

Libro Bianco su Conflitti Territoriali e Infrastrutture di Trasporto

Executive Summary



CONSORZIO
METIS



avanzi

idee, ricerche e progetti per la sostenibilità



TRT TRASPORTI E TERRITORIO

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

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

Il documento è stato elaborato nella prima metà del 2009. Il team di progetto ha svolto diverse attività propedeutiche alla redazione del Libro Bianco tra cui:

- realizzazione di interviste con circa 20 testimoni privilegiati e attori;
- analisi della letteratura esistente
- analisi di casi studio e di buone pratiche italiane ed estere
- predisposizione di una Bozza di Libro Bianco
- organizzazione di un workshop con alcuni attori chiave del settore
- raccolta di suggerimenti alla Bozza di Libro Bianco
- redazione della versione finale del Libro Bianco.

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

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

Tel. (+39) 02-36518110

Obiettivi e destinatari del Libro Bianco

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

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

Il Libro Bianco individua alcune direzioni di lavoro a partire dal riconoscimento dei conflitti come fenomeno fisiologico, e propone alcune innovazioni nelle prassi e nelle regole che definiscono i processi decisionali legati alle infrastrutture di trasporto.

Le proposte del Libro Bianco sono **indirizzate agli attori coinvolti nei processi decisionali e in particolare ai proponenti, agli amministratori pubblici, ai costruttori, ai gestori, ai finanziatori.**

Vengono ovviamente chiamati in causa anche **il legislatore e l'esecutivo** che, attraverso leggi e regolamenti, hanno la possibilità di intervenire sul *corpus* normativo con alcune chiarificazioni, modifiche alle procedure ed emanazione di linee guida.

Il Libro Bianco ha carattere normativo, nel senso che specifica **“cosa si dovrebbe fare”** per trattare i fenomeni di conflittualità; questa impostazione deriva in verità da un lungo lavoro di **analisi positiva** sulle cause e sulle dinamiche dei conflitti, sviluppato dagli autori in oltre 15 anni di lavoro su questi temi, arricchito dal **processo di condivisione** che ha preceduto l'elaborazione della prima bozza del libro Bianco, dalla discussione durante il workshop del 5 maggio 2009 e dalla raccolta di pareri di esperti e attori.

Perché occuparsi di conflitti territoriali

I conflitti territoriali sono essenzialmente conflitti per il possesso e l'uso di risorse scarse (quali ad esempio risorse economiche, ambientali, tempo, spazio, etc...) Con questa connotazione è chiaro che **i conflitti sono ineliminabili**, e sarebbe velleitario immaginare e proporre misure che abbiano l'obiettivo di togliere voce agli attori.

I conflitti consentono anche di **far emergere e valorizzare conoscenze diffuse** che, se opportunamente integrate quando ancora l'opera è in progettazione, possono permettere di migliorare notevolmente la qualità dei progetti. Legittimare gli attori locali come interlocutori può quindi aiutare ad evitare che si arrivi ad una situazione di muro contro muro, che, come abbiamo visto negli ultimi decenni, può condurre alla paralisi del sistema.

Riconoscere (e valorizzare) i conflitti come fenomeno ineludibile e allo stesso tempo ricco vuol dire considerare **i processi di inclusione come parte integrante dei processi decisionali** legati alle infrastrutture di trasporto. E' quindi inevitabile, come apparirà chiaro al lettore del Libro Bianco, **trattare di conflitti discutendo di pianificazione** (pianificazione regionale e nazionale, Piano Regolatore di Porti e Aeroporti), **di progetto** (preliminare, definitivo, esecutivo), **di realizzazione e di esercizio delle opere.**

Principi guida

Il superamento e la ricomposizione dei conflitti è un obiettivo condiviso anche in Italia da molti anni; i tentativi di innovazione, sia nelle singole pratiche che in ambiti più ampi, si sono spesso scontrati con timori circa il rispetto dei tempi, con difficoltà operative sulla scelta degli attori e con interrogativi circa ruoli (attivatore, gestore, facilitatore, etc...) e poteri di alcuni soggetti chiave.

