

Corso "Pianificazione dei Sistemi di Trasporto" – A.A. 2010-2011

DECISIONI PUBBLICHE E PIANIFICAZIONE DEI TRASPORTI: UN NUOVO MODO DI PROGETTARE E SCEGLIERE OPERE CONDIVISE

Prof. Ing. Ennio Cascetta

Dipartimento di Ingegneria dei Trasporti "L. Tocchetti"

Università degli Studi di Napoli Federico II

E-mail: ennio.cascetta@unina.it



E debbasi considerare come non è cosa più difficile a trattare, né più dubia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare, che farsi capo ad introdurre nuovi ordini. Perché lo introduttore ha per nimici tutti quelli che delli ordini vecchi fanno bene, et ha tepidi defensori tutti quelli che delli ordini nuovi farebbono bene. La quale tepidezza nasce, parte per paura delli avversarii, che hanno le leggi dal canto loro, parte dalla incredulità delli uomini; li quali non credano in verità le cose nuove, se non ne veggono nata una ferma esperienza.

da Il Principe, cap V, Niccolò Machiavelli

SOMMARIO

☐ Premessa

- ☐ Gli elementi dei processi decisionali pubblici
- ☐ Processi e modelli decisionali
- ☐ Public Engagement
- ☐ Elementi di un buon processo decisionale

PREMESSA (1)

- ☐ Gli interventi sui sistemi di trasporto spesso riguardano decisioni che sono prese da soggetti pubblici (Stato, Regioni, Province, Comuni) e/o riguardano, a diversi livelli, la collettività.

Pianificare e progettare un sistema di trasporto significa gestire un processo di decisione pubblica.

- ☐ Differenza con altri campi dell'ingegneria: ad es. l'ingegneria informatica che prevede la progettazione di software, che non ha impatti diretti sulla collettività.

PREMESSA (2)

❑ Le **decisioni pubbliche** costituiscono un **problema** sempre più critico per la complessità delle procedure legali e la **frammentazione** del sistema dei decisori e degli interessi.

❑ In **Italia** si presta **più attenzione** alla **forma delle istituzioni (il governo)** che alla **forma dei processi decisionali (il governare)**.

17-FEB-2008 Stampa Torino da pag. 54

Tav, nodo Torino

Ecco le criticità della linea che incrocia case, industrie e tangenziale



5 gli anni di lavoro
E' questa la previsione della Provincia per completare l'asse di corso Marche sul modello della Spina

150 milioni al chilometro
E' questo il costo stimato per la costruzione del progetto a tre livelli studiato dagli architetti Cagnardi e Gregotti

Retroscena
MAURIZIO TROPEANO
La ferrovia riqualifica spazi urbani

È vero, le soluzioni progettuali per il nodo di Torino sono complesse ma governabili in uno stretto rapporto con gli enti locali e con il sostegno di adeguate risorse economiche. Parola di Franco Cagnardi, socio-urbanista, e di Vittorio Gregotti, architetto. E la difficoltà non è solo del passaggio in mezzo alle case in corso Marconi e a Venezia - si parla di circa 100 mila persone che vivono vicino al tracciato - ma anche dall'attraversamento della tangenziale e dei riporti autostradali vicini a Sesto.

La Provincia ha scelto di usare la nuova linea come punto di partenza per riprogettare un intero pezzo di territorio, corso Marche, appunto, che va dal bivio Prato fino a Sarmone. Lo studio è stato affidato agli architetti urbanisti Augusto Cagnardi e Vittorio Gregotti. Secondo il presidente Antonio Salda si tratta di un'opportunità unica perché ci permette di riqualificare spazi urbani dimenticati. Questo lavoro sarà affiancato dall'elaborazione di un piano di sviluppo strategico dell'area compresa tra Chivasso e il confine francese.

Mentre si discuteranno le richieste per la crescita economica e turistica, ingegneri e urbanisti dovranno risolvere almeno sei criticità.

Lo scalo Fs di Orbassano
«E' necessario elaborare un piano regolatore ferroviario, spiega Cagnardi, perché lo scalo, naturalmente, non è stato concepito per linee ad alta capacità. In questo caso non ci sono problemi di spazi e di espedienti ma saranno necessari molti lavori infrastrutturali. Secondo l'assessore siamo di fronte a «problemi di carattere tecnico costosi ma governabili».

Orbassano/bivio Prato
Del nodo il collegamento con la linea storica è assicurato da una coppia di binari. Per far passare la Torino-Lione sarà necessario quadruplicare le rotaie anche per ospitare i convogli.



Il tram per Firenze

Oggi i referendum della discordia
sulla nave che insidia il Battisero
ma ritarda lo smog

Firenze si attacca al tram

Oggi la città è chiamata a votare sulla tramvia che minaccia il Battistero ma riduce lo smog. Una campagna tutta politica, con tanti vip arruolati e parecchi soldi arrivati da chissà dove

Riccardo Chigi Roggi

[illegible]

roviana, con una nuova stazione sotterranea ed appena trecento metri dalla stazione centrale. Un investimento pubblico, di oltre un miliardo di euro. Circa il doppio del costo complessivo delle tre linee tranviarie. Due delle quali, per mancanza di sufficienti finanziamenti pubblici, sono state date in appalto ai privati con il modello *Bombardier*.

prossimo futuro, con l'idea in mente di arrivare, un pezzo del centro storico fiorentino finito a macero grazie forse per un «semplice errore di calcolo» dei sopraluoghi. «Perché costruire consumi già inghiottiti dal tempo, di fronte ai contratti già firmati e gli appalti già affidati?», si chiede il sindaco, «non è che se concedeva di 10 anni forse dovrebbe avere vita breve. Invece no, gli uffici pubblici di Palazzo Vecchio danno il loro alibi ad altri, come se non fosse loro a dare il muro non sarà niente, neppure discusso in consiglio comunale se non per poi dire che non c'è più dei soldi». E che comunque, a lui disconferma con la sfiducia ai vertici dell'amministrazione di andare avanti.

Nel frattempo però, l'onda d'astio del referendum sul «proposta della piccola città». A destra si prospetta un'alternanza di governo, il 30% alle comunali del 2004, ora si può sperare in un futuro maggiore. Vittorio Sgarbi diventa tale.

zione. Sbarco Sgarbi in stile "Centro la traina, votate Sì alla bellezza di... Sgarbi". Il demone di Sgarbi è il "No" (e il "Sì" è il "No" di Tullio: non partecipi, scondogli, fotomontaggi, anche scondi bischestrate smentite dal viciscondo Giuseppe Mattioli, cui Domeniconi ha delegato - dopo ermi anelli burocratici, marci pantofole, e scondi scondi - il compito di sega disinformazione e partecipazione - il compito di inaugurare la Ines 1: oltre le comunali del 2008. Con un anno di ritardo. Arriva un'urto. La Ines 1 è la Ines 2. Il ritorno di Sgarbi in cheda matti e Razzanini. La campagna contraria del centrodestra non badda a spese. In tv, alle radio, sui giornali. Pagino e pagino di scondi scondi, politici e scondi. E non che paghi. Ha fatto il "No" di Razzanini e Vittorio Cecchi Gori.

Mura contro mura. Quello del centrosinistra non è meno robusto. Anzi. Soprattutto l'eventuale referendum fissa in un codice binario le pulsioni di una città che è riuscita spesso a discutere nel noial, e criticare, le scelte strategiche dell'amministrazione comunale. Ora ci si tocca.

Oltre il giardino

Il Ponte sullo Stretto e il mausoleo del Cavaliere

ALBERTOSTATERA

Torna, ahinoi, il tormentone del Ponte sullo Stretto di Messina che da almeno settant'anni perseguita intere generazioni di italiani. Fin da quando Benito Mussolini ripeteva al capo della Polizia Carmine Senise che insieme al «matinale» gli consegnava tutti i giorni un fascio di intercettazioni telefoniche: «E' tempo che finisca questa storia dell'isola, dopo la guerra faccio costruire per conto mio il continente della Sicilia».

Caduto il governo Prodi, Berlusconi non ha perso un attimo per annunciare che «il progetto del Ponte sullo Stretto verrà ripreso subito, immediatamente, così i siciliani saranno italiani al 100 per cento e non saranno più discriminati». Come dire che i sardi non saranno mai italiani «al 100 per cento», salvo costruirgli un ponte da Genova a Porto Torres o da Civitavecchia a Olbia.

Chissà se l'ex è già autoproclamatosi prossimo premier ha anche fatto recuperare dalle cantine di Arcore e spolverare quell'immenso plastico da lui commissionato che mostrava a chiunque andasse a trovarlo prima delle elezioni del 2001, pronosticando che l'opera sarebbe stata «un grande set cinematografico», che sarebbero venuti a vederla da ogni angolo del mondo.

Fatto sta che, durante il suo quinquennio di governo Berlusconi non riuscì a realizzare le Grandi Opere promesse nel Contratto con gli italiani, ma varò l'appalto del Ponte, il più ricco mai lanciato in Italia, vinto dall'Impregilo, riuscendo dove tanti prima di lui avevano fallito. Bettino Craxi ci aveva provato nel 1985, quando garantì: «Il Ponte si fa».

Quasi vent'anni anni dopo, durante la commemorazione di Craxi nell'aula di Montecitorio, la figlia Stefania riven-

diò l'intitolazione dell'opera a suo padre. Non l'accusò però di Signellina, dove Craxi condusse una difficile partita politica con gli americani, non il palazzo di vetro dell'Onu, non la Spagnola di Hammamet, dove morì, ma che 3.300 metri di campata unica tra Scilla e Caridi posò su due tori alte 352,60 metri, un'idea che non si era mai avuta, quando si trattava di un'opera oltre lo stretto le mandrie di elefanti. A riprova che, si faccia o non si faccia, il Ponte è un'altra cosa, non un semplice ponte, ma una rappresentazione prototipica, un sogno oggi in rapporto di similitudine con la realtà, un'idea alla grandeur di un paese sfasato dall'apolitica.

