

CAPITOLO OTTAVO:

AREA TEMATICA

COORDINATRICE: ALESSANDRA ROMANO



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA



italiadecide

LUISS



SCUOLA per le
POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Giulia Esposito*

*Il dibattito pubblico come strumento di dialogo e di ponderazione degli
interessi nella realizzazione delle grandi opere infrastrutturali.
L'esempio di Genova*

A.A. 2021

*Dipartimento di Scienze Politiche – Luiss Guido Carli

Sommario

1. Introduzione – Il débat publique in pillole – 2. Caso studio: l'esperienza di Genova – 3. Vantaggi: una nuova rappresentazione degli interessi – 4. Problematiche e aspetti critici – 5. Conclusione. Il futuro della consultazione pubblica

Abstract

Il presente elaborato approfondisce l'importanza del dialogo tra istituzioni pubbliche e imprese nella progettazione e realizzazione di un'opera infrastrutturale strategica. In primo luogo, verrà analizzato il ruolo del cosiddetto débat publique, istituto importato dalla Francia e finalizzato al confronto pubblico precedente alla stesura del progetto finale. In secondo luogo, verrà approfondito il primo tentativo di valorizzazione del dibattito pubblico in Italia, compiuto durante la fase di progettazione della Gronda di Genova. In terzo luogo, verranno analizzati i pro e i contro concernenti la consultazione pubblica esaminando, da un lato, i vantaggi della modalità innovativa di rappresentazione degli interessi e, dall'altro lato, le criticità rilevate durante il confronto tra le diverse partizioni. In conclusione, la relazione intende valorizzare lo strumento del dibattito pubblico in modo tale da far prevalere il confronto tra più parti nella realizzazione preventiva e consuntiva di infrastrutture importanti, finalizzate alla crescita economica del Paese .

1. Introduzione. Il débat publique in pillole

Il dibattito pubblico è uno strumento di dialogo e di confronto tra le istituzioni, le imprese ed i cittadini di una comunità. Esso è un istituto importato dalla Francia, la quale introdusse *le débat publique* con la legge Barnier nel 1995 allo scopo di diffondere la consultazione pubblica previa realizzazione di grandi opere strategiche per la crescita economica del Paese. Con “consultazione” si intende un momento di discussione tra i soggetti interessati dall'esecuzione dell'infrastruttura, l'amministrazione di riferimento e l'impresa aggiudicatrice dell'appalto. Il dibattito ha per oggetto il documento del progetto di fattibilità tecnica ed economica, in quanto l'idea di fondo è quella di creare un consenso ampio attorno alla visione embrionale dell'infrastruttura da eseguire prima che essa sia giunta allo stadio della progettazione.

La valorizzazione di un dialogo produttivo tra i diversi livelli istituzionali presenti sul territorio nazionale, le imprese, i vari *stakeholders* e la comunità è stata oggetto di analisi critica anche nel nostro Paese, a seguito del primo dibattito pubblico realizzato per la Gronda di Genova nel 2008. Conseguentemente, lo strumento è stato recepito nel D. lgs. n. 50/2016, il nuovo Codice degli Appalti, segnando un primo tentativo di razionalizzare il coinvolgimento dei cittadini nella scelta delle opere strategiche da realizzare. Tradizionalmente, la consultazione preventiva quale modalità ordinaria di partecipazione alla progettazione dell'infrastruttura era riservata ai portatori di interessi organizzati in

associazioni e categorie specifiche ed era svolta in maniera poco trasparente³⁵⁴. Infatti, il coinvolgimento delle comunità interessate dalla realizzazione dell'opera era pressoché assente. Tuttavia, le spinte derivanti dall'ordinamento comunitario concernenti il rafforzamento delle iniziative di partecipazione nella definizione delle politiche pubbliche ha avviato un processo di rimodulazione dell'agenda politica, la quale ha cercato di rendere effettiva la partecipazione dei privati nella realizzazione delle grandi opere pubbliche attraverso vari strumenti, tra cui l'introduzione del dibattito pubblico.

L'art. 22 del Codice dei contratti definisce i criteri soggettivi e oggettivi di applicazione della disposizione normativa, stabilendo i soggetti e le opere per le quali si deve obbligatoriamente procedere al dibattito, al fine di promuovere il principio di trasparenza nella realizzazione di opere che prevedono una spesa notevole di risorse pubbliche. Inoltre, presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stata istituita la Commissione Nazionale per il dibattito pubblico, allo scopo di raccogliere informazioni e presentare raccomandazioni in merito allo svolgimento delle consultazioni. Ad essa è anche affidato il monitoraggio sul corretto svolgimento della procedura, attività svolta in collaborazione con gli enti territoriali di riferimento, i quali devono tempestivamente segnalare la presenza di eventuali criticità delle modalità di esecuzione del procedimento³⁵⁵.

Tuttavia, nonostante il recepimento della materia nella normativa nazionale, l'istituto è stato oggetto di critiche che hanno limitato la sua diffusione anche dopo l'esperienza positiva di Genova.

Lo scopo di questa relazione è pertanto quella di analizzare lo strumento del dibattito pubblico a partire dal caso studio della Gronda di Genova, cercando di evidenziare sia gli elementi positivi che rendono efficienti le nuove forme di partecipazione pubblica, sia gli aspetti negativi che meritano di essere modificati.

2. Caso studio: l'esperienza di Genova

Il dibattito pubblico sulla Gronda di Ponente, frutto di un accordo tra il Comune e il soggetto proponente, ovvero Autostrade per l'Italia – Aspi, si è svolto a Genova tra il 1 febbraio e il 30 aprile 2009. Lo scopo era quello di ottenere il più ampio consenso possibile, diffondendo tutte le informazioni necessarie con la massima trasparenza, al fine di limitare al minimo le possibili obiezioni all'opera infrastrutturale. È stato gestito da una Commissione composta da quattro esperti esterni alla città di Genova per evitare qualsiasi rischio di influenza

³⁵⁴ (Lombardi & Lullo, 2018)

³⁵⁵ (Lombardi & Lullo, 2018)

“domestica”³⁵⁶. Essa non poteva pronunciarsi sul merito dell’opera, ma ha essenzialmente svolto il ruolo di arbitro tra le parti, assicurando il corretto svolgimento del dibattito.