Prima di entrare nel vivo delle risposte a questi e molti altri interrogativi, il Libro Bianco propone alcuni principi che appaiono come pre-requisiti per discutere di costruzione di

decisioni condivise e di ricomposizione dei conflitti, che, come anticipato, dovrebbero entrare a pieno titolo nei processi decisionali che riguardano le infrastrutture:

- **Fiducia.** Occorre ristabilire un clima di fiducia sui progetti infrastrutturali. La scarsa fiducia riguarda gli attori (proponenti, pubblica amministrazione, comitati, rappresentanti di interessi locali, ...) in un gioco di tutti contro tutti. Per rafforzare la fiducia è necessario limitare i conflitti d'interesse, rendere trasparenti i processi decisionali a partire dalla definizione di piani, programmi, sino ad arrivare ai progetti, effettuare valutazioni credibili e altro ancora. Senza fiducia il conflitto, anche quello con poco fondamento, è destinato ad esplodere.
- **Negoziabilità e integrazione territoriale.** La non negoziabilità delle opere è motivo di conflitto, di allungamento dei tempi, di spreco di risorse. Per favorire la negoziabilità, i progetti infrastrutturali devono diventare *progetti territoriali*, attraverso decisioni di tracciato, opere connesse, interventi sulla mobilità di cose e persone, mitigazione degli impatti ambientali e compensazioni ecologiche. L'integrazione scaturisce non solo da studi approfonditi, ma anche e soprattutto dall'interazione con attori locali, detentori spesso di conoscenze che altrimenti non sarebbero prese in considerazione.
- **Rapidità, certezza ed efficacia.** Qualsiasi proposta che permetta di ricomporre e valorizzare la conflittualità, ma che determini tempi di decisione incerti e lunghi è destinata ad essere respinta, sia dagli operatori che dal legislatore. Le soluzioni condivise, una volta individuate, devono essere stabili nel tempo e per questo, incardinate in accordi che prevedano diritti e doveri per i firmatari.
- **Inclusione e rappresentatività.** La prevenzione e ricomposizione dei conflitti richiede l'inclusione degli attori nei processi decisionali, con una forte attenzione al bilanciamento delle diverse istanze. Vanno chiarite le modalità del coinvolgimento degli attori, prevedendo delle regole di fondo cui proponenti, amministrazioni e oppositori possano fare riferimento. Devono partecipare gli attori che hanno un interesse legittimo, anche quelli maggiormente in opposizione rispetto al proponente e anche quelli non vocali e quelli che normalmente sono scarsamente rappresentati, come i futuri utenti e *tax payers*.

Tali principi, ritenuti condivisibili dalla maggior parte dei soggetti che sono stati consultati nel percorso di elaborazione del presente documento, sono risultati essenziali per affrontare le tre questioni principali sulle quali ci soffermiamo più in dettaglio nel Libro Bianco e per le quali proponiamo alcune direzioni di intervento. Si tratta di questioni strettamente legate le une con le altre e quindi non mancano nel Libro Bianco sovrapposizioni che speriamo mettano in luce l'importanza del quadro d'insieme:

1. **L'istituzionalizzazione del dialogo con gli attori.** Gli istituti previsti dalla normativa, la VIA e la conferenza dei servizi in particolare, appaiono strumenti ancora inefficaci per la gestione della conflittualità. La prevenzione e la ricomposizione dei conflitti locali richiede l'attivazione e la gestione di percorsi di dialogo che coinvolgano diversi attori. Tuttavia, per assicurare efficacia e rapidità, è opportuno che il dialogo venga integrato in alcune fasi cruciali dei processi decisionali, come ad esempio la progettazione preliminare, le autorizzazioni, il progetto definitivo/esecutivo, l'affidamento della concessione. Il tema viene approfondito nelle linee d'azione 1, 2, 3, 4.
2. **Le compensazioni: strategie e progetto.** Le compensazioni sono considerate da molti la panacea per ridurre la conflittualità locale. Attraverso le compensazioni sarebbe infatti possibile costruire consenso, offrendo benefici ai soggetti che più sopportano i costi legati alla realizzazione delle opere. Se non inquadrata in una cornice definita, le compensazioni possono invece portare ad un aumento consistente dei costi di realizzazione dell'opera, accentuare fenomeni distorsivi e lasciare irrisolti problemi ambientali significativi. Il tema viene approfondito nelle linee d'azione 5, 6, 7.
3. **La fiducia, le garanzie e le valutazioni.** La crisi di fiducia che ormai contraddistingue i rapporti amministrazioni-cittadini e proponenti-cittadini è una delle maggiori cause di conflittualità territoriale. Nel caso delle infrastrutture, il problema è ancora più

significativo dato il carattere di irreversibilità dei progetti e le asimmetrie (informative e di risorse) tra gli attori dell'arena decisionale. Per ricostruire fiducia è necessario agire almeno su due piani. Da un lato tramite le valutazioni (*ex-ante, in itinere, ex post*), che devono raggiungere elevati standard di qualità e di indipendenza. Il secondo piano riguarda invece le garanzie e il rispetto degli accordi che il proponente può offrire ai cittadini, sotto forma di accordi vincolanti, di comitati di garanzia *multi-stakeholder*, di fondi di garanzia. Il tema viene approfondito nelle linee d'azione 6, 7, 8.

Le linee d'azione

Il percorso di elaborazione e discussione del Libro Bianco ci ha portato alla formulazione di alcune linee d'azione che riteniamo essenziali per costruire un efficace sistema di *governance* della pianificazione e realizzazione delle infrastrutture.

- 1. Il Documento di accompagnamento per attivare il confronto all'inizio della progettazione preliminare.** All'inizio dell'intero percorso è opportuno attivare una fase propedeutica di mappatura degli *stakeholder*, ascolto attivo e comunicazione, nel corso della quale, anche attraverso il supporto di valutazioni indipendenti si possa discutere dell'opzione zero e dell'effettiva necessità di realizzare l'opera. Per attivare queste fasi è necessario che il progetto venga supportato da un Documento di Accompagnamento, che illustri i bisogni, gli obiettivi, i costi e i benefici, il processo che il proponente, di concerto con altri attori, intende seguire. È possibile ipotizzare per questa prima fase **un tempo massimo di sei mesi** (tre di istruttoria più tre di effettivo coinvolgimento degli attori).
- 2. Il Laboratorio di Progetto tra preliminare e definitivo.** Il coinvolgimento degli attori deve essere organizzato e sviluppato **tra la presentazione del progetto preliminare e la redazione di quello definitivo** e deve seguire regole chiare in materia di tempi, agenda, poteri, decisioni, accesso alle informazioni, modalità di consultazione di esperti, facilitazione. I costi relativi, ininfluenti rispetto all'ammontare complessivo dell'opera, sono a carico del proponente. Per questa seconda fase si può ipotizzare di stabilire un periodo di coinvolgimento che vada **da sei a dodici mesi** a seconda della complessità dell'opera e del numero di attori con i quali confrontarsi.
- 3. La Regione (o le Regioni) gestisce il processo.** E' necessario definire chiaramente un *owner* del processo di dialogo e concertazione per facilitare il coinvolgimento degli attori locali e aumentare la trasparenza. Per entrambe le fasi precedentemente illustrate, l'impostazione e la gestione della maggior parte dei processi potrebbe essere in capo alla Regione interessata (alle Regioni nel caso di un'opera con ripercussioni su un territorio vasto; alla Provincia nel caso di un'opera di taglia inferiore), che avrà un **ruolo di "direzione dei lavori"** e sarà affiancata nell'attuazione dal proponente (che avrà a suo carico le spese di gestione) e/o da un team indipendente di facilitazione che si occupi dei processi partecipati.
- 4. Il Garante, definisce e controlla il rispetto delle regole di inclusione.** E' opportuno che chi attiva e gestisce il processo di condivisione debba rispondere non solo agli attori, ma anche a un Garante indipendente che vigilerà sulla trasparenza e sulla correttezza del processo, al quale eventualmente tutti **gli attori possano appellarsi** in ognuna delle due fasi prospettate. Non è necessario costituire un nuovo organismo o una nuova autorità dato che sarebbe sufficiente individuare un soggetto privo di conflitti di interesse e di un livello amministrativo superiore a quello dell'*owner*. Nel caso di grandi opere strategiche tale ruolo dovrebbe essere affidato al Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, al CIPE o alla Commissione VIA (o eventualmente a un comitato costituito dai tre enti). Al Garante deve essere data la possibilità di valutare l'operato dell'*owner* del processo di coinvolgimento (Regione² nella maggior parte dei casi) e, qualora i risultati non siano soddisfacenti, di chiedere rettifiche o addirittura il riavvio di tutto il processo.