Ma di una cosa purtroppo siamo certi: pur se Berlusconi vincerà le elezioni di aprile e tornando a Palazzo Chigi recupererà il progetto cassato da Prodi, noi il Ponte non lo vedremo mai per ragioni anagrafiche. E chissà se su quel mitico «set cinematografico» potranno mai passare i nostri figli o i nostri nipoti. Perché i dubbi finanziari e delinquenziali, oltre a quelli tecnici e ambientali, so-

Il fabbisogno è di 6 miliardi di euro a pezzi 2002, di cui 4,5 per la pura opera, con il General Contractor che, non dovendo gestire l'opera una volta realizzata, non ha alcun interesse a ridurre tempi e costi. Un sogno a spese dello Stato e anche un grande affare per i capitali in un territorio ad alta densità mafiosa. Le cose che spuntano, come dimostra il sequestro della Calcestruzzo Spa, che forniva materiale «depotenziato» rispetto ai capitolati d'appalto per costituire fondi neri destinati alla criminalità organizzata e che aveva già aperto uno stabilimento a Messina proprio nella prospettiva di fornire il conglomerato per la costruzione del

Ma, nonostante tutti i rischi, vedersi intitolare, se mai ci sarà, l'«Ottava meraviglia del mondo», come chiedeva Stefania Craxi per il padre, vale ben più di un Mausoleo in giardino firmato Canali.

a.statera@repubblica.it

15-FEB-2008 **CORRIERE DELLA SERA** da pag. 20
 Quotidiano Milano Direttore: Paolo Misasi Anni 148/5000

Politica Veltroni: rimonta del Pd. Udc, appello ai centristi
Alitalia, Bossi in piazza
«Malpensa non si tocca»
Manifestazione Il senatur al governatore: «Urla Padania libera»
Bossi e Formigoni insieme:
«Malpensa non si tocca»
Migliaia all'aeroporto. La Lega: aiuti alla Sea

I NUMERI DELL'AEROPORTO
 A destra dello scalo di Malpensa nel 2007 sono in grassetto i dati del 2008

Indicatore	2007	2008
Passaggi (milioni)	750	740
Carichi (milioni di kg)	24	24
Aerei (migliaia)	472	472
Aviazioni (migliaia)	69%	69%

Il centrodestra se vinceremo le elezioni imposteremo una moratoria di tre anni al taglio dei voli
 DAL MANTOVANO
 MALPENSA (Varesi) — Placato con Umberto Bossi che dal palco ha un tiro mancino a Roberto Formigoni invitandolo a guidare «Padania libera».

Il governatore della Lombardia vorrebbe sostanzialmente «trascorrere» la fine del suo mandato a difesa di Malpensa, trascinando dietro di sé la «Padania» dei Cusani (dove quest'ora di Varesi) ma soprattutto il principale op-

ponente istituzionale lombardo, il senatore del centrodestra, che dal parcheggio del terminal a ci- Malpensa, riempito ieri natu- rina dal popolo e dalle ban- diere del Carroccio, «solito» lo scalo» proclama dal palco Roberto Maroni, invitato poi da tutti gli altri lag della ma- nifestazione, unanime nel ri- chiedere la chiusura di «mora- toria», vale a dire l'immediato rinvio per tre anni di tutti i voli che Minerva vuole togli- re da qui e spostare a Rimi- ni.

Toccherà poi a Umberto Bossi, sempre puntando a la linea «all'alba vada pure» di Air France — due per- sone, contraddicendo i comici che invece ha sem-

pre visto di buon occhio l'ac- quistazione delle compagnie da parte di Air One — per- ché altrimenti fallita, l'importan- te non lasciare nell'area ter- ritori di Malpensa: più che la moratoria, il nuovo governo dovrebbe garantire tutti i ser- vizi (la società che gestisce lo scalo, ndr) e assicurazioni so- ciali. Poi occorrerà anche riev- dere il sistema aeroportuale italiano, perché oggi non sem- bra un po' troppo spensie- roso.

Rientra comunque intatto il senso contrario della giornata, la difesa di Malpensa sarà un evento di battaglia della cam- pagna elettorale del centrode- stra qui al Nord, sotto Berlu- sconi, che fin qui sulla spina- le questione ha conservato un rigido silenzio, sarà d'ac- cordo? «Ci ho parlato perso-

nalmente, la pensa esatta- mente come noi» si dichiara Roberto Maroni, «che vincerò le prossime elezioni» — in- calza l'ex ministro — impor- remo la moratoria sui tagli a Malpensa per tre anni, fino perché la fabbrica dello scalo passi dalla nostra vittoria, e il fatto che Air France voglia

Corriere del Mezzogiorno Napoli 05-NOV-2009 da pag. 1

Il dibattito L'assessore regionale risponde all'appello per la stazione Mergellina, trecento contro 95 mila

di ENNIO CASCIATA *

Caro direttore, intervengo nel di- battito sulla Stazione di Mergellina, la credo che un piccolo sacrificio da parte di chi abita nella zona e deve raggiungere la Napoli Centrale per partire alla volta di Roma — è così- fatti non più di trecento persone tra i quali ci sono anch'io — possa esse- re accettato se produce una maggio- re efficienza delle linee metropolitane. Linee frequentate dalla maggio- ranza dei cittadini, vale a dire da al- tre 95 mila utenti.

L'assessore regionale
Vi spiego perché scelgo la Metropolitana

di ENNIO CASCIATA *

Caro direttore, vorrei pro- nunciare un contributo al di- battito che si sta sviluppando sul Corriere del Mezzogiorno con interventi casuali e inter- venti sulla stazione di Mergellina. Il vero che non fermiamo più treni nazionali. Ma io credo che un piccolo sacrificio da parte di chi abita nella zona — non più di 300 persone, tra le quali ci sono anche io — è da fare per raggiungere Napoli Centrale per partire alla volta di Roma o Milano, può essere accet- tato se produce un miglioramento delle linee metropolitane per la maggioranza dei cittadini. Ormai per oltre 95 mila utenti, i quali fi- no a ieri erano costretti ogni gior- no a fare i conti con treni poco fre- quenti e in ritardo. I benefici pro- dotti da questa scelta sono concre- ti. La «liberazione» dei binari da Durant e Intercity, completata a giugno 2009, sta consentendo in- fatti di aumentare la frequenza dei treni della linea a tra Napoli Giannutri e Napoli Campi Flegrei, fino a raggiungere dall'anno pro- ssimo i 6 minuti tra una corsa e l'al- tra nelle ore di punta, e gli 8 minu- ti nel resto della giornata, mentre già nell'ultimo anno c'è stato un in- cremento di oltre il 50% dei treni arrivati in orario. Ogni corsia nazionale che transitava su Mer- gellina, invece, provocava un ral- lentamento di alcune cinque ore della metropolitana per ciascun senso di marcia, con insostenibili disagi. Quante volte in questi anni abbiamo ricevuto proteste per ritardi sulla linea di 30 minuti e oltre! Ulteriori benefici si sono ot- tenuti poi grazie al nuovo contra- to tra Regione e Trenitalia, che ha reso possibile attuare, sempre sul «passante» Giannutri-Pozzuoli, nuovi servizi come il Napoli-Saler- no no stop in 35 minuti e il collega- mento Capua-Caserta-Campi Fle- grei, con immissione diretta dei treni sulla linea a metropolitana, e dunque con la possibilità anche per chi proviene dal Casertano di raggiungere con un solo treno Giannutri, piazza Amato, Mer- gellina, Pozzuoli, Agropoli e Poz- zuoli (e, con l'interscambio a Co- ncar, anche piazza Dante e il Vo- mero). Senza contare, infine, che grazie all'alta velocità, da dicem- bre prossimo i tempi di percorren- za tra Napoli Centrale e Roma Ter- mini si ridurranno ulteriormente a poco più di un'ora, con treni ogni mezz'ora. E a questo punto, tornare poi da Napoli Centrale a

Mergellina utilizzando la linea a potenziata sarà un disagio ancora più lieve.

Ma Mergellina non è solo una fermata della metropolitana. La stazione, per la sua importanza, per la sua bellezza, per la sua po- sizione, dovrà diventare il cuore di at- tività culturali al servizio del qua- rtiere e di tutta la città. Già oggi, con i primi lavori di restauro, ha as- sunto una splendore mai visto pri- ma. Altro che stazione isolata e po- co frequentata: negli ultimi anni al suo interno sono state promosse numerose iniziative legate all'arte classica e contemporanea (come la Mostra «Sistema Binario»), al folklore locale (si ricorderà la mo- strina fotografica dedicata alla «Ve- stita di Posillipetto»), alla cultura (come il «Festival della Poesia») e



PREMESSA (12)

Decidere significa **scegliere una linea d'azione** scartando possibili linee d'azione alternative.

Una decisione potrebbe essere quella di **non decidere** (decidere di non fare o decidere di rinviare la decisione).

La **decisione si forma nel corso di un processo** che struttura il campo e riduce la gamma delle alternative disponibili.

Il fenomeno della decisione può essere meglio inteso se si fa riferimento al **processo** attraverso cui viene prodotta, piuttosto che a un atto finale che spesso è soltanto una sanzione formale e che riflette l'accumulo progressivo di scelte parziali.

PREMESSA (13)

Per **PROCESSO DECISIONALE** si intendono tutte quelle azioni che vengono compiute dal momento in cui nasce un problema o una opportunità al momento in cui viene definita una soluzione o effettuata una scelta.

Il decision making non si risolve in un esercizio tecnico ma è un **PROCESSO POLITICO**.

Le decisioni soprattutto nelle politiche pubbliche creano vincitori e vinti, anche qualora la decisione consista in una non-azione o nel mantenimento dello status quo.

PREMESSA (14)

- ❑ Spesso la **qualità della soluzione** scelta dipende a parità di input (obiettivi, vincoli, regole, etc.) dal **processo decisionale**!
- ❑ Un cattivo processo decisionale comporta il **non decidere**, il non fare.

PREMESSA (15)

Confronto tra Italia e principali Paesi europei in termini di dotazione di infrastrutture di trasporto

Paesi	Autostrade (km)	Reti ferroviarie AV (km)	Linee metropolitane (km)	Linee ferroviarie pendolari (km di suburbane)
Germania	12.594	1.300	606,7	2033,7
Spagna	12.073	1.686	551,5	1345,5
Francia	10.848	1.915	346,7	664
Regno Unito	3.669	115	503,9	1634,4
Italia	6.588	876	161,9	591,7
Italia rispetto alla media UE (100)	71,9	74,3	37,3	47,2

Fonte: Legambiente, Rapporto Pendolaria, 2009

PREMESSA (16)

I Costi del Non Fare

(www.costidelnonfare.it)



Studio dell'

Università Bocconi di Milano

Creating and diffusing knowledge

Alcuni partners



PREMESSA (17)

L'Osservatorio i Costi del Non Fare

ha l'obiettivo di:

- ❑ quantificare il costo economico delle non decisioni
- ❑ valorizzare economicamente, oltre che dal punto di vista ambientale e sociale, gli effetti degli ostacoli ad impianti ed infrastrutture in Italia.

