



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale  
in Marketing e Comunicazione

Tesi di Laurea

***Comunicare una valutazione economica a  
supporto di decisioni di investimento pubblico.  
Il caso Tav.***

**Relatore**

Prof. Stefano Campostrini

**Laureando**

Nicola Lelli

Matricola 867206

**Anno Accademico**

2018/2019



# Sommario

<b>Introduzione</b>	<b>4</b>
<b>1 La valutazione economica per investimenti pubblici sulle grandi opere</b>	<b>6</b>
1.1 Analisi Costi Benefici: il percorso legislativo	6
1.1.1 L’Acb: esperienza internazionale	9
1.1.2 Alternative all’Acb	11
1.2 Programmare e pianificare in base ad una valutazione	11
1.3 Valutazione per investimenti scarsamente utilizzata in Italia	13
1.4 Utilità del dibattito pubblico in supporto a decisioni politiche	15
1.4.1 Dibattito o Confronto Pubblico?	17
1.4.2 Il Confronto Pubblico sul Passante di Bologna	19
1.4.3 Il primo dibattito in Italia: la Gronda di Genova	21
1.5 Conclusioni	23
<b>2 La funzione della comunicazione riguardante una valutazione economico-finanziaria</b>	<b>26</b>
2.1 La comunicazione scientifica	26
2.2 Il deficit model	28
2.3 Disinformazione, misinformazione e fake news, un fenomeno in espansione	30
2.4 Tipi di comunicazione relativi ad una valutazione economica	33
2.4.1 La comunicazione Pubblica ed Istituzionale	34
2.4.2 La comunicazione Politica	35
2.5 Mezzi e canali a disposizione: una riflessione sull’attualità	39
2.6 Conclusioni	41
<b>3 Il caso Tav: analisi delle principali problematiche del gruppo di lavoro</b>	<b>43</b>
3.1 Tav, un’opera in stallo o in evoluzione?	43
3.2 Una questione di fiducia: le principali critiche emerse	47
3.2.1 La composizione della commissione: il caso Coppola	47
3.2.2 Le accise e le differenti linee guida	50
3.3 Una questione di comunicazione	55
3.3.1 L’audizione alla Camera	55
3.3.2 La presenza dei tecnici sui social. Un problema?	58
<b>4 Come una errata o mancante comunicazione condiziona il Dibattito Pubblico</b>	<b>60</b>
4.1 Il livello di informazione del pubblico sul progetto	60
4.1.1 Il coinvolgimento dei cittadini e l’effetto “NoTav”	62
4.1.2 La fiducia riposta dalla collettività nella sfera Politica ed Istituzionale	64
4.1.3 Sentiment analysis su reazioni all’Acb relativa alla Tav	65

4.2 Sondaggi nel tempo	67
4.3 L'opinione pubblica e l'analisi costi benefici nel processo decisionale	70
<b>5 Conclusioni</b>	<b>73</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>77</b>
<b>Allegati</b>	<b>79</b>

# Introduzione

L'elaborato affronta vari aspetti del processo decisionale di investimento pubblico per grandi opere, cercando di comprendere come utilizzare correttamente la comunicazione, strumento chiave in un contesto politicizzato che rispecchia il dibattito pubblico della collettività, per diffondere analisi economico finanziarie di non sempre facile comprensione. Si evidenzieranno le principali difficoltà, partendo dalla fase valutativa di investimenti, non sempre svolta *ex ante*, con l'utilizzo di modelli economici, passando per la fase comunicativa dei risultati verso gli *stakeholders* da coinvolgere in un dibattito pubblico, per poi capire come questo possa incidere in una decisione di investimento strategico di medio lungo periodo, all'interno di un processo decisionale piuttosto complicato.

Partendo da una situazione di deficit di risorse disponibili, è necessaria una riflessione sull'importanza di dover valutare con metodi adeguati le opere strategiche di primaria importanza per il nostro Paese. Uno strumento in supporto ai decisori politici, a cui spetta la decisione finale di investimento, è l'Analisi costi-benefici (Acb): modello frequentemente utilizzato nel contesto globale rispetto a quello italiano, che permette di fornire una dettagliata e prospettica "carta d'identità" sulle opere da valutare, tenendo in considerazione la variabile "incertezza" verso costi, utilità e nuove tecnologie di un mercato e di un mondo in continua e frenetica evoluzione. Gli investimenti in "Grandi Opere" sono sottoposti alla procedura di Dibattito Pubblico, in Italia in vigore dal 2018, strumento che consente ai cittadini di informarsi e dibattere sulle conseguenze future dei progetti in questione.