² Provincia nel caso di un'opera di taglia inferiore

5. **Un Vademecum e un tetto per le compensazioni ammissibili.** Le misure e le opere compensative devono essere parte integrante del progetto e devono quindi assumere un valore territoriale. Andrebbe definito un elenco di opere ed interventi ammissibili da catalogare come “compensazioni” e andrebbe stabilito un limite economico da non superare. L’identificazione di categorie di compensazioni ammissibili (che privilegino la compensazione ecologica, la mitigazione ambientale e l’inserimento territoriale dell’opera) potrebbe ricondurre la negoziazione tra proponente e enti locali a livelli ragionevoli e favorire l’integrazione del progetto nel territorio. Occorre inoltre definire responsabilità e modalità di gestione chiare per assicurare qualità degli interventi e adeguata manutenzione per tutto il periodo di concessione.
6. **Il Tavolo di Garanzia *Multi-Stakeholder* per l’attuazione degli accordi presi.** Il Tavolo, il cui responsabile è l’*owner* (la Regione o la Provincia interessata) e a cui partecipano i rappresentanti di tutti gli attori, ha il compito di verificare il rispetto degli accordi presi, ivi comprese le opere di compensazione. Il Tavolo, pur con un ruolo consultivo, deve avere un peso politico rilevante e esercitare *moral suasion* sugli operatori responsabili dell’attuazione degli accordi presi.
7. **La Valutazione *in itinere* come piattaforma per la discussione e l’integrazione del progetto.** E’ necessario individuare una procedura di valutazione che accompagni l’intero percorso progettuale e diventi una piattaforma di conoscenza per attivare e accompagnare la discussione tra gli attori. Una valutazione che metta in evidenza chi viene avvantaggiato e chi viene penalizzato dal progetto, sia direttamente che indirettamente, quindi che includa anche una corretta valutazione delle esternalità, consentirebbe di guidare la discussione circa gli interventi di mitigazione e di compensazione necessari. Il processo di valutazione dovrebbe inoltre tutelare anche gli *stakeholder* non vocali e quantificare i vantaggi degli utenti che beneficerebbero dell’opera. La costruzione di una banca dati degli studi di fattibilità potrebbe consentire di trarre utili insegnamenti dal confronto con progetti simili già realizzati,
8. **L’Analisi di Rischio per i grandi progetti.** La sistematica introduzione delle analisi di rischio nelle valutazioni può contribuire ad aumentare la fiducia e le garanzie e ridurre le incertezze. L’analisi quantitativa del rischio, l’individuazione e l’implementazione di piani di gestione e mitigazione del rischio sembrano di fondamentale importanza per migliorare le prestazioni dei progetti infrastrutturali. E’ quindi auspicabile che, almeno per certe soglie di investimento, l’analisi di rischio entri a far parte delle componenti degli studi di fattibilità. Una maggiore attenzione nell’attribuzione dei rischi in capo a chi è in grado di controllarli può aumentare il grado di fiducia.