PREMESSA (18)

I CNF (Costi del Non Fare) per il periodo 2011-2024

SETTORE	CNF (mld €)
ENERGIA	27,934
RIFIUTI	21,625
AUTOSTRADE	121,232
FERROVIE	135,190
IDRICO	25,321
TOTALE	331,302

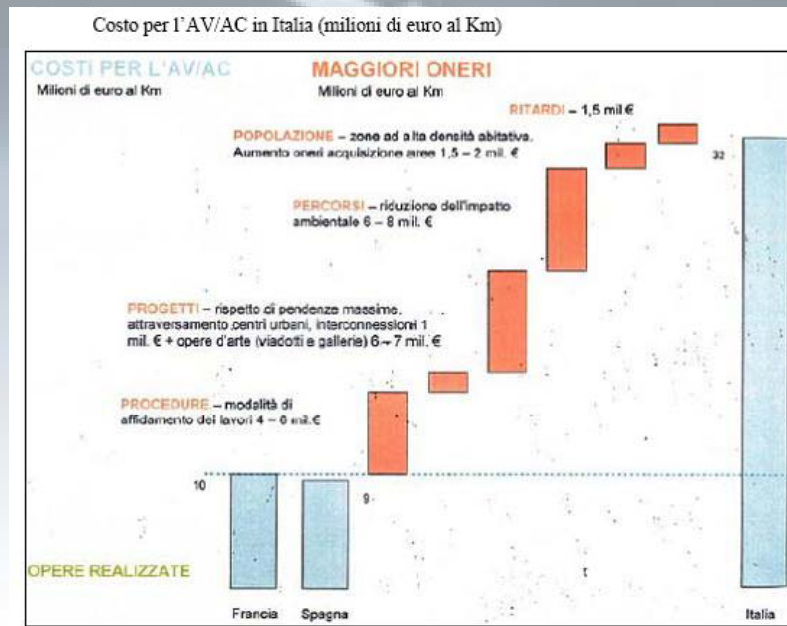
PREMESSA (19)

Confronto costo Km delle linee AV

	FRANCIA		SPAGNA		ITALIA	
	km linee	costo medio/Km (M€/Km)	km linee	costo medio/Km (M€/Km)	km linee	costo medio/Km (M€/Km)
Linee realizzate	1.548	10	1.030	9	564 (*)	32
	Sud Est Atlantique Rhône Alpes Nord Europe Paris Interconnections Mediterranée		Madrid-Barcelona Madrid-Siviglia		Firenze-Roma Roma-Napoli Torino-Novara	
Linee in progettazione o in realizzazione	990	13	1.490	15	647	45
	Est Europeo Périgord-Piémont Rhône-Rhône Nîmes-Montpellier Sud Atlantiques		Connessione Toledo a Madrid-Siviglia Madrid-Frontiera francese Malaga-Costa del Sol Valladolid-Madrid Madrid-Alicante-Murcia		Novara-Milano Milano-Bologna Bologna-Firenze Terzo Valico Milano-Venezia	

Fonte: RFI

PREMESSA (20)



SOMMARIO

- ☐ Premessa
- ☒ [Gli elementi dei processi decisionali pubblici](#)
- ☐ Processi e modelli decisionali
- ☐ Public Engagement
- ☐ Elementi di un buon processo decisionale

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (1)

Gli elementi costitutivi degli scenari di decisione pubblica:
(con riferimento alle scelte sui sistemi di trasporto)

- 1) Decisore/i
- 2) Coordinamento del processo
- 3) Stakeholders
- 4) Opportunità/ Problemi da risolvere
- 5) Obiettivi (formali ed informali)
- 6) Proposte/piani e progetti
- 7) Barriere di contesto
- 8) Barriere di processo
- 9) Coalizioni/alleanze
- 10) Attuazione (parziale/totale)

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (2)

1) DECISORE/I

Soggetti formalmente designati alle decisioni. Di solito sono interni all'amministrazione che ha la competenza formale sul tema

Unica amministrazione (es. amministrazione comunale):

I decisori sono:

sindaco, giunta, consiglio comunale

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (3)

1) DECISORE/I

In molto casi ci sono più amministrazioni pubbliche competenti:

Es. Il Sistema di Metropolitana Regionale

Composizione del progetto: infrastrutture nazionali
infrastrutture regionali
servizi
tariffe

Amministrazione dello Stato (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti)

Si occupa dei finanziamenti per le infrastrutture di RFI.

Amministrazione regionale (Assessorato ai Trasporti)

Si occupa della programmazione dei fondi da investire nel TPL;
si occupa della programmazione dei servizi ferroviari e della definizione delle tariffe.

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (4)

1) DECISORE/I

Es. Il Sistema di Metropolitana Regionale

Amministrazioni Provinciali (Assessorato ai Trasporti)

Si occupano della programmazione e regolazione (gestione) dei servizi di TPL su gomma extraurbani.

Amministrazioni Comunali (Assessorato ai Trasporti)

Si occupano della programmazione, regolazione (gestione) dei servizi di TPL a livello urbano.

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (5)**2) COORDINAMENTO DEL PROCESSO**

Comprende le **persone**, le **procedure** ed i **mezzi** che sono utilizzati per pianificare ed amministrare ciascuna fase del processo.

- ☐ E' **essenziale** per anticipare e rispondere ad eventuali problemi inattesi.
- ☐ **Migliora la qualità dell'intero processo.**
- ☐ **Funzione non codificata** e spesso sottovalutata.

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (6)**3) STAKEHOLDERS**

Sono quelli che **hanno (hold)** un **interesse** specifico per la **posta** in gioco (**stake**), anche se non dispongono di un potere formale di decisione o di un'esplicita competenza giuridica.

La parola è stata introdotta nell'ambito delle imprese private allo scopo di mostrare che l'impresa non deve rispondere solo ai gruppi azionisti (**shareholder**), che sul piano giuridico sono gli unici ad avere il potere di deciderne gli indirizzi, ma anche a tutti quegli altri gruppi (**stakeholder**) che pur essendo esterni all'impresa, possono essere toccati dalle scelte aziendali.

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (7)

3) STAKEHOLDERS

Potrebbero:

- ☐ avere interesse politico;
- ☐ avere interesse economico;
- ☐ avere un interesse professionale;
- ☐ essere potenziali utenti della realizzazione di quel piano/progetto;
- ☐ il loro contesto ambientale e/o sociale potrebbe in qualche modo essere influenzato dall'implementazione del piano/progetto.

Data la vasta gamma di possibili **stakeholders** coinvolti, è probabile che abbiano **interessi conflittuali**.

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (8)

3) STAKEHOLDERS

Istituzioni/Autorità	Parti sociali e imprese	Operatori del trasporto	Comunità locali	Istituzioni finanziarie
Unione Europea	Associazioni d'impresa nazionale e locale (es. Confindustria)	Aziende di trasporto (FS, ANAS, ecc)	Associazioni ambientaliste	Banche
Governo Nazionale	Sindacati confederali nazionali e locali	Consulenti	Associazioni di utenti (ACI; utenti del TPL, ecc.)	Fondi
Ministero dei Trasporti	Sindacati di settore nazionali e locali	Associazioni delle aziende di trasporto (es. ASTRA, AISCAT)	Media (TV, giornali, ecc.)	Assicurazioni
Altri Ministeri	Imprese di costruzione ed imprese di produzione di veicoli e tecnologie		Gruppi di interesse locale (es. associazioni di quartiere)	
Parlamento e Commissioni parlamentari	Associazioni di commercianti		Singoli cittadini	
Governo regionale	Associazioni di costruttori nazionali e locali (es. ANCE)		Visitatori	
Assessorato ai trasporti regionale				
Consiglio regionale e commissioni consiliari				
Enti locali (Province e Comuni)				
Assessorati ai trasporti locali				
Consiglio comunale e commissioni consiliari				
Altri enti ed agenzie di trasporto locale				
Partiti politici e singoli esponenti				
Manager del progetto				

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (9)**4) OPPORTUNITA'/ PROBLEMI DA RISOLVERE**

Sono fattori che mettono in moto il processo decisionale e che influenzano i comportamenti e le scelte.

Es. OPPORTUNITÀ:

- Decisione di migliorare la mobilità in una città (nuova amministrazione comunale)
- Programmazione nuovi fondi europei
- Proposta di progetto in auto-finanziamento (Project financing)

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (10)**4) OPPORTUNITA'/ PROBLEMI DA RISOLVERE**

Es. PROBLEMI

- Superamento soglie PM10 e sanzioni conseguenti
- Critiche sul funzionamento del trasporto pubblico (proteste pendolari, ecc.)
- Congestione ricorrente in alcuni punti della rete stradale
- Mancanza di risorse per finanziare nuovi investimenti
- Accessibilità insufficiente di alcune aree

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (11)

5) Gli **OBIETTIVI** formali ed informali:

Finalità che decisori e stakeholders si prefiggono di raggiungere attraverso gli interventi sul sistema di trasporto.

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (12)

Gli obiettivi **FORMALI**:

- ☐ **Garantire** il diritto alla **mobilità** (**Efficacia**);
- ☐ **Ridurre** il **costo** di **produzione** del trasporto (**Efficienza**);
- ☐ **Ridurre** il **costo** generalizzato **per gli utenti** del sistema di trasporto (**Qualità**);
- ☐ **Ridurre** le **disuguaglianze** tra le parti del territorio e fra diverse classi di utenti (**Equità**);
- ☐ **Promuovere** lo **sviluppo del territorio** (riqualificazione zone degradate, promozione dello sviluppo di parti del territorio, nuovi quartieri, ecc.);
- ☐ **Migliorare** la **salute** (riduzione degli impatti ambientali nocivi per l'uomo, riduzione degli incidenti);
- ☐ **Promuovere** lo **sviluppo economico** (aumento del PIL del valore aggiunto, aumento degli occupati, aumento della competitività delle imprese attraverso investimenti);
- ☐ **Ridurre** l'**impatto ambientale** (riduzione emissioni di gas serra, riduzione intrusione visiva).

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (13)

Gli obiettivi **INFORMALI** sono quelli che alcune parti (decisori o stakeholders) si prefiggono ma che non possono essere dichiarati come le finalità delle decisioni:

- ☐ consenso politico
- ☐ visibilità pubblica
- ☐ legittimizzazione ruolo
- ☐ utile di impresa

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (14)

6) PROPOSTE/PIANI E PROGETTI

Alternative di scelta che comprendono elementi di varia natura (dipendenti dal tipo di piano/progetto) che sono sottoposte a decisori/stakeholders. Gli elementi costitutivi possono essere:

FISICI

- ☐ infrastrutture
- ☐ veicoli
- ☐ sistemi di controllo

VIRTUALI

- ☐ Orari di servizio
- ☐ strutture sensi di circolazione
- ☐ parametri di regolazione semaforica
- ☐ prezzi

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (15)

6) PROPOSTE/PIANI E PROGETTI

Un **progetto** è la definizione di interventi fisici e/o organizzativi finalizzata alla loro realizzazione

Es.

☐ **Infrastrutture**

strade, ferrovie, aeroporti, porti, interporti...

☐ **Servizi**

linee di trasporto collettivo, frequenze, orari, sensi di marcia..

☐ **Tariffe**

prezzi del trasporto pubblico, trasporto aereo, pedaggi autostradali ...

☐ **Informazione e controllo**

sistemi di informazione all'utenza, sistemi di gestione e controllo del traffico (e.g. sistemi di regolazione semaforica), sistemi di controllo di flotte di veicoli, nuovi veicoli, sistemi di navigazione (aerei, auto, navi....)

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (16)

6) PROPOSTE/PIANI E PROGETTI

Un **piano** dovrebbe essere un **insieme razionale** di progetti o di possibili progetti connessi, finalizzati al raggiungimento di un insieme condiviso di obiettivi nel rispetto di vincoli prefissati...

...dove razionale significa:

- **coerente** (internamente fra i progetti ed esternamente con altre scelte di pianificazione)
- **fattibile** (proposte fattibili e/o successiva verifica di fattibilità)
- **consapevole** (valutazione delle conseguenze)
- **comparativo** (confronto di possibili alternative)
- **dinamico** (tenere in conto dei cambiamenti interni ed esterni)

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (17)

Una barriera è un elemento che impedisce le decisioni o ne limita la portata (ad es. ad un progetto di essere implementato, o limita il modo in cui può essere implementato).