Verranno analizzati modi e tempi con i quali, sia l'Acb sia il Dibattito Pubblico, siano di utilità nel processo decisionale, cercando di recuperare una situazione di sfiducia e mancato coinvolgimento verso il popolo, gli elettori, che sempre più si sta perdendo. Si esamineranno le strategie comunicative che risultano più idonee per la divulgazione e l'esposizione dei risultati di un'analisi economica verso la collettività, mettendo in evidenza le numerose problematiche di questo periodo, fra cui disinformazione, *fake news*, piattaforme digitali ed asimmetrie informative, fattori che allontanano e distorcono la

verità verso chi vuole informarsi in modo imparziale. Le fonti di informazione evolvono nel tempo ed è sempre più complicato capire quale sia la strada migliore da percorrere.

Prendendo in considerazione l'Acb 2019 svolta sul collegamento ferroviario ad alta velocità Torino-Lione (Tav), è stato analizzato come l'approccio comunicativo utilizzato dal gruppo di lavoro, incaricato dal Governo per svolgere l'Acb nel 2018, possa aver influito sulla discussione dei suoi risultati e sulle decisioni prese successivamente. Analizzando alcune delle critiche emerse, si cercherà di capire come si possano evitare certi tipi di problemi comunicativi in merito all'esposizione del lavoro, dovendo illustrare risultanze di un documento tecnico, di non scontata comprensione, da parte di un esperto in materia verso la parte politica. Questo scontro-incontro, fra due mondi differenti, fornisce utili indicazioni per affinare la comunicazione di una valutazione economica, suggerendo indicazioni utili su atteggiamento e approccio da tenere in considerazione se si vuole trasmettere efficacemente un messaggio.

Il caso Tav, al centro del dibattito politico e pubblico del Paese, restituisce quindi spunti per poter affrontare casi simili in futuro, cercando di capire cosa è funzionale e cosa resta di difficile applicazione e comprensione nel contesto del processo decisionale di uno Stato, evidenziando il peso delle scelte e l'importanza delle valutazioni da condividere con la collettività, che dovrebbe rispecchiare la forma democratica nazionale.

# 1 La valutazione economica per investimenti pubblici sulle grandi opere

In questo primo capitolo verrà affrontato il tema della necessità di anteporre una valutazione economico-finanziaria a monte di scelte politiche di investimento per grandi opere, in particolare indicando l'analisi costi benefici, come strumento utile per delineare politiche pubbliche. Metodo non utilizzato in passato in Italia, scarsamente applicato ad oggi, del quale recentemente si è discusso dopo la presentazione del lavoro alla Camera dei Deputati, da parte del Prof. Marco Ponti<sup>1</sup> e dell'Ingegnere Francesco Ramella<sup>2</sup> il 13 Febbraio 2019, per la valutazione del Tav.

Inoltre, verrà discusso il tema del dibattito pubblico legato alle grandi opere, cercando di capirne le peculiarità più importanti, evitando di allungare tempistiche e cercando di non creare contrasti con il pubblico interessato, per un utile dibattito che istruisca la collettività e dia spunti interessanti ai decisori politici.

## 1.1 Analisi Costi Benefici: il percorso legislativo

L'introduzione del perché e come si effettua una valutazione di un progetto risale al 1844 alla *Grande École de Ponts et Chaussées*, scuola per la Pubblica Amministrazione con sede in Francia. L'ingegnere-economista Jules Dupuit<sup>3</sup> nella pubblicazione "On the Measurement of the Utility of Public Work" delinea gli elementi di base dell'analisi costi-benefici con modifiche apportate successivamente dopo oltre 100 anni nei manuali Unido e Ocse. Da quel momento si iniziò a parlare di valutazione come elemento di quella che sarebbe diventata l'economia pubblica e dell'economia del benessere, tra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo.

---

<sup>1</sup> Professore ordinario di Economia e Pianificazione dei Trasporti al Politecnico di Milano, ha fondato la società di consulenza "TRT Trasporti e Territorio" specializzata in economia, pianificazione e modellistica dei trasporti.

<sup>2</sup> Ingegnere, ha conseguito un dottorato di ricerca presso il politecnico di Torino, ha svolto attività di ricerca per l'Università di Southampton. Con Marco Ponti ha scritto il libro "Trasporti. Conoscere per Deliberare". Attualmente svolge attività professionale nel settore della pianificazione dei trasporti.