Dal Libro Bianco alle regole e alle pratiche

Per dare seguito alle proposte contenute nel Libro Bianco è possibile attivare iniziative di vario genere; queste, nell’ambito di quanto previsto dalla Costituzione in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni, dovranno creare un sistema di incentivi per proponenti, amministrazioni locali, attori della società civile.

Tra queste iniziative è possibile prevedere:

- **Iniziative legislative**, volte a fornire un *framework* stabile e coerente alle attività di dialogo e confronto con il territorio, e ad attribuire nuovi poteri e prerogative a determinati soggetti.
- **Regolamenti e linee guida governative/ministeriali**, per fornire orientamenti ed indicazioni di dettaglio e per contribuire a chiarire ruoli e responsabilità dei vari attori. Le linee guida auspicabili riguardano in particolare le proposte di cui al punto 1, 2, 5, 6 e 7.
- **Iniziative di carattere volontario** da parte di singoli concessionari/concedenti, Regioni, Province, Comuni per definire e sperimentare buone pratiche che, seppur non esplicitamente previste da interventi normativi, potrebbero contribuire ad un miglior riuscita delle iniziative in campo.

- **Autoregolamentazione degli attori**, promosse da rappresentanti di categoria (AISCAT, ASSOPORTI, ASSOAEROPORTI, ...) che facciano assumere ai propri associati modelli di concertazione innovativi e rispondenti alle indicazioni del Libro Bianco.

Contributi e ringraziamenti

Il **Libro Bianco** è stato elaborato sulla base di analisi di casi e contesti, sia a livello nazionale che internazionale, attraverso interviste dirette ad operatori ed esperti, un workshop organizzato presso la Camera di Commercio di Milano (durante il quale è stata presentata una **Bozza di Libro Bianco**) e contributi ulteriori sulla Bozza di Libro Bianco.

Un ringraziamento sentito va a tutti coloro che hanno partecipato al workshop o sono intervenuti a vario titolo nell'elaborazione della proposta di Libro Bianco. In particolare: Andrea **Appetecchia** (Ricercatore ISFORT), Stefano **Azzali** (Segretario Generale della Camera Arbitrale di Milano), Vittorio **Biondi** (Direttore Settore Territorio, Assolombarda), Gianpietro **Borghini** (Vicepresidente SACBO, SEA Aeroporti di Milano), Cristiano **Cannarsa** (Responsabile Direzione Infrastrutture e Grandi Opere, Cassa Depositi e Prestiti), Renato **Casale** (Amministratore Delegato Italferr), Oscar **Cassa** (Engineering & Contracting Sviluppo Sistema Fiera S.p.A.), Chiara **De Rosa** (SPEA - Autostrade per l'Italia), Massimo **di Marco** (Amministratore Delegato Milano Seravalle), Alessandra **Gagliardi** (Rapporti Istituzionali, Autostrade per l'Italia), Arturo **Lanzani** (Politecnico di Milano), Stefano **Lenzi** (Responsabile Ufficio Legislativo WWF) Luigi **Merlo** (Presidente Autorità Portuale di Genova), Maria Pia **Misiti** (Associazione Pimby), Franco **Montagnani** (responsabile Legambiente sede di Genova), Alessandro **Oliveri** (TerrAria), Alessandro **Palanza** (Vice-Segretario Generale Camera dei Deputati e Direttore Scientifico Associazione Italiadecide), Piercarlo **Palermo** (Preside Facoltà di Architettura e Società, Politecnico di Milano), Costanza **Pera** (Presidente della II Sezione del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici), Paolo **Pileri** (Politecnico di Milano), Marco **Ponti** (Politecnico di Milano e TRT Trasporti e Territorio), Paola **Pucci** (Politecnico di Milano), Alfonso **Raus** (Forris), Xavier **Santiapichi** (Commissario della Commissione Tecnica per la Valutazione di Impatto Ambientale), Paolo Emilio **Signorini** (Direttore del Servizio Centrale di Segreteria del CIPE), Fabio **Terragni** (Presidente e Amministratore Delegato Autostrada Pedemontana Lombarda), Mario **Virano** (Commissario Straordinario del Governo per l'asse ferroviario Torino - Lione).