7) BARRIERE DI CONTESTO

Spesso sono il risultato di interessi conflittuali e possono escludere alcune alternative. Le barriere di contesto derivano dagli elementi “esterni” al processo decisionale.

Si dividono in:

- Istituzionali
- Legali
- Finanziarie

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (18)

7) BARRIERE DI CONTESTO

Istituzionali: riguardano problemi che nascono dalla distribuzione delle competenze tra le istituzioni e gli enti amministrativi. Tanto più probabili quanto più il progetto prevede interventi che riguardano le diverse competenze nelle decisioni pubbliche.

Es. Progetto di una infrastruttura che non è approvato dalla sovrintendenza; proposta di intervento da parte di una amministrazione (es. Comune) su una infrastruttura di competenza di altra amministrazione.

Legali: nascono dalla mancanza di potere legale per implementare una particolare misura, o ne vincola l'attualizzazione.

Es. Sistemi di controllo e limitazione di accesso non previste dal Codice della Strada

Finanziarie: limiti di budget.

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (19)

8) BARRIERE DI PROCESSO

Le barriere di processo sono limitazioni “interne” al processo decisionale.

Di comunicazione e/o accettazione: nascono da problemi associati al raggiungimento dell'accettazione da parte degli stakeholders e da questioni di comunicazione verso l'opinione pubblica.

Gestionali: riguardano risorse di personale e/o di capacità insufficienti.

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (20)

**Es. di BARRIERE DI PROCESSO:
LE REAZIONI DELLE COMUNITA' LOCALI:
LA SINDROME NIMBY**

Un libro di qualche anno fa cominciava con queste parole:

“... siamo giunti a un'impasse. Le amministrazioni pubbliche non riescono ad agire, anche quando tutti ritengono che qualcosa debba essere fatto... Qualsiasi sforzo per costruire prigioni, autostrade, centrali elettriche, case di cura per malati mentali o case popolari è osteggiato da coloro che risiedono nei dintorni.

Dal 1975 non è stato costruito in questo Paese neanche un impianto per il trattamento di rifiuti pericolosi, anche se tutti ritengono che tali impianti siano necessari per evitare il fenomeno della discarica selvaggia.”

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (21)

LE REAZIONI DELLE COMUNITA' LOCALI:
LA SINDROME NIMBY

A differenza di quello che si potrebbe pensare, il Paese di cui si parla non è l'Italia, ma gli Stati Uniti.

L. Susskind, J. Cruikshank. *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, Basic Books, 1987, p. 3.

Le comunità locali tendono a mobilitarsi contro progetti di interesse generale che percepiscono come una minaccia per i propri interessi o la propria identità.

Il fenomeno è stato definito **sindrome Nimby** ("Not In My Back Yard" ossia "non nel mio giardino", "non sotto casa mia").

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (22)

LE REAZIONI DELLE COMUNITA' LOCALI:
LA SINDROME NIMBY

Si formano comitati spontanei di cittadini. Si tengono assemblee popolari affollate. Si organizzano proteste.



Es. Alta Velocità Torino-Lione in Val di Susa

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (23)

9) COALIZIONI/ALLEANZE

- ☐ **Gruppi di attori** (decisori/stakeholder) i cui obiettivi ed interessi convergono su una o più soluzioni.
- ☐ Le **coalizioni** si formano **durante e dopo le decisioni**,
- ☐ Importanza di **includere** gli **stakeholders** nel processo per **ampliare le coalizioni**.

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (24)

9) COALIZIONI/ALLEANZE

Le coalizioni nascono per due motivi:

- ✓ i soggetti hanno **limiti cognitivi e di tempo** (razionalità limitata), per cui non dispongono di tutte le risorse (ad esempio informazioni e competenze professionali) per poter delineare in modo sufficiente il problema, le possibili alternative decisionali e gli effetti attesi di tali alternative;
- ✓ gli **obiettivi** dei soggetti coinvolti nella decisione possono **essere convergenti (coalizioni da interesse) o contrastanti**; l'azione politica (tipicamente di negoziazione) dei membri della coalizione permette di giungere ad un consenso (**coalizioni da mediazione**).

GLI ELEMENTI DEI PROCESSI DECISIONALI PUBBLICI (25)**10) ATTUAZIONE (PARZIALE/TOTALE)**

Tale fase riguarda la realizzazione del progetto nel suo complesso o di una parte di esso.

Es.

- ☐ Lotto infrastrutturale
- ☐ Parte ZTL
- ☐ Periodo prova nuovo schema di traffico ecc...

SOMMARIO

- ☐ Premessa
- ☐ Definizioni ed elementi dei processi decisionali pubblici
- ☐ Processi e modelli decisionali
- ☐ Public Engagement
- ☐ Elementi di un buon processo decisionale

PROCESSI E MODELLI DECISIONALI (1)

Per **processo decisionale** si intendono tutte quelle azioni che vengono compiute dal momento in cui nasce un problema/opportunità al momento in cui viene definita e attuata una scelta (compresa la decisione di non decidere).

Per **processo decisionale di pianificazione dei trasporti** si intende quella sequenza di azioni compiute per individuare degli interventi (prendere delle decisioni) sul sistema dei trasporti o sue parti al fine di raggiungere degli obiettivi tenendo conto dei vincoli esistenti

PROCESSI E MODELLI DECISIONALI (2)

MODELLO DECISIONALE

Un **modello decisionale** è un **costrutto concettuale** che individua quali sono gli aspetti essenziali del percorso che conduce alla decisione: le tappe o le fasi, le operazioni fondamentali.

E' un modello e quindi una **rappresentazione semplificata** e schematica della realtà.

PROCESSI E MODELLI DECISIONALI (3)

CLASSIFICAZIONE DEI MODELLI

1. MODELLI RAZIONALI

- ☐ Razionalità forte
- ☐ Razionalità limitata o modelli cognitivi

2. MODELLO A-RAZIONALE

PROCESSI E MODELLI DECISIONALI (4)

MODELLI RAZIONALI

Sono modelli che portano a **scelte consapevoli**, ossia prevedono:

1. Definizione del problema
2. Generazione delle alternative
3. Valutazione delle alternative
4. Momenti di decisione formale
5. Attuazione (parziale/totale)
6. Monitoraggio e valutazione

Essi possono essere sviluppati con diverso approfondimento ed articolati (reiterati) secondo diverse modalità.

PROCESSI E MODELLI DECISIONALI (5)

MODELLI RAZIONALI

- ❑ Promessa di creare **uno spazio sottratto alla politica**, ai suoi mercanteggiamenti, ai suoi arbitrii e alle sue visioni di breve respiro. Sistemi di programmazione a cascata, dal generale al particolare.
- ❑ Appaiono adatti a **contrastare la tradizionale razionalità burocratico-formale** delle amministrazioni pubbliche, trasformando la loro responsabilità nei confronti delle regole, in responsabilità rispetto ai risultati (**una scelta funziona se rispetta le norme non se risolve il problema**).
- ❑ **Diffusione di banche dati e di packages** che offrono sistemi intelligenti di analisi e di simulazione (DSS).

PROCESSI E MODELLI DECISIONALI (6)

MODELLI RAZIONALI

L'idea del governo razionale costituisce una delle aspirazioni più potenti della cultura politica occidentale

- ❑ *“Ci sarà un buon governo solo quando o i filosofi diventeranno re o i re diventeranno filosofi”* (Platone, lettera 7)
- ❑ *“Lo statoè il razionale in se e per se”* (Karl Popper, La società aperta e i suoi nemici)
- ❑ *“Conoscere per deliberare”* (Luigi Einaudi)

PROCESSI E MODELLI DECISIONALI (7)

RAZIONALITA' FORTE

L'**homo oeconomicus** è capace sempre di scegliere l'**alternativa migliore** in assoluto, attribuendo ad ognuna di esse un'utilità e scegliendo quella di massima utilità.

RAZIONALITA' LIMITATA O MODELLI COGNITIVI

Le conseguenze delle scelte non sono omogeneizzabili in una "utilità scalare", inoltre, spesso, il decisore ha **risorse di tempo, capacità e denaro limitate** e sceglie l'**alternativa più soddisfacente ed impara dalle scelte fatte**.

PROCESSI E MODELLI DECISIONALI (8)

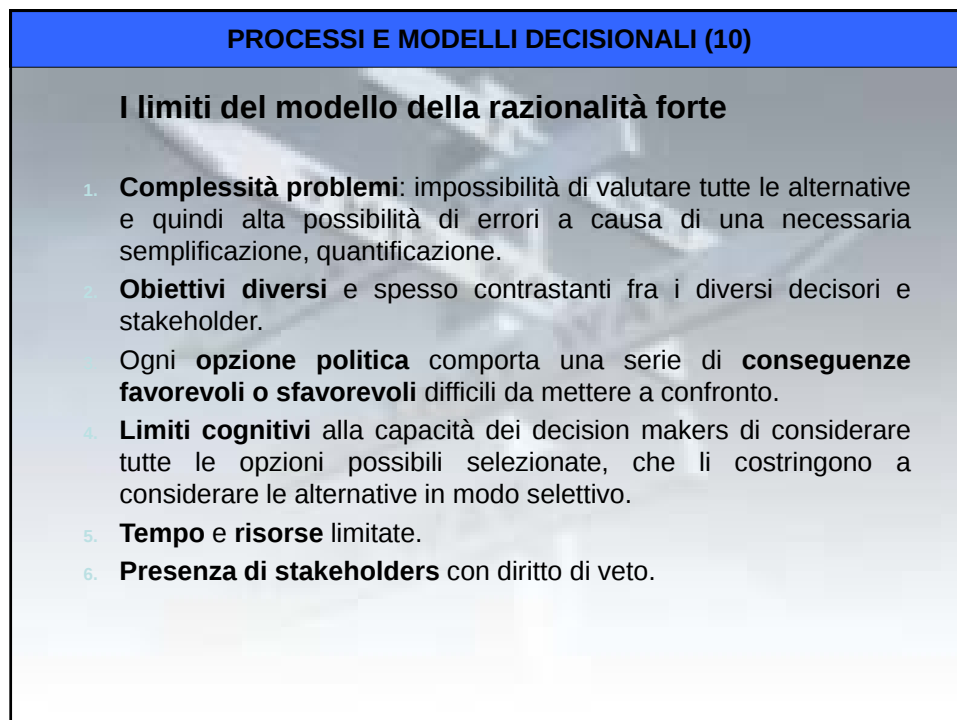
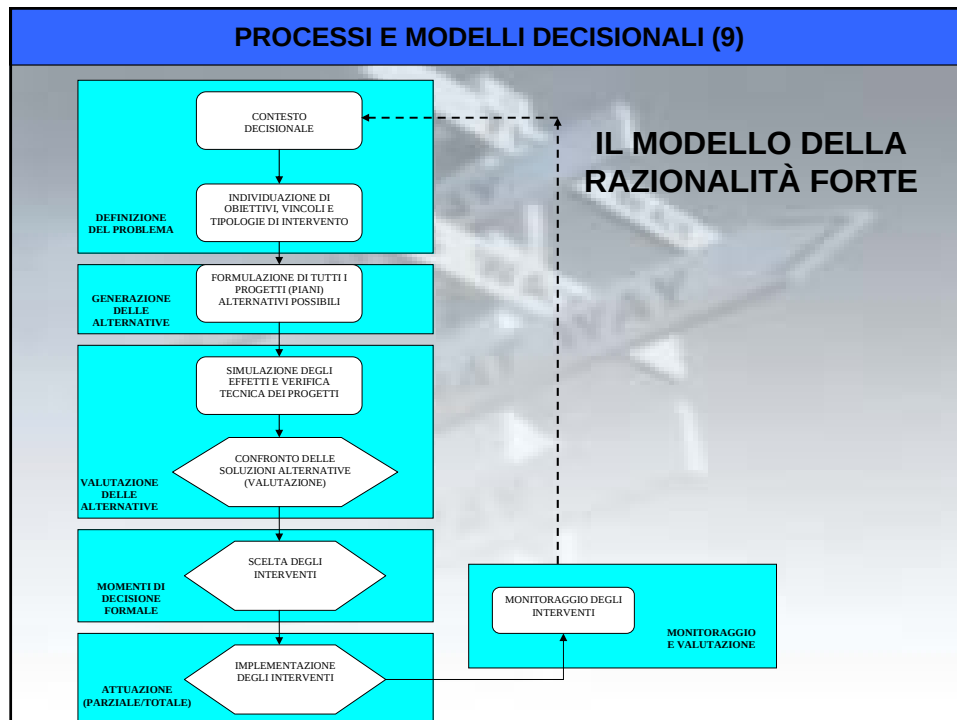
Razionalità forte

