetto istituzionale o legislativo.

## Ulteriori osservazioni

### Che cosa ha funzionato dell'OT

- Il rapporto continuo tra tecnici di fiducia delle amministrazioni, progettisti dell'opera ai massimi livelli, rappresentanti degli enti sovra-ordinati che dovranno poi esprimersi sul progetto (Ministeri, Regione, Arpa, ecc., ma anche Provincia, Agenzia per la Mobilità Metropolitana, altri esperti, sotto il coordinamento del Commissario di Governo).
- L'OT si è rivelato un luogo privilegiato per confrontare tesi diverse, per approfondire gli aspetti tecnici del progetto, ma soprattutto per elaborare ipotesi innovative e alternative; il poter dibattere allo stesso tavolo con tutti gli interlocutori interessati e il poter confrontare i diversi punti di vista consente di giungere (più o meno rapidamente) a conclusioni condivise.
- L'Accordo di Pracatinat del giugno 2008, le Specifiche progettuali del febbraio 2009, le Richieste di prescrizioni al Ministero dell'Ambiente nel passaggio dal progetto preliminare al definitivo, sono importanti frutti di elaborazioni collettive e condivise.
- Complessivamente si può ritenere che la governance, che era una delle missioni dell'O.T., è stata svolta con competenza e successo.
- La pubblicazione dei Quaderni Tecnici, i cui contenuti – grazie a uno sforzo ciclopico di confronto - hanno stabilito punti fermi a monte della progettazione (a partire dalla capacità della LS e dagli approfondimenti degli aspetti critici del Nodo di Torino).
- La raccolta e la messa a disposizione dei dati dei rilevamenti ambientali dei 104 enti interpellati dai progettisti, nonché gli esiti dei monitoraggi in atto.
- La divulgazione del Piano dei sondaggi geognostici (novembre 2009) tramite camper nei mercati regionali, presidiati da tecnici geologi.
- La gestione del Commissario di Governo che ha saputo affrontare momenti difficili con la dovuta fermezza e al contempo capacità di mediazione.
- L'organizzazione per Gruppi di Lavoro che ha consentito approfondimenti tematici con rappresentanze molto variegata e specifiche.
- L'organizzazione e la partecipazione a convegni (Piattaforma logistica di Orbassano, Reti TEN-T, ecc.).
- La presenza fattiva della Provincia in ogni fase di avanzamento delle attività, anche con la produzione di documenti specifici (AMC, realizzazione di un filmato a cura illustrante il tracciato del progetto della NLTL visto a volo di uccello per evidenziare il minimo impatto dell'opera sulla superficie delle aree interessate, approfondimento dei dati sull'inquinamento ambientale nei pressi dell'Ospedale di Rivoli, ecc.).
- Stimolante il rapporto internazionale con i professionisti d'Oltralpe, utili le visite all'estero ai cantieri e ai Centri Visita, e infine il confronto con altre esperienze di partecipazione popolare ai processi decisionali (Stazione AV di Valence).

### Che cosa non ha funzionato bene e si potrebbe migliorare

- Rendere la struttura più agile e meno dispendiosa (es. diradare le riunioni e diversificare i partecipanti alle stesse, un po' come è successo con i Gruppi di Lavoro,

allargandole eventualmente anche ad altri soggetti interessati e alternandole ad incontri plenari).

- Poco valorizzata la presenza del Piano strategico provinciale, poco definita al suo interno la progettazione complessiva e integrata di territorio, ma soprattutto assenza della copertura finanziaria (dunque delusione delle aspettative).
- La L.R. 4/2011 non è stata concepita con tempestività (già nel giugno 2008 erano noti i termini fondativi della DGC e si sarebbero potute avviare azioni incisive almeno sul piano della comunicazione (finanziando ad esempio le attività informative dei Comuni più intraprendenti).
- Anche il rapporto NLTL – LS - SFM andava forse meglio esplicitato all'esterno evidenziando come la NLTL consentirà di liberare tracce per il trasporto locale quando ci si avvierà alla saturazione.
- Poiché alcune argomentazioni dell'opposizione non sono facilmente gestibili (es. TAV = Mafia) occorre forse dare maggior risalto alle risposte puntuali che sono state date dal Governo (costituzione di appositi organismi di vigilanza).
- È mancato uno studio socio-economico più approfondito e meglio argomentato, sulla base di esperienze analoghe, delle ricadute sull'economia invernale dell'Alta Valle (e sull'economia turistico culturale) grazie ai possibili collegamenti della NLTL (treni della montagna e della neve in particolare).
- Da migliorare il rapporto con le Istituzioni e i Promotori: rimane incomprensibile la vicenda del Progetto preliminare visionabile nei locali di Via Po 1 solo ai tecnici, e lì rimasto per alcuni mesi (persi) senza che si potesse in qualche modo aprire un dibattito in quanto ritenuti documenti non ufficiali; analogamente incomprensibile la possibilità di visionare le migliaia di documenti cartacei della VIA presso l'Assessorato regionale dell'Ambiente senza il supporto di strumenti "facilitatori" (documenti di sintesi, illustrazione da parte di funzionari, messa in evidenza di aspetti cruciali, ecc.).
- Della carenza degli strumenti comunicativi si è già parlato, si citano comunque due esempi: a) Recentemente la Regione ha stampato un volantino sulla galleria geo-gnostica di Chiomonte ma si è visto poco in giro (non è stato distribuito nemmeno in Osservatorio) mentre la parodia dello stesso, stampato dai No Tav, ha avuto larga diffusione; b) Alcuni Comuni hanno dovuto sopportare uno sforzo finanziario in proprio per poter dare comunque un'informazione ai cittadini sotto il profilo tecnico e di contenuti; ciò è lodevole ma sarebbe stato più logico che almeno l'onere dell'informazione di base fosse stato ripartito tra più soggetti e che a carico dei Comuni fosse rimasta solo una quota di compartecipazione.



**Contributo di C.A. Barbieri,  
rappresentante Comune Torino**



## Arch. Carlo Alberto BARBIERI

### Dall'esperienza dell'Osservatorio della Nuova Linea Torino-Lione ad Alta Capacità: un appunto metodologico e propositivo per le grandi opere

(Carlo Alberto Barbieri, Torino 10.3.2012)

Al di là del caso eclatante della Nuova Linea Torino Lione ad Alta Capacità merci e Alta Velocità passeggeri (non è una TAV!), l'insufficienza delle motivazioni poste a base delle opzioni, delle scelte e delle decisioni a valle di esse è una particolare debolezza del sistema italiano, con la conseguenza, non solo di critiche ricorrenti, ma soprattutto dell'insorgere delle opposizioni alla realizzazione delle nuove infrastrutture.

Occorre pertanto non solo che l'Italia 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 ad atti, politiche e progetti settoriali.

Più che individuare nuovi strumenti e procedure, è possibile e necessario utilizzare, o utilizzare meglio, strumenti ed atti esistenti ma insufficientemente o poco efficacemente progettati ed impiegati quali ad esempio, a livello nazionale, le *Linee fondamentali di assetto del territorio nazionale* (previste fin dal DPR 616/1977 e mai esplicitate dallo Stato) o il *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, oltre che attivare una chiara esplicitazione di piani, programmi e politiche di settore che possano interagire con il quadro generale qui in parola.

Le definizioni di tali scelte strutturali di lungo periodo per quanto riguarda le principali infrastrutture del Paese (in un ineludibile quadro di respiro europeo) devono essere motivate in modo convincente dal punto di vista geo-politico, di sostenibilità ambientale, dei costi e dei benefici stimabili. In questa ottica la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), integrata alla pianificazione strutturale e alla programmazione strategica, costituisce già una componente molto importante (essa esamina infatti scenari alternativi delle opzioni e delle scelte e ne valuta le compatibilità ambientali e socio-economiche); l'*Analisi Costi Benefici*<sup>1</sup> in questa fase dovrebbe essere parte della VAS ed assumere però anch'essa, nel metodo e nei contenuti, un carattere strategico aiutando a supportare le decisioni e fornendo elementi valutativi per scelte fra opzioni diverse. In questa ottica le macro opzioni infrastrutturali avrebbero così anche una rilevanza "costitutiva", comparabile con le scelte di fondo in termini ad esempio di politica estera.

Se viene meno questa forte cornice di riferimento ogni infrastruttura diventa un caso a sé che deve trovare al suo interno ed all'interno del suo progetto, 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 ed intersettoriali e la inadeguata esplicitazione e motivazione del suo respiro continentale (come Corridoio 5 e Progetto Prioritario PP6 recentemente selezionato dall'UE) ne ha favorito una lettura troppo localistica e settoriale con il conseguente cambiamento d'ottica nella valutazione di tutti i suoi caratteri e parametri.

Quando si comincia a delineare l'identità di una grande opera (finalità, tracciato, ca-

<sup>1</sup> Con riguardo al tema delle analisi dei costi e dei benefici, intese come 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; 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;



ratteristiche, 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 progressivamente 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 (ad esempio col metodo del *Debat Public* della procedura francese, che ha accompagnato e sta accompagnando le fasi del progetto della TO-LY in Francia) una forma anticipata di confronto sugli elementi chiave delle scelte prima che queste si traducano in un progetto formalizzato con le sue inevitabili rigidità (di tempi, costi, soggetti impegnati nelle procedure, aspettative, effetti giuridico-formali, ecc).

Questa fase di confronto sostanzialmente aperto non deve e non può essere direttamente gestita dal Promotore dell'Opera ma deve essere posta in capo ad un soggetto con connotati di terzietà rispetto ad esso; tuttavia non vi sono ragioni generali perché tale soggetto non debba essere l'*Istituzione democratica* corrispondente alla scala territoriale o d'area vasta (dunque non locale) dell'opera (lo Stato o la Regione o la Provincia).

Nel caso della Torino-Lione la effettiva ed approfondita ricognizione delle posizioni in campo è avvenuta sostanzialmente *ex post*, a valle di una conflittualità ormai cresciuta (ed esplosa nel 2006) ed è stata posta in capo ad una complessa struttura straordinaria (Commissario di Governo, Tavolo Istituzionale di Palazzo Chigi, Osservatorio Tecnico) che si è aggiunta alle competenze istituzionali e procedure ordinarie (Commissione Intergovernativa, Valutazione di Impatto Ambientale, Conferenza dei Servizi, Cipe, ecc.).

Nei confronti di un'opera strategica di interesse nazionale ed europeo (come nel caso della TO-LY), se si verificassero i presupposti di contesto e procedura prima richiamati, appare comunque utile attivare (anche nel rispetto del principio di sussidiarietà e della "democrazia partecipata") un *Tavolo politico-istituzionale* (a "geometria variabile") dei Comuni e della Provincia del territorio interessato (in senso ampio del termine "interessato" e successivamente eventualmente riducibile nei suoi membri con il definirsi dell'opera e del suo "territorio") presso e con la Regione. Necessaria è la partecipazione a tale *Tavolo*, in rappresentanza del Governo (e dunque anche dei Ministeri interessati) del Prefetto o suo delegato. Altrettanto necessario è costituire un *Osservatorio tecnico* (o *Board*), costituito dagli esperti indicati dai Sindaci, dalla Provincia e dalla Regione, che, con mandato di ampio spettro del proprio lavoro, possa interagire in linea tecnica con il *Tavolo politico-istituzionale* e con il *Proponente*; anche in questo caso necessaria è la partecipazione di un esperto in rappresentanza del Governo non tanto quale *Commissario Straordinario*, quanto in qualità di "*Chargé de mission*" o "*Delegato a*" che interagisca autorevolmente con il Tavolo, il Proponente ed i Ministeri interessati.

L'esperienza dell'Osservatorio TO-LY presieduto da Mario Virano insegna che non può valere un modello che affidi la complessa e delicata relazione fra "opera" e "territorio" esclusivamente alla fase del progetto preliminare ed alla fase finale della sua approvazione; il rapporto tra le esigenze dell'infrastruttura e quelle del territorio (e delle sue Comunità locali) deve essere un'interazione continua che per me precece-mente e poi con continuità il durante dell'intero processo progettuale<sup>2</sup>. In questo caso le "specifiche progettuali" che sono state elaborate dall'Osservatorio Torino-Lione e l'intera sua attività di *governance della progettazione e territorializzazione* dell'Opera, costituiscono probabilmente l'esperienza più avanzata riscontrabile ad oggi nel Paese.

<sup>2</sup> Molto importante è inoltre il tema della comunicazione e delle risorse ad essa dedicate: infatti, mentre è consolidata la prassi della comunicazione dell'opera intesa come azione informativo-promozionale del *Promotore* rispetto all'opinione pubblica, resta molto più incerta e di difficile configurazione la comunicazione del processo che mette in relazione l'opera con il territorio. In tal caso è anche di difficile imputazione il relativo budget (e specifiche professionalità) ed appare problematico individuare il soggetto titolare della comunicazione stessa (anche se opportuno appare anche in questo caso fare riferimento alle *Istituzioni democratiche* corrispondenti alla scala territoriale o d'area vasta dell'opera (la Regione o la Provincia o forse lo stesso Stato).

Altrettanto necessario ed utile è considerare, valutare ed internalizzare nel processo di progettazione il tema dell'esistente sistema infrastrutturale rispetto al nuovo che si prevede e progetta di realizzare, dando maggior attenzione ed importanza alle fasi di transizione in relazione allo sviluppo del progetto e delle opere.

In quest'ottica il risultato più significativo dell'Osservatorio è probabilmente stato lo studio del *Fasaggio dell'Opera* (che ha determinato il cosiddetto **Progetto Low cost** che sarà messo a punto con il Progetto definitivo entro il 2012 e farà iniziare la realizzazione della I Fase della To-Ly dal 2013 ed inizio esercizio nel 2023)<sup>3</sup>, che è stato validato a livello internazionale dalla Commissione Intergovernativa del 20 dicembre 2011 e dal nuovo Trattato Internazionale Italia-Francia del 30.1.2012. Resta tuttavia auspicabile un'estensione del concetto di "fasaggio" non solo come ottimizzazione *ex post* di un Progetto preliminare già definito ma come necessario approccio metodologico e chiave interpretativa del progetto stesso nel suo farsi.

Quando il progetto di una nuova infrastruttura passa poi alla cantierizzazione, si determinano le maggiori criticità ed emergono in modo più netto i costi che gravano sui territori e sulle comunità locali mentre il tema dei benefici rischia di sfumare in una disarticolata ed episodica richiesta di "compensazioni", intese come remunerazioni per disagi e danni subiti o temuti.

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 proprio una costante del lavoro dell'Osservatorio TO-LY 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 To-Ly, condotto dalla Provincia di Torino (avvalendosi di un finanziamento, per le sole spese tecniche di redazione, ad hoc assegnato dal Ministero Infrastrutture nel 2006) e costruito con il coinvolgimento dei Sindaci di tutti i Comuni interessati (delle Vali Susa e Sangone e di Torino ed area metropolitana da sud ovest a nord est); dall'altro, ha cercato di mutuare, 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* (di cui è in corso l'attuazione e sperimentazione sulla TO-LY) è un concreto interessante esempio di tale sforzo concorde, sviluppato con gli Enti territoriali sovralocali.

Più in particolare, rispetto alla Legge regionale del Piemonte sulla *Démarche Grand Chantier*, è auspicabile che possa essere assunto un *Provvedimento legislativo quadro* nazionale in tal senso e che questo tema sia assunto dal Governo ed opportunamente trattato all'interno della attesa ed ineludibile "Legge di principi fondamentali del Governo del territorio" (coerentemente con il Titolo V della Costituzione), tema da implementare ed attuare poi con leggi regionali che possano interpretare le specificità dei diversi territori italiani.

3 La I FASE della To-Ly per l'Italia, riguarda la "Tratta internazionale comune" ed il **Nodo di Torino** e cioè rispettivamente: a) il **Tunnel di base** di 57 Km (di cui solo 12 in territorio italiano-Valle di Susa, dal Confine a Susa) del costo di 8,2 Miliardi € (40% a carico EU ed il resto 57% Italia e 43% Francia) necessario per trasformare la Linea ferroviaria "di montagna" attuale, costruita da Cavour nel 1871 (che passa le Alpi a 1.250 mt di altitudine!) in una efficiente linea "di pianura" che permette una credibile politica di trasferimento modale dalla gomma (si possono eliminare 600.000 TIR/anno) al ferro, la realizzazione della Stazione internazionale di Susa (con evidenti ricadute positive per la Valle!); b) la prevalentemente in galleria e fino alla rilanciata grande piattaforma logistica intermodale di Orbassano ed ingresso nel Passante ferroviario quadruplicato di Torino (a cui è allacciata la nuova Linea AV Torino-Milano in esercizio); questa Tratta proseguirà (probabilmente con avvio cantieri nel 2025 e conclusione lavori 8 anni dopo) con la (sotto il Corso Marche e la Tangenziale) fino a Settimo ed ingresso nella AV TO-MI (in modo tale da far passare, a regime, solo i passeggeri nel Passante di Torino e raggiungere la massima efficienza del Servizio Ferroviari Metropolitano ad alta frequenza cadenzata)). L'intera Tratta italiana qui descritta costerà altri 4,5 Miliardi € (30% a carico EU ed il resto all'Italia). Inoltre, già all'avvio dei cantieri della I Fase, sarà possibile estendere la realizzazione del trasporto locale del Sistema Ferroviario Metropolitano di Torino alla Valle Susa.

