

UN GIORNO **PER MARTINOLI**
GUARDANDO AL FUTURO

Tornare a desiderare le infrastrutture

Trasformazione del territorio e consenso sociale

Roma, 19 marzo 2012

ENNIO CASCETTA

Dipartimento di Ingegneria dei Trasporti
Università degli Studi di Napoli Federico II

I processi decisionali e il ruolo del public engagement nei trasporti

Introduzione

Le decisioni su un sistema di trasporto, dalla pedonalizzazione di una strada alla costruzione di una nuova linea di Alta Velocità, riguardano tipicamente dei decisori pubblici, lo Stato, le Regioni, i Comuni, le Province, e comunque, anche nel caso di decisori privati come una compagnia aerea o ferroviaria, riguardano diversi soggetti a diversi livelli.

Progettare un intervento o pianificare un sistema di trasporti significa gestire un processo di decisione pubblica che incide sulla collettività, su tanti interessi molto spesso contrastanti.

In Italia, come è noto, i processi di decisione pubblica sono complicati, sia perché vi sono delle procedure molto complesse dal punto di vista giuridico amministrativo, sia perché il sistema degli interessi e dei portatori di interessi è molto articolato.

Qualunque decisione si forma nel corso di un processo, che non si risolve in un esercizio tecnico ma è piuttosto un processo politico e spesso la qualità della soluzione scelta dipende a parità di input (obiettivi, vincoli, regole, etc.) dal processo decisionale.

Un cattivo processo decisionale spesso conduce alla decisione di non decidere, di non fare, o quantomeno aumenta tempi e costi dei progetti. Questi effetti sono ben visibili nel nostro Paese. Abbiamo meno infrastrutture di trasporto degli altri Paesi europei, mediamente il 30% in meno per autostrade e ferrovie e addirittura oltre il 60% in meno per le metropolitane. Un dato per tutti, nella sola città di Madrid ci sono 296 chilometri di linee di metropolitane, quasi il doppio delle metropolitane che ci sono in tutte le città italiane. In altri casi un cattivo processo decisionale ha condotto a troppe infrastrutture, come nel

112
caso di porti ed aeroporti, perché non siamo riusciti a scegliere, ad individuare le priorità sulle quali concentrare le risorse.

Ma un cattivo processo decisionale comporta ritardi nella realizzazione per i contenziosi ed i blocchi che si creano e conduce a costi più elevati perché bisogna trovare un consenso che non si è riuscito a costruire durante il progetto. Secondo i dati dell'Associazione dei Costruttori circa il 50% delle opere pubbliche in Italia impiega più di 12 anni per essere pensata e realizzate. Il costo di un chilometro di Alta Velocità in Italia è due o tre volte maggiore del chilometro in Francia o in Spagna.

Ma questi ritardi, questa impotenza realizzativa del nostro Paese, ovviamente hanno degli altri costi collegati ai mancati benefici degli interventi. L'ultima stima, secondo l'osservatorio della Bocconi, di quanto pagherebbe in più l'Italia se non realizzasse le infrastrutture che dovrebbero essere realizzate nei prossimi 15 anni, ammonta ormai a 380 miliardi di euro. Ripensare ai processi decisionali nel nostro Paese è quindi una esigenza non più rinviabile

Gli elementi di un buon processo decisionale

Un processo decisionale è una successione di attività elementari. Il primo passo per migliorare un processo consiste proprio nel riconoscerne la complessità ed individuarne i principali elementi. Nel caso dei trasporti, ed in particolare delle infrastrutture, entrano in gioco diversi soggetti e diverse fasi.

I **decisori** sono i soggetti che formalmente sono designati a prendere le decisioni. Le scelte nei sistemi di trasporto possono essere locali, ad esempio riguardanti un comune, o scelte su scala regionale o nazionale.

Nel primo caso la decisione è presa dall'unica amministrazione competente, quella del comune in cui ha luogo l'intervento. Nel secondo caso, invece, alla decisione partecipano più amministrazioni, che possono essere statali, regionali e comunali.

Il secondo elemento costituente il processo decisionale è il **coordinamento del processo**. È evidente che un processo così complicato ha tanti attori, ha tanti interessi, ha tante variabili ed è, quindi, importante che ci siano persone, procedure e mezzi che coordinino le diverse attività.

Gli **stakeholders** sono, invece dei soggetti che hanno un interesse specifico per le decisioni in gioco anche se non dispongono di un potere formale di decisione o di un'esplicita competenza giuridica. Possono essere classificati in cinque grandi categorie: le Istituzioni/Autorità, Parti sociali ed Imprese, Operatori del Trasporto, Comunità locali ed Istituzioni finanziarie

113

Le **opportunità e i problemi da risolvere** sono fattori che mettono in moto il processo decisionale e che influenzano i comportamenti e le scelte. Per quanto riguarda le opportunità queste sono circostanze favorevoli da sfruttare, come ad esempio può essere la decisione, da parte di una nuova amministrazione comunale, di migliorare la mobilità di una città o la programmazione di fondi europei o, ancora, la proposta di un progetto di finanziamento (un project financing). I problemi, invece, rappresentano situazioni negative, questioni da risolvere che nel caso dell'ingegneria dei trasporti possono essere la congestione ricorrente in alcuni rami della rete, l'accessibilità insufficiente di alcune zone, i costi del trasporto merci troppo elevati, la mancanza di risorse per finanziare nuovi investimenti, il superamento delle soglie di PM10.