- ☐ Estensivo e comprensivo (si esplicitano tutte le soluzioni possibili)
- ☐ Consapevole (si valutano tutti gli effetti)
- ☐ Ottimizzatorio (si sceglie l'alternativa che massimizza gli obiettivi e rispetta i vincoli)
- ☐ Conclusivo

Razionalità limitata o modelli cognitivi

(l'ottimo è nemico del bene)

- ☐ Non estensivo (si esplicitano solo alcune soluzioni)
- ☐ Parzialmente consapevole (si valutano i principali effetti)
- ☐ Satisfaccente (si sceglie una alternativa soddisfacente rispetto ad alcuni criteri compreso quello del non consenso)
- ☐ Iterativo



PROCESSI E MODELLI DECISIONALI (11)

IL MODELLO DELLA RAZIONALITÀ FORTE

E' un modello applicabile quanto più semplice è il contesto decisionale:

Es.

- ☐ Piano semaforico
- ☐ Turni personale
- ☐ Frequenze trasporto pubblico
- ☐ Esercizio piazzale container
- ☐ Linee di navigazione dei container

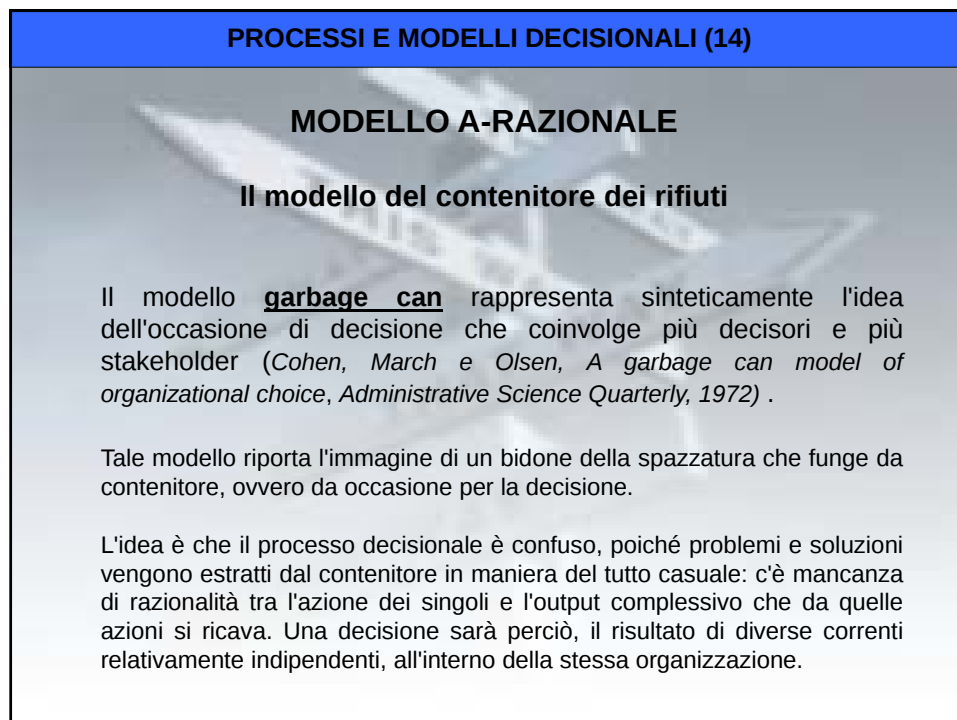
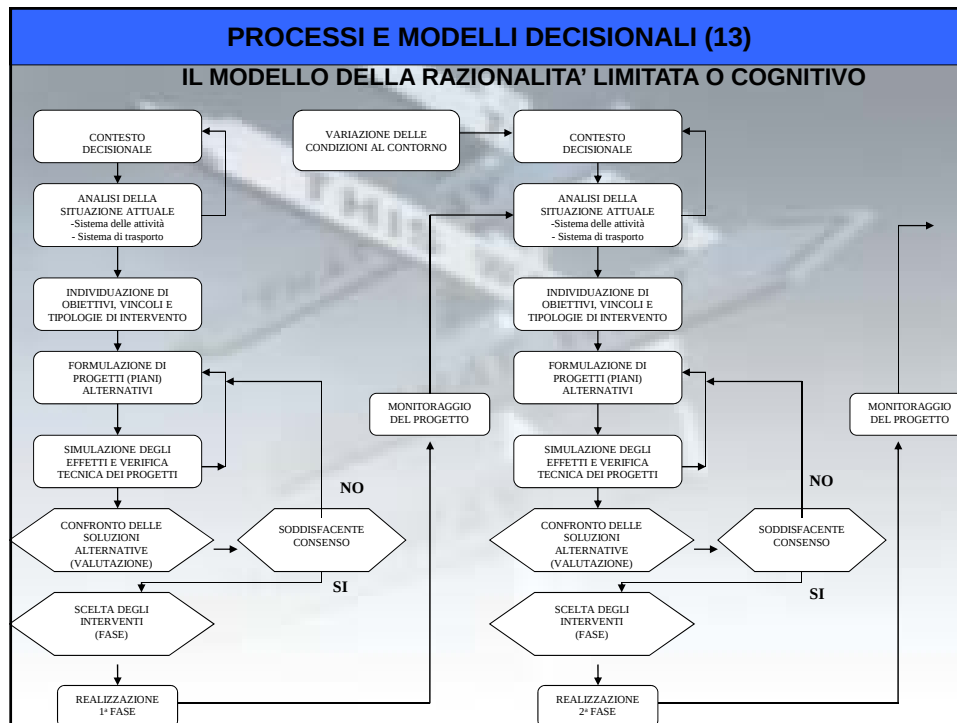
PROCESSI E MODELLI DECISIONALI (12)

IL MODELLO DELLA RAZIONALITÀ LIMITATA
O COGNITIVO

Le decisioni pubbliche non massimizzano i benefici rispetto ai costi, ma tendono a soddisfare i criteri che i decision makers si impongono rispetto al caso in questione.

Questo criterio di **SATISFYING** è realistico data la razionalità limitata tipica dell'uomo.

Cognitivo perché la formulazione del progetto (o dei progetti) avviene per tentativi, imparando dai risultati delle simulazioni e, come vedremo in seguito, dai feedback derivanti dal coinvolgimento dei decisori e degli stakeholders (Public Engagement).



PROCESSI E MODELLI DECISIONALI (15)

IL MODELLO DEL CONTENITORE DEI RIFIUTI

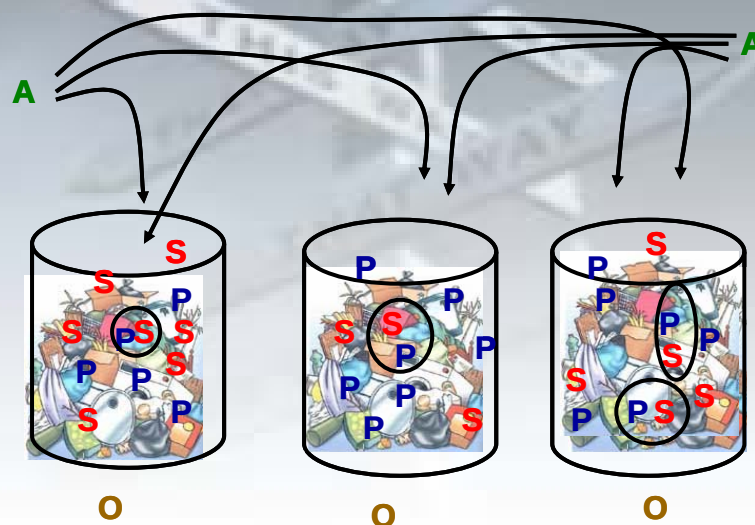
Le variabili

- Gli attori/partecipanti (A)
- I problemi (P)
- Le soluzioni (S)
- Le opportunità di decisione (O)

Le O sono bidoni della spazzatura in cui A buttano alla rinfusa P e S. La decisione dipende dall'incontro casuale di P e S.

PROCESSI E MODELLI DECISIONALI (16)

IL MODELLO DEL CONTENITORE DEI RIFIUTI



PROCESSI E MODELLI DECISIONALI (17)**IL MODELLO DEL CONTENITORE DEI RIFIUTI**

Nei trasporti non è raro trovare casi in cui si sceglie una soluzione perché diversi attori pensano che sia la soluzione ad un dato problema

P: Congestione su una strada esistente, isolamento di un'area territoriale

S: Proposta di una nuova infrastruttura viaria

O: Programmazione dei fondi europei da allocare; nuova amministrazione.

SOMMARIO

- ☐ Premessa
- ☐ Definizioni ed elementi dei processi decisionali pubblici
- ☐ Processi e modelli decisionali
- ☐ **Public Engagement**
- ☐ Elementi di un buon processo decisionale

PUBLIC ENGAGEMENT (1)

- ☐ Definizione
- ☐ Benefici
- ☐ La sindrome DAD ed il modello PADD
- ☐ I cinque livelli del Public Engagement (PE)
- ☐ La progettazione del PE
- ☐ Gli strumenti del PE
- ☐ PE e i modelli decisionali
- ☐ Regolamentazione del PE
- ☐ Casi di studio

PUBLIC ENGAGEMENT (2)

Il **Public Engagement** o **Public Involvement** (spesso usati in modo intercambiabile)

- ☐ Attività e tecniche diverse relative al **processo di identificazione e di coinvolgimento degli stakeholders** all'interno del processo decisionale.
- ☐ E' 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 relativo al sistema di trasporto.
- ☐ **Migliora la qualità della pianificazione e del processo decisionale**, quindi riducendo il rischio del fallimento del progetto.

PUBLIC ENGAGEMENT (3)

Differenza con la **concertazione**.