Infine, tra Susa ed Avigliana (nella Bassa Valle Susa e cioè nel territorio del movimento "No Tav") opererà (forse per sempre) la Linea ferroviaria attuale (che è una "Linea di pianura") e solo dopo il 2030 verrà verificata la necessità o meno di attivare la II Fase dell'Opera con il Tunnel dell'Orsiera (che secondo il Progetto preliminare complessivo di tutta l'Opera, farebbe passare in sotterranea la Nuova Linea nella Bassa Valle fino ad Avigliana).



**Contributo di A. Debernardi,  
rappresentante Comune  
Sant'Antonino**



## Ing. Andrea Debernardi

28 gennaio 2012

### 1 Fase di programmazione strategica

Larga parte delle riflessioni avanzate in seno all'Osservatorio tende a mettere in risalto l'importanza delle fasi di programmazione e pianificazione degli investimenti pubblici, connesse alla decisione di realizzare o meno una data opera infrastrutturale. Nel caso valsusino, l'assenza di una chiara cornice politica, che definisca le misure generali di governo dei traffici e le priorità nell'utilizzo di risorse economiche chiaramente scarse, costituisce tutt'ora un elemento di sostanziale debolezza del processo. Come evidenziato ad esempio da Cullino e Fabrizi<sup>1</sup>, al di là delle enunciazioni di principio, la connessione tra la realizzazione dell'opera e le misure di politica dei trasporti che si renderebbero necessarie per accrescere il grado di utilizzo della nuova infrastruttura è rimasta vaga; e la maggior parte degli interventi di politica dei trasporti, identificati dal documento di Pra' Catinat (2008) come elementi di base per garantire la fattibilità economica dell'opera, appare ben lontana da un avvio operativo, se non successivamente contraddetta da pronunciamenti dei decisori nazionali.

E' dunque essenziale ribadire il **ruolo fondamentale di una corretta ed equilibrata programmazione degli investimenti**, la quale, sola, può garantire il livello di fiducia necessario ad accettare, a tutti i livelli territoriali, l'attestata utilità "strategica" delle singole opere. Tale programmazione, inoltre, rappresenta l'unica sede possibile per definire non soltanto quali siano le opere strategiche, ma in che cosa consista la strategia stessa, in modo da introdurre nel successivo processo di localizzazione, progettazione e realizzazione dell'opera ben precise indicazioni, di carattere prestazionale, relative alle funzioni che dovranno essere svolte dall'opera nel quadro del sistema di trasporto nazionale.

A questo proposito, è a mio parere importante sottolineare alcuni aspetti spesso trascurati:

- a) soltanto in rari casi i processi decisionali reali, relativi alla realizzazione di grandi infrastrutture di trasporto, rispondono alla logica *top-down*, cara alla letteratura relativa alla sindrome NIMBY, secondo la quale la fattibilità/utilità delle opere, inizialmente attestata a livello "centrale", viene successivamente contestata a livello locale; più spesso le opere sono frutto dell'iniziativa di promotori a loro volta locali (è tipico il ruolo delle Camere di Commercio a supporto delle concessioni autostradali) o comunque settoriali (ad esempio gli attori del mondo ferroviario), rispetto alla quale i decisori centrali, investiti delle scelte di finanziamento, tendono ad assumere un atteggiamento relativamente passivo, il più delle volte ispirato a logiche di *gatekeeping*, talora sviluppate in condizioni di vero e proprio "assedio" decisionale<sup>2</sup>;
- b) a fronte della scarsa attitudine dei decisori ad adottare atteggiamenti proattivi, volti a strutturare problemi ancor prima che a delineare le corrispondenti soluzioni, le consistenti pressioni lobbistiche che caratterizzano il settore tendono normalmente a proporre visioni prospettiche del sistema di trasporto già fortemente orientate, secondo modalità che, non di rado, sfociano in una logica a garbage can (processi decisionali in cui la definizione del problema consegue all'identificazione della soluzione desiderata); tali visioni sono spesso fatte proprie, in modo semplicistico, anche da larga parte dell'opinione pubblica nonché dagli stessi decisori "centrali": vengono così

<sup>1</sup> Vedi: R.Cullino, C.Fabrizi; "Senza la base non si può cantare: la nuova linea ferroviaria Torino-Lione nell'esperienza italiana e francese"; in: F.Balassone, P.Casadio; Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione; Banca d'Italia, Roma, aprile 2011.

<sup>2</sup> Vedi: F.Adobati, A.Debernardi; "Chi è Stato? Grandi infrastrutture di trasporto, conflitti territoriali ed identificazione dell'interesse generale"; in: *Sviluppo economico e coesione nei Territori alpini*; XXXI Conferenza di Scienze Regionali Aosta, 20-22 settembre 2010.

legittimate immagini e slogan non innocenti, (ad esempio l'idea che la TAV sia "essenziale per tenere l'Italia in Europa", o la stessa visione, spesso estremamente generica, del gap infrastrutturale, che interesserebbe il sistema di trasporto nazionale più o meno nella stessa misura e con le medesime modalità in tutte le sue parti<sup>3</sup>).

- c) l'eccessiva permeabilità dei centri decisioni rispetto alle pressioni esercitate da singoli promotori infrastrutturali può determinare incoerenze programmatiche anche notevoli, che si manifestano ad esempio nel caso di opere tra loro concorrenti, ciascuna delle quali viene giustificata da previsioni di traffico reciprocamente incompatibili, come verificatosi ad esempio per il corridoio infrastrutturale formato dalla Bre-Be-Mi e dall'alta velocità Milano- Verona (entrambe finalizzate a recepire il traffico in eccesso dell'A4), ed in qualche misura anche nel caso dei tunnel ferroviari di base del Fréjus e del Brennero, basati su proiezioni di traffico nazionali largamente difformi tra loro<sup>4</sup>.
- d) ne consegue che le logiche di selezione dei soggetti e dei progetti ammessi a delineare il quadro strategico generale della programmazione di settore dovrebbe essere reso più trasparente, ad esempio generalizzando l'utilizzo anche comparativo di strumenti di valutazione *ex ante*, sia economica che ambientale, volti a garantire quanto meno una certa stabilità degli scenari di riferimento, necessaria anche al fine di contenere gli *optimism bias* dei singoli promotori, nonché ad introdurre elementi di tutela per gli *stakeholder* non vocali (tax ers ed ti);
- e) in particolare, mi pare importante osservare come, allo stadio di programmazione generale, risulti normalmente più agevole fornire stime equilibrate dei benefici, sostenute dalla costruzione di scenari prospettici coerenti e dalla considerazione dell'insieme degli interventi programmati, che non dei corrispondenti costi, visto il livello spesso iniziale della progettazione; nondimeno, la stima "ufficiale" dei benefici potrebbe essere tradotta in una sorta di *willingness-to-pay* pubblica, da utilizzarsi, in un'ottica di fattibilità costibenefici, come vincolo di spesa per le successive fasi del progetto.

## 2 Fase di individuazione dell'infrastruttura

La fase di localizzazione è evidentemente fra le più critiche dal punto di vista della nascita di conflitti territoriali. Uno degli elementi più problematici per il suo sviluppo risiede nel fatto che essa richiede, per un corretto svolgimento, due ingredienti egualmente essenziali, ma non pienamente compatibili tra loro: da un lato, l'esistenza di una cornice programmatica consolidata e credibile e dall'altro la presenza di margini di negoziabilità adeguati che, nella logica di fattibilità costibenefici testè descritta, dovrebbero anche includere l'opzione zero (opera non fattibile in quanto i costi generati localmente superano i benefici stimati globalmente).

In assenza di questi fattori, è pressoché inevitabile che la fase di individuazione dell'infrastruttura inneschi conflitti poco gestibili a livello istituzionale, ancorché non necessariamente indotti da logiche di contrapposizione globale-locale (è tipico il caso di contrasti fra società concessionarie autostradali per la realizzazione / non realizzazione di singole tratte in competizione tra loro). Infatti, la mancanza di un quadro di riferimento condiviso rende difficile dirimere i contrasti attraverso valutazioni comparate, mentre l'esclusione preventiva di singole opzioni di intervento può indebolire in modo sostanziale gli esiti delle valutazioni stesse.

Per contro, 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, come evidenziato ancora da Cullino e Fa-

<sup>3</sup> Vedi ad esempio il cap.1 del rapporto 2009 di Italiadecide, nel quale tale gap è descritto sulla sola base di pareri esperti non neutrali, ovvero di indici assai generici, privi di solidi legami legame con considerazioni di ordine tecnico- economico circa l'effettiva funzionalità del sistema.

<sup>4</sup> Come argomentato in: A.Debernardi; "Le prospettive di saturazione dei valichi alpini"; *La voce.info*, 2007.



brizi, 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 ed in parte anche positivo, includendo nei processi decisionali relativi alle opere gli attori locali, o comunque controinteressati ad esse<sup>5</sup>. Atteso che:

- a) ogni confronto tecnico-politico avvenga entro un quadro procedurale definito, atto a delineare preliminarmente l'oggetto della decisione da prendere ed i poteri di ciascuna parte; evitando forme dirigistiche (ad esempio mutate dalla Legge Obiettivo);
- b) sia chiarito il principio secondo il quale gli Enti Locali interessati hanno il diritto/dovere istituzionale di rendersi disponibili al confronto (spesso da essi stessi richiesto), senza che sia possibile subordinare la loro partecipazione a condizioni preventive circa l'accettazione dell'opera;
- c) gli enti di livello superiore forniscano adeguate garanzie contro le logiche di "doppio binario" secondo le quali, a negoziazione in atto, il processo decisionale si sviluppa su più tavoli con- temporaneamente, in modo da mutare dall'esterno le condizioni del confronto in ciascuno di essi;
- d) gli obiettivi ed i criteri di valutazione degli interventi siano definiti su una base condivisa;
- e) la definizione delle opzioni di intervento, preliminare alle valutazioni, sia sufficientemente permeabile da garantire un certo livello di contendibilità alle soluzioni proposte dai promotori dell'opera, o comunque dalle istanze decisionali di livello nazionale;
- f) l'identificazione degli *standard* progettuali avvenga all'interno di una cornice programmatica di livello generale, senza demandarla a soggetti promotori od agenzie tecniche (come ad esempio RFI) oggettivamente interessate a sostenere *standard* elevati, senza responsabilizzazione adeguata relativamente ai corrispondenti costi<sup>6</sup> (si tratta di una problematica della quale potrebbe essere investita la nascente *authority*);
- g) nel caso di *megaprojects*, da realizzarsi per lotti funzionali soggetti a fasaggio, lo sviluppo delle proiezioni di traffico comprenda anche la definizione di adeguati meccanismi di monitoraggio ex post, tali da condizionare l'avvio dei successivi lotti; il che andrebbe a sostegno della credibilità delle proiezioni di traffico stesse, così come della responsabilizzazione dei proponenti rispetto agli esiti finali dell'intervento<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Vedi: Avanzi, Consorzio METIS, TRT Trasporti e Territorio; Libro bianco su conflitti territoriali ed infrastrutture di trasporto; 2009

<sup>6</sup> Ancora recentemente, in sede di Osservatorio, i tecnici RFI/Italferr hanno ribadito che, a loro parere, gli standard adottati per la rete AV/AC sono i più elevati al mondo. Comunque stiano le cose, la scelta di tali standard si è accompagnata non soltanto a costi unitari di realizzazione delle opere assai superiori a quelli riscontrati negli altri paesi europei, ma anche a rigidità di esercizio che tendono a ridurre la funzionalità stessa dei singoli interventi in un contesto di coerenza con la rete esistente: fatto, questo, ben evidenziato dall'impossibilità di istradare, sulla linea AV/AC Torino- Milano, lo stesso TGV francese. Tale circostanza, oltre a determinare un mancato ritorno per il notevole investimento operato sulla nuova linea, presenta forse profili di carattere monopolistico, che andrebbero sempre attentamente valutati da soggetti indipendenti, deputati alla definizione degli standard progettuali stessi.

<sup>7</sup> Questa soluzione, proposta come noto dagli enti locali valsusini, ma non adeguatamente presa in considerazione dai decisori nazionali, è analizzata sotto un profilo più teorico in: A. Debernardi, R. Grimaldi, P. Beria; Cost-benefit analysis to assess modular investment: the case of the New Turin-Lyon Railway; workshop Contemporary Issue in CBA in the transport sector, Stockholm, march 2011.

### 3 Fase di progettazione

La fase di progettazione, spesso inevitabilmente intrecciata alla precedente, se ne distingue per il molto maggior rilievo attribuito alle componenti tecniche. Ciò tende ad indurre anche consistenti rigidità d'ordine processuale, specie laddove, come frequentemente accade in Italia, anche le prime fasi progettuali siano assegnate al promotore, o comunque ad un soggetto preventivamente costituito con il solo compito di realizzare l'intervento, e dunque oggettivamente preorientato a favore di una fattibilità dell'opera, che invece deve ancora essere dimostrata in rapporto alla definizione dei suoi costi di intervento.

Nel contempo, ogni negoziazione riguardante le compensazioni, condotta tra due soggetti egualmente poco responsabilizzati relativamente ai costi, quali il promotore e le comunità locali, può facilmente scivolare verso rilevanti distorsioni (logiche di *free-riding*), che alterano l'equilibrio di fattibilità economica, e talora anche ambientale, dell'opera stessa.

Pertanto, appare a mio avviso essenziale che:

- a) le prime fasi del processo progettuale (studio di fattibilità, progettazione preliminare) siano svolte da soggetti istituzionali non direttamente interessati alla realizzazione dei singoli interventi, e dunque in condizione di valutare un insieme ampio di alternative (ivi inclusa l'opzione zero) da sottoporre alle necessarie verifiche di fattibilità, in modo tale che la decisione si sviluppi "attraverso" il confronto locale, e non precedentemente ad esso;
- b) in questa sede sia possibile dirimere gli aspetti tecnici controversi, facendo riferimento a garanti terzi;
- c) tale fase definisca in modo sufficientemente chiaro ed univoco gli aspetti prestazionali dell'intervento (ad esempio in termini di standard progettuali e di funzioni da assicurare, ma anche di impatti da mitigare) ed i vincoli di costo cui esso deve sottostare nelle fasi successive fasi progettuali e realizzative;
- d) le opere compensative siano soggette anch'esse ad un vincolo di costo definito sulla base della preventiva valutazione dei benefici, condotta a livello programmatico generale, e svolgano una funzione effettivamente funzionale alla riduzione/mitigazione degli impatti e/o al corretto inserimento territoriale dell'opera;
- e) soltanto dopo aver verificato a questo livello l'effettiva fattibilità tecnico-economica ed ambientale del progetto, venga costituito il soggetto incaricato di seguire le successive fasi progettuali, nonché eventualmente di finanziare e realizzare l'opera,
- f) tale soggetto venga adeguatamente responsabilizzato circa la buona riuscita della progettazione, ed eventualmente del successivo esercizio dell'opera.

### 4 Fase di realizzazione

La fase realizzativa appare particolarmente delicata sotto il profilo dei danni e dei disagi sostenuti dalle comunità locali, in quanto tende solitamente a caratterizzarsi per una notevole dissimmetria di posizioni: in presenza di situazioni problematiche, o comunque imprevedute, ogni intervento di tutela, definito dagli organi competenti, può tradursi in un incremento della durata dei lavori e dunque in un procrastinarsi dei danni e dei disagi locali.

A tale proposito, appare importante sviluppare riflessioni articolate circa la questione delle **garanzie** da prestare nei confronti dei territori interessati al progetto: è appena il caso di osservare che, per opere di minore entità appaltate in modo diretto dagli Enti Locali, la vigente normativa prevede già la presenza di garanzie fidejussorie relative al buon esito degli interventi; che vengono invece a mancare nei casi in cui l'appalto sia gestito da un soggetto terzo (ad esempio un promotore infrastrutturale), il quale, pur godendo di garanzie analoghe, se non superiori, nei confronti delle imprese di costru-

zione, non è tenuto a rispondere in misura altrettanto stringente alle istituzioni locali.

A tal fine, è possibile ipotizzare che:

- a) il monitoraggio dei lavori venga affidato a soggetti istituzionali indipendenti e dotati di effettivi poteri di intervento;
- b) le modalità di costituzione e/o affidamento della realizzazione delle opere, a singoli soggetti concessionari, si accompagni alla definizione di precise garanzie, anche finanziarie, a tutela dei territori coinvolti;
- c) venga istituito 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 (secondo l'esempio già analizzato dall'Osservatorio nel caso della NTFA elvetica).

## 5 Fase di esercizio

In un contesto decisionale nel quale le singole scelte si formano "attraverso" le singole fasi del processo, è importante che venga garantito il **costante monitoraggio dei risultati effettivamente conseguiti a seguito della realizzazione dei singoli interventi**.<sup>2</sup>

Per quanto possa costituire una attività complessa e soggetta a margini di interpretazione non del tutto comprimibili, il monitoraggio rappresenta un fattore essenziale di apprendimento collettivo, a supporto innanzi tutto delle logiche di programmazione generale. E' evidente infatti la necessità di responsabilizzare tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella realizzazione dell'opera ad 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.

Anche in questi casi, è importante che i soggetti promotori delle opere partecipino in misura effettiva al rischio traffico.

Tale circostanza acquista valore ancora maggiore nel caso di grandi opere realizzate per lotti funzionali, secondo logiche di fasatura condizionata all'effettivo andamento dei traffici: il monitoraggio degli esiti ottenuti dalla realizzazione di un lotto funzionale si traduce allora in un elemento interno al processo decisionale relativo alla realizzazione dei lotti funzionali successivi.

Una pratica consolidata di monitoraggio consente anche di stabilire, come evidenziato da *Flyvbjerg*, i livelli di credibilità delle attese che circondano i *megaprojects*: basti ricordare che, ancora nel 2006, il completamento della linea AV/AC Torino-Milano era presentato come evento capace di sostenere una rapida ripresa economica del capoluogo torinese – fatto questo in marcata contraddizione con l'andamento economico degli anni successivi.



**Contributo di F. Minucci,  
rappresentante dei comuni  
"Adduzione Ovest"**



## Arch. Fabio Minucci – Commenti alla traccia di inquadramento per la discussione dell'Osservatorio

*I commenti si riferiscono alle fasi individuate nel documento introduttivo di M. Virano proposto come traccia di inquadramento alla discussione.*

### Fase di programmazione strategica

Per massimizzare l'attendibilità delle valutazioni occorre garantire, lungo tutto l'iter progettuale, un'adeguata integrazione dell'Analisi Costi Benefici con le valutazioni ambientali nelle decisioni strategiche in quanto prerequisito fondamentale per promuovere lo sviluppo sostenibile.

Con riferimento alla valutazione di impatto, inoltre, le grandi opere ricadono in un ambito normativo che si colloca in posizione intermedia tra due diverse procedure: la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), applicata a progetti, e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), applicata invece a piani e programmi. Partendo da questo presupposto occorre, fin dall'inizio del processo, individuare un'adeguata strategia di integrazione degli interventi sia con riferimento ai disposti legislativi e normativi, sia per quanto attiene competenze e ricadute ambientali, in quanto interessano in modo trasversale diverse realtà nazionali e internazionali.

Per tale motivo è opportuno che l'azione si incentri sul principio di sussidiarietà secondo il quale il governo centrale deve assolvere ad un ruolo complesso e decisivo quale ente che presiede ai rapporti con gli stati confinanti, alla regolamentazione, programmazione e indirizzo, per garantire un efficiente processo di governance nella fase progettuale, facendosi carico (soprattutto nella fase iniziale) di due funzioni strategiche:

- definire criteri per l'individuazione degli ambiti locali entro i quali sviluppare processi di *governance* da individuare con metodi diversificati in ragione dei caratteri strutturali del territorio interessato, delle azioni in progetto e dei loro prevedibili effetti;
- operare come diffusore dell'informazione, utilizzando tutti gli strumenti che sono in grado di accrescere, in tutti i soggetti, la conoscenza del territorio interessato e del contesto.

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

- la partecipazione e la condivisione delle scelte, finalizzata alla responsabilizzazione di tutti i soggetti pubblici coinvolti nel processo decisionale;
- la comunicazione, finalizzata alla formazione e all'orientamento del consenso, rispetto al complesso delle problematiche affrontate;
- 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, ad 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.

### Fase di individuazione dell'infrastruttura

Il riconoscimento della irriducibile 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 fondi 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 dall'etica dell'editto, del divieto e del vincolo a quella del confronto esplicito, dell'intesa, della corresponsabilizzazione tra i diversi soggetti a vario titolo coinvolti.

In questo contesto occorre sottolineare che i grandi progetti infrastrutturali, pur rispondendo a logiche settoriali e interessi sovralocali possono diventare risorse per lo sviluppo a scala locale<sup>1</sup> se inseriti in un processo decisionale in cui intervengano soggetti appartenenti a più livelli della gerarchia territoriale, da quello strettamente locale fino all'UE, uscendo da una logica puramente trasportistico - funzionale e considerando la grande infrastruttura in progetto come opera territoriale da gestire privilegiando logiche di concertazione interistituzionale degli interventi e, in generale, di *governance*.

### Fase della progettazione

Si impone uno stile di governo del progetto palese e trasparente fondato su regole chiare e certe, volte ad individuare quelle soluzioni che possano soddisfare, nella misura massima possibile, tutte le parti in causa con vantaggi reciproci, senza infrangere le regole e violare diritti stabiliti. Presupposti che hanno spinto l'Osservatorio ad una profonda rivisitazione del processo progettuale che trova i suoi punti di riferimento in un insieme di esigenze:

- trasformazione del progetto da insieme di obblighi e divieti per i soggetti di livello inferiore a momento di confronto aperto tra i diversi soggetti interessati per garantire la soluzione negoziale dei conflitti;
- adozione di azioni atte a garantire la massima circolazione delle informazioni relative all'evoluzione della situazione del territorio ed ai processi di trasformazione in corso o previsti;
- adozione di procedure esplicite di valutazione, atte a mettere in luce le poste in gioco e a rendere confrontabili gli esiti attesi dalle rispettive scelte.

Il coinvolgimento e la partecipazione dei vari portatori di interesse nella definizione di politiche, programmi, soluzioni appropriate e possibilmente condivise su problematiche ambientali, sociali ed economiche costituiscono il necessario presupposto per favorire consapevolezza, dialogo, approfondimento, apprendimento, corresponsabilità e coinvolgimento nei processi decisionali sul territorio.

### Fase della realizzazione

Se il lavoro tra i componenti (tecnici) dell'Osservatorio si è sviluppato, nel tempo, in coerenza con i principi messi in evidenza occorre sottolineare due significativi limiti (politici) con i quali ha dovuto misurarsi: una governance non correttamente praticata nella IV fase dei lavori ed un'informazione non all'altezza delle esigenze.

Con riferimento alla governance va messo in evidenza che fino alla III fase di lavoro tutti i soggetti hanno attivamente contribuito ai lavori, dai Ministeri coinvolti che hanno sempre partecipato alle diverse sedute dell'Osservatorio, ai comuni i cui sindaci venivano convocati mensilmente per un confronto, a livello politico, sull'avanzamento dei lavori con i vari soggetti coinvolti. Nella IV fase i Ministeri sono stati scarsamente presenti ed i Comuni sono stati raramente convocati. Due fattori che hanno limitato e condizionato significativamente la governance del progetto. Un altro limite rilevante è l'indisponibilità dei soggetti incaricati del progetto a renderne conto ai comuni direttamente coinvolti dal passaggio della linea ferroviaria.

Con riferimento all'informazione va rilevata, per uno scarso impegno degli enti responsabili, una scarsa utilizzazione dei vari mezzi disponibili (da internet alla stam-

<sup>1</sup> Vedi in merito, nell'esperienza della Torino - Lione, il "Piano strategico per il territorio interessato dalla direttrice ferroviaria Torino - Lione" della Provincia di Torino e quanto alla LR n. 4/2011 "Promozione di interventi a favore dei territori interessati dalla realizzazione di grandi infrastrutture. Cantieri - Sviluppo - Territorio".

pa, all'informazione diretta) creando le condizioni per una 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.



QUADERNI

**Osservatorio**  
collegamento ferroviario Torino-Lione

**Contributo  
di F. Pasquali, staff del Presidente  
dell'Osservatorio**



# L'esperienza dell'Osservatorio Tecnico nel progetto della Nuova Linea Torino Lione come contributo al dibattito sulla realizzazione di infrastrutture in Italia

*Elementi in risposta alla lettera del Ministro*

F. Pasquali

## 1. Introduzione

L'esperienza dell'Osservatorio ("Oss") nasce circa sei anni fa, alla fine del 2005, e archivia un periodo già abbastanza consistente di attività operativa, compreso all'incirca nei cinque anni che intercorrono tra l'inizio del 2007 (avvio delle riunioni dell'Oss) e la fase attuale, tuttora in corso ad inizio 2012. Nello stesso periodo in cui l'Oss percorreva la sua originale strada – originale nel senso di unicità di un'esperienza nel panorama degli istituti e degli strumenti connessi alla realizzazione di infrastrutture – quattro successivi governi assegnavano alle infrastrutture un ruolo centrale rispetto al quadro programmatico e alle politiche proposte. Sempre nello stesso periodo, il trend di realizzazione di nuove infrastrutture, ma anche di manutenzione ordinaria e straordinaria di quelle esistenti, faceva registrare in Italia un rallentamento rispetto a fasi precedenti e l'accumulo o la conferma di un ritardo rispetto ad economie comparabili per contesto territoriale e livello di sviluppo del sistema economico e produttivo. In sintesi, una riflessione sugli aspetti più importanti e potenzialmente interessanti dell'Oss in termini di esportabilità ad altri contesti o addirittura di generabilità, non può essere disgiunta dall'ampio dibattito che si è sviluppato in Italia in questi ultimi anni proprio sul tema delle infrastrutture: quali realizzare e perchè, come valutare i loro effetti attesi, come superare alcuni dei principali ostacoli alla loro realizzazione, come evitare o eliminare alcune criticità ricorrenti in termini di costi, tempi, effetti, condivisione, monitoraggio e controllo. E' come se negli ultimi anni molti di quegli aspetti, che pure erano evidenti o erano stati individuati con chiarezza da vari contributi anche in tempi precedenti, siano diventati evidenti e condivisi da una platea di operatori molto ampia; insieme alla chiarezza dei problemi è nata la consapevolezza della necessità di individuare soluzioni, proposte, strumenti per uscire da un *impasse* che sta caratterizzando il nostro Paese in modo endemico, con conseguenze negative sia per le prospettive di crescita che per l'equilibrio generale del sistema.

Questa premessa è necessaria in quanto i tempi sarebbero maturi, specie a partire dagli ultimi due anni, in cui fattori di crisi e risposte dei governi hanno accelerato il dibattito su un tema così importante insieme a numerose modifiche legislative nel settore. Anche il materiale che si è reso via via disponibile rende oggi possibile una sintesi dei principali elementi emersi, molti dei quali rappresentano quasi un *consensus*, un'area di accordo quasi totale tra i vari *stakeholder*; sebbene questa operazione sarebbe possibile, non è questo l'oggetto del mandato assegnato all'Oss nella lettera del Ministro delle Infrastrutture. Pur tenendo presente lo stato del dibattito in corso e gli importanti contributi che anche di recente sono emersi all'evidenza, lo scopo della presente nota è più limitato e si collega all'intento di rispondere alle seguenti tre domande:

- 1 quale ruolo ha avuto o potrebbe avere l'Oss e quali strumenti sono stati o potrebbero essere utilizzati nelle diverse fasi del progetto della NLTL (Nuova Linea Torino Lione), adottando la tradizionale ripartizione del progetto in tre fasi, quella pre-progettuale (ovvero di prima identificazione e di valutazione preliminare), quella progettuale (nelle fasi canoniche di preliminare, definitiva ed esecutiva) e quella esecutiva (di realizzazione);
- 2 quali tra gli strumenti "originali" che l'Oss ha utilizzato o si propone di utilizzare hanno evidenziato una relativa efficacia rispetto agli obiettivi posti, comprendendo

con tale dizione sia quelli esistenti ma usati in modo particolare, che quelli identificati, oppure adattati, oppure infine importati, cui si può ascrivere una qualche originalità nel panorama nazionale;

- 3 quali tra gli strumenti di cui al punto precedente presentano un grado di efficacia e di validità tali da raccomandarne in prima approssimazione l'adozione anche per altri progetti o contesti diversi.

## 2. Il ruolo dell'Osservatorio nello sviluppo della NLTL

Come è noto, con riferimento al lato italiano dell'opera, la NLTL ha visto una lunga fase pre-progettuale compresa all'incirca tra il 1991 ed il 2001, una fase progettuale e di attività prossime all'avvio della realizzazione di alcune opere preliminari, interrotta alla fine del 2005, quando una prima parte dei lavori era giunta alla fase realizzativa (il tunnel geognostico di Venaus) ed era stato redatto il progetto preliminare dell'intera opera (2001-2005) ed una nuova fase progettuale iniziata nel 2006 e tuttora in corso. In fase preprogettuale e progettuale pre-2005 l'Oss non ha evidentemente svolto alcun ruolo; al contrario, uno dei motivi della sua costituzione risiede proprio in numerose criticità emerse in quelle fasi. È tuttavia riflettendo su quanto avvenuto per questo progetto nella fase iniziale, che l'Oss ha impostato la sua attività di supporto nella fase che ha preceduto l'avvio della progettazione preliminare sull'intero tracciato e che copre il periodo 2007-2008. Una volta che con decisione governativa (Tavolo Istituzionale del 26 giugno 2007) è stata abbandonata l'ipotesi di tracciato originale in sinistra Dora, il progetto è ripartito con una nuova fase pre-progettuale nella quale l'Oss ha svolto un ruolo di cui si sintetizzano nel seguito i contenuti.

### 2.1 Fase pre-progettuale

Come è noto, l'Oss ha iniziato la sua attività operativa con un'agenda di quattro argomenti, concordata con la Conferenza dei Sindaci dei territori interessati al tracciato svoltasi a fine 2006. I quattro argomenti (capacità della linea esistente, previsioni di domanda di traffico merci sull'arco alpino nel medio e lungo periodo e capacità dei valichi di sostenerla, nodo ferroviario di Torino, possibili alternative di tracciato) sono tutti riconducibili a tematiche che si presentano in una fase di tipo preliminare, quando si valuta se realizzare o meno un progetto e, nell'ipotesi di massima – ancora da sottoporre a verifiche di vario tipo - che lo si intenda realizzare, quali sono gli aspetti di base del problema (domanda e offerta attuale e potenziale nel corridoio e nella modalità di trasporto individuati). L'Oss ha svolto nei suoi primi mesi un'attività istruttoria sui primi tre tra i quattro semi assegnati, riportando al Tavolo Istituzionale del luglio 2007 i risultati definitivi dell'analisi di offerta e domanda e le prime indicazioni sul Nodo di Torino. Lo strumento utilizzato dall'Oss è stato duplice: l'insieme di sedute di Oss e la pubblicazione di Quaderni tematici al termine della disamina di ciascun macro-tema. Le sedute di Oss si sono basate a loro volta su una molteplicità di strumenti: audizioni di tecnici espressi dai promotori (LTF, RFI) o dai territori rappresentati ed audizioni di esponenti "terzi" (ovvero non espressi dai promotori o dai territori o dalle istituzioni rappresentati in Oss) di riconosciuta autorevolezza; presentazione di documenti da parte di membri dell'Oss; discussioni verbalizzate sugli aspetti presentati o discussi; lavori specifici richiesti dall'Oss e svolti da soggetti sulla cui attendibilità era stato raggiunto un unanime accordo.

Vi sono state alcune regole implicite alla base di questo processo di analisi e discussione: a) per nessun argomento sono state date per acquisite conoscenze o posizioni e l'Oss è stata l'unica sede nella quale si sono svolte le attività istruttorie per raggiungere conclusioni; b) tutto il materiale presentato è stato sempre disponibile a tutti i membri dell'Oss; c) la redazione dei testi nei quali sono raccolte risultanze delle analisi e le conclusioni sono stati licenziati con l'accordo di tutti, fermo restando che ove

non sono state raggiunte conclusioni unanimi le posizioni divergenti sono state rese esplicite con la massima analiticità.

In sintesi, l'Oss nella fase pre-progettuale ha svolto un'attività istruttoria degli aspetti chiave nella definizione del progetto. Molti di quegli aspetti erano stati oggetto di analisi sia da parte dei promotori del progetto che dei suoi oppositori, ma erano mancati fino ad allora due elementi fondamentali che invece hanno caratterizzato l'apporto di tutti i membri dell'Oss: a) il reciproco riconoscimento (sia tra interlocutori che tra contenuti da questi espressi), il dialogo e il confronto tra le diverse posizioni; b) un controllo, esercitato in questo caso da un gruppo di pari coordinati da un Presidente, sulla qualità degli elaborati e sull'autorevolezza, quindi in definitiva sull'attendibilità delle analisi e sulla condivisibilità dei risultati raggiunti. In sostanza, l'esperienza ha insegnato che in mancanza di una legittimazione reciproca tra interlocutori ed una conduzione *super partes* del dibattito (nel senso di un'attività di garanzia delle diverse posizioni oggetto di discussione), il dialogo non viene attivato, i contenuti non vengono scambiati, molti attori non hanno la possibilità di far ascoltare le proprie posizioni o i risultati delle proprie analisi alternative, nessuno valuta la qualità delle elaborazioni di parte proposte (comprese quelle dei promotori).

Come è noto, i Quaderni dell'Osservatorio hanno poi reso pubbliche conclusioni che in misura non trascurabile davano voce ad alcune posizioni degli oppositori del progetto (sia sulla capacità della linea ferroviaria esistente che sulla costruzione di uno scenario di previsione di traffico alternativa rispetto a quella dei promotori); al tempo stesso, tuttavia, hanno portato alcuni tra gli oppositori del progetto che sedevano in Oss a convenire su previsioni del traffico sul corridoio e sul valico in progetto inferiori di quelle elaborate dai promotori, ma comunque molto consistenti (si fa riferimento agli scenari di previsioni di traffico fortemente pessimistici denominati OT1 e OT2, predisposti su esplicita richiesta di un rappresentante in Oss della Bassa val di Susa, dichiaratamente contrario al progetto, e da questi ritenuti condivisibili proprio in quanto basati su previsioni ritenute più realistiche di quelle adottate dai promotori).

Molti degli aspetti discussi in Oss nella sua prima fase costituiscono la base della valutazione di un qualsiasi progetto delle caratteristiche e dimensioni della NLTL. Quello che vale la pena di sottolineare è che le analisi propedeutiche alla decisione in ordine ad un progetto, di qualunque tipo esse siano e qualunque campo riguardino, devono rispondere ad alcuni irrinunciabili requisiti: autorevolezza (chi le fa deve essere qualificato e le qualifiche devono essere tali da essere riconosciute da tutti), analiticità (i risultati devono discendere da processi chiari e chiaramente descritti, seppure ad un pubblico selezionato in ragione degli strumenti a disposizione), verificabilità (in linea generale un qualsiasi soggetto, purché provvisto delle professionalità adeguate, dovrebbe essere in grado ricostruire i processi utilizzati, quanto meno per ricavare un ordine di grandezza), trasparenza (i risultati devono essere resi disponibili con tempestività ai diversi attori in vario modo coinvolti nella realizzazione dell'opera). Si può riflettere – e questo è un tema sul quale si tornerà nel prosieguo della nota – se il reciproco riconoscimento tra attori diversi, l'elaborazione di analisi, il loro confronto e lo sforzo di pervenire a sintesi e risultanze condivise (con evidenza degli argomenti nei quali non si sia raggiunta la condivisione unanime) si debba svolgere in una sede deputata esplicitamente al dialogo e in presenza di un coordinatore-mediatore, come è stato il caso dell'Oss; oppure se, al contrario, non si debba organizzare questo processo mediante una raccolta di contributi con un lavoro di sintesi svolto senza dibattito, sotto il coordinamento di un soggetto a tutti gli effetti "terzo". Pur lasciando per il momento aperti gli interrogativi sopra tracciati, sembra del tutto evidente che in seno all'Oss si è svolto un lavoro essenziale di scambio di conoscenze e valutazioni che non era stato sviluppato in modo soddisfacente nelle precedenti fasi del progetto, un lavoro che deve essere alla base della fase pre-progettuale per tutti i progetti infrastrutturali; questo si ritiene sia ormai acquisito, sebbene sia tutt'altro che definito come questo si debba svolgere, tra diverse opzioni disponibili.



La conclusione della fase pre-progettuale per l'Oss coincide con la redazione congiunta del documento "Punti di accordo per la progettazione della nuova linea e per le nuove politiche di trasporto per il territorio" noto come **"Accordo di Pracatinat"** (dal nome della località nella quale si svolsero il 27 e 28 giugno 2008 le riunioni dell'Oss le cui conclusioni furono sintetizzate in quel documento). Sebbene gli oppositori del progetto NLTL neghino che tale documento rappresenti un accordo di tutti i componenti dell'Oss (compresi i rappresentanti della Bassa Val di Susa) in quanto il documento non fu sottoscritto dai componenti dell'Oss e non fu ratificato dalle Amministrazioni che esprimevano la rappresentanza all'Oss, il dato di fatto è che agli incontri parteciparono attivamente tutti i membri dell'organismo rappresentativo (compreso lo scrivente, che seguì tutte le attività svolte in prima persona), che il testo elaborato fu rivisto e in parte riscritto con il contributo di tutti (in particolare dai rappresentanti dei territori che si opponevano a vari aspetti del progetto o al progetto nella sua totalità), che l'accordo fu presentato in una riunione tenuta il 28 giugno 2008 presso la Prefettura di Torino, alla presenza del Ministro delle Infrastrutture e della quasi totalità dei sindaci dei territori interessati senza che alcuno facesse sentire una voce di presa di distanza dal documento. La sostanza dell'accordo è che viene raggiunto un accordo sulla necessità di procedere alla progettazione preliminare con sviluppo in destra Dora della parte dell'opera in territorio italiano, dal tunnel di base al collegamento con la linea Torino-Milano; a fronte di tale decisione, sono individuate le linee di politica di trasporti da attivare nell'immediato (sette indicazioni per il trasporto merci e quattro per il trasporto passeggeri), viene confermata la necessità di una regia unitaria per l'intera attività di progettazione e di interfaccia tra territori e promotori, viene presa la decisione di procedere alla progettazione dell'intero progetto (compreso il tunnel di base) e non di tratte funzionali via via individuate (posizione quest'ultima sostenuta dai rappresentanti della Bassa Val di Susa), viene individuato l'elenco delle soluzioni infrastrutturali inquadrare nella politica comunitaria, nazionale e regionale dei corri di intermodali e rese necessarie dal nuovo quadro di realizzazione della NLTL.

## 2.2 Fase progettuale

Nel periodo intercorso tra il giugno 2008, con la sottoscrizione dell'Accordo di Pracatinat, e gennaio 2009, l'Oss ha elaborato le cosiddette **"Specifiche progettuali"**. L'obiettivo delle Specifiche progettuali è stato quello di fornire le linee guida per "progettare la progettazione", ovvero "orientare e coordinare unitariamente il progetto dell'intera tratta in territorio italiano della NLTL, tenendo conto della complessa situazione del complesso socio-territoriale di riferimento". Nel corso di quella che è stata denominata seconda fase dell'Oss, sono state analizzate le aree (sia sotto il profilo tematico che territoriale) sensibili del progetto nonché definito il piano dei sondaggi.

Nel febbraio 2010 sono stati poi condivisi e resi noti gli **"Indirizzi operativi per la progettazione preliminare della NLTL"**, i cui elementi sono entrati a far parte della documentazione di gara per la scelta del progettista da parte del promotore LTF. In sostanza, nella fase progettuale – il progetto preliminare è stato redatto tra marzo e giugno 2010 e quello definitivo, che segue le approvazioni di legge che nel frattempo sono state conseguite sul preliminare, è partito a gennaio 2012 con la prospettiva di completamento a gennaio 2013 – l'Oss ha svolto il ruolo di *governance* del progetto nei suoi vari sviluppi, ossia di supervisione delle attività, interfaccia con gli attori coinvolti e garanzia degli interessi degli *stakeholder*.

Come è stata concretamente svolta questa attività di *governance* e cosa si intende per "progettare la progettazione"? In pratica, nel primo documento delle Specifiche progettuali è stato chiarito che il progetto dell'opera non poteva prescindere da una visione unitaria delle diverse componenti (infrastrutturali, gestionali, trasportistiche e territoriali, le stesse che erano state poste alla base del documento di Pracatinat) e che pertanto i promotori erano tenuti a predisporre entro tre mesi, in collaborazione

con lo stesso Oss, “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 – il **“Dossier guida”** - da assumere alla base dell'avvio della progettazione preliminare e dello studio ambientale preliminare”.

Gli elementi sui quali costituire il Dossier guida erano chiariti nelle Specifiche, dando conto dello stato delle analisi fino a quel momento condivise all'interno dell'Oss; sulla base del Dossier guida – una volta che questo è stato formalizzato - l'Oss ha poi formulato “le proprie considerazioni e conseguenti indicazioni che assunte come input per lo sviluppo della progettazione”. Nel medesimo documento veniva disposta la creazione di un Comitato di Coordinamento tra i promotori LTF e RFI allo scopo di assicurare unitarietà nelle varie attività di progettazione, veniva prefigurata un'analisi orientata al fasaggio nella realizzazione di diverse componenti dell'opera, veniva inquadrato il tema del modello di esercizio dell'opera una volta realizzata (e quindi focalizzato il tema della funzionalità dell'opera già in fase di progetto preliminare) e veniva chiesto ai promotori di fornire informazioni su criteri ed indicatori che gli stessi promotori avrebbero stati utilizzati per le analisi costi benefici, fermo restando che tali criteri e quindi i risultati che si sarebbero ottenuti dalla loro applicazione erano soggetti a validazione da parte dell'Oss.

La *governance* è stata svolta dall'Oss con l'utilizzo di tre strumenti:

- a) 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 (o che nel caso della NLTL avrebbero in ogni caso dovuto ricevere adeguata attenzione per espressa decisione dell'Oss, quindi del gruppo degli *stakeholder*)
- b) l'accesso per i territori presenti in Oss, per il tramite dei loro rappresentanti, ad un luogo permanente di rappresentazione di problematiche, esigenze, criticità, e di potenziale soluzione (e/o approfondimento mirato da parte dei progettisti) di quanto portate all'attenzione
- c) la richiesta di trasparenza, la discussione e, in ultima analisi, il controllo, sulle metodiche utilizzate dai promotori per la redazione della valutazione di impatto ambientale (con connesso approfondimento dell'analisi multicriteria da utilizzare per le valutazioni delle alternative) e dell'analisi costi benefici

La gran parte di queste attività ha occupato l'Oss nella fase di accompagnamento della redazione del progetto preliminare, mentre l'attività di verifica e controllo dell'analisi costi benefici (ACB) è stata trattata nel corso della fase in cui il progetto preliminare era già stato approvato e licenziato dall'Oss, ma attraversava le procedura di approvazione da parte degli organi competenti (Provincia di Torino, Regione Piemonte, ministeri competenti, commissione VIA, CIPE).

Cercando di valutare in termini concreti per quali aspetti i prodotti finali – il progetto preliminare e le valutazioni a questo connesse, le analisi ambientali e le valutazioni di ACB – differiscano per la NLTL da progetti simili o comparabili, gli elementi che emergono possono essere sintetizzati come segue:

- a) il cosiddetto “Dossier guida” (cfr. sopra) rappresenta una novità, in quanto comprende in forma compatta l'analisi dello stato dell'ambiente pre-opera, i principali elementi del progetto con relative criticità, gli orientamenti e le richieste/vincoli delle comunità interessate; la novità è costituita dall'analisi puntuale delle esigenze espresse dai territori e dal primo confronto tra posizioni dei promotori e posizioni dei rappresentanti dei territori
- b) l'insieme di sotto-progetti relativi a componenti, sistemazioni, soluzioni *a latere* (relativi ad esempio ad utilizzo di terreni per cantieri, sistemazioni ambientali, realizzazione di parcheggi di scambio a sostegno del sistema della mobilità, ecc.) messi in evidenza, discussi e alla fine inclusi nella progettazione nel quadro della “territorializzazione del progetto”, che da aspirazione degli *stakeholder* diviene concreta individuazione di politiche, progetti o impegni di vari attori, invece di prendere la

controversa (ed eventualmente successiva) strada delle compensazioni; in pratica, gli elementi di interesse dei territori, se ritenuti condivisibili, vengono integrati nel progetto già in fase di progettazione dell'opera

- c) in un contesto di dialogo permanente tra promotori e rappresentanti dei territori, il tema dei cantieri ha assunto un rilievo del tutto nuovo, sia perché sono stati forniti dettagli decisamente superiori all'abituale livello di informazione con il quale i promotori trattano questo tema, sia perché per esplicita volontà dell'Oss il cantiere è stato visto sia come luogo nel quale si concentrano effetti negativi per i territori che devono essere evidenziati senza reticenze e potenzialmente mitigati già in fase progettuale, ma anche come tema che può rappresentare un importante volano di opportunità economiche per il sistema locale (tema questo sul quale si tornerà tra breve, inquadrato nell'ambito della *Démarche Grand Chantier*)
- d) grazie allo specifico ruolo ritagliatosi dall'Oss nella verifica e nel controllo degli strumenti di valutazione degli effetti del progetto utilizzati dai promotori (VIA ed ACB), questa componente del progetto preliminare, ulteriormente valorizzata dagli approfondimenti sull'ACB posti in essere anche successivamente all'approvazione del preliminare e con riferimento alla tratta nazionale, è risultata arricchita rispetto allo standard, in particolare per due approfondimenti di valenza locale: il primo è lo studio di impatto a livello territoriale provinciale e dei comuni interessati dai cantieri (con quantificazione e motenizzazione degli effetti positivi e negativi) e il secondo è la costruzione della matrice effetti-attori (la matrice "stakeholders-effects", o più comunemente "winners-loosers", introdotta nel manuale di valutazione di progetti ferroviario Railpag, redatto nel 2007 dalla BEI-EIB con il supporto della DG-TREN).

### 2.3 Fase di realizzazione

Come è noto, il progetto della NLTL è formato da diverse componenti (una tratta internazionale comune, composta dal tunnel di base e da due sezioni ricadenti in ciascuno dei due Paesi e due tratte nazionali in ciascuno dei due paesi, per un totale di circa 125 km). Sebbene il tunnel di base e la restante parte della tratta internazionale siano attualmente nella fase di progettazione definitiva, una componente dei lavori si trova in fase di realizzazione, avendo già completato l'iter progettuale ed approvativo: il tunnel geognostico della Maddalena. Si tratta dell'unico tunnel di questo tipo in territorio italiano (rispetto ai tre in territorio francese), avente come gli altri la duplice funzione di strumento per acquisire maggiori conoscenze sul massiccio oggetto del traforo per la realizzazione del tunnel di base e, dopo il completamento dell'opera, di via di fuga dal tunnel di base e quindi di tunnel di sicurezza in caso di emergenza. Accanto alle attività descritte relative alle fasi pre-progettuali e progettuali, l'Oss si è trovato quindi a gestire tematiche connesse alla fase realizzativa, sebbene circoscritte ad un singolo cantiere, di dimensioni ovviamente più contenute rispetto a quelli previsti per le restanti componenti del progetto.

L'attività fin qui svolta dall'Oss – ricordando che allo stato attuale il cantiere è stato aperto e sono in corso le opere preparatorie alla sua piena operatività - si riassume ancora una volta nel concetto di "territorializzazione", ovvero nel dettagliato approfondimento degli aspetti di impatto sul territorio e nella condivisione delle soluzioni individuate per mitigarlo, che a sua volta si traduce in un interfaccia costante (le riunioni dell'Osservatorio hanno avuto in questa fase cadenza settimanale) tra territorio e promotori su temi di varia complessità. Ma accanto a questo, l'Oss ha svolto un'opera di approfondimento delle potenziali ricadute positive del cantiere sui comuni interessati. Il quadro di riferimento per questa analisi viene dall'esperienza francese della "Démarche Grand Chantier" (DGC), attivata nel 2003 proprio per il progetto della NLTL. Si tratta di un'attività condotta in Francia in partnership tra Stato e collettività del territorio interessato (sia sotto il profilo gestionale che del finanziamento delle operazioni), finalizzata ad ottimizzare l'impatto sul territorio di cantieri di opere

di grande rilevanza ponendosi l'obiettivo di massimizzare le ricadute sui sistemi socio economici locali. A seguito di un esteso dibattito all'interno dell'Oss, questa impostazione è stata fatta propria dalla Regione Piemonte, che ha approvato la Legge regionale n. 4 del 21.4.2011, denominata "Promozione di interventi a favore dei territori interessati dalla realizzazione di grandi infrastrutture. Cantieri - Sviluppo – Territorio". Senza entrare ancora nel dettaglio delle modalità operative della DGC e della LR n. 4, basterà in questa sede richiamare l'articolo 1 della legge, nel quale sono esplicitati gli obiettivi: "La Regione Piemonte, attraverso lo strumento della concertazione e le forme di consultazione previste all'articolo 5, comma 6, interviene a favore dei territori interessati dalla realizzazione di grandi infrastrutture con la finalità di limitarne gli impatti e renderla vantaggiosa per le collettività territoriali, operando, altresì, per armonizzare le opere di mitigazione e compensazione del progetto con quelle di accompagnamento".

Nelle fasi immediatamente precedenti la realizzazione dei primi cantieri della NLTL, l'Oss ha accompagnato la Regione Piemonte nel processo di definizione della legge e di sua prima attuazione: la LR n. 4 si applica infatti a progetti ricadenti nella Legge Obiettivo e nelle intese Stato-Regioni, ma è esplicitamente prevista una sua prima attuazione con riferimento alla galleria della Maddalena e ad altri cantieri della NLTL. L'attività consiste nell'identificazione di modalità di coinvolgimento dei territori interessati in termini di occupazione, acquisizione di lavorazioni in subappalto dalle imprese aggiudicatrici delle gare di lavori, offerta di servizi di ricettività e ristorazione, massimizzazione degli effetti sulla fiscalità locale. In definitiva, con questa attività si consegue l'obiettivo composito di favorire l'inserimento del cantiere nella comunità tramite la distribuzione di benefici reali (in termini di beni e servizi effettivamente venduti e di occupazione creata, non di sovvenzioni o compensazioni) per la durata dei lavori.

Un'altra attività che si sta svolgendo in questa fase di avvio dei lavori è la preparazione di una sistematica attività di monitoraggio degli effetti ambientali e di confronto tra previsioni ed impatti reali. L'attività di monitoraggio, presente in numerosi progetti, specie in quelli dove gli effetti sull'ambiente sono particolarmente significativi, è stata sviluppata in modo efficace proprio grazie al fatto che non solo è stata concordata in Oss dagli attori interessati, ma la verifica periodica degli effetti misurati viene agevolata dall'esame dei dati nella stessa sede e dalla condivisione di eventuali correttivi.

### 3. Analisi dell'efficacia degli strumenti posti in essere dall'Osservatorio

L'obiettivo principale posto a suo tempo dal Governo all'Oss (2006) era quello di riaprire il dialogo su temi tecnici in una situazione nella quale sotto l'aspetto politico lo stesso Governo, che si esprimeva tramite il Tavolo Istituzionale, aveva accettato di sospendere l'attività di realizzazione della NLTL così come era stata progettata e posta in opera. Data l'eccezionalità della situazione, si può affermare che l'obiettivo del riavvio del dialogo sia stato conseguito proprio grazie alle modalità con cui esso si è svolto, descritte in precedenza. In una situazione di credibilità reciproca ampiamente compromessa e di accesa tensione sociale, aver creato un organismo paritetico tra promotori ed oppositori di rappresentazione delle posizioni e aver posto ogni singolo elemento tecnico del progetto come non acquisito e quindi da dimostrare nell'unica sede dell'Osservatorio per l'analisi e il dialogo all'interno, ha certamente favorito il raggiungimento di importanti elementi condivisi. Tali elementi sono stati la condivisione nelle linee essenziali (in alcuni casi con una "forchetta" in rappresentanza di posizione diverse) per l'analisi dell'offerta e della domanda di traffico sulla linea esistente e sul corridoio e per lo studio del Nodo di Torino e i contenuti dell'Accordo di Pracatinat (strumenti e modalità da utilizzare per la progettazione della NLTL e azioni e progetti di accompagnamento).

Quanto efficace sia stata l'azione è difficile da valutare. Di seguito viene presentato il quadro delle attività e i relativi contenuti.

ATTIVITÀ	TEMPO IN MESI	NUMERO RIUNIONI OSS	QUADERNO DI RIFERIMENTO
Analisi domanda e offerta linea esistente e corridoio	6	25	Q01 e Q02
Nodo di Torino e aspetti connessi alla progettazione	12	45	Q03 e Q04
Aspetti connessi alla progettazione	18	50	Q05, Q06 e Q07
Accompagnamento alla progettazione e approfondimento ACB	18	40	Q08

Un primo obiettivo che si è posto l'Oss (in base a quanto indicato dal Tavolo Politico) è quello della diffusione di una conoscenza tecnica degli elementi del progetto e della condivisione del maggior numero possibile di aspetti del medesimo. Nel riflettere su come l'obiettivo sia stato perseguito, va ricordato che le modalità operative dell'Oss sono certamente peculiari: audizioni, approfondimenti e stesura di documenti sono attività che richiedono tempo e il metodo di lavoro che si è scelto l'Oss implica l'analisi di un ampio numero di elementi da parte delle circa trenta persone che lo compongono; a loro volta i tecnici rispondono ai loro referenti politici e nell'interazione tra questi gruppi si formano le decisioni e si producono i documenti che servono ad orientare l'attività dei promotori secondo le indicazioni espressa dagli *stakeholder* rappresentati in Oss. I Quaderni sono la testimonianza, per gruppi significativi di argomenti portati alla valutazione del Tavolo Istituzionale, del cammino percorso e dei contributi ricevuti e pertanto rappresentano l'ultimo passo di un processo che ha prodotto tangibili risultati caratterizzati da ampia condivisione.

Nel dettaglio, l'Oss ha contribuito più di ogni altro attore coinvolto in questo progetto, alla diffusione di informazioni tecniche che siano state oggetto di un rigoroso processo di controllo. Molti aspetti cruciali alla base del progetto che erano poco definiti, poco chiari o poco condivisi sono ora consolidati. Va ricordato anche che molti aspetti restano tuttavia controversi e sono tuttora presenti critiche a dati resi noti dall'Oss e forti opposizioni al progetto e ai dati alla base delle sue motivazioni; va però sottolineato come tali posizioni critiche si siano formate e vengano mantenute al di fuori di un contraddittorio su basi rigorose e scientifiche (che richiede evidentemente una ampia fase di confronto tra le diverse posizioni e di sintesi di elementi di convergenza, attività questa che è stata sempre assicurata dall'Oss e ben di rado dalle fonti di produzione di documenti da parte degli oppositori, che hanno rifiutato la sede di discussione dell'Oss e non ne hanno proposta alcuna in alternativa). I territori che hanno accettato il confronto e hanno partecipato ai lavori dell'Oss, in parte con idee anche fortemente critiche rispetto al progetto, hanno maturato delle posizioni la cui validità è stata riconosciuta dall'Oss dopo istruttoria ed analisi in contraddittorio e diffusa nei Quaderni; al contrario, risulta difficile considerare le critiche nate, sviluppate e mantenute in ambienti che non hanno accettato questo confronto e le regole di reciproco rispetto e correttezza: si tratta in alcuni casi di posizioni rispettabili e di contributi di valore scientifico redatti da oppositori del progetto, ma che mai hanno visto una sede di confronto aperto e mai sono state passate al vaglio di un arbitro "terzo" rispetto alle posizioni in gioco (un'istituzione universitaria, un gruppo di esperti indipendenti, un organismo internazionale, ecc.).

Aver ripristinato una base di conoscenze condivise sul progetto è certamente un risultato. Lo strumento scelto di diffusione delle discussioni e della rappresentazione delle diverse posizioni è quello del Quaderno. Quanto all'efficacia dello strumento, si può ricordare che si tratta di un documento di tipo analitico, che contiene aspetti importanti (conclusioni raggiunte sul tema in questione ed elementi risultati al di fuori del



perimetro di unanimità e relative motivazioni audizioni, ma anche audizioni di esperti, estratti di verbali delle riunioni su temi di grande rilievo, oltre alle); al tempo stesso, è uno strumento accessibile solo a chi è provvisto di un bagaglio di conoscenze di medio-alto livello. Forse la diffusione su portale web dedicato di estratti di ampio interesse potrebbe essere affiancata alla pubblicazione analitica propria del Quaderno.

Il secondo obiettivo che l'Oss si è posto è quello della evoluzione della NLTL da progetto di una nuova linea ferroviaria ad intervento composito di una nuova infrastruttura e di un insieme di misure atte a favorirne l'utilizzo in un orizzonte temporale sia di breve che di medio periodo. Già dalle prime risultanze è emerso con chiarezza che di per sé una nuova infrastruttura non è in grado di generare una significativa alterazione della ripartizione modale e che è necessario accompagnare – *rectius*, far precedere – la realizzazione dell'opera mediante un insieme di misure di politica dei trasporti. In questa ottica, l'analisi di alcuni elementi solitamente trattati in fasi successive del progetto quale ad esempio il modello di esercizio della linea ferroviaria (la linea esistente nella lunga fase di progettazione e realizzazione della nuova opera e la nuova linea accanto all'esistente all'avvio della fase operativa della nuova linea), è stata anticipata alla fase di pre-progettazione e accompagnata con approfondimenti nella fase di progettazione preliminare. Inoltre, il tema del Nodo di Torino, a stretto rigore non oggetto di lavori compresi nella NLTL, è divenuto centrale in un'analisi della capacità dell'intero corridoio e in uno studio temporale delle prevedibili criticità nella capacità della linea (sia di quella storica che della nuova linea) nell'arco temporale di analisi del progetto. Sotto questo profilo, l'Oss ha contribuito a riportare il dibattito sullo stato del servizio ferroviario passeggeri e merci nei territori interessati, sulle modalità e il costo del trasporto merci nazionale e internazionale e l'autostrada ferroviaria, sul ruolo di Orbassano nel quadro della logistica della macroregione PACA-Nord Ovest italiano. In questa attività il ruolo dei promotori e di altri attori presenti in Oss (come l'Agenzia per la Mobilità Metropolitana o il Comitato Transpadana) è stato fondamentale, nel senso dell'illustrazione delle assunzioni del modello di traffico e della disponibilità ad integrare l'analisi con elementi o scenari sviluppati o richiesti dall'Oss, in una comune ottica di ricerca della condivisione sui dati stimati.

Anche in questo caso, non è agevole valutare se questa attività sia stata perseguita con efficacia, ovvero se si sarebbe potuto ottenere gli stessi risultati (o risultati migliori) utilizzando altri strumenti o impiegando tempi minori. Nella trattazione dei temi che richiedevano competenze specialistiche (analisi multi-criteri, modello di esercizio, ACB) sono stati creati sottogruppi di esponenti dell'Oss che si sono riuniti separatamente riportando periodicamente le conclusioni dei lavori all'Oss, che le ha poi fatte sue con una formale approvazione. E' certo che tutti i temi che inquadrano un progetto di questa complessità nel contesto dei vari aspetti della mobilità passeggeri e merci richiedono non solo analisi approfondite, ma anche il coinvolgimento di attori pubblici e privati di cui è necessario conoscere l'orientamento, nonché l'esame di casi di studio particolarmente rappresentativi proprio allo scopo di cogliere per questi particolari aspetti lo stato dell'arte a livello europeo.

Il terzo obiettivo che si è posto l'Oss riguarda da vicino la territorializzazione e il tema simmetrico della *governance* del progetto nei confronti degli enti territoriali di vario livello interessati al progetto. Gli strumenti utilizzati sono stati due: a) i documenti ufficiali di indirizzo delle attività; b) gli incontri con i territori interessati, sia nell'attività ordinaria dell'Oss (con l'apporto dei tecnici che ne fanno parte) che in periodiche audizioni di sindaci e assessori dedicate all'esame di tematiche territoriali raggruppate per aree-problema.

I documenti di indirizzo sono stati utilizzati all'avvio delle fasi principali di indirizzo dell'Oss nei confronti di attività di responsabilità di terzi (ovvero, di soggetti diversi da rappresentanti dei territori e dai promotori): il testo dell'Accordo di Pracatinat, le Specifiche progettuali, gli Indirizzi operativi per la progettazione preliminare, le Indicazioni per lo svolgimento dell'ACB. L'efficacia di questi strumenti è risultata evidente:

redatti ed approvati da tutti i membri dell'Oss, tali documenti hanno svolto il ruolo di chiaro e vincolante riferimento per i promotori e i progettisti da essi incaricati nello svolgimento di un'attività particolarmente delicata per i territori interessati. Anche le riunioni periodiche di sindaci e assessori, che integravano l'attività istruttoria e di interfaccia svolta dai tecnici designati membri permanenti dell'Oss, hanno evidenziato una grande efficacia: le riunioni tematiche con i soggetti che hanno una responsabilità politica, organizzate dopo una disamina preliminare degli aspetti e delle criticità in sede di Oss, favoriscono il confronto sui temi più sensibili e prospettano con largo anticipo le posizioni che i territori assumeranno nelle successive fasi del progetto e in momenti formali quali la conferenza di servizi. In definitiva, tutti i territori rappresentati in Oss si sono identificati negli esiti della progettazione preliminare ed hanno trovato nell'Oss la sede per la discussione di quei pochi aspetti sui quali non era stata trovata una posizione condivisa in precedenza. Anche in questo caso si può discutere se gli strumenti siano stati utilizzati nel modo più efficiente, ma è difficile negare che gli incontri periodici con i sindaci non rituali e dedicati alla trattazione di contenuti specifici e la predisposizione di chiari documenti di indirizzo in parte elaborati con il contributo dei territori interessati e poi da essi sottoscritti (in molti casi arricchiti da allegati e valutazioni di dettaglio su aspetti considerati rilevanti da tutti gli *stakeholder*), rappresentino un valido strumento per conseguire non tanto il generico obiettivo della condivisione, quanto quello più qualificante della redazione del miglior progetto possibile per il territorio interessato, di quel progetto in grado di arrecare possibilmente benefici e non solo di minimizzare gli impatti negativi.

Un ultimo obiettivo si è posto in evidenza strada facendo nelle attività dell'Oss. Come è noto, l'ACB intesa quale strumento obbligatorio (ovvero, da redigere per legge in una fase del progetto) rappresenta nella legislazione italiana una componente della Valutazione di impatto ambientale o VIA. I promotori hanno ottemperato a tale obbligo mediante la consegna della VIA (con al suo interno un'ACB) accompagnata al progetto preliminare della tratta comune – parte italiana, nel giugno del 2010; più o meno nello stesso periodo, un raggruppamento di società europee scelte tramite gara europea ha svolto per LTF un'ACB sull'intero progetto (tratta internazionale e tratte nazionali) redatto secondo i correnti standard internazionali. Nei mesi che hanno preceduto la presentazione del progetto preliminare, l'Oss ha insediato un gruppo di lavoro finalizzato a definire un insieme di prescrizioni per i promotori nella redazione dell'ACB e per circa un anno l'Oss ha accompagnato, tra le altre attività, la redazione dell'ACB del progetto complessivo in territorio italiano (compresa quindi la tratta nazionale). In sostanza, l'obiettivo posto dall'Oss 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 tramite fondi pubblici, fosse realizzata secondo modalità condivise e comunque rispondenti allo stato dell'arte. Il risultato conseguito è stato un articolato corpo di analisi con numerosi elementi innovativi (in parte già richiamati); le valutazioni sono state condivise dalla larga maggioranza dei membri dell'Oss e gli elementi di non condivisione sono stati circoscritti e, come nella prassi dell'Oss, documentati nel dettaglio. Lo strumento utilizzato per 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; l'attività svolta è documentata nel Quaderno n. 8 dell'Oss.

Indipendentemente dal fatto che le analisi non siano state oggetto di unanime condivisione, 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.

## 4. Strumenti e azioni poste in atto dall'Osservatorio raccomandabili per altri progetti

Venendo alla terza e ultima parte dell'analisi, la riflessione sull'estendibilità di parte dell'esperienza dell'Osservatorio ad altri contesti e ad altri progetti, appare opportuno riprendere la divisione nelle tre macro-fasi delle attività relative ad un progetto di infrastrutture, la pre-progettazione, la progettazione, la realizzazione; seguiranno alcune note relative alla fase di gestione, necessariamente brevi in quanto l'esperienza dell'Oss in questi ambiti è più limitata.

### 4.1 Fase di pre-progettazione

L'esperienza della NLTL ha posto in evidenza con assoluta chiarezza la necessità di introdurre una serie di attività nelle fasi che precedono la definizione dettagliata del progetto (convenzionalmente, tutto quanto precede la redazione di un progetto preliminare, in parte oggetto di specifica normativa); più precisamente, la necessità di rendere maggiormente efficaci e, ove condiviso, obbligatorie, alcune attività che di fatto vengono solitamente svolte in modo asistematico e spesso senza confronti reciproci o valutazioni terze.

La genesi di un progetto infrastrutturale non risponde ad una casistica stabile e consolidata. Il caso più frequente è che l'ipotesi di realizzare un'opera nasca dall'ente pubblico preposto a quella tipologia di opera e quel livello di pianificazione; inoltre, la stessa legislazione vigente (articoli 153-160 del Decreto Leg.vo 163/2006) prevede che l'idea di un'opera possa nascere anche dalla proposta di un promotore privato; in altri casi, gruppi di *stakeholder* possono prospettare l'esigenza che una data opera sia realizzata con le modalità più diverse (proposte popolari, costituzione di gruppi di interesse, ecc.). Senza entrare in questa sede su quale sia la forma più efficiente di genesi dell'opera e su chi sia o non sia deputato a proporla la realizzazione, si ritiene sia più efficace un approccio di tipo pragmatico: molti soggetti possono proporre un'opera, molti soggetti in effetti lo fanno e tutti hanno titolo per esprimere in vario modo e con vari strumenti questa esigenza. Ciò che rileva non è chi abbia tale diritto (o meglio, chi pretenda di avere un'esclusiva in tale senso), ma che chiunque promuova la realizzazione di un'opera sia obbligato a svolgere tre attività: a) dia formale comunicazione all'ente territoriale di riferimento e al territorio interessato di aver raccolto elementi ai fini della realizzazione di un'infrastruttura; b) predisponga un dossier di progetto contenente gli elementi atti ad identificare le componenti del progetto (con un livello compreso tra quello che oggi il Decreto Leg.vo 163/2006 assegna allo studio di fattibilità e alla proposta del promotore) e lo metta a disposizione dell'ente territoriale di riferimento; c) corredi il dossier con una valutazione ambientale preliminare (un livello compreso tra quello dello *scoping*, ricordando che nello *scoping* l'obiettivo principale è quello di identificare gli impatti e gli *stakeholder*, e quanto previsto nella premessa del SIA<sup>1</sup>) e una valutazione preliminare costi benefici; sebbene in questo caso il livello potrebbe essere quello sufficiente ad identificare costi e benefici diretti e indiretti e a misurare con metodiche tradizionali il valore attuale netto del progetto, si richiederebbe di identificare già in questa fase gli ordini di grandezza degli effetti monetari ed economici a livello locale, sia in senso negativo di impatti che in senso positivo di possibili ricadute sul territorio.

In sostanza, qualsiasi promotore pubblico o privato, una volta identificati i primi elementi relativi ad un progetto e appena prima che dia inizio alla progettazione preliminare, dovrebbe essere tenuto a darne notizia, a predisporre un dossier di progetto (simile sia al "Dossier di progetto" previsto nella procedura francese di *Débat Public*,

<sup>1</sup> In attuazione della Direttiva 2001/42/CE, la normativa nazionale prevede che il proponente entri in consultazione, sin dalle fasi preliminari dell'attività di elaborazione del piano, con l'autorità competente per la VAS e con gli altri soggetti competenti in materia ambientale, al fine di definire la portata ed il livello di dettaglio delle informazioni da includere nel Rapporto Ambientale. Tale consultazione avviene "sulla base di un Rapporto Preliminare sui possibili impatti ambientali significativi dell'attuazione del piano" (art.13 del D.Lgs. 152/2006 e ss.mm.ii.)



sia al “Documento di accompagnamento” proposto nel rapporto Metis-Avanzi), ad accompagnare il dossier con una valutazione ambientale ed economica preliminare. Il destinatario sia della comunicazione che della documentazione dovrebbe essere l'ente territoriale di riferimento, ovvero quello cui la legge attribuisce le prerogative autorizzative. A sua volta l'ente territoriale provvede a darne informazione agli *stakeholder* e a mettere a disposizione le informazioni nel modo più opportuno ai fini della massima diffusione.

Questo processo presenta evidenti vantaggi: a) obbliga il promotore a comunicare che un territorio è potenzialmente interessato alla realizzazione di una nuova opera; b) obbliga il promotore ad uno sforzo di valutazione preliminare dei principali effetti positivi e negativi connessi al progetto (fermo restando che alcuni effetti possono essere legittimamente identificati come positivi da taluni attori e negativi da altri) e quindi, implicitamente, a dare conto dei motivi che in prima analisi giustificerebbero l'impiego di fondi pubblici (o fondi privati, previo riconoscimento dell'utilità pubblica dell'opera) per la sua realizzazione; c) fornisce a tutti gli *stakeholder* gli elementi per prendere una posizione argomentata e per predisporre, se ritenuto opportuno, contro-deduzioni e analisi alternative; d) mette l'ente territoriale di riferimento in una doppia posizione di collettore del processo e delle informazioni (posizione che la legge gli assegna) e di garante degli interessi di tutti e della trasparenza della formazione del processo decisionale; dando piena attuazione al dettato della Convenzione di Aarhus.

La fase pre-progettuale dovrebbe potersi concludere con un ulteriore passo: le valutazioni del promotore e le eventuali contro-deduzioni degli attori interessati (sia nella direzione di una opposizione motivata al progetto che di contributi alla migliore definizione di aspetti progettuali in un'ottica di assenso di massima alla realizzazione dell'opera), a loro volta sottoposte ad una minima verifica di ammissibilità da parte dell'ente territoriale, dovrebbero essere oggetto di una valutazione terza. In sostanza, il corpo delle analisi dovrebbe essere a sua volta valutato da un soggetto istituzionale diverso dai promotori e diverso dagli *stakeholder*: scopo di questa operazione è sottoporre, già dalle prime fasi di identificazione e sviluppo, le analisi sui principali aspetti di un progetto ad una verifica da parte di soggetti che non abbiano interessi in gioco, a favore o contro il progetto. Richiamando solo di sfuggita, in quanto ben noti, gli argomenti connessi alla cosiddetta “distorsione derivante dall'ottimismo” della letteratura anglosassone, che richiamano la frequente tendenza dei promotori a sopravvalutare per un progetto gli effetti positivi e a sottovalutare quelli negativi ed i relativi rischi, basta ricordare che una valutazione terza condotta nelle fasi preliminari della vita di un progetto permette di risparmiare risorse preziose, di evitare errori che talvolta si trascinano o si ingrandiscono nelle fasi successive, di scartare il progetto dalla lista di quelli da realizzare, di confrontare il progetto con tutte le possibili alternative – *in primis* la cosiddetta opzione zero -, di confrontare il progetto con altri comparabili, di mettere a fuoco gli effetti alla scala territoriale più ridotta. Va sottolineato che la valutazione terza è utile e opportuna non solo per le analisi condotte dai promotori, ma anche per quelle realizzate da oppositori e/o portatori di interessi specifici: spesso nella vita dei progetti (la NLTL ne è un tipico esempio) ci si porta dietro per periodi molto lunghi valutazioni preliminari di parte mai fatte oggetto di rigorose valutazioni e quindi mai accolte o rigettate, ma neppure classificate tra contributi scientificamente accettabili e opinioni costruite con metodi non riconosciuti dalla letteratura o dalla pratica corrente.

Chi dovrebbe redigere queste valutazioni terze preliminari? Può essere sorprendente osservare che esistono in Italia organismi che svolgono istituzionalmente questo ruolo, a diversi livelli territoriali, ma che non vengono adeguatamente coinvolti nelle varie fasi procedurali per progetti infrastrutturali: i Nuclei di valutazione di progetti regionali (le “unità tecniche di supporto alla programmazione, alla valutazione e al monitoraggio degli investimenti pubblici”, costituiti a norma dell'art. 1 della legge 144/1999),

raccordati ai Nuclei di valutazione nazionali che operano in seno al Ministero delle infrastrutture e al Ministero dello sviluppo (egualmente disciplinati e inquadrati dalla medesima legge e successive disposizioni legislative e circolari attuative). Mentre i nuclei sono regolarmente coinvolti con un preciso ruolo nell'iter approvativo per progetti co-finanziati dall'Unione Europea (ricadenti quindi nei PON pluriennali), per progetti che non ricadono in quella cornice non sono previste valutazioni obbligatorie di progetti, se si eccettuano la SIA e la VIA, peraltro oggetto di valutazione da parte di organismi diversi dai nuclei.

Qualora i passi sopra descritti fossero resi oggetti di una procedura obbligatoria, le innovazioni proposte (informazione, dossier di progetto, valutazione preliminare su aspetti ambientali, economici e locali, possibilità degli *stakeholder* di redigere e sottoporre valutazioni alternative, regia del processo a livello statale o regionale a seconda della giurisdizione del progetto, valutazioni svolte da un ente terzo) permetterebbero di valorizzare al meglio il contributo di tutti gli attori, di abbandonare alcuni progetti nelle fasi preliminari, di confrontare varie opzioni all'interno del progetto e vari progetti tra loro, di operare una scrematura rispetto a posizioni di opposizione di per sé legittime, ma talvolta del tutto prive di fondamenti scientifici (nonché di posizioni preconcepite ma non documentate o argomentate a favore della realizzazione di progetti, altrettanto legittime ma non per questo meno pericolose). E' probabile che tutto questo contribuirebbe a razionalizzare alcuni processi decisionali relativi alla spesa pubblica per infrastrutture e, in caso di decisione di proseguire nello sviluppo del progetto, ad agevolare l'iter progettuale nelle fasi successive.

C'è un ultimo elemento che vale la pena di chiarire relativamente a questa fase pre-progettuale. Il processo decisionale relativo all'iter di realizzazione di infrastrutture non dovrebbe prevedere mutamenti rispetto all'attuale ordinamento. Tutti gli attori interessati a vario titolo ad un progetto hanno diritto all'informazione sul procedimento e sui dettagli del progetto, alla formulazione di controdeduzioni e ad una valutazione di un soggetto terzo sovraordinato, ma sarebbe errato pensare a modifiche procedurali tese ad assicurare un potere decisionale (o di veto) a qualsiasi *stakeholder* diverso dai soggetti istituzionali che hanno tale facoltà. La convenzione di Aarhus, spesso chiamata in causa da chi propone modifiche in senso fortemente garantista rispetto al territorio, assicura informazione e partecipazione al processo decisionale, ma non postula un diritto di veto o un obbligo di conseguire un accordo unanime dei territori interessati. Né del resto in alcuno degli ordinamenti di stati comunitari si trovano forme di garanzia superiori rispetto a quelle in questa sede proposte.

Come è stato sopra descritto, nel suo primo periodo di operatività l'Oss ha svolto al proprio interno tutte le fasi procedurali di cui si propone qui l'adozione, espletate prima dell'avvio del progetto preliminare: istruttoria dettagliata sui principali aspetti del progetto, analisi e valutazione degli argomenti a supporto delle tesi dei promotori e degli oppositori (questi ultimi rappresentati esplicitamente in Oss fino alla metà del 2008), validazione di alcune delle tesi, diffusione delle informazioni sul processo svolto tramite pubblicazione di rapporti tematici, periodica subordinazione delle conclusioni raggiunte ad un organo decisionale (il Tavolo Istituzionale); in sostanza, tutto tranne un'ACB, che è stata invece oggetto di attività in Oss in una fase successiva. Non si ritiene che ricorrere ad un organismo come l'Oss per queste attività sia una soluzione efficiente: appare più opportuno rendere questi passi obbligatori ai diversi soggetti e affidarne la regia alla Regione, cui sarebbe affidato anche il compito di rendere continuamente disponibile su un supporto informativo adeguato ed aperto a tutti lo sviluppo che via via assumono analisi, valutazioni, contributi, decisioni. E' vero che una struttura come l'Oss assicura il dialogo e la discussione tra i soggetti, ma in questa fase si ritiene sia più proficua una approfondita analisi condotta dagli attori del progetto, un'informazione ampiamente diffusa ed una verifica di quanto proposto da parte di un organismo tecnico qualificato.

#### **4.2 Fase di progettazione**

Tra gli strumenti attivati dall'Oss nell'accompagnamento alle fasi di progettazione, tre si sono dimostrati particolarmente efficaci ad avviso dello scrivente: le Specifiche progettuali e il Dossier guida (entrambi precedenti e di fatto finalizzati alla stesura del progetto preliminare), nonché il dialogo coordinato tra promotori e rappresentanti del territorio ai vari livelli per tutta la durata della progettazione.

Sia le Specifiche progettuali che il Dossier guida sono gli strumenti che hanno permesso di attuare la territorializzazione del progetto: le prime contengono l'insieme di aspetti di cui i progettisti devono tenere conto nella loro azione per contestualizzare il progetto nell'area e nel settore; il secondo, sviluppato dopo un lavoro ulteriore di approfondimento e condivisione, comprende l'analisi dettagliata delle tematiche specifiche e delle esigenze dei territori. Se si adottasse quanto indicato nel precedente paragrafo 4.1, è probabile che alcuni degli elementi di territorializzazione contenuti nelle specifiche progettuali siano oggetto di quei contributi predisposti dai vari attori del progetto nella fase pre-progettuale e che quindi il documento sul quale lavorare nella fase successiva alla scelta di proseguire nella realizzazione del progetto possa essere il solo Dossier guida. Al di là del contenuto del documento (che è un tema di dettaglio che può essere approfondito in altra sede), quello che è importante sottolineare è che se tutti gli enti territoriali interessati sono chiamati ad esprimere preventivamente la loro posizione e a specificare quali secondo loro siano le criticità di cui tenere conto nella progettazione, si ottengono due risultati: da una parte si assume il loro contributo nell'obiettivo di redigere il miglior progetto possibile, dall'altra si affrontano preventivamente alcune tematiche, solitamente complesse e in grado di influire sui tempi e sui costi del progetto. Infatti, senza il Dossier guida molte di quelle tematiche sarebbero affrontate per la prima volta nella conferenza dei servizi, quindi dopo la redazione almeno di un progetto preliminare; questo è ciò che avviene quasi sempre, allorché gli enti territoriali si presentano per valutare un progetto già redatto, senza aver avuto tempo di predisporre una propria argomentata posizione.

In definitiva, si raccomanda l'estensione ad altri progetti di dimensioni rilevanti sia la stesura delle Specifiche progettuali che quella del Dossier guida come elementi qualificanti del processo di progettazione. È evidente che l'ottica di riferimento è quella della condivisione degli elementi del progetto e della disponibilità delle due parti (territori e promotori) al dialogo e al negoziato per la definizione di aspetti sui quali le posizioni siano discordanti. In questo processo di cui si raccomanda l'attuazione, evidenti appaiono i vantaggi rispetto al rispetto di tempi e costi dell'opera: Sebbene si tratti di un aspetto non sempre evidenziato nella pubblicistica di settore, una componente molto rilevante dell'aumento di costi man mano che si procede nelle fasi di progettazione e realizzazione di un'opera è data dalle richieste degli enti territoriali (compensazioni, variazioni di tracciato, ecc.), che intervengono non appena questi ultimi possono esprimersi o vengono consultati per legge, ovvero dopo la stesura del progetto preliminare (o del progetto definitivo, nel caso la stazione appaltante proceda ad un appalto integrato).

#### **4.3 Fasi di realizzazione e di gestione**

Lo strumento che è stato lungamente studiato e valutato all'interno dell'Osservatorio, di cui si è più volte detto nella presente nota, è la Démarche Grand Chantier (DCG), ovvero quell'insieme di misure elaborate in Francia nella metà degli anni 2000, di accompagnamento dell'insediamento di un grande cantiere con il duplice obiettivo di garantire l'inserimento del cantiere nel sistema locale e di massimizzare i vantaggi per l'economia interessata dal cantiere. Come descritto, a seguito degli approfondimenti condotti in Oss, lo strumento è stato fatto proprio dalla Regione Piemonte con l'approvazione della legge regionale 4/2001 e la sua applicazione ai principali progetti di infrastrutture di trasporto che interessano il Piemonte (tra cui la NLTL e il progetto del Terzo Valico ferroviario).

Sebbene la DCG sia attivata durante la fase di progettazione, essa esplica i suoi effetti principalmente nella fase di realizzazione, sia per la valorizzazione del personale locale rispetto alle opportunità di impiego offerte dal progetto, sia per la massimizzazione della spesa per ricettività e ristorazione delle maestranze (attraverso l'adozione di un modello residenziale del personale impiegato nella fase di realizzazione alternativo rispetto al campo base isolato rispetto alle comunità su cui insiste il cantiere), sia infine nel quadro di alcuni schemi di fiscalità locale agevolata. Una legge come quella adottata in Piemonte, presumibilmente nella forma di una legge-quadro a livello nazionale, potrebbe rappresentare un valido strumento di inserimento di un cantiere nel territorio e di massimizzazione dei suoi potenziali effetti positivi; non è un portato specifico dell'Oss, ma è proprio nel progetto ferroviario della Torino-Lione, lato Francia, che la DCG ha trovato applicazione sperimentale e poi ordinaria. Si ricorda che la DCG non è una fonte di finanziamenti per il territorio, né un'agenzia di distribuzione di possibili compensazioni: al contrario, la sua attività è maggiormente riconducibile a quella di un organismo di facilitazione e promozione di attività finanziate con varie fonti (es. formazione, ristrutturazione di stabili da adibire a ricettività di maestranze, ecc.); in alcuni casi o per alcuni servizi il progetto può essere la fonte finanziaria di parte di tali attività, ma in ogni caso non la prevalente.

Oltre alle misure di accompagnamento nella fase di realizzazione, resta da valutare se sia opportuno mantenere in funzione una struttura di dialogo permanente tra società di progetto (l'evoluzione del promotore nel passaggio dalle fasi progettuali a quelle realizzative) e territori interessati o se tale dialogo debba essere interrotto nel momento in cui gli interlocutori divengono i soli comuni nei quali sono ubicati i cantieri. Considerando l'esperienza dell'Oss, la risposta è parzialmente positiva: una forma di dialogo strutturato è di estrema utilità sia per il promotore che per il territorio anche in questa fase, ma in forme diverse rispetto a quelle attivate nella fase di progettazione. In questa fase assume più importanza un rapporto diretto tra cittadini e impresa di costruzione rispetto al rapporto tra sindaci o loro delegati e stazione appaltante: in altri termini, forme diverse e probabilmente più basate – anche materialmente – su una presenza nel territorio. In questo quadro, un'esigenza molto sentita nei territori nella fase di costruzione riguarda l'informazione e la comunicazione: disporre di informazioni attendibili è uno strumento di fondamentale importanza per un'Amministrazione. Vale la pena di ricordare che quando una delegazione dell'Osservatorio si è recata presso il traforo del Loetschberg in Svizzera (accompagnata da numerosi sindaci della Val Susa), il sindaco del comune svizzero maggiormente interessato dal cantiere ha dichiarato che per tutta la durata dei lavori era stato assicurato dall'impresa uno "sportello di dialogo" tramite un rappresentante delegato espressamente alla comunicazione e alla mediazione con le autorità locali: tutte le volte che gli amministratori o i cittadini esponevano problemi o rimostranze, il delegato svolgeva un ruolo di facilitatore e di referente specifico.

Infine, come breve cenno sulle attività di gestione, uno degli aspetti sui quali i territori interessati ad un'opera sono maggiormente sensibili è quello degli effetti permanenti (di tutti i segni e di tutti i tipi) che un'infrastruttura genera sull'area nella quale insiste. Questa sensibilità agli effetti può riguardare la scala comunale, ma anche quella territoriale più aggregata e la verifica delle linee di politica di settore che erano state poste alla base della realizzazione di un'opera.

## 5. Considerazioni conclusive

Nella presente nota si è partiti dalla descrizione dei ruoli svolti dall'Osservatorio per il nuovo collegamento ferroviario Torino Lione dalla sua costituzione e attraverso i primi cinque anni di vita e si sono analizzati criticamente le attività i risultati e quindi la coerenza tra obiettivi posti dal Governo, dai principali *stakeholder* e dalle comunità interessate alle diverse scale territoriali. La conclusione cui si potrebbe pervenire in estrema sintesi è che quasi tutte le attività svolte dall'Osservatorio rispondono ad un reale e legittimo bisogno che si manifesta per i vari legittimi portatori interessi nello svolgimento delle diverse fasi della filiera di un'infrastruttura: informazione, dialogo, trasparenza nei criteri di scelta e valutazione, territorializzazione dell'opera, mediazione su aspetti in cui la volontà dei promotori o dei realizzatori risulti completamente divergente, inserimento dei cantieri prima e dell'opera poi rispetto ai sistemi socio economici in cui insiste l'infrastruttura, tutela di diritti. Non molte tra le esigenze indicate sono normalmente soddisfatte nella pratica attuale di svolgimento delle varie fasi della vita di un'opera infrastrutturale: la gran parte di tali esigenze viene infatti trattata in pochi singoli momenti di dialogo tra amministrazioni e promotori (segnatamente, la conferenza dei servizi e alcune fasi della valutazione di impatto ambientale) e alcune di tali esigenze non è di regola considerata nella normale filiera di un'opera (valutazione preliminare effettuata, controllata e resa pubblica, informazione continua, ecc.), specie nelle fasi che precedono la progettazione.

Le integrazioni alla attuale procedura che riguarda le opere infrastrutturali (che sono come è evidente tutte a carattere pubblico o riferite a un interesse pubblico e in larga parte realizzate con risorse finanziarie pubbliche) sono oggetto di numerosi studi e il *corpus* delle proposte è ampio e qualificato. L'Osservatorio può aggiungere le proposte relative ad alcune esperienze originali che possono arricchire questo dibattito e nel corso della nota sono state richiamate quelle qui considerate maggiormente significative, per contenuto e per metodo. Per i contenuti: redazione di specifiche progettuali con valore prescrittivo da osservare nella progettazione preliminare e concordate con i territori interessati; analisi approfondita di aspetti scientifici controversi con l'ausilio di audizioni e analisi specifiche condotte da gruppi di lavoro; individuazione delle politiche di accompagnamento all'opera che permettano all'infrastruttura di esplicare i suoi effetti al momento dell'entrata in esercizio; definizione di azioni e politiche tese a massimizzare gli effetti economici positivi per le comunità interessate nella fase di cantiere. Per quanto riguarda il metodo: costituzione e lavoro di un gruppo composto da diversi rappresentanti di istituzioni, dei territori e del promotore, con esponenti favorevoli e contrari al progetto e un'agenda ben definita di argomenti da portare a sintesi; pubblicazione di rapporti di analisi su temi cruciali del progetto, con evidenza delle risultanze condivise e delle posizioni di dissenso, che assumono valore residuale rispetto a quanto condiviso dalla prevalenza dei rappresentanti; dialogo continuato tra rappresentanti dei territori interessati all'opera, progettisti e promotori, con un ruolo di facilitatore svolto dal coordinatore del gruppo.

Ciascuna delle "migliori pratiche" della NLTL sopra richiamate presenta aspetti positivi (come dimostra l'esito del dialogo sul progetto, che ha portato alla sua ridefinizione, alla nuova progettazione e al suo avvio operativo con il cantiere di Chiomonte e in una prospettiva di breve termine anche del tunnel di base), ma anche specifiche peculiarità connesse a questo progetto in quel contesto particolare, determinatosi a fine 2005 con la forte protesta a Venaus di una parte della popolazione della Val di Susa. Una struttura come l'Osservatorio, che da cinque anni riunisce all'incirca ogni settimana circa trenta persone tra rappresentanti ed esperti può essere replicata solo per progetti di eccezionale importanza ed impatto sulla popolazione; alcuni elementi della sua esperienza, tuttavia, mettono in luce l'opportunità, se non la necessità, di procedere già in fasi preliminari dell'individuazione e poi della progettazione preliminare di una grande opera a forme di dialogo concertato e di mediazione su aspetti del progetto basata e continuamente sorretta da contenuti e da approfondimenti a

valenza tecnica e scientificamente neutrale (se possibile, oggettiva, almeno nel senso di una condivisione raggiunta dopo una rigorosa istruttoria nella quale tutte le posizioni hanno eguale dignità). I temi intorno ai quali l'Osservatorio ha sempre ruotato, senza mai pervenire ad una soluzione soddisfacente per tutti (come testimonia il fatto che alcune Amministrazioni abbiano deciso all'inizio del 2010 di ritirare i propri rappresentanti dall'Osservatorio) e che quindi rimangono aperti sono tuttavia numerosi e i principali sono due: a) la figura del coordinatore del processo (nel caso della NLTL il Presidente dell'Osservatorio, che è anche "Commissario straordinario del Governo per il coordinamento delle attività finalizzate agli approfondimenti di carattere ambientale, sanitario ed economico relativi all'asse ferroviario Torino-Lione"), con le questioni connesse dei suoi poteri, della sua posizione (se *super partes* o se espressione della volontà del Governo o di altri soggetti, ad esempio del promotore); b) la *governance* dell'organismo, in generale e rispetto ai suoi referenti (chi lo insedia, a chi risponde, chi ne definisce l'agenda e quali poteri abbia rispetto ai promotori e ai progettisti, quali poteri hanno i rappresentanti dei territori).

Ciò che appare auspicabile è che un'analisi di questa esperienza, quale che sia la posizione rispetto al progetto della NLTL, possa entrare a far parte del patrimonio di conoscenze e di riflessioni sui temi delle opere pubbliche e delle infrastrutture e contribuire all'individuazione di soluzioni e proposte per migliorarne il processo decisionale e realizzativo.





**Contributo di M. Sorbo,  
Comuni "Gronda Ovest" di Torino**



## Traccia di inquadramento per la discussione dell'Osservatorio

### Fase di programmazione strategica

La scelta strategica per la realizzazione di "grandi opere" oggi è in capo a un processo decisionale che si basa su valutazioni di livello "geopolitico" nazionale e/o internazionale.

In questa fase è la politica che presentando il proprio programma di governo ai cittadini determina che gli elettori democraticamente scelgano in merito alla realizzazione o meno di una grande opera.

Ne discende che è compito del Governo ratificare la strategia con "azioni" concrete che trasformino la "scelta" in un "progetto".

Un esempio di "azione" potrebbe essere l'istituzione, di una sorta di "organismo tecnico" trasversale, costituito dai rappresentanti dei Ministeri, Regioni, Università/Politecnico incaricato dello "Studio di Fattibilità" dell'opera, un ente di livello nazionale, una Commissione che faccia riferimento e coinvolga il Cipe, la Commissione Via e il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

Oggi è il "Centro di analisi strategica" presso la Presidenza del Consiglio (CIPE) cui è affidato il compito di studio sul programma delle opere pubbliche nazionali che valuta la priorità delle opere da realizzare.

Con l'inserimento delle opere in elenco, viene anche deliberata l'istituzione dell'apposita struttura di missione.

Nello specifico tale "organismo tecnico" non deve essere il promotore dell'opera, deve fornire le basi per una valutazione della sostenibilità dell'opera (con procedure tipo VAS), opportunità a realizzarla (ACB a livello di prefattibilità), le eventuali fasi realizzative, il costo e come verrà finanziata l'opera, su una pluralità di soluzioni alternative e deve avviare prime attività di coinvolgimento di soggetti istituzionali.

Per l'attività dell' "organismo tecnico" devono essere definiti "tempi" e "risorse economiche".

Ovviamente questo comporta una rivisitazione delle legge n. 443/2001 e della normativa di attuazione.

Un esempio procedurale francese per la realizzazione di grandi opere è il progetto Grand Paris dove, dopo la "Consultation interanationale sur le Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne" (consultazione di 10 équipes di architetti chiamati a riflettere sul destino della metropoli parigina nei decenni a venire), indetta dal presidente Sarkozy nel 2008, lo Stato ha promulgato una legge che istituisce una società economica a carattere misto, la Société du Grand Paris, incaricata di realizzare il progetto di trasporto Metro Grand Paris.

La decisione relativa alla realizzazione della Torino-Lione ha visto l'istituzione della Commissione Intergovernativa – CIG - per la Torino-Lione (istituita il 15 gennaio 1996 dai Governi italiano e francese), l'Accordo Intergovernativo del 29 gennaio 2001 tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica francese (ratificato con legge 27 settembre 2002 n. 228, per l'attuazione dei programmi definiti dalla Commissione Intergovernativa per la Torino-Lione), la costituzione ai sensi dell'art. 6 dell'Accordo Intergovernativo, della Società LTF sas, creata nel 2001 come società per azioni semplificata di diritto francese, con azionisti al 50 % Rete Ferroviaria Italiana (RFI) e al 50% Réseau Ferré de France (RFF).

Oggi i governi italiano e francese hanno firmato il 30 gennaio 2012 a Roma un nuovo accordo intergovernativo per la realizzazione della nuova linea Torino-Lione, protocollo addizionale al trattato di Torino del 2001 che sarà sottoposto ai parlamenti dei due Paesi per la ratifica ed è stato

Il nuovo accordo identifica anche le modalità di governance del progetto e, in particolare, del futuro promotore pubblico che succederà a LTF.

Questo nuovo promotore, sotto la responsabilità degli stati, avrà il compito di realizzare la sezione transfrontaliera ma non tutta l'opera.

### **Fase di individuazione dell'infrastruttura:**

La decisione riguardante la realizzazione di una grande opera deve essere accompagnata da regole di comunicazione e partecipazione dei cittadini inquadrata in precise procedure (Convenzione di Aarhus e legge 108/2001 che la recepisce in Italia).

A tale scopo trovo esaustiva l'esperienza francese della Commission Nationale du Débat Public - CNDP - istituita dalla cosiddetta legge Barnier del 1995 e successivamente integrata.

Tema cruciale è la composizione della Commissione che in Francia è un'Autorità indipendente presieduta dal Prefetto composta da ventuno membri di varia provenienza (nomina governativa, elezione parlamentare e delle autonomie locali, magistratura, organizzazioni varie), quindi tendenzialmente non subordinata al Governo, funge da terzo garante tra il pubblico e il committente dell'opera.

La fase di confronto in Francia, è quindi posta in capo al CNDP soggetto al quale si riconosce un significativo connotato di terzietà, è presieduta dal Prefetto.

In Italia rispetto al Prefetto il ruolo di Presidente di una Commissione tipo di CNDP potrebbe essere quello di un Commissario ad ok – come per la Torino-Lione oppure il Presidente della Regione, in quanto il "governo del territorio" è "materia di legislazione concorrente" ai sensi del Titolo V della nostra Costituzione.

Ovviamente, come in Francia, anche in Italia, l'istituzione e le regole di funzionamento di una equivalente forma di Commissione nazionale del dibattito pubblico devono essere definiti da una legge e pertanto devono essere fissati procedure, ruoli, tempi e copertura finanziaria.

A questo stadio il progetto è delineato a livello di Studio di Fattibilità ma ritengo che la gestione del confronto debba continuare e riguardare anche la Progettazione Preliminare in quanto è in questa fase che si accentua la territorializzazione dell'opera.

E' indipendente l'individuazione del Promotore in questa fase o successivamente nella fase del Progetto Preliminare in quanto non deve essere il soggetto che ha in carico la gestione dei conflitti.

### **Fase della progettazione:**

Condivido interamente l'affermazione in merito all'attività di governance dell'Osservatorio, esperienza probabilmente direttamente trasferibile a livello nazionale.

Non ritengo che l'Osservatorio abbia in parte fallito in materia di gestione delle conflittualità con le comunità locali.

L'Osservatorio è un organo "tecnico" con il compito di istruire il progetto ai fini di un "confronto tecnico" e pertanto fornire le necessarie informazioni al soggetto deputato alla gestione del conflitto (seguendo l'esempio francese ad un tipo di CNDP italiano).

Nel caso della Torino – Lione, mancando il soggetto deputato alla gestione del conflitto, l'attività dell'Osservatorio, ovvero analizzare e istruire problemi e soluzioni praticabili da sottoporre successivamente ai decisori pubblici. non è stata regolata nell'ambito di una procedura.

Alla ruolo di gestione del conflitto hanno parzialmente fatto fronte Regione e Provincia ed il Tavolo Istituzionale di Palazzo Chigi.

Ritengo che un soggetto "tecnico" quale l'Osservatorio debba necessariamente ac-

compagnare tutte le fasi della progettazione dell'opera, dal Progetto Preliminare alla realizzazione.

Ovviamente, anche per l'Osservatorio Tecnico devono essere definite da una legge procedure, ruoli, tempi e copertura finanziaria.

E' indipendente l'individuazione del Promotore in questa fase o in quella in quanto non deve essere il soggetto che ha in carico la gestione dei conflitti.

### **Fase della realizzazione**

La fase di cantiere è quella che concretizza le criticità residue sui territori e sulle comunità locali.

L'accompagnamento della fase realizzativa da parte delle istituzioni è fondamentale.

Essa si potrebbe concretizzare in due momenti:

il primo ante l'inizio dei lavori, con la predisposizione del Programma delle Opere Connesse, ovvero sulla traccia del Piano Strategico della Provincia di Torino, il progetto delle 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.

Le "compensazioni" sono cosa diversa e dovrebbero essere parte integrante dei progetti sin dalla loro prima stesura, definite in una fase di co-progettazione nella stesura del progetto definitivo.

il secondo post l'inizio dei lavori, ovvero con riferimento alla legge francese denominata Démarche Grand Chantier e riproposta per la Torino – Lione dalla legge 4/2011 della Regione Piemonte.

L'attività dell'Osservatorio Tecnico potrebbe accompagnare anche la fase realizzativa per quanto concerne la predisposizione del Programma delle Opere Connesse ed il supporto tecnico ad i temi della Démarche Grand Chantier.

Inoltre, si potrebbe individuare una tipologia simile al Fondo di garanzia per le opere pubbliche (FGOP) istituito presso CDP, a favore dei territori interessati dai lavori, a garanzia dei rischi/danni derivanti dalla realizzazione dell'opera.



**Contributo  
di M. Villa, staff del Presidente  
dell'Osservatorio**





## Mario Villa

Argomenti che in presenza di un progetto di "grande opera infrastrutturale" classificato fattibile e sostenibile possono "garantire" o migliorare il consenso e il procedimento approvativo :

1. La premessa è che il progetto di "rete" e le implicazioni geopolitiche e geoeconomiche che sottendono e motivano la scala usata per le procedure amministrative e approvative non trova riscontro adeguato nella informazione diffusa presso la pubblica opinione: p.es. La vecchia "rete TEN" pure presente da anni nelle elaborazioni della UE come somma delle ambizioni nazionali, non ha avuto alcun sostegno quale orizzonte strategico possibile, ma selezionato ancorché discutibile nelle istituzioni nazionali e territoriali. Di conseguenza il primo progetto RFI (in sponda dx Dora per capirci) è giunto sul territorio con limitatissima preparazione alla discussione sia generale che locale. Il proposito è necessario che le due scale di discussione siano separate nel tempo e nelle istituzioni. La "nuova rete TEN" delle 10 priorità, deve assumere un consenso all'altezza della proposta di livello europeo che merita e fin da ora! L'Italia è interessata in complesso su 4 corridoi N-S e 1 E-W!
2. Sia le proposte sia le ricerche del consenso vanno configurate in senso scalare: dalla scala più estesa alla scala più ristretta con studi e progetti commisurati alla dimensione territoriale necessaria, proposti alle Istituzioni interessate ai Benefici probabili e attesi e adeguati alla comunicazione da stabilire con le popolazioni.
3. la fondatezza della proposta deve basarsi su presupposti formulati alla dimensione istituzionale più alta ed elaborati prima di tutto sotto il profilo culturale: trattandosi di forti investimenti che si protrarranno negli anni a seguire, la motivazione deve risultare e apparire fondata sull'intero arco temporale. Ciò può avvenire con la proposizione di scenari che configurino, anche se in linea strategica e di lungo periodo, "futuri" credibili, sostenibili e accettabili.
4. Dal punto precedente consegue che la problematica del consenso andrà affrontata in primo luogo nel rapporto con le istituzioni cui compete la programmazione/ pianificazione territoriale che **devono** esprimersi:
  - a. Dando il consenso o il dissenso in sede nazionale come intervento di interesse nazionale.
  - b. dando il consenso o il dissenso sull'intervento come opera di interesse nazionale che porta con sé conseguente positive di interesse regionale (PAL, ambiente, occupazione, mobilità, ecc.).
  - c. Dando il consenso o il dissenso sull'intervento come opera di interesse locale, sub regionale (questioni di tracciato, di luogo, o di impatto ambientale o di aspetti significativi del progetto) che tuttavia genera conseguenze positive (nell'insieme delle azioni proposte anche come utili o opportune per l'integrazione sinergica con l'economia del territorio) o negative per quella porzione di territorio.
  - d. Dando il consenso partecipativo alla istituzione di un coordinamento di programma operativo che tiri i fili delle azioni
5. Il consenso "Popolare" non è secondario nelle fasi del procedimento e fino dal suo inizio. Ciò può voler dire che in alcune fasi del procedimento possa essere importante acquisire, p.es. tramite un Referendum consultivo e/o consultazioni allargate alle diverse posizioni sociali e culturali, l'opinione diffusa delle popolazioni interessate. E' appropriato ritenere che sia non proprio trascurabile la congruenza fra l'estensione del territorio interessato alle problematiche imposte dall'opera e l'estensione geografica della popolazione interessata ad esprimersi sui vantaggi e gli svantaggi conseguenti. Questo significa che la preparazione

alla indizione di un referendum popolare debba contenere una sincera e non sommaria elaborazione di argomenti a sostegno della proposta tali da non lasciare incertezze o vuoti da comunicazione insufficiente. E' importante la tempestività. La consultazione è preferibile sia eseguita nelle fasi iniziali e conoscitive del procedimento e riporti i risultati degli studi di fattibilità.

6. Il dissenso popolare sperimentato nella attività dell'Osservatorio è parso strutturato sui seguenti livelli:
  - a. Un **primo livello** non privo di contenuti e riferimenti culturali e scientifici, pone o ripropone una critica radicale al modello di sviluppo. Secondo questo approccio non è condivisibile una ipotesi di crescita indefinita che ha come supporto risorse indefinite energetiche, spaziali, ambientali, ecc. Il fondamento scientifico è costituito dai "limiti dello sviluppo" del club di Roma, dalla consapevolezza dei limiti di risorse del Pianeta a fronte della esplosione demografica, dal 2° principio della termodinamica e della teoria entropica. Dunque "DECRESCITA" come unica via per rientrare nell'alveo dell'equilibrio energetico planetario e quindi della sostenibilità ecologica. I riferimenti culturali più evidenti sono Nicholas Georgescu-Roegen<sup>11</sup> e Serge Latouche<sup>2</sup>. Di qui ogni investimento e ogni intervento che abbia come finalità la crescita dei consumi e delle produzioni con dispendio aggiuntivo di energia e di risorse ambientali non fa che aggravare per il futuro gli squilibri già in atto e ben visibili<sup>3</sup>. La sfiducia nelle politiche delle Istituzioni si nutre anche di questa teoria e della realtà della crisi economica in corso sostenuta in Valle da esponenti non secondari.
  - b. Un **secondo livello** di contestazione deriva da valutazioni tecniche ed economiche che fanno riferimento a metodologie di stima previsionale dei presupposti fondamentali che sottintendono alla esecuzione dell'opera, nonché ad analisi delle condizioni prestazionali delle reti esistenti e sintetizzabili nella frase : "NON serve se si usa meglio quanto già esiste ma viene male impiegato". In più le esperienze progettuali e procedurali soprattutto negli appalti e affidamenti esecutivi ha dato luogo ad osservazioni degli organi di controllo come la Corte dei Conti, oltre che a scandali sempre preoccupanti.
  - c. Un **terzo livello** pare esclusivamente di contrasto politico e si avvale delle considerazioni dei primi due livelli. Si manifesta come il più violento e, al momento, irriducibile e impegna il mantenimento dell'ordine pubblico.
  - d. Un **quarto livello** riguarda il danno ambientale e al paesaggio locale e il danno agli interessi economici diffusi. Si tratta di una partita ardua e che in genere si coniuga con il tema delle compensazioni. Il progetto definitivo e di cantierizzazione servono anche a questo fine.

Sui punti b. e d. il progetto, fin dai primi atti, deve dare risposte convincenti di natura principalmente tecnica e sostenute da riferimenti di natura scientifica e metodologi-

1 Georgescu-Roegen (in particolare nelle opere posteriori al 1970), sostiene che qualsiasi scienza che si occupi del futuro dell'uomo, come la scienza economica, deve tener conto della ineluttabilità delle leggi della fisica, ed in particolare del secondo principio della termodinamica, secondo il quale alla fine di ogni processo la qualità dell'energia (cioè la possibilità che l'energia possa essere ancora utilizzata da qualcun altro) è sempre peggiore rispetto all'inizio. Qualsiasi processo economico che produce merci materiali diminuisce la disponibilità di energia nel futuro e quindi la possibilità futura di produrre altre merci e cose materiali. Inoltre, nel processo economico anche la materia si degrada ("matter matters, too"), ovvero diminuisce tendenzialmente la sua possibilità di essere usata in future attività economiche: una volta disperse nell'ambiente le materie prime precedentemente concentrate in giacimenti nel sottosuolo, queste possono essere reimpiegate nel ciclo economico solo in misura molto minore ed a prezzo di un alto dispendio di energia. La teoria della bioeconomia è poi stata tradotta nel sistema economico della decrescita dallo stesso Georgescu-Roegen.

2 Critica, attraverso argomentazioni teoriche e con un approccio empirico comprensivo di numerosi esempi, il concetto di sviluppo e le nozioni di razionalità ed efficacia economica. Queste infatti appartengono ad una visione del mondo che mette al primo posto il fattore economico; per Latouche invece si tratta di "far uscire il martello economico dalla testa", cioè di decolonizzare l'immaginario occidentale<sup>2</sup>, che è stato colonizzato dall'economicismo sviluppista<sup>3</sup>. In questo quadro egli critica anche il cosiddetto "sviluppo sostenibile", espressione che a prima vista suona bene, ma che in realtà è profondamente contraddittoria, e rappresenta un tentativo estremo di far sopravvivere lo sviluppo, cioè la crescita economica, facendo credere che da essa dipenda il benessere dei popoli. I numerosi testi di Latouche invece evidenziano che i maggiori problemi ambientali e sociali del nostro tempo sono dovuti proprio alla crescita ed ai suoi effetti collaterali; di qui l'urgenza di una strategia di decrescita, incentrata sulla sobrietà, sul senso del limite, sulle "8 R" (riciclare, riutilizzare ecc.) per tentare di rispondere alle gravi emergenze del presente.

3 La questione del dispendio aggiuntivo è controllabile con una corretta analisi Costi/Benefici.

che oltre che di "buone pratiche" tecniche. Si tratta in genere di cultura tecnica già presente negli strumenti della valutazione che precedono ogni fase amministrativa e approvativa degli enti e delle commissioni preposte.

Tuttavia lo sviluppo del punto b. pure supportato da metodologie consolidate, come le analisi B/C e MCA o quelle più strettamente di carattere econometrico, contiene in sé delle insidie nelle fasi in cui si operano assunzioni o semplificazioni o dati incompleti o si effettuano stime indispensabili ma con passaggi in qualche misura arbitrari.

- a. In proposito penso ad una **"posizione terza"** 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.
- b. Evidente è il caso della Analisi B/C la cui strumentazione operativa è completa e quasi universalmente accettata, ma che può divenire insidiosa nella assunzione degli scenari di riferimento quanto più lontani nel tempo e risulta invece particolarmente affidabile entro riferimenti temporali di breve medio termine. Tutta l'affidabilità dei risultati si basa sulle previsioni e sulla stabilità del ciclo economico la cui estensione temporale non va oltre i 10-15 anni.
- c. Altre ragionevoli incertezze derivano dalle estensioni territoriali dei benefici attesi, mentre più agevole pare la determinazione dei costi, compresi quelli ambientali e sulla salute che pure risultano i più incerti. A questo proposito e nel caso specifico della Torino-Lione è scorretto sul piano metodologico considerare l'intervento come di "anello mancante" (per intendersi come il tunnel sotto la Manica) e applicare di conseguenza l'ACB ricercando benefici nel breve periodo.
- d. Quindi pare opportuno che alla scala più ampia le stime di opportunità strategica quando siano estese su archi temporali oltre i 15 anni siano affidate a strumenti meno esigenti sul fronte dei dati e più aperti alle "visioni" geoeconomiche e geopolitiche ancorché condivise anche dalle istituzioni di scala interregionale e regionale<sup>4</sup>.
- e. Per contro, alle scale inferiori, uno "strumento" di valutazione da considerare con "peso" quasi istituzionale, può essere quello della **finanziabilità bancaria** dell'opera da parte degli Istituti internazionali e nazionali, con la consapevolezza tuttavia di poter disporre di concorsi finanziari a fondo perduto integrativi e rappresentativi delle volontà politiche che sottintendono gli interessi geopolitici e ad essi si correlano. La finanziaria locale è anche "sintomo" di reale interesse locale secondo il principio del progetto *"locai o piace based"*.
- f. In proposito una riserva va posta rispetto ai confronti semplificati che a volte si fanno pure in presenza di opere ed investimenti radicalmente diversi: penso alle differenze fra bancabilità di una autostrada in concessione nei confronti con una ferrovia AV, dove i riferimenti territoriali e lo sviluppo dell'utenza avviene in tempi e in condizioni di integrazione di rete sul territorio molto diversi da non ammettere parallelismi valutativi.
- g. **Le critiche sulla "irregolarità" dei progetti e delle procedure**, oltre che degli scandali non può trovare che una posizione di serio rigetto a fronte tuttavia del riconoscimento di una certa fondatezza su opere del passato.

Sempre sul punto b. le difficoltà incontrate dall'Osservatorio nella dialettica con il dissenso strutturato e competente, sono spesso venute dalle carenze di "preparazione" al *contrasto ragionato* da parte del gestore ferroviario Trenitalia sui temi dell'esercizio e dalla scarsa chiarezza dei programmi di adeguamento e potenziamento degli

<sup>4</sup> D'altro canto gli anni della visione politica della U e delle reti trans europee sono stati quelli a ridosso del 2000. In quel contesto mentre altri paesi realizzavano grandi opere di peso continentale (si pensi al tunnel sotto la Manica o al collegamento fra la Danimarca e la Scandinavia) l'Italia era timida sui collegamenti alpini altrettanto importanti per la coesione fra paesi.

impianti storici. Ciò va attribuito principalmente alla mancanza di un reale e approfondito **progetto di coordinamento dell'esercizio** da ripartire fra le reti storiche e quelle innovative nel contesto nazionale e locale. **Questo risultato è stato ottenuto con l'impegno della Agenzia del trasporto metropolitano che ha interpretato appieno i progetti di riordino dei servizi nel nuovo contesto esteso alla area metropolitana e alla Valle di Susa** e ha predisposto il calcolo dell'interesse metropolitano sulla base della mobilità d'area. Interessante sarebbe stato un analogo approfondito studio socioeconomico dei relativi costi/benefici.

- a. In generale tuttavia questa carenza ci pare importante da considerare sempre, quando la proposta di una nuova infrastruttura comporti la convivenza con quella preesistente, con esercizi paralleli, ma integrati: con evidenza di questa integrazione va previsto un apposito capitolo di progetto. La stessa affezione dei dissenzienti alla denominazione mediatica vincente di TAV, per una ferrovia che di Alta Velocità ha poco, essendo preferenziale per le merci, principalmente in galleria, ecc. è simbolica della inadeguatezza della comunicazione nel fare opinione presso gli organi di informazione e presso la popolazione in generale. La comunicazione "pro-Tav" non è riuscita a fare chiarezza e a bilanciare l'opinione diffusa che l'investimento sia, nel migliore dei casi "per ricchi" oltre che *ben poco utile*. Ma anche per questo caso le politiche di esercizio di Trenitalia, poco esplicite del coordinamento con la rete storica, hanno fatto la loro parte "negativa". Occorre che le Istituzioni locali, se convinte dell'opera, si manifestino.
  - b. Ulteriore carenza evidente anche nella azione di acquisizione del consenso, sta nella confusa **proposta finanziaria dell'opera**, sempre incerta nelle quantità e nelle scansioni temporali, con conseguenze sulla valutazione diffusa della credibilità e utilità dell'opera: "se i finanziamenti non ci sono e non si trovano che utilità o priorità può mai avere questa opera". Si tratta questo di un aspetto da curare in modo particolare nel comporre la fattibilità dei progetti.
  - c. Anche il **consenso "ex ante" all'opera** è acquisibile con la credibilità degli impegni e delle Istituzioni e forse anche con una maggiore efficacia della comunicazione a sostegno della "visione". Forse anche con minori timidezze.
  - d. In proposito la garanzia che i monitoraggi sia tecnici che finanziari possano dichiaratamente procedere con trasparenza e in parallelo con i lavori, e che le verifiche siano condotte anche "ex post", costituiscono una modalità responsabile per il corretto impiego delle risorse collettive. La costituzione di un "Osservatorio" del processo attuativo può essere una ipotesi di lavoro convincente.
7. Una questione rimasta sullo sfondo della comunicazione e quindi della relazione con il Consenso/dissenso diffuso, riguarda l'identità del proponente confuso fra la Commissione Intergovernativa, lo Stato italiano, RFI—FS e infine una alleanza poco chiara nelle convenienze fra l'Italia e una Francia apparentemente riottosa.
  8. A valle degli studi di fattibilità economica e in caso di esito non negativo, "il territorio" rappresentato dalle istituzioni e dalle categorie, deve stringere una alleanza reale con gli interessi locali e manifestare anche con la disponibilità trasparente delle risorse per i gruppi di lavoro: su questa questione debole è sempre risultata la voce dei *privati di Transpadana*, neppure interprete di un "Comitato" che potremmo definire di "Intenti e volontà". L'attività dell'Osservatorio va vista nella prospettiva della possibile ripetibilità dell'esperienza e della sua conversione in ipotesi di forme istituzionali. Mi sembra evidente che l'intenzione originaria della istituzione di un "Commissario di Governo" fosse in linea con l'idea del "Commissario ad acta" sostitutivo delle Istituzioni "impigliate" nelle controversie sul primo progetto e inadeguate a provvedere nei tempi necessari.

Nei fatti una visione di questo tipo e nel contesto sociale attuale, sarebbe stata rifiutata senza margini di interlocuzione, e la coincidenza delle due posizioni di Presidente dell'Osservatorio e di Commissario di Governo non ha aiutato nella gestione delle relazioni pubbliche e istituzionali e si è esposta alla critica di confusione fra i due ruoli dove il Commissario in buona misura rappresentava il "proponente" e il Presidente dell'Osservatorio si presentava "terzo" nella raccolta e diffusione delle informazioni.

9. /n proposito importante **e ripetibile** è stato il lavoro di esplicitazione dei dati e delle metodologie impiegate per la determinazione delle "utilità sociali" dell'opera: i Quaderni hanno fatto il punto di riferimento per metodi e pratiche sull'argomento. Ma poco riconosciuto è stato il lavoro di coordinamento del procedimento così complesso per il numero e il peso degli attori Istituzionali, aziendali e sociali presenti (ed anche ostili), oltre che di esplicitazione delle carenze dei piani e dei programmi di integrazione coerente del sistema dei trasporti e delle loro finanziabilità. **Le due posizioni è bene vadano dunque meglio distinte e qualificate** ed entrambe formalmente riconosciute nelle finalità procedurali dell'opera anche sotto il profilo della loro funzionalità e sostenibilità economica dei gruppi di lavoro.
10. L'Osservatorio, il Presidente e il Commissario, hanno riportato la progettazione *solo preliminare*, ma incisiva, sul territorio e hanno coinvolto direttamente i Comuni consenzienti e quelli non consenzienti. Alcuni di questi hanno tuttavia *rifiutato la governance* e preferito la pratica ordinaria. Comunque si tratta di un metodo che può essere ripetuto. Le azioni combinate di indicazioni alla **coprogettazione** che l'Osservatorio ha promosso fra Enti territoriali e dell'esercizio ferroviario e progettisti (LTF e RFI), confermano che una uscita dalla straordinarietà del caso possa consolidarsi in una maggiore robustezza della "iniziativa Regionale" e dell'impegno regionale, purché sostenuta da altrettanta robustezza della politica regionale e delle sue strutture anche speciali e mirate alla governance qualora ritenute opportune.
11. Oltre le finalità di cui all'art.1 della L.R. n.4/2011 che mutua una valida normativa francese di sicuro interesse, e al merito dei successivi articoli, il progetto strategico di interventi e di coordinamento territoriale predisposto dalla Provincia sulla valle di Susa a fronte dei bisogni e delle opportunità all'opera funzionalmente correlate, costituisce un valido esempio di collaborazione fra Enti e di allocazione di risorse. Ciò si rivela molto utile anche per modificare alla radice l'interpretazione diffusa fra i "campanili" delle compensazioni come risarcimento "in natura" dei danni. Anche in questa esperienza si può vedere una valutazione meno di parte, se non "terza", perché affidata ad un Ente territoriale come la Provincia, delle utilità e opportunità marginali che l'opera mette in campo. Poiché la efficacia dello strumento, anche sul consenso delle popolazioni, è o sarà direttamente proporzionale all'impegno finanziario e realizzativo della Provincia, è opportuno che sia previsto come "collegato" non estemporaneo del progetto, non scindibile e di comunque di competenza degli Enti territoriali: Provincia, Comuni o loro raggruppamenti d'area.
12. /l tempo complessivo per realizzare l'opera si riduce se è speso in maggior misura nella fase di formazione della decisione preventiva, consultazioni e miglioramenti territoriali.

Una notazione finale sulle attuali difficili condizioni di **governance** dell'UE che, fra altre, ne evidenziano la problematicità del suo futuro anche nel senso della democrazia, ma che comunque ne esplicitano alcuni caratteri derivanti dagli "squilibri" interni, uno dei quali è certo quello dell'eccesso di convergenza delle reti trans-europee ed Est-europee sul baricentro germanico. Faccio notare che l'ingresso a breve della Croazia e della Serbia andranno a completare il quadro balcanico con nuove competitività

nei confronti dell'Italia, oltre che di Spagna e Portogallo, sul Mediterraneo e dei paesi dal profilo politico ed economico più dinamico come la Turchia.

Dunque la questione delle reti e dei progetti in corso è seria e non sembra tollerare incertezze e processi decisionali inconcludenti.

30 gennaio 2012



---

Pubblicazione edita dalla PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria

*Capo del Dipartimento* Roberto G. Marino

---



*Finito di stampare il mese di febbraio 2015 a cura di Eurolit S.r. l. - Roma*