<sup>3</sup> Arsène Jules-Étienne Juvénal Dupuit è stato un ingegnere ed economista francese, legato alle teorie della scuola austriaca e difensore del *laissez-faire*.

Con la Legge 109/1994 “Legge quadro in materia di lavori pubblici”, art. 14, comma 1, *“le amministrazioni aggiudicanti approvano, anche nell’ambito di documenti programmatici già previsti dalla normativa vigente, il programma dei lavori pubblici da eseguirsi nel triennio, con l’indicazione dei mezzi stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, nonché disponibili utilizzando, in base alla normativa vigente, contributi o risorse dello Stato delle regioni o di altri enti pubblici già stanziati nei rispettivi stati di previsione o bilanci”*. Nel programma triennale sono inclusi, *“solo i lavori di cui sia stato redatto almeno un progetto preliminare, e la cui utilità sia stata accettata sulla base di una verifica delle esigenze cui i lavori devono corrispondere, delle caratteristiche generali degli stessi, della stima sommaria dei relativi costi, nonché dei benefici economici e sociali conseguibili. Nel programma è data priorità alla manutenzione e al recupero del patrimonio pubblico, nonché al completamento di lavori già iniziati.”* In sostanza, per i progetti di opere pubbliche, si prevedeva già uno studio di analisi costi-benefici.

L’articolo 4 della legge n. 144/1999, *“Studi di fattibilità delle amministrazioni pubbliche e progettazione preliminare delle amministrazioni regionali e locali”* introduce lo strumento dello studio di fattibilità, dove si colloca l’analisi costi-benefici. Per fare questo si procede attraverso l’identificazione e il confronto di più alternative per analizzare le diverse modalità di realizzazione. Così facendo si permette all’autorità politico-amministrativa di prendere decisioni fondate e documentate.

*“In linea di principio, l’analisi costi-benefici costituisce un complesso di regole destinate a guidare le scelte pubbliche tra ipotesi alternative d’investimento”* (Nutti, 1987). È una tecnica di analisi economica che valuta costi e benefici sociali di una determinata opera. Costi e benefici esterni ricadenti anche su soggetti che non prendono parte nell’attività in oggetto. *“L’analisi si avvale di diversi metodi per risolvere il problema di tradurre in quantità misurabili monetariamente i costi e i benefici intangibili. L’analisi costi-benefici si distingue dalle altre tecniche di valutazione degli investimenti sia per gli obiettivi, cioè la massimizzazione dei benefici sociali e del benessere collettivo, la cui responsabilità in maggior parte proviene dalla Pubblica Amministrazione, sia per la scelta delle variabili che entrano in gioco, dove il mercato non fornisce valutazioni attendibili.”*<sup>4</sup> Nutti sottolinea come il termine “regole” sia il punto debole della definizione stessa, in quanto non deve essere fonte di malintesi visti i margini di dissenso che nutrono

---

<sup>4</sup> Treccani.it

una materia così delicata, come verrà affrontato in seguito. L'analisi è costituita dalle preferenze per i diversi scenari possibili di ciascuna ipotesi alternativa, compresa quella di lasciare immutata la situazione attuale. L'AcB solitamente è svolta ex ante ed è finalizzata a decidere sull'opportunità di allocare risorse ad un determinato progetto piuttosto che ad altre alternative.

Il legislatore italiano è intervenuto inserendo la valutazione ex ante delle opere pubbliche con la Legge n.196 del 31 dicembre 2009, dove il Governo deve adottare decreti legislativi al fine di garantire razionalizzazione, trasparenza, efficienza ed efficacia relativi ai finanziamenti destinati alla realizzazione di opere pubbliche.

Da qui le decisioni di spesa pubblica in conto capitale devono essere precedute da valutazioni di fattibilità economico finanziaria ex ante, seguite da attività di monitoraggio e verifica dei risultati. Per far questo viene introdotta la valutazione nella fase di pianificazione, consentendo il confronto e di conseguenza la scelta migliore fra i progetti da realizzare in base alle diverse priorità riferite agli obiettivi da raggiungere. Successivamente con il D.Lgs. n. 228/2011 si incentivarono le Pubbliche Amministrazioni alla valutazione socioeconomica degli investimenti pubblici, prevedendo l'obbligo di predisporre il "Documento Pluriennale di Pianificazione", contenente il programma triennale degli investimenti per opere pubbliche.

Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 3 agosto 2012 viene indicata la valutazione ex ante delle singole opere, condotta applicando i principi dell'Analisi costi-benefici, consolidati in ambito internazionale e dalle indicazioni metodologiche impartite dalla Commissione