- Concepita in Italia più che altro come un atto formale dovuto che interviene alla fine del processo decisionale o in mediazione su misure compensative.
- Sul piano funzionale, non si tende a prevedere principalmente nè interventi di tipo propulsivo e consultivo, nè l'analisi e lo studio dei problemi e dei bisogni locali.
- Sul piano organizzativo, non si tende al rafforzamento del momento collegiale nell'azione e all'apertura alla collaborazione delle dirette espressioni della società con l'ausilio di strumenti burocratici snelli e spicciolizzati.

PUBLIC ENGAGEMENT (4)

Benefici del PE:

PER IL GOVERNO

- ☐ incremento della credibilità del governo e della legittimazione attraverso un processo decisionale trasparente;
- ☐ sviluppo di un senso di responsabilità sociale tra le comunità locali verso i progetti;
- ☐ incremento dell'equità all'interno della società;
- ☐ allargamento delle coalizioni sulle scelte specifiche.

PUBLIC ENGAGEMENT (5)

PER I COORDINATORI DEL PROCESSO

- ☐ Migliore informazione riguardo le necessità e le preferenze delle comunità locali;
- ☐ Riduzione del rischio di barriere di processo, in particolare di comunicazione; minimizzazione dei costi e dei ritardi di progetti di lungo periodo.

PER GLI STAKEHOLDERS

- ☐ Soluzioni che incontrano i bisogni effettivi;
- ☐ Migliore comprensione dello sviluppo dei progetti e delle loro implicazioni;
- ☐ Miglioramento della sostenibilità dei progetti e quindi delle opportunità di cambiamenti positivi alle condizioni di vita.

PUBLIC ENGAGEMENT (6)

La sfida del Public Engagement

- ☐ Gli interlocutori sono indotti a riflettere sul problema, invece che a prendersela con una specifica soluzione.
- ☐ La principale difficoltà consiste nel fatto che i possibili interlocutori sono facilmente disposti a mobilitarsi contro un progetto ben definito (una discarica, un parcheggio, una ferrovia), ma più difficilmente sono disposti a partecipare per ragionare attorno a un problema (che cosa fare del traffico? come smaltire i rifiuti? come assicurare i collegamenti di lunga percorrenza?).
- ☐ Rischi. Stimola una mobilitazione che anticipa l'implementazione e la ritarda o la impedisce prima che il progetto possa essere accettato.

PUBLIC ENGAGEMENT (7)

La sindrome DAD (Decide, Announce, Defend)

Susskind L. e Elliot M. (1983), Paternalism, Conflict and Coproduction, Plenum Press, New York

L'amministrazione promotrice:

- a) Prende la sua **Decisione** al chiuso con i suoi esperti e i suoi tecnici;
- b) Soltanto alla fine, quando la scelta appare solida, argomentata e documentata, la **Annuncia** al pubblico;
- c) A quel punto, si apre un vero e proprio assalto alla diligenza e l'amministrazione proponente sarà costretta a **Difendere** la scelta compiuta, senza avere la possibilità di migliorarla (se non marginalmente) o di metterla in discussione.

PUBLIC ENGAGEMENT (8)

Limiti del DAD

La sindrome DAD è assai pericolosa. Rischia di portare allo stallo, all'immobilità al muro contro muro. Non c'è amministratore pubblico che non si sia trovato, almeno una volta, in questa sgradevole situazione.

Per evitare questi inconvenienti, molti suggeriscono di procedere all'incontrario.

Avviare un processo inclusivo "il più presto possibile":

- ☐ **è meglio aprire il confronto sul progetto di massima che sul progetto esecutivo;**
- ☐ **è meglio aprire il confronto sulle ipotesi progettuali che sul progetto di massima;**
- ☐ **è meglio aprire il confronto sul problema che sulle ipotesi progettuali.**

PUBLIC ENGAGEMENT (9)

Una soluzione ai limiti del DAD: il PADD

che consiste nel:

1. **Proporre** agli stakeholders le idee dell'amministrazione promotrice;
2. **Ascoltare** le reazioni e proposte;
3. **Discutere** eventuali variazioni all'idea di base con i diretti interessati;
4. **Decidere** tenendo conto degli interessi generali.

PUBLIC ENGAGEMENT (10)

I 5 livelli del PE

Il Public Engagement, a parità di piano/progetto e di processo decisionale, può avere diversi livelli di "profondità" e di partecipazione.

- **Individuazione degli stakeholder.**
- **Ascolto:** riguarda una analisi sistematica delle condizioni esistenti sociali, culturali ed economiche che direttamente influenzano gli stakeholders.
- **Divulgazione dell'informazione:** si riferisce all'informazione relativa al progetto, fornita agli stakeholders.

PUBLIC ENGAGEMENT (11)

I 5 livelli del PE

- **Consultazione:** In questo contesto i decisori ascoltano i punti di vista degli altri stakeholders al fine di migliorare la formulazione del progetto prima della sua implementazione dopo o per fare necessarie modifiche durante la sua implementazione.
- **Partecipazione:** riguarda una estensione della consultazione dove i gruppi direttamente interessati diventano joint partners nel progetto e nella implementazione dei progetti. Essi partecipano nel prendere la decisione.

PUBLIC ENGAGEMENT (12)

Gli strumenti del PE

Raccolta e diffusione dell'informazione

Materiale informativo stampato	Lettera Poster Brochure Newsletter Rapporto tecnico
Telefono e media	Telefono Radio locali e show televisivi
Internet	Internet Forum da web
Indagini	Indagini con questionario Interviste dirette a persone

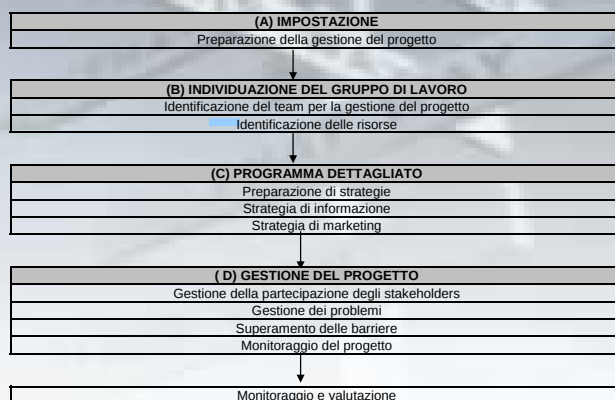
PUBLIC ENGAGEMENT (13)

Gli strumenti del PE

Interazione	
Eventi d'informazione	Mostre Incontri pubblici
Coinvolgimento di gruppi di stakeholders	Tavoli tecnici Tavoli di concertazione con stakeholder istituzionali Focus groups Workshops
Coinvolgimento di gruppi più ampi	Conferenze degli stakeholders Eventi pubblici

PUBLIC ENGAGEMENT (14)

La progettazione del PE



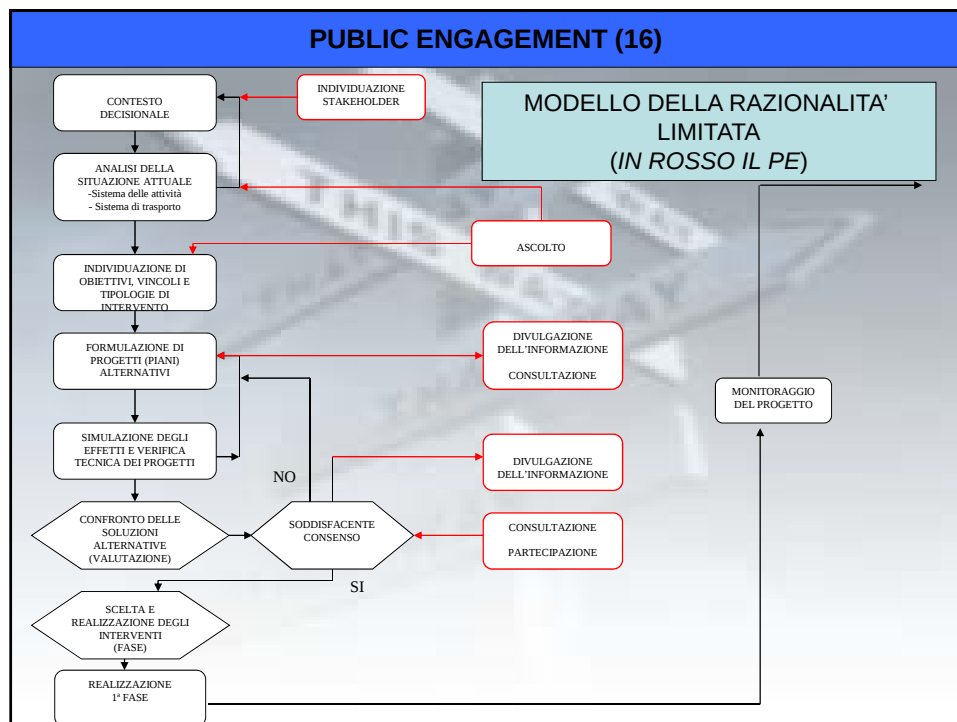
PUBLIC ENGAGEMENT (15)

PE e i modelli decisionali

Principi di base

- ❑ PE è un processo iterativo flessibile che dovrebbe avere luogo durante tutta la durata di vita del progetto;
- ❑ PE è un processo che dovrebbe essere integrato all'interno del più ampio processo decisionale del progetto;
- ❑ PE è processo che dovrebbe iniziare allo stadio iniziale del processo decisionale;
- ❑ PE è un processo che dovrebbe essere accettato da tutti gli stakeholder in maniera naturale all'interno della pianificazione ed implementazione dei progetti.

PUBLIC ENGAGEMENT (16)



PUBLIC ENGAGEMENT (17)

REGOLAMENTAZIONE DEL PE

- ☐ DEBAT PUBLIC (FRANCIA)
- ☐ PUBLIC INQUIRY (GRAN BRETAGNA)
- ☐ FORUM DI DIALOGO (GERMANIA)

PUBLIC ENGAGEMENT (18)

DEBAT PUBLIC (FRANCIA)

RIFERIMENTI NORMATIVI

- ☐ **CIRCOLARE BIANCO** (n°92-11 del 15 dicembre 1992) avvia la stagione di riforma sulle modalità del dibattito pubblico per grandi opere infrastrutturali
- ☐ **LEGGE BARNIER** n. 95-101 del 2 febbraio 1995 e il suo Decreto applicativo n. 96-388 del 10/05/1996 articolano compiutamente la riforma
- ☐ **CHARTER DE LA CONCERTATION EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT** del 5 luglio 1996 si concentra sui progetti locali e sulle competenze dei promotori e concessionari locali.
- ☐ **DEMOCRATIE DE PROXIMITE'** (legge n.202-276) del 27 febbraio del 2002 che trasforma la Commission nationale du débat public (CNDP), creata nel 1995 con la legge « Barnier », in autorità amministrativa indipendente e ne allarga il campo delle competenze

PUBLIC ENGAGEMENT (19)

DEBAT PUBLIC (FRANCIA)

Il dibattito dura **quattro mesi** e concerne non solo le caratteristiche del progetto, ma anche l'opportunità di realizzare l'opera.