Il 14 ottobre 2008 il Consiglio comunale invitò la giunta ad attivare una consultazione pubblica sulle ipotesi di tracciato della Gronda autostradale di Ponente, stanziando circa 70.000 euro per il finanziamento dell’opera. Lo schema di progetto iniziale riguardava cinque alternative di attraversamento della Val Polcevera, ma non la cosiddetta “opzione zero”, in quanto la Gronda era già stata approvata a livello nazionale, di concerto con la Regione, la Provincia e l’Anas in un accordo di programma del 2006. Conseguentemente, una delle principali contestazioni emerse durante il dibattito è stata l’impossibilità di discutere a valle dell’effettiva necessità dell’opera, in quanto la decisione era già stata presa a livello istituzionale e governativo. Inoltre, l’esclusione di alcune parti del tracciato rilevanti nel territorio e che non erano state prese in considerazione dallo schema iniziale divennero oggetto di un dibattito acceso. Ciò ha permesso di evidenziare un primo vantaggio dello strumento del dibattito pubblico, ovvero la capacità di far emergere problemi percepiti come tali dalle comunità di riferimento, ma che non erano stati considerati dai rappresentanti istituzionali. In particolare, si è scoperto che la nuova autostrada non era considerata a livello universale come un rimedio alla congestione del nodo genovese. Pertanto, la discussione preventiva sull’opportunità o meno di un’infrastruttura all’interno di un dibattito pubblico dev’essere ammessa sin dall’inizio, in maniera tale da eliminare a valle i possibili conflitti latenti che potrebbero rilevarsi gravosi in termini di costi.

La fase più importante del dibattito pubblico è quella preparatoria, nella quale la Commissione si informa, studia la questione ascoltando le istituzioni e gli attori presenti sul territorio per capire le richieste ed i timori, al fine di impostare lo svolgimento del dibattito e di preparare il materiale informativo per i soggetti coinvolti. Nello stesso periodo, il soggetto proponente deve motivare le scelte progettuali in un documento che sarà accessibile al pubblico. Tradizionalmente, i mesi disponibili per queste attività sono sei-otto mesi, mentre per Genova il limite temporale è stato ristretto ad un mese. Questa fase è particolarmente importante per il raggiungimento del primo obiettivo, ovvero quello di diffondere nella maniera più completa possibile tutte le informazioni concernenti l’infrastruttura, in modo che la discussione possa basarsi su argomenti e contenuti solidi. Tuttavia, è da evidenziare il fatto che la restrizione del tempo dedicato alla fase istruttoria ha reso necessaria l’integrazione di alcune informazioni su esplicita richiesta dei cittadini durante i vari incontri calendarizzati.

³⁵⁶ (Relazione Conclusiva: posizioni, argomenti e proposte emerse nel dibattito, 2009)

Inoltre, durante lo svolgimento del dibattito, la Commissione si è resa conto che sarebbe stato utile iniziare ad affrontare il problema della fase successiva all'approvazione del progetto definitivo, ovvero quella di realizzazione dell'opera. In particolare, bisognava garantire una connessione diretta e lineare tra le modalità di esecuzione dell'opera ed il territorio circostante, ovvero instaurare un dialogo tra Aspi e i comitati e le associazioni posti a difesa dell'ambiente. A tal fine, è stato nominato un tavolo delle garanzie che ha istituito un Osservatorio locale per la valutazione di impatto ambientale³⁵⁷.

Per quanto concerne le caratteristiche della partecipazione, la posizione dominante è stata quella contraria alla costruzione della Gronda, mentre è rimasta assente per lungo tempo la voce di migliaia di persone che ogni giorno si ritrovava imbottigliata nel traffico e che avrebbe giovato maggiormente dell'infrastruttura. Tale squilibrio di partecipazione è una risultante costante in tutti i dibattiti pubblici, in quanto le grandi opere pubbliche tendono a produrre benefici per la collettività intera, ma contemporaneamente generano costi concentrati su specifiche comunità, le quali tendono naturalmente ad ostacolare lo svolgimento del procedimento ordinario. Tuttavia, questo squilibrio non dev'essere considerato una caratteristica negativa, in quanto il dibattito pubblico è riuscito a rendere palese a valle un conflitto tra società e istituzioni che avrebbe potuto ostacolare il progetto in fase avanzata³⁵⁸. La Figura 4 mostra come alcuni aspetti critici possano essere rilevati soltanto a conclusione di un confronto impegnato e consapevole tra cittadini, imprese e istituzioni e come essi possano apportare modifiche migliorative allo schema di progetto iniziale dell'opera che si vuole realizzare.

³⁵⁷ (Relazione Conclusiva: posizioni, argomenti e proposte emerse nel dibattito, 2009)

³⁵⁸ Ibid.

Aspetti critici prima...	... e dopo
<i>Scenari del traffico e della mobilità</i>	Aspi ha accolto l'invito della Commissione e ha pubblicato una nuova formulazione degli scenari, su cui si è sviluppato un ampio dibattito sia nell'incontro tematico del 7 aprile, sia nel laboratorio sul traffico
<i>Il futuro della A10</i>	Aspi ha chiarito la sua posizione circa l'indisponibilità a rinunciare al pedaggio. Anche su questo punto il dibattito è stato particolarmente ampio
<i>Aspetti economici e finanziari</i>	Aspi non ha mai comunicato i costi previsti dell'opera. Su questo punto l'approfondimento è mancato nel corso del dibattito, anche se nell'ultimo mese si è sviluppato un interessante dibattito sul rapporto tra costi e i benefici dell'opera
<i>Impatti sulle abitazioni</i>	La questione è stata ampiamente trattata nel corso del dibattito
<i>Impatti sulle attività produttive</i>	La questione è rimasta un po' in sordina nel corso del dibattito, ma è stata affrontata da alcuni Quaderni degli attori
<i>Trasporto e smaltimento del materiale di scavo</i>	Aspi, a dibattito iniziato, ha reso pubbliche le mappe dei cantieri e le ha illustrate negli incontri tematici del 21 marzo e del 17 aprile

Figura 4. *Aspetti critici rilevati dalla Commissione nel documento iniziale di Aspi e il loro successivo trattamento nel corso del dibattito*

Complessivamente, il dibattito è costato 191 mila euro, di cui il 37% a carico del Comune di Genova e il 63% a carico di Aspi, elemento che rafforza il principio di leale collaborazione tra imprese e istituzioni.

3. Una nuova ponderazione degli interessi

A cosa è servito il dibattito pubblico? Quali sono i suoi principali vantaggi? Per rispondere a questi interrogativi, è stata fondamentale la collaborazione di Alessandra Romano, rappresentante di Autostrade per l'Italia, la quale ha fornito una serie di spunti di riflessione sui vantaggi apportati dall'introduzione di uno strumento innovativo nella fase di progettazione di un'opera strategica.

In primo luogo, la concentrazione della discussione in un periodo breve rispetto al modello francese ha consentito una partecipazione maggiore ed impegnata da parte della popolazione, la quale aveva bisogno di far sentire la propria voce in maniera chiara e tempestiva. Le preoccupazioni e le proteste principali sarebbero emerse con più fatica, se i tempi fossero stati dilatati in un periodo più lungo.

In secondo luogo, il dibattito ha permesso di entrare nel merito dell'analisi tecnica e operativa del progetto della Gronda, aprendo una discussione sugli effetti del traffico sulla mobilità universale e sul rapporto tra costi e benefici. In questo caso, la discussione è stata più politica che tecnica, ma ha permesso alla popolazione di poter esprimere la propria opinione in maniera consapevole ed informata.

In terzo luogo, il dibattito ha messo in luce un'ampia finestra di possibili soluzioni alternative al progetto. Per esempio, l'attenzione richiamata dall'"opzione zero" ha permesso

di sviluppare meglio l'idea del trasporto su ferro e di politiche per una mobilità a minimo impatto ambientale³⁵⁹.

In quarto luogo, l'apertura del dibattito pubblico non ha solo indotto i cittadini a documentarsi ed a riflettere, ma ha permesso anche al soggetto proponente di poter rafforzare la propria posizione interloquendo con i cittadini e rispondendo in maniera pertinente alle loro domande, talvolta anche rimettendo in discussione alcune scelte. In questo modo, anche l'amministrazione e l'impresa sono più coscienti delle problematiche del territorio e ciò permette loro di progettare in maniera più accurata l'infrastruttura.

In quinto luogo, il dibattito pubblico rappresenta un vantaggio in termini di costi, in quanto permette, per le ragioni evidenziate prima, un risparmio di contenzioso e di perdite di tempo e denaro da entrambe le parti, sia del pubblico che del privato, anche se il risultato finale rappresenta un accordo non vincolante tra le parti.

In conclusione, il dibattito pubblico è uno strumento attraverso il quale si riesce a contemperare l'incontro pubblico, rappresentato dalla collettività nazionale e territoriale interessata, con l'incontro privato, il quale beneficia necessariamente di un ritorno economico dalla costruzione dell'opera infrastrutturale.

4. Problematiche e aspetti critici

L'opposizione verso le grandi opere infrastrutturali deriva tendenzialmente da più fronti.

In primo luogo, una delle più costanti viene denominata la sindrome di Nimby, acronimo di *not in my back yard*, ovvero la paura da parte dei residenti di subire uno sconvolgimento dei propri ritmi di vita, di incombere in rischi dannosi per la salute e, nei casi di espropriazione, di perdita della propria casa³⁶⁰. I cittadini, in questi casi, si possono riunire in comitati istituiti *ad hoc*, autonomi rispetto alle forze politiche, i quali possono ostacolare in maniera anche violenta la prosecuzione dei lavori. Talvolta questi comitati si uniscono alle associazioni ambientaliste, le quali, a loro volta, contestano l'utilità delle opere in termini di impatto ambientale, così come accaduto per la costruzione della Torino-Lione. I dati mostrano una costanza nell'opposizione alla realizzazione di grandi opere infrastrutturali in Italia. Per esempio, nel 2009 sono stati censiti 283 progetti contestati, in aumento rispetto agli anni precedenti³⁶¹.

³⁵⁹ (Relazione Conclusiva: posizioni, argomenti e proposte emerse nel dibattito, 2009)

³⁶⁰ (Il dibattito pubblico sulle grandi opere: il caso dell'autostrada di Genova)

³⁶¹ (Il dibattito pubblico sulle grandi opere: il caso dell'autostrada di Genova)

In secondo luogo, lo schema normativo precedentemente citato opera una distinzione tra dibattito pubblico facoltativo e obbligatorio, mentre i criteri qualitativi ed economici che determinano l'attivazione obbligatoria del dibattito pubblico sono disciplinati dal decreto ministeriale 10 maggio 2018, n. 76. Essi risultano eccessivamente elevati, in quanto la previsione di soglie molto alte per l'attivazione del subprocedimento conferma un monopolio da parte dell'amministrazione, la quale opera una scelta prettamente discrezionale ed unilaterale concernente la possibilità di istituire o meno il dibattito. Inoltre, sarebbe meglio inquadrare la Commissione presso un'autorità amministrativa indipendente, come nell'ordinamento francese, invece di lasciarla soggetta ai poteri di vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti³⁶².

In terzo luogo, come spesso accade in Italia e secondo la visione del professore di urbanistica Francesco Karrer, le esperienze previa adozione della normativa risultano sempre più efficienti rispetto a quelle successive all'adozione della disciplina. Infatti, per il problema delle soglie già citato, la diffusione del dibattito non è stata così ampia come ci si sarebbe aspettato a seguito dell'adozione della normativa, evidenziando una riluttanza da parte del legislatore e delle parti politiche a prendere posizione rispetto ad un istituto di partecipazione complesso ed impegnativo. Inoltre, spesso il dibattito viene scambiato con la democrazia deliberativa, al posto di quella partecipativa e strutturata, facendo aumentare il potere negativo a disposizione della comunità, il quale si riduce talvolta ad un'opposizione robusta e violenta.

Pertanto, le difficoltà principali nella formazione del dibattito pubblico riguardano la fase di formazione della domanda, in quanto il pubblico non sa esattamente cosa vuole e questo crea incertezza ed indecisione soprattutto per il soggetto proponente, il quale difficilmente riuscirà a trovare un punto d'incontro con le posizioni contrastanti degli oppositori. Inoltre, i tempi di realizzazione ed esecuzione dell'opera sono lunghi e, talvolta, il consenso ottenuto nella fase di progettazione non rispecchia quello presente in fase di esecuzione e completamento dell'infrastruttura, creando un divario di approvazione.

5. Conclusione. Il futuro della consultazione pubblica

L'introduzione del dibattito pubblico nel nostro ordinamento ha rappresentato una rivoluzione per quanto concerne la disciplina della consultazione pubblica. Il dialogo costante tra le amministrazioni ed i cittadini destinatari dei loro provvedimenti si rivela essere una

³⁶² (Il dibattito pubblico: tra casi pratici e criticità applicative, 2019)

risorsa per le forze politiche in grado di saper sfruttare al meglio il consenso generato dall'accordo tra i rappresentanti degli interessi della comunità e le imprese. Tuttavia, il nostro ordinamento è stato riluttante nell'utilizzare lo strumento del dibattito pubblico quale procedimento ordinario per la progettazione partecipata di una grande infrastruttura. Di conseguenza, si registrano un aumento del contenzioso giurisdizionale ed una radicalizzazione delle contestazioni, effetti negativi che l'introduzione del dibattito aveva cercato di limitare od eliminare.

I tentativi di canalizzare la partecipazione pubblica verso un approccio consensuale ai progetti che vengono proposti dalle amministrazioni sono stati realizzati nel Regno Unito tramite lo strumento del *public assessment*. L'approccio utilizzato è quello della *building construction*, ovvero un impegno molto più forte e sentito da parte dei cittadini inglesi a partecipare al dibattito e a costruire insieme il progetto, cercando di ponderare i diversi interessi in gioco. Un vantaggio è dato dal fatto che il dibattito pubblico inglese è meno amministrato rispetto a quello francese ed italiano, quindi il bisogno di avere più coinvolgimento da parte della comunità alimenta la co-responsabilizzazione tra cittadino e impresa, al fine di progettare la migliore infrastruttura per la crescita del Paese.

In un'ottica di prospettiva futura per quanto concerne l'utilizzo sempre più frequente della consultazione pubblica, la questione più spinosa riguarda il necessario bilanciamento tra amministrazione partecipativa e tutela dei soggetti partecipanti³⁶³. Nell'analisi del dibattito pubblico così come previsto dal nostro ordinamento emergono due principi fondamentali su cui si basa la legittimità dello strumento: la democrazia partecipativa e la democrazia deliberativa. Questi due concetti vengono spesso confusi dai cittadini e dalla classe politica, e da ciò derivano molte conseguenze ed effetti negativi che alterano i benefici derivanti dalla partecipazione pubblica alla progettazione delle grandi opere.

In primo luogo, il concetto di democrazia partecipativa rappresenta il principio base su cui si istituisce un dibattito pubblico, in quanto dà la possibilità ai privati di prendere parte alle decisioni pubbliche, delineandosi come "Un'interazione, entro procedure pubbliche – soprattutto amministrative, ma anche normative- fra società ed istituzioni, che mira a prevenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre a volta a volta un risultato unitario".³⁶⁴ Infatti, il concorso attivo dei cittadini all'esercizio concreto delle funzioni pubbliche contribuiscono ad ampliare la legittimazione democratica, facendo configurare quindi la consultazione pubblica come un processo partecipativo organico e completo

³⁶³ (Lombardi & Lullo, 2018)

³⁶⁴ (Lombardi & Lullo, 2018)

finalizzato a creare consenso attorno alle forze politiche bisognose di realizzare una determinata opera strategica. Inoltre, solo se l'amministrazione di riferimento pone in essere un dibattito rispettoso dei principi di trasparenza e imparzialità, ai sensi dell'art. 97 della Costituzione, è possibile rafforzare il rapporto di fiducia tra amministrazione e cittadini.

In secondo luogo, bisogna tener conto che l'estensione di una così ampia partecipazione pubblica nella fase di progettazione di una grande opera possa essere considerata dalle comunità coinvolte un tentativo di rafforzare il proprio dissenso ad un'infrastruttura ad ogni modo strategica ed importante per la crescita economica del Paese. Pertanto, un'apertura poco amministrata e limitata a pochi vincoli procedurali potrebbe trasformare il principio della partecipazione democratica in uno strumento di democrazia deliberativa nelle mani dei cittadini. Essi, infatti potrebbero giovare di un dissenso consapevole, informato e, quindi, robusto, che rischierebbe di ostacolare in maniera permanente la realizzazione dell'opera. Inoltre, per quanto concerne le tutele dei soggetti coinvolti, i pareri dei comitati rappresentativi dei cittadini non sono vincolanti, ma, come nel caso di Genova, il bilanciamento degli interessi in gioco scaturiti dallo svolgimento del dibattito pubblico dev'essere preso in considerazione da parte dell'impresa e delle amministrazioni interessate, in maniera tale da evitare ulteriori limitazioni in fase di esecuzione del progetto. Non è prevista, altresì, un controllo giurisdizionale della procedura di partecipazione alle decisioni pubbliche che possa permettere ai soggetti partecipanti di sottoporre eventuali restrizioni o incongruenze del procedimento partecipativo al giudice amministrativo, così come previsto dal modello francese. Infatti, le decisioni attinenti alla questione se istituire o no il *débat public* sono pienamente soggette al controllo giurisdizionale.³⁶⁵

Pertanto, l'orientamento attuale è quello di un approccio molto formale all'istituzione del dibattito pubblico, soggetto a regole e disposizioni normative che tendono a restringere il campo di applicazione dello strumento ed a limitare l'apporto partecipativo dei cittadini. Questo viene giustificato dal legislatore come un tentativo di difendere il principio del buon andamento dell'amministrazione, che potrebbe essere leso dall'incrociarsi di interessi sociali ed economici atti ad ostacolare gli investimenti preventivati.

In conclusione, il dibattito pubblico istituito a Genova è stato di fondamentale importanza per la tanto auspicata trasformazione della rappresentanza degli interessi, la quale non era stata riconosciuta e tutelata dall'ordinamento italiano per molto tempo. Infatti, da una parte, la partecipazione degli interessati ai processi di realizzazione delle opere pubbliche può rivelarsi

³⁶⁵ (Lombardi & Lullo, 2018)

uno strumento efficace al fine di colmare la distanza tra governanti e governati. Dall'altra parte, i due principi di imparzialità e buon andamento devono sempre permeare l'attività amministrativa. Pertanto, se la comparazione degli interessi trova spazio nel procedimento amministrativo, la partecipazione dei soggetti portatori di tali interessi si rivela essenziale al raggiungimento dello stesso fine preposto all'amministrazione di riferimento, ovvero l'interesse generale.

Riferimenti

Bobbio, L. (s.d.). Il dibattito pubblico sulle grandi opere: il caso dell'autostrada di Genova.

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche.

Cardone, M. (2019). Il dibattito pubblico: tra casi pratici e criticità applicative.

L'Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione .

Genova, C. p. (2009). *Relazione Conclusiva: posizioni, argomenti e proposte emerse nel dibattito.* Genova.

Lombardi, C., & Lullo, A. (2018, Luglio 15). Il dibattito pubblico quale strumento di democrazia partecipativa. *Amministrazione in cammino.*



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA



italiadecide

LUISS



SCUOLA per le
POLITICHE PUBBLICHE

Relazione conclusiva

di

Matteo Morasca*

Le Infrastrutture Green e Sostenibili: Il caso di Autostrade per l'Italia

A.A. 2021

*Facoltà di Scienze Politiche, Sociologia, Comunicazione - Sapienza Università di Roma

Sommario

1. Introduzione al tema delle infrastrutture nel contesto ambientale - 2. Il PNRR come possibilità di potenziamento delle reti autostradali - 3. Il ruolo di Autostrade per l'Italia - 3.1 Il nuovo piano industriale - 4. La "Green Infrastructure" e i progetti futuri - 5. Una "Joint Venture" per le autostrade del futuro - 6. Un possibile rilancio per il Mezzogiorno

Abstract

La relazione conclusiva vede come tema principale le infrastrutture autostradali, analizzate in una visione di trasformazione a favore dell'ambiente e per cui l'assegnazione delle risorse del PNRR rappresenterebbe una grande opportunità di potenziamento. Fulcro centrale del lavoro è l'analisi del progetto della "Green Infrastructure" di Autostrade per l'Italia, per cui si richiamano servizi come la "Green Station" e la presentazione di suggerimenti per la mission aziendale futura.

A concludere, consigliare l'attuazione di un intervento così innovativo nel Meridione, nella prospettiva di risoluzione a problemi come il divario tra Nord e Sud in Italia.

1. Introduzione al tema delle infrastrutture nel contesto ambientale

Il corso 2021 della Scuola ha avuto come tema centrale la dimensione urbana delle politiche territoriali, con un particolare interesse al ruolo delle città, come luogo e soggetto principale di ripresa e ripartenza, a seguito dell'esperienza pandemica.

Gli studi realizzati hanno evidenziato due aspetti su cui discutere: l'attuazione dello sviluppo sostenibile, come forma di sviluppo economico conciliabile con la salvaguardia dell'ambiente e delle risorse naturali per le generazioni future, e la creazione di nuove infrastrutture, con un preciso riferimento in questo caso alle opere autostradali, che siano quanto più possibile eco-compatibili e rispettose del territorio circostante su cui impattano.

L'infrastruttura autostradale si collega all'analisi delle città, intese nell'ottica della loro prossima trasformazione, in quanto primo punto di accesso dei centri urbani, che deve quanto più prestarsi a nuovi processi di semplificazione e tutela ambientale nel pieno rispetto dei principi del *Green New Deal* Europeo, il piano con il quale l'Unione Europea punta a dare una direzione più sostenibile alla propria economia tramite azioni concrete che comportino l'investimento in tecnologie rispettose dell'ambiente ed il sostegno all'industrie preposte all'innovazione, e del PNRR, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il programma di investimenti che l'Italia deve consegnare obbligatoriamente alla Commissione Europea per accedere alla risorse del *Recovery fund*.

In questo contesto in cui la Commissione Europea fa appello, agli Stati membri e a tutte le organizzazioni imprenditoriali pubbliche e private, all'unione di risorse e competenze per realizzare la *green transition* necessaria per realizzare la mobilità sostenibile del nostro

immediato futuro, si inserisce perfettamente la trattazione dello sviluppo di infrastrutture *eco-friendly* e *smart*, che siano intelligenti dal punto di vista dell'impianto energetico, dunque capaci di rompere il sistema unilaterale classico della trasmissione di energia elettrica attraverso l'uso tecnologico di strumenti già sperimentati, come i pannelli solari e le centraline di ricarica elettrica per le automobili, ed in grado di costituire una connessione fra strutture fisiche elettriche e reti digitali in cui si può produrre ed autogestire il processo energetico.

2. Il PNRR come possibilità di potenziamento delle reti autostradali

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano prevede in una delle sei missioni in cui esso si suddivide che una parte degli investimenti previsti sia destinata al settore delle infrastrutture per una mobilità sostenibile con l'obiettivo di uno sviluppo razionale del settore infrastrutturale del trasporto moderno, volto alla tutela dell'ambiente ed esteso su tutte le aree del Paese.

Per il capitolo autostrade, le azioni possibili e previste anche nelle politiche dell'Unione Europea vedrebbero l'attuazione di un piano credibile per il trasporto e la mobilità sostenibile, di cui facciano parte infrastrutture per de-carbonizzare i trasporti, come ad esempio i punti di ricarica per i veicoli elettrici, ed investimenti in strumenti meno dannosi per il clima.

Il PNRR costituisce il terreno dal quale far ripartire un'importante fetta del mondo economico ed imprenditoriale nazionale, del quale fa certamente parte anche il settore autostradale che, con i suoi 17,5 miliardi di investimenti effettuati nel periodo 2008 - 2018 e 11,5 miliardi programmati nel periodo 2019 - 2029, rappresenta un moltiplicatore economico di progetti e iniziative non solo per il mondo delle concessioni autostradali ma anche per il trasporto urbano e i servizi alla mobilità.

Il comparto autostradale può notevolmente beneficiare delle risorse finanziarie europee, ma al contempo può anche offrire un contributo concreto alla rinascita economica e infrastrutturale del nostro Paese.

In parte il passaggio a una mobilità verde è già in atto poiché le città crescono continuamente in dimensioni e popolazione, a cui di conseguenza seguono i fenomeni di traffico ed inquinamento atmosferico e acustico, per cui sono dunque necessari maggiori investimenti per rendere il settore più efficiente e più attento sotto diversi aspetti come l'ambiente e la sicurezza.

Il settore autostradale può cooperare alla rinascita economica ed infrastrutturale dell'Italia attraverso la previsione di investimenti immediatamente cantierabili, volti all'elettrificazione della rete e alla creazione di una "*Green Infrastructure*" autostradale, con stazioni di ricarica elettrica veloce, l'implementazione di impianti fotovoltaici, e la digitalizzazione dell'impianto autostradale.

3. Il ruolo di Autostrade per l'Italia

Nel quadro fin qui delineato inseriamo quindi la società Autostrade per l'Italia, impresa ospite della Scuola e rappresentata dalla Dottoressa Alessandra Romano, la quale ha potuto esplicitare il nesso tra il gestore di una grande infrastruttura a rete con i modelli di ripensamento della dimensione urbana. Si tratta di un legame estremamente attuale e forte, con il territorio, perché chiaramente l'infrastruttura autostradale ha un impatto di tipo ambientale e soprattutto costruttivo rilevante.

In seguito alla caduta e ricostruzione del ponte Morandi, è nato un grande dibattito su Autostrade, per cui la società si vuole porre delle sfide ambiziose che riguardino una trasformazione interna all'azienda, a seguito di un incidente che ha cambiato l'approccio al lavoro ed un grande sconvolgimento per le azioni da compiere e per i diversi obiettivi da perseguire. ASPI è stata ripensata, così come anche le singole attività sono state ripensate, in ottica di trasmettere messaggi positivi, assumendosi come azienda anche le proprie responsabilità in vista di un miglioramento, per la manutenzione di un parco di oltre 3.000 chilometri da rimodernare e per costruire poi nuovi e promettenti impianti.

Per Autostrade per l'Italia l'innalzamento degli standard di servizio offerti è legato alla riduzione del proprio impatto sull'ambiente, garantita attraverso l'ottimizzazione del rapporto con l'ecosistema e che si traduce in coscienza organizzativa, processi dedicati, politiche e strumenti di coinvolgimento degli *stakeholder*.

Nella salvaguardia dell'ambiente, la Società opera lungo quattro direttrici: la prima riguarda il miglioramento della compatibilità ambientale delle attività, per esempio attraverso procedure di valutazione di rischio d'impatto ambientale, o l'analisi e la mitigazione degli impatti sui progetti di realizzazione e potenziamento delle infrastrutture. La seconda direttrice fa riferimento alla razionalizzazione del consumo energetico tramite l'estensione dell'illuminazione a LED sulla rete, e lo sviluppo delle fonti di energia rinnovabili mediante il Piano Fotovoltaico concernente impianti installati lungo la rete ASPI per una potenza complessiva di 10,8 megawatt e con una produzione di 12.057 megawatt-ora/anno di energia elettrica da fonte rinnovabile.

A seguire vi è il contrasto al cambiamento climatico, tramite la riduzione delle emissioni di CO2 con oltre 4.500 tonnellate di emissioni evitate al 2019 grazie all'installazione di impianti fotovoltaici e ad interventi di efficienza energetica, nonché attraverso il potenziamento delle infrastrutture e lo sviluppo di sistemi tecnologici che migliorano la fluidità del traffico, riducendo i consumi e le emissioni degli autoveicoli circolanti.

Infine, l'ultima direttrice si incentra sulla riduzione dell'impronta ambientale, che ha ricadute positive per l'ambiente e la società.

Il ruolo del gestore è definito da una serie di paradigmi, in quanto da una parte si ha il contesto nel quale ci si muove che consiste in un tessuto infrastrutturale remoto, dal momento che l'età media delle strade in Italia è di circa 50 anni, e dall'altra parte la fragilità del territorio italiano, per cui occorre rendere le infrastrutture autostradali, più sicure, moderne, meglio mantenute e più aggiornate alla domanda di digitalizzazione.

Il soddisfacimento della richiesta di digitalizzazione si attua anche attraverso le reti 5G, per cui ASPI punta ad investire al 2024, fino a 250 milioni di euro nella digitalizzazione del proprio assetto.

L'idea è di creare una *start up* volta ad incrementare le aree di servizio con ricarica elettrica, e di trasformare l'autostrada in uno strumento attraverso il quale consentire all'utenza di avere un primo contatto con le aree urbane in maniera immediata, al fine di dare avvio ad una mobilità *smart*, servizio del quale tale gestore autostradale vuole farsi carico, anche tenendo conto della continua richiesta di azioni a misura di cittadino.

3.1 Il nuovo piano industriale

Il nuovo piano industriale di Autostrade per l'Italia si muove in un contesto di forte evoluzione a cui si lega il bisogno di rinnovare il tessuto stradale, attraverso la concentrazione di manutenzioni ed investimenti su infrastrutture emergenti, digitali e sostenibili, la gestione integrata del ciclo di vita delle opere, l'offerta di servizi innovativi ai viaggiatori, e la ricerca ingegneristica per la trasformazione intelligente, a fronte del cambio del paradigma di trasporto, accelerato dalla crisi di Covid-19.

La società può e vuole attuare una vera e propria "rivoluzione *green*" per dare una spinta significativa alla diffusione della mobilità elettrica in Italia e istituire un nuovo modello di gestione energetica della rete, a cui si aggiunge il potenziamento della produzione di energia rinnovabile, con l'obiettivo di rendere autonomi sul piano del consumo di energia i principali servizi sulla rete.

Altre iniziative del piano sono l'attivazione di una strategia di sensibilizzazione dell'utenza rispetto ai temi ambientali, tramite l'adozione di una politica *Plastic free* all'interno della rete autostradale o attraverso la sostituzione dell'intero parco mezzi di ASPI con mezzi elettrici o ibridi, nonché una serie di azioni di rimboschimento delle aree adiacenti alla rete.

Per incentivare l'uso dell'auto elettrica anche in autostrada, Autostrade per l'Italia ha sviluppato il proprio piano strategico per la distribuzione dell'energia elettrica lungo la sua rete al fine di fornire ricariche ad alta velocità alla clientela, con la previsione di future installazioni di stazioni di ricarica ultraveloce in 67 aree di servizio, individuate per coprire in modo omogeneo tutto l'impianto autostradale, per cui sarà presente una stazione ogni 90 chilometri. Dal punto di vista tecnologico, le colonnine di ricarica installate saranno tutte ad altissima potenza, fino a 350 Kilowatt, per consentire una ricarica completa tra i 15 e 20 minuti.

4. La “Green Infrastructure” e i progetti futuri

La “Green Infrastructure” è la direzione di marcia del piano di Autostrade per l'Italia mediante cui saranno raddoppiati gli impianti a energia fotovoltaica e triplicata la potenza installata, in modo da coprire il consumo di tutte le stazioni e tutte le aree di servizio.

Il piano strategico di trasformazione aziendale 2020-2024 prevede un'accelerazione sulla produzione di energia da fonti rinnovabili, con finalità di autoconsumo per il fabbisogno energetico di tutta la rete nazionale e il recupero e la riqualificazione di aree ad oggi in disuso. Ad oggi Aspi ha installato 165 impianti fotovoltaici, di cui 90 in area di servizio, 54 su edifici periferici come autorimesse, posti di manutenzione e edifici di stazione pedaggio, 11 impianti presso le Direzioni di Tronco, 8 impianti presso le Direzioni Generali e 2 campi fotovoltaici a terra, che producono energia elettrica verde, pari al 7% del fabbisogno complessivo annuo della rete autostradale gestita da Autostrade per l'Italia.

Il nuovo impulso *green* del piano strategico prevede un investimento di 25 milioni di euro, pertanto entro il 2022 saranno installati ulteriori impianti, per triplicare la quota di elettricità pulita. In tal modo è come se la totalità delle 240 stazioni e delle 204 aree di servizio della rete di Autostrade per l'Italia venisse alimentata dall'energia del sole.

Ciò permetterà una superiore riduzione di emissioni dannose pari a 16.000 tonnellate annue, ovvero 8.400 tonnellate equivalenti di petrolio risparmiate.

Inoltre, ASPI dal 2021 acquisterà esclusivamente energia elettrica verde certificata.

Tale progetto può attuarsi attraverso la *Free to X-perience*, nuova società del gruppo, dedicata allo sviluppo di servizi avanzati per i viaggiatori, e volta ad offrire soluzioni mirate a migliorare la sostenibilità ambientale.

Attualmente nel 2021 ci sono in circolazione 140.000 veicoli elettrici e la crescita prevista al 2030 con 6.000.000 di veicoli elettrici rende necessario un incremento infrastrutturale dell'impianto, con le colonnine di ricarica ad alta potenza, che copra progressivamente tutte le regioni, partendo dal Nord della Lombardia, sino al Sud della Puglia, azione però fattibile solo mediante il ruolo di *Free to X*, che se come punto di partenza ha le 67 aree di servizio in cui la progettazione è in corso, si pone come *goal* futuro di identificare ulteriori 33 aree di servizio, per raggiungere il totale di 100 aree coperte, nonché di estendere il sistema al di fuori dell'ambito autostradale, per accompagnare l'utente alla destinazione finale ed includere stazioni di rifornimento di carburanti alternativi, come il C-LNG, gas naturale liquefatto e l'idrogeno, non solo per i veicoli ad uso personale, ma anche per i veicoli pesanti. I lavori possono inoltre estendersi allo sviluppo di altri strumenti che avranno un impatto rilevante sull'esperienza dei viaggiatori, come la possibilità di conoscere in anticipo e con grande precisione, le tempistiche di viaggio anche grazie ai Big Data.

5. Una *Joint Venture* per le autostrade del futuro

La tutela dell'ambiente è uno dei capisaldi degli interventi finalizzati alla realizzazione e manutenzione dei tracciati autostradali. Il settore autostradale deve costruire grandi infrastrutture dotandole di tutti i servizi indispensabili a renderle eco-sostenibili e monitorare costantemente le condizioni del territorio circostante, come se si trattasse dell'attuazione di una vera e propria filosofia operativa.

Barriere antirumore realizzate con materiali innovativi, una nuova tipologia d'asfalto drenante e, ancora, un'innovativa composizione del calcestruzzo, sono esempi di materiali e soluzioni costruttive da utilizzare nell'immediata progettazione delle grandi infrastrutture autostradali che, con questi accorgimenti progettuali, possono definirsi, a tutti gli effetti, ecosostenibili.

Quanto presentato fino ad ora può godere di un punto di vista ancora più evoluto e vicino alla visione futura di come saranno le autostrade del futuro e di quali ulteriori e possibili proposte può servirsi Autostrade per l'Italia.

La giovane *start up* *Underground Power* ha creato il primo casello autostradale *green* in grado di convertire lo spostamento delle auto in nuova energia pulita generata dal rallentamento degli automezzi in transito nel casello autostradale. L'idea si ispira al principio

del moto ondoso del mare, sfruttato per creare energia alternata. In questo caso il risultato si ottiene grazie a una pedana stradale piatta installata nella pavimentazione. Quando il veicolo passa sopra la pedana, la velocità e la massa del mezzo comprimono la superficie così che questa si deforma verticalmente e genera due effetti: il veicolo viene rallentato, incrementando lo sforzo che la ruota deve fare per rotolare in avanti, e la compressione della superficie aziona il generatore elettrico.

L'autostrada del futuro sarà intelligente, ma soprattutto integrerà pannelli solari grazie a cui ricaricare i pali della luce e le auto elettriche mentre la percorrono. Ciò sarebbe possibile mediante l'integrazione di pannelli solari sotto un materiale trasparente che lascia filtrare la luce del sole, e che al contempo sia abbastanza resistente da sostenere il peso dei veicoli di passaggio.

Un sistema di ricarica elettrica permetterebbe di dare energia alle auto ibride o elettriche che percorrono la strada. Qualcosa di simile è già presente a Stoccolma ove è stato realizzato un tratto di strada di circa due chilometri dove al centro sono stati installati due binari che sono in grado di ricaricare le auto elettriche di passaggio.

Il discorso può ulteriormente ampliarsi in riferimento agli studi svolti da Università statunitensi, che presentano una visione del futuro in cui le auto elettriche non necessiterebbero neanche più di stazioni di ricarica veloce poiché le corsie autostradali andrebbero a ricaricare automaticamente le automobili. Il progetto di base mostra come un veicolo che sta per esaurire la carica della batteria si vada a spostare nella corsia specializzata alla ricarica e dopo averla percorsa per alcuni chilometri, sarebbe nuovamente carico, tramite una tecnologia wireless che si basa su piastre metalliche nell'asfalto, collegate ad una linea elettrica per la creazione di campi elettrici che possano ricaricare poi le batterie.

Per realizzare il piano delineato in precedenza o rendere realtà uno di questi casi appena citati, non destinandoli ad una mera visione squisitamente futurista, le risorse finanziarie europee sono assolutamente l'occasione per attuare azioni necessarie, concrete, ed attuali che l'uscita dall'esperienza pandemica richiede. Per fare ciò Autostrade per l'Italia può servirsi della collaborazione di coraggiose ed innovative *start up*, ma anche di leader nel settore ambientale ed energetico, come Eni. La menzione di questa società riprende la presentazione del Dottor Francesco Manna con cui la Scuola ha potuto dialogare in merito alla presentazione del piano di trasformazione *Fit for Purpose*, mediante cui l'impresa vuole ad andare a realizzare prodotti come il bio-metano, derivante dalla fermentazione di residui organici vegetali o animali che può essere sostituito al metano già venduto nelle Eni Station per la mobilità sostenibile e che ovviamente possono essere inserite nella nuova progettazione

del settore autostradale, come ulteriore misura di passaggio alla transizione ecologica ed energetica.

Lo strumento della *joint venture* può essere esteso anche alle case automobilistiche italiane, come il gruppo FCA per la ricarica dei veicoli elettrici, ed anche altre aziende estere come Volkswagen, Mercedes, e BMW con la volontà di unire le forze per creare una rete di stazioni di ricarica in tutto il continente europeo e rilanciare il mercato delle auto elettriche. Tale mossa può essere un importante passo avanti per facilitare la creazione di un vero e proprio mercato di massa degli *electric vehicles*, che finora rappresentano soltanto una piccola porzione.

L'unione ha come obiettivo quello di ampliare e trasformare l'uso dei veicoli elettrici, ancora legati a spostamenti brevi a causa delle difficoltà di ricarica e realizzare in breve tempo una vera e propria rete di stazioni di ricarica in tutto il continente, distribuite lungo le principali arterie autostradali, così da permettere anche ai veicoli elettrici tragitti più lunghi.

6. Un possibile rilancio per il Mezzogiorno

Nel corso del tempo Nord e Sud sono stati protagonisti di un processo di allontanamento, con il Sud che ne è sempre uscito più penalizzato. Ciò è stato sicuramente accelerato e reso maggiormente visibile dalla pandemia in corso, che ha evidenziato una crisi in realtà mai superata e che adesso va fermata.

È arrivato il momento di riposizionare le calamite degli investimenti virtuosi per fare in modo che il Paese si ricompatti, ed il *Recovery fund* è senz'altro la migliore occasione per riavvicinare il nostro Meridione al resto d'Italia.

Gli obiettivi di sostenibilità ed i progetti come la diffusione della ricarica elettrica, devono riguardare tutta la rete autostradale, e ciò coinvolgerà necessariamente anche il Sud, che potrà beneficiare di questi progetti futuri, in un'ottica a favore del suo rilancio e del suo miglioramento, in quanto ASPI non fa una distinzione dal punto di vista del territorio tra Nord e Sud Italia, bensì considera l'Italia nella sua interezza.

La liquidità raccolta deve essere destinata, principalmente, a investimenti in infrastrutture strategiche, che abbiano una valenza di eco sostenibilità, e che dimostrino come l'ambiente possa divenire il *driver* delle diverse politiche pubbliche e dello sviluppo economico, sociale e territoriale.

Tutto ciò può avere inizio, per quello che riguarda il tema autostradale delle infrastrutture *green* e sostenibili dalla programmazione e pianificazione, sulla scia dell'esperienza della "*Green Station*" di Secchia Ovest di prossime installazioni che coinvolgono il Sud Italia, a

partire dal Lazio, per cui a Flaminia Est si attende in realtà il solo processo di allaccio del servizio, ad una estensione alle altre regioni come Campania e Puglia.

Bibliografia e Sitografia

- *Sintesi del corso 2021 della Scuola per le Politiche Pubbliche – Italia Decide*
- *Piano Industriale, Autostrade per l'Italia*
- *Presentazione Free to X - Green Infrastructure, Autostrade per L'Italia - Dottoressa Alessandra Romano*
- www.autostrade.it
- www.camera.it