Gli obiettivi possono essere classificati in due categorie: obiettivi formali ed informali.

Gli **obiettivi formali** sono quelli che sono dichiarati apertamente dai decisionmakers e dagli stakeholders, tipicamente accessibilità, efficienza, efficacia, sostenibilità, sviluppo economico e territoriale, equità. Gli **obiettivi informali** sono quelli che alcune parti (decisori o stakeholders) si prefiggono ma che non possono essere dichiarati come le finalità delle decisioni come visibilità, riconoscimento del ruolo, utile di impresa.

Le **proposte** fatte per raggiungere gli obiettivi possono essere relative ad un piano, ossia a più interventi di sistema che si prefiggono le stesse finalità, o ad uno o più progetti, ad esempio di infrastrutture.

Una **barriera** si definisce come un elemento che impedisce le decisioni o ne limita la portata, come ad esempio può impedire ad un progetto di essere implementato, o limita il modo in cui può essere implementato. Le barriere di comunicazione, in particolare, descrivono gli ostacoli in materia di comunicazione, compresi ritardi o interruzioni del progetto derivanti da opposizioni e proteste. Spesso succede che le comunità locali tendono a mobilitarsi contro progetti di interesse generale che percepiscono come una minaccia per i propri interessi o la propria identità. Questo fenomeno è stato definito come sindrome "NIMBY" ovvero l'acronimo di "Not In My Back Yard".

Le **alleanze** si verificano quando gruppi di attori, sia decisori che stakeholders, hanno interessi ed obiettivi che convergono in una o più soluzioni. Esse possono nascere sia durante il processo decisionale che dopo avere preso la decisione.

L'ultimo elemento del processo riguarda l'**attuazione** del progetto. Questa fase riguarda la realizzazione del progetto (attuazione totale) o di una sua parte (attuazione parziale).

114

I diversi elementi del processo, comunque presenti, si possono articolare in modo diverso con risultati anche molto diversi a secondo delle regole e delle circostanze. Avremo dei **modelli decisionali razionali** se le decisioni tengono conto, anche in modo parziale e limitato, degli effetti che ne discenderebbero e si basano sul confronto di diverse opzioni di intervento la cui fattibilità tecnica ed economica viene verificata nel corso del processo decisionale. **I modelli decisionali a-razionali**, come quello del "garbage can" proposto dalla letteratura economica, descrivono contesti nei quali le decisioni sono prese secondo processi non ripercorribili e sono il risultato della interazione di interessi, progetti e occasioni decisionali. I risultati sono spesso insoddisfacenti, comportano costi elevati e la attivazione di barriere di vario tipo.

Il ruolo del Public Engagement per delle scelte condivise

La qualità delle decisioni dipende moltissimo dal consenso che si riesce a costruire intorno alle scelte. Il **Public Engagement (PE)** è definito proprio come l'insieme delle attività e delle tecniche relative al processo di identificazione e di coinvolgimento degli stakeholders all'interno del processo decisionale. Esso è un processo di comunicazione a doppio senso che fornisce un meccanismo per lo scambio delle informazioni e per la promozione dell'interazione tra gli stakeholders con il team del progetto.

Introdurre il Public Engagement nei processi decisionali comporta una serie di benefici per la Pubblica Amministrazione che coordina e gestisce il processo, come ad esempio l'incremento della credibilità dello stesso e della legittimazione attraverso un processo decisionale trasparente; lo sviluppo di un senso di responsabilità sociale tra le comunità locali verso i progetti; l'incremento dell'equità all'interno della società e l'allargamento delle coalizioni sulle scelte specifiche.

La diffusione del Public Engagement, come strumento concreto per il coinvolgimento di tutti gli **stakeholders**, è legata allo sviluppo di normative parzialmente diffuse in campo internazionale, che stabiliscono le metodologie della partecipazione, fornendo linee

In Europa, la prima forma istituzionalizzata di coinvolgimento dei cittadini è la regolamentazione del *Debât Public* in Francia nel 1995 con la legge Barnier. Essa istituisce il dibattito pubblico a monte del progetto, cioè un confronto su grandi infrastrutture sin dalla fase degli studi di fattibilità.

Altri esempi significativi di normative e prassi di PE riguardano la Gran Bretagna, con il *Code of Practice on Consultation* del 2000 che mira a rendere più

115

rapidi i processi decisionali, salvaguardando però allo stesso tempo i diritti di tutte le parti interessate.

In Italia non esiste una normativa di carattere nazionale simile a quella del modello francese sul *Débat Public*, ci sono alcune normative sulla partecipazione a livello locale, come la legge della Toscana del 2007 che prevede l'istituzione di un'Autorità per la garanzia e la promozione della partecipazione che coinvolga gli enti locali e territoriali nel processo decisionale e nelle fasi successive di attuazione e monitoraggio, e alcuni casi in cui sono

state adoperate pratiche di dibattito pubblico, ad esempio per il tratto autostradale della Gronda di Genova o il progetto della linea di Alta Capacità Napoli Bari.