E' preceduto da:

- ☐ una **fase di predisposizione dei materiali** utili all'istruttoria del dibattito (dossier, sito web, data di apertura del dibattito e calendario degli incontri pubblici);
- ☐ **incontri preparatori** che la commissione ha facoltà di svolgere con alcuni attori e soggetti che ritiene utili all'avvio del dibattito;
- ☐ una ampia **campagna informativa** tra la popolazione coinvolta a mezzo stampa e web.

PUBLIC ENGAGEMENT (20)

DEBAT PUBLIC (FRANCIA)

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

Il dibattito si svolge a partire da un **calendario di incontri pubblici** sia introduttivi e di presentazione del progetto che "a tema".

Al termine del dibattito pubblico il presidente della commissione redige un rapporto in cui illustra i contenuti del dibattito, gli argomenti a favore e contro il progetto emersi nel corso dei quattro mesi di dibattito.

Entro tre mesi dalla pubblicazione del rapporto, l'ente proponente dell'opera deve comunicare se intende mandare avanti il suo progetto, modificarlo o ritirarlo.

PUBLIC ENGAGEMENT (21)

DEBAT PUBLIC (FRANCIA)

Gli strumenti del dibattito sono:

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

PUBLIC ENGAGEMENT (22)

DEBAT PUBLIC (FRANCIA)

37 dibattiti conclusi (1997-2007):

- ☐ 12: progetti di tracciati autostradali
- ☐ 6: linee ferroviarie alta velocità
- ☐ 7: altre politiche o progetti di trasporto
- ☐ 7: impianti produzione e trasmissione energia elettrica e (centrali nucleari e linee ad alta tensione)
- ☐ 5: altri temi.

PUBLIC ENGAGEMENT (23)

DEBAT PUBLIC (FRANCIA)

Esiti ed effetti

- ☐ Diffusione informazione e conoscenza.
- ☐ In circa un terzo dei casi modifica, adattamento o abbandono del progetto iniziale.
- ☐ “Rafforzamento” delle figure politiche amministrative di “basso rango” e delle istituzioni locali.
- ☐ Acquisizione di “sapere pratico” per i progettisti e effetti di lungo periodo sulle modalità di progettazione.
- ☐ Visibilità e capacità di mobilitazione degli oppositori organizzati; effetti lungo periodo: affinamento capacità argomentativa e di controproposta

PUBLIC ENGAGEMENT (24)

DEBAT PUBLIC (FRANCIA)

La forza dell'istituzionalizzazione:

- ☐ Il ruolo dell'istituzionalizzazione del dibattito pubblico che legittima i membri della commissione come soggetti neutrali e indipendenti.
- ☐ L'istituzionalizzazione di un dibattito sull'opportunità di un progetto, pone i partecipanti al dibattito in posizione di uguaglianza rispetto alle autorità.
- ☐ L'istituzionalizzazione della possibilità di avviare delle contro-consultazioni tecniche (contre-expertises) che permettono di chiarire meglio alcune questioni tecniche e sono utili a creare la fiducia nel pubblico.
- ☐ La istituzionalizzazione di regole di dibattito che si basano sull'esperienza accumulata nei dibattiti precedenti, utili a creare fiducia nel pubblico.

PUBLIC ENGAGEMENT (25)

PUBLIC INQUIRY (GRAN BRETAGNA)

CODE OF PRACTICE ON CONSULTATION

I principali progetti di infrastrutture di mobilità (strade e autostrade, porti, aeroporti, ferrovie) vengono delineati sia negli obiettivi generali che nelle prime ipotesi localizzative a livello del Governo:

- ☐ dal Department for Transport, anche in cooperazione con Network Rail e le Passenger Transport Authorities (PTAs) a livello locale e gli operatori, per quello che riguarda il miglioramento della rete ferroviaria e le principali stazioni;
- ☐ dalla Highway Agency per la rete stradale strategica, che comprende sia le principali tratte interurbane, che importanti tratte urbane, come quelle di connessione con porti e aeroporti.

PUBLIC ENGAGEMENT (26)

PUBLIC INQUIRY (GRAN BRETAGNA)

Il passaggio a livello locale è legato alla definizione del progetto esecutivo e al suo inserimento all'interno della pianificazione locale, ed è a questo livello che ha luogo la parte più rilevante della consultazione e del confronto con la popolazione e gli altri attori interessati.

Di norma, il processo di consultazione o di public inquiry a livello locale:

- ☐ può durare da un minimo di dodici (requisito di legge) a un massimo di trenta settimane,
- ☐ accoglie pareri per iscritto, anche se prevede anche numerosi momenti di confronto dal vivo (incontri, assemblee, audizioni).

Nel corso degli ultimi due decenni non sono mancati momenti di ripensamento, revisione e adeguamento delle politiche in questo senso.

PUBLIC ENGAGEMENT (27)

PUBLIC INQUIRY (GRAN BRETAGNA)

Finalità del Code of Practice on Consultation è dare indirizzi per migliorare le forme di consultazione per le principali opere pubbliche, tra cui le infrastrutture di trasporto.

A valle dell'ultima, circostanziata revisione, la più recente versione del Code of Practice on Consultation è stata pubblicata nel luglio 2008.

Diversi Ministeri, dipartimenti e Agenzie governative lo hanno sottoscritto, vincolandosi in questo modo a utilizzarlo per la conduzione dei propri percorsi decisionali: per il settore della mobilità e dei trasporti il documento è stato sottoscritto da diversi enti, tra cui lo stesso Department for Transport, la Highways Agency, la British Waterways e altri, con compiti più specifici o settoriali.

Mentre il Code of Practice è un documento di indirizzo e di principi, il Governo ha poi costruito dei materiali di natura più operativa (che contengono linee guida, manuali, best practices..) che vengono messi a disposizione delle amministrazioni centrali e degli enti locali che devono avviare questi percorsi.

PUBLIC ENGAGEMENT (28)

□ FORUM DI DIALOGO (GERMANIA)

Il governo federale (Bund):

- dispone di competenze per la programmazione di interventi infrastrutturali di rilievo nazionale nei settori del trasporto su ferro e su gomma, oltre che delle vie navigabili;
- è proprietario e responsabile del finanziamento e mantenimento delle ferrovie, delle autostrade e delle vie navigabili, mentre non dispone di poteri significativi nei settori portuali ed aeroportuali, che fanno riferimento ai governi locali;
- redige ed implementa un Piano Federale delle Infrastrutture e dei Trasporti decennale, in cui è prevista una revisione dopo i primi cinque anni di attuazione.

PUBLIC ENGAGEMENT (29)

❑ FORUM DI DIALOGO (GERMANIA)

Il Piano, oltre ai comuni contenuti relativi allo scenario futuro, alla previsione dei flussi di traffico, alle valutazioni economiche, ambientali e territoriali dei progetti ed una loro gerarchizzazione, dispone procedure legislative e decisionali specificatamente destinate al coordinamento ed alla concertazione tra il governo federale e i Laender.

Tra le procedure istituzionalizzate destinate al coordinamento ed alla concertazione tra il governo federale e i Laender, figurano:

- ❑ Processi di co-progettazione reiterati nel tempo tra governo federale e Laender
- ❑ Forme negoziali relative ai tracciati individuati dal Piano Federale delle Infrastrutture e dei Trasporti
- ❑ Soluzione dei conflitti presso il tribunale amministrativo competente

PUBLIC ENGAGEMENT (30)

❑ FORUM DI DIALOGO (GERMANIA)

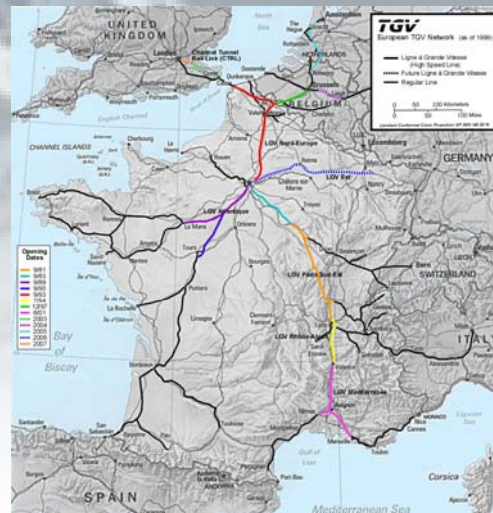
Tra le procedure sperimentate per la concertazione: *Forum di dialogo regionale* (ampliamento aeroporto Francoforte) come modalità di accompagnamento, approfondimento e migliore definizione di tutti i successivi passi per la programmazione e progettazione dell'ampliamento aeroportuale, oltre che una garanzia per tutti i portatori di interesse che erano stati coinvolti nel processo di mediazione.

Il Forum è formato da 33 membri (enti locali dell'area, associazioni ambientaliste e della società civile, interessi economici, Fraport AG, Lufthansa, l'Ente nazionale per l'aviazione) e presieduto da un esperto di trasporti.

PUBLIC ENGAGEMENT (31)

Caso di studio 1: TGV IN FRANCIA (1981)

PRIMA RETE FERROVIARIA AD
ALTA VELOCITA' IN EUROPA
PARIGI-LIONE 447 KM (1981)



PUBLIC ENGAGEMENT (32)

PRIMA FORMA DI PUBLIC ENGAGEMENT

Nei primi anni '90, in seguito alle virulenti proteste delle popolazioni locali contro il tracciato della linea ad alta velocità del TGV *Méditerranée* tra Lione e Marsiglia, il governo francese decise che la progettazione delle grandi opere dovesse essere sottoposta preventivamente a un dibattito pubblico tra tutti i soggetti interessati.

NASCE QUINDI LA:

Commission Nationale du Débat Public, che ha il compito di organizzare il dibattito pubblico su i progetti di grandi infrastrutture.

Dall'8 ottobre al 3 dicembre del 1992 si propose un'indagine pubblica rivolta ai residenti delle città servite dal TGV.

Il rapporto finale derivante dalle considerazioni sollevate, che prevedevano una modifica di parte del tracciato, fu spedito al Ministro dei Trasporti all'inizio di aprile 1993. Nel maggio del 1994 il progetto fu approvato e si riconobbe l'utilità di questa iniziativa e la si raccomandò per future decisioni pubbliche.

PUBLIC ENGAGEMENT (33)

Caso di studio 2: METROSUR DI MADRID (1997)

ESTENSIONE DELLA RETE DI METROPOLITANA NEL SUD-OVEST DELLA REGIONE DI MADRID



- ❑ 40,5 KM DI RETE
- ❑ 1640 MILIONI DI EURO
- ❑ 28 NUOVE STAZIONI IN 4 ANNI

PUBLIC ENGAGEMENT (34)

METROSUR DI MADRID

PROBLEMA: GLI ABITANTI DEL COMUNE DI MOSTOLES SI LAMENTAVANO CHE LA STAZIONE DELLA METROPOLITANA PREVISTA NEL PROGETTO (*MOSTOLES CENTRAL*) FOSSE DIFFICILMENTE RAGGIUNGIBILE A CAUSA DELL'INEFFICIENZA DEL SISTEMA DI TRASPORTO SU GOMMA CHE LA COLLEGASSE (BUS).



PUBLIC ENGAGEMENT (35)

METROSUR DI MADRID

I CITTADINI NON GRADIVANO LA POSIZIONE DELLA FERMATA DEL BUS CHE AVREBBE DOVUTO SERVIRE DA INTERSCAMBIO CON LA STAZIONE DI MOSTOLES CENTRAL, LE FREQUENZE E GLI ITINERARI.



MANIFESTAZIONI CON
BLOCCHI DEL SERVIZIO
DELLA METRO!!!!

PUBLIC ENGAGEMENT (36)

METROSUR DI MADRID

SONO INTERVENUTI I TECNICI DEL CRTM (L'AUTORITA' DEL TRASPORTO PUBBLICO NELLA REGIONE DI MADRID) ATTRAVERSO:

- ☐ QUESTIONARI NEL QUALE ERA PRESENTE, OLTRE ALLE DOMANDE, UNO SPAZIO NEL QUALE RIPORTARE OSSERVAZIONI PROPRIE
- ☐ ISTITUZIONE DI UN SITO WEB
- ☐ INDAGINI TELEFONICHE
- ☐ RIUNIONI NEL QUARTIERE

PUBLIC ENGAGEMENT (37)

METROSUR DI MADRID



GRAZIE AL COINVOLGIMENTO DEGLI STAKEHOLDERS E' STATA COSTITUITA UNA RETE DI AUTOBUS EXTRAURBANI DELLA LINEA "DE BLAS" .



PUBLIC ENGAGEMENT (38)

METROSUR DI MADRID

GRAZIE AI RISULTATI OTTENUTI LA SOCIETA' METROSUR HA PENSATO DI UTILIZZARE IL PUBLIC ENGAGEMENT PER PUBBLICIZZARE L'INTERA RETE ED EVITARE CHE POTESSERO NASCERE PROBLEMI COME A MOSTOLES.

L'ATTIVITA' DI PE E' CONSISTITA IN:

- ☐ SITO WEB
- ☐ INDAGINI TELEFONICHE
- ☐ VOLANTINI
- ☐ SPOT TELEVISIVI
- ☐ 430000 MAPPE DELLA METROPOLITANA DISTRIBUITE IN TUTTA LA REGIONE (DI CUI 100.000 SOLO TRA MOSTOLES E I COMUNI ADIACENTI)

PUBLIC ENGAGEMENT (39)

Caso di studio 3: Il progetto di AV/AC Napoli-Bari (2006)

Le motivazioni dello studio

L'attuale collegamento ferroviario tra la dorsale Tirrenica ed Adriatica, inteso come itinerario tra i capoluoghi delle regioni Campania e Puglia presenta alcune discontinuità, con diffuse disomogeneità nell'infrastruttura

- ❑ una rottura di carico nella stazione di Caserta e della inversione di marcia nella stazione di Foggia
- ❑ tempi di viaggio tra Napoli e Bari di oltre 3,5 ore



PUBLIC ENGAGEMENT (40)

La metodologia

Lo studio di fattibilità ha consentito di individuare **alcune soluzioni alternative** di potenziamento e di confrontarle in termini di costi e benefici sia dal punto di vista degli utenti che dell'ambiente e del territorio attraversato.

Le fasi dello studio:

- ✓ Funzioni della linea
- ✓ Soluzioni alternative di intervento
- ✓ Verifiche di fattibilità tecnica e di caratterizzazione delle alternative
- ✓ Analisi trasportistiche, economiche, territoriali, ambientali e di gestione della costruzione
- ✓ Alternativa ottimale di intervento

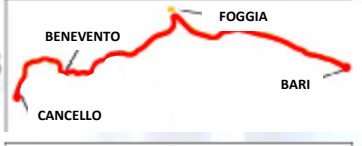


PUBLIC ENGAGEMENT (41)

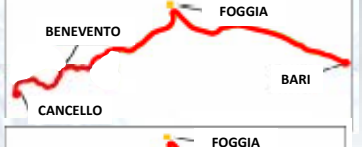
Soluzione A



Soluzione B



Soluzione C



Soluzione D



Le alternative individuate

← **La soluzione scelta**

Confronto tra le alternative:

- ✓ Ambiente
- ✓ Economia e società
- ✓ Fattibilità tecnica
- ✓ Gestione delle terre

109

PUBLIC ENGAGEMENT (42)

PUBLIC ENGAGEMENT ATTRAVERSO:

- ✓ **2005 Studio di fattibilità** commissionato da RFI su richiesta delle Regioni Campania e Puglia
- ✓ **Novembre 2005 - giugno 2006** Tavoli tecnici tra regione, comuni interessati, FS e parti sociali (stakeholders istituzionali)
 - o I soggetti coinvolti possono indicare ai componenti del Tavolo le eventuali osservazioni riguardanti i territori attraversati dalla linea, in modo da giungere a un progetto preliminare concertato e che tenga conto di tutti i problemi di carattere infrastrutturale, trasportistico e ambientale. Si sceglie la soluzione più condivisa tra le quattro.
- ✓ **luglio 2006 Protocollo d'intesa** firmato a Montecitorio, (Camera dei Deputati), dal Ministro delle Infrastrutture, Antonio Di Pietro e dei Trasporti, Alessandro Bianchi, dai Presidenti di Regioni Campania e Puglia, Antonio Bassolino e Nichi Vendola e da Ferrovie dello Stato e Rete Ferroviaria Italiana (RFI)

PUBLIC ENGAGEMENT (43)

PUBLIC ENGAGEMENT ATTRAVERSO:

- ✓ **ottobre e dicembre 2006**: presentazione dello studio di fattibilità (a Benevento e a Foggia) con le diverse alternative ed il processo di decisione.
- ✓ **dicembre 2006**, viene insediato a Napoli, un Tavolo di concertazione istituzionale relativo alla tratta Cancello-Benevento
 - o I Comuni e le Province possono indicare ai componenti del Tavolo le eventuali osservazioni riguardanti i territori attraversati dalla linea, in modo da giungere a un progetto preliminare concertato e che tenga conto di tutti i problemi di carattere infrastrutturale, trasportistico e ambientale.
 - o Il progetto preliminare è presentato anche alle parti sociali (organizzazioni sindacali), alle associazioni degli industriali e alle Camere di commercio.
 - o Viene insediato anche il Tavolo per la successiva tratta campana Apice-Orsara, che sarà a servizio dell'Irpinia e della parte settentrionale della Puglia.
- ✓ **gennaio 2008**: progetto preliminare della tratta Apice-Orsara a cura di RFI

SOMMARIO

- ☐ Premessa
- ☐ Definizioni ed elementi dei processi decisionali pubblici
- ☐ Modelli decisionali
- ☐ Public Engagement
- ☐ Elementi di un buon processo decisionale

ELEMENTI DI UN BUON PROCESSO DECISIONALE (1)

PROGRAMMAZIONE DEL PROCESSO: è essenziale per misurare lo stato del progetto ed i risultati intermedi nel rispetto dei tempi di realizzazione.

FOCUS: la focalizzazione su quanto sia effettivamente richiesto dal progetto, in tutte le sue fasi, consente che esso possa essere realizzato in maniera efficiente ed efficace.

FLESSIBILITA': qualunque processo decisionale ha una probabilità di incontrare difficoltà dovute spesso al modificarsi delle circostanze durante la "vita" del processo stesso. Bisogna adottare un approccio che sia flessibile, dinamico durante tutte le fasi del processo.

INCLUSIONE E ACCESSIBILITA': che sia inclusivo ed accessibile alle diverse parti coinvolte influenzate dal processo decisionale.

ELEMENTI DI UN BUON PROCESSO DECISIONALE (2)

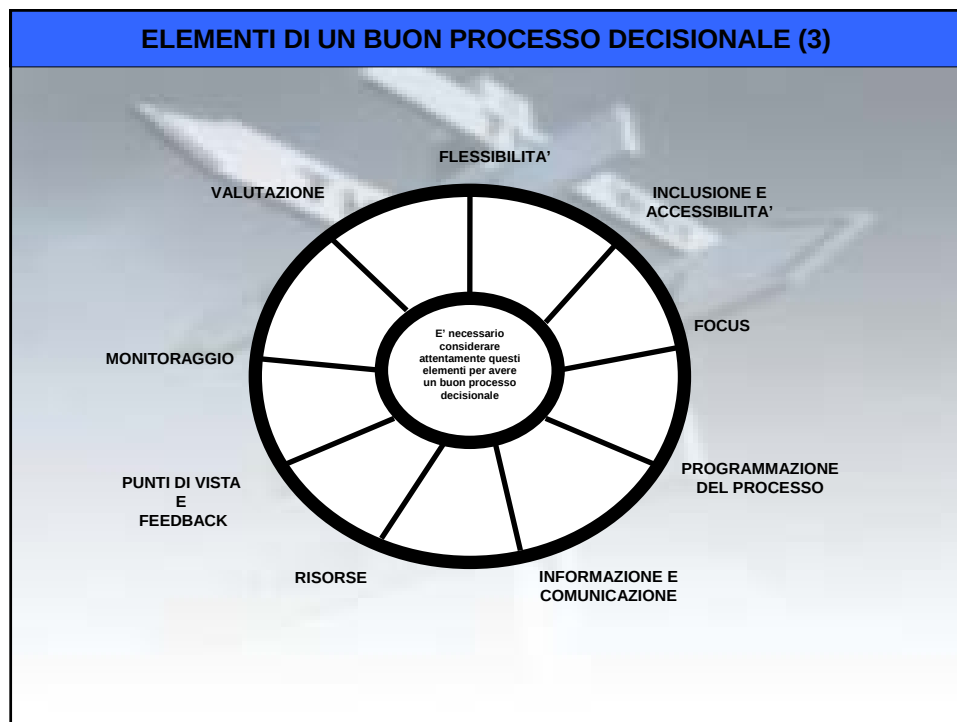
PUNTI DI VISTA E FEEDBACK: i punti di vista degli stakeholders, il loro contributo ed i loro feedback sono essenziali per un buon processo decisionale.

INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE: l'informazione garantisce l'efficacia del processo di pianificazione, fornendo la necessaria conoscenza, dati e strumenti di analisi al team del progetto. La comunicazione dell'informazione a gruppi di stakeholders al momento giusto consente al progetto di proseguire riducendo i eventuali ritardi.

MONITORAGGIO: è un elemento essenziale per la gestione di un progetto di successo. Consente di rilevare gli effetti prodotti dall'attuazione delle proposte di piano in modo da poterne valutare l'efficacia con analisi before/after.

VALUTAZIONE: consente di valutare quanto i risultati del progetto rispecchiano gli effetti previsti.

RISORSE: bisogna individuare il budget adeguato per sostenere i costi di tutte le fasi. Risparmiare sul processo decisionale e sulla qualità del progetto di solito comporta un aumento dei costi di realizzazione.



Costruire significa collaborare con la terra, imprimere il segno dell'uomo su un paesaggio che ne resterà modificato per sempre; contribuire inoltre a quella lenta trasformazione che è la vita stessa della città. Quanta cura, per escogitare la collocazione esatta d'un ponte e d'una fontana, per dare ad una strada di montagna la curva più economica che è al tempo stesso la più pura! Costruire un porto, significa fecondare la bellezza d'un golfo.

da Memorie di Adriano – M. Yourcenar