Chi siamo



Consorzio Metis

Il Consorzio Metis, costituito nel 2001 dal Politecnico di Milano e partecipato da quattro istituti di ricerca (tra i quali Avanzi e TRT) ha lo scopo di promuovere l'innovazione nel campo delle politiche e della progettazione urbana e ambientale: favorendo la diffusione delle conoscenze sui processi innovativi in atto, la loro trasferibilità (con particolare attenzione al livello europeo), lo sviluppo di processi di apprendimento, la fertilizzazione dei contesti decisionali (attraverso una maggiore interazione fra riflessione teorica e pratiche), e più in generale sostenendo l'affermazione dei temi delle politiche urbane nell'agenda politico amministrativa.

Per il raggiungimento dei suoi scopi il Consorzio opera in tre principali campi: quello della ricerca e della consulenza, quello della formazione (rivolta in particolare agli attori, istituzionali e non, delle politiche urbane), quello della promozione culturale.

Avanzi



Avanzi è un centro di ricerca, consulenza e formazione che favorisce il cambiamento in un'ottica di sostenibilità ambientale, economica e sociale. Nei 10 anni di esperienza, Avanzi ha saputo consolidare la propria indipendenza, autorevolezza e competenza nell'assistere la Commissione Europea, enti locali, imprese e associazioni a operare in maniera più coerente con gli obiettivi dello sviluppo sostenibile. Avanzi si avvale di un team con competenze interdisciplinari, specificamente nella gestione dell'innovazione ambientale, nella CSR e governance d'impresa, nella pianificazione territoriale e ambientale, nella finanza etica e finanza per lo sviluppo, nell'attuazione del protocollo di Kyoto, nella gestione dei conflitti e processi partecipati, nel disegno e valutazione delle politiche. Stretti rapporti con il mondo universitario e con centri di ricerca autorevoli, garantiscono un forte orientamento all'innovazione e consentono un costante aggiornamento e confronto in merito ad approcci, politiche e consuetudini a livello nazionale e europeo.

TRT Trasporti e Territorio



TRT TRASPORTI E TERRITORIO SRL

TRT Trasporti e Territorio è una società di consulenza, con sede a Milano, specializzata in economia, pianificazione e modellistica dei trasporti. Fondata nel 1992, la società si è guadagnata una solida reputazione per le sue attività professionali e di ricerca e sviluppo a supporto dei decisori pubblici e privati nei settori dell'analisi quantitativa, della pianificazione strategica, della valutazione economica dei sistemi e delle politiche di trasporto e uso del suolo. Lo staff di TRT comprende esperti in modellistica, ingegneria ed economia dei trasporti, pianificazione dei sistemi urbani e regionali, statistica e ricerca operativa e vanta una consolidata esperienza di lavoro in team multidisciplinari e in consorzi internazionali. Tra i clienti di TRT figurano amministrazioni locali e regionali, Ministeri, investitori privati e operatori dei trasporti, agenzie internazionali e istituti di ricerca, nonché le Direzioni della Commissione Europea che si occupano di Ambiente, Trasporti ed Energia, Politiche regionali e Ricerca, il Parlamento Europeo e la Banca Europea per gli Investimenti.