Si tratta tuttavia di casi ancora assolutamente sporadici che contrastano con l'approccio prevalente alla progettazione delle infrastrutture di trasporto nel nostro Paese, che analizza e definisce il progetto sulla base delle problematiche tecniche e solo successivamente lo comunica per le approvazioni necessarie.

Un approccio che nella letteratura è indicato come sindrome DAD (Decidi, Annuncia e Difendi) che spesso porta a notevoli difficoltà di consenso sul progetto e stimola reazioni e richieste eccessive.

Alcune proposte per un buon processo decisionale nei trasporti

Non esiste una "ricetta" per un buon processo decisionale, ma la mia proposta potrebbe essere quella di considerare i sette punti che seguono.

1. Necessità di un quadro di riferimento programmatico chiaro per il sistema dei trasporti nazionale;
 2. Risorse e meccanismi di finanziamento innovativi. Massima partecipazione del capitale privato e forme di remunerazione innovative, o un fondo unico nel quale far confluire le diverse risorse pubbliche;
 3. Progetti più "leggeri". Troppe norme ed opere non condivise portano a "progetti pesanti". In analogia ai modelli di produzione industriale chiamerei questo nuovo approccio "Lean Design"
 4. Partecipazione e consenso. Prevedere il coinvolgimento degli stakeholders fin dalle prime fasi della progettazione.
 5. Riforma dell'iter approvativo dei progetti e dei meccanismi di affidamento delle opere. Le conferenze dei servizi vanno anticipate alle prime fasi della progettazione ed eliminati i poteri di veto.
- 116
6. Revisione delle competenze fra centro e periferia. Limiti evidenti nella sovrapposizione di competenze fra Stato e Regioni per le infrastrutture a tutte le scale territoriali.
 7. Istituzione di un'autorità per la programmazione e la regolazione dei trasporti.

Il primo punto si riferisce alla necessità di un riferimento programmatico chiaro, che in questo momento manca del tutto. Molto spesso la carenza di infrastrutture viene utilizzata come giustificazione di qualunque progetto. È vero esattamente il contrario. Proprio perché ci sono meno infrastrutture di quello che dovrebbero esserci, diventa più importante scegliere di fare per primo e nei tempi minimi quelle più utili e importanti. Il secondo punto è che bisogna trovare meccanismi innovativi rispetto all'utilizzo delle risorse pubbliche. Ci sono due possibili soluzioni. La prima è l'individuazione di un fondo unico. La seconda soluzione riguarda le forme di maggiore coinvolgimento del capitale privato. Il terzo punto focalizza l'attenzione sull'iter procedurale dei progetti in Italia, dove c'è bisogno di progetti più leggeri e tecnologici.

Si dovrebbero ridefinire, innanzitutto, i contenuti delle singole fasi progettuali. Lo studio di fattibilità è previsto ma è molto poco normato, è praticamente una dichiarazione di intenti. Così come i contenuti del progetto preliminare, definitivo, esecutivo, costruttivo, sono datati e andrebbero ridefiniti, anche possibilmente con nomi diversi, per renderli più vicini alle reali esigenze. Infine, non dovrebbe esistere nessun progetto di infrastrutture che non prevede il finanziamento di un sistema intelligente e tecnologico, che consente di massimizzare le prestazioni dell'infrastruttura realizzata.

La partecipazione e il consenso sono al quarto punto. Di questo argomento si è

discusso in precedenza. Il quinto punto riguarda la riforma dell'iter approvativo. Nelle conferenze di servizi sono stati fatti grossi passi avanti con l'introduzione della maggioranza e non dell'unanimità sulle conclusioni dei lavori, ma sono ancora presenti diritti di veto non risolti, come quello dei Ministeri dei beni culturali e delle Sovrintendenze.

L'affidamento dei progetti oggi porta a delle evidenti distorsioni, ci sono dei contenziosi in oltre il 50% delle opere pubbliche, e l'entità del contenzioso è molto alta, mediamente il 30% del valore dell'immobile. Quindi il contenzioso aumenta i costi e allunga i tempi.

Anche le competenze hanno bisogno di una revisione. La riforma del Titolo V della Costituzione non ha funzionato nell'infrastruttura di trasporto; c'è una sovrapposizione di competenze tra Stato e Enti Locali, in particolare le Regioni,

117

che ha polarizzato gli uni e gli altri. È necessaria una revisione delle competenze, con l'individuazione di maggiore autonomia dei due livelli istituzionali, almeno su grandi questioni. Ma spesso sono anche le Regioni che ricevono un rallentamento nei loro progetti, per una competenza statale non necessaria.

E infine, risulta fondamentale l'istituzione di un'autorità per i trasporti con due funzioni. La prima è di tipo tecnico, con livelli di autorevolezza e indipendenza non diffusi nella Pubblica Amministrazione italiana; l'altra, che potrebbe essere svolta dallo stesso soggetto, o da altro soggetto, è quella di regolazione del mercato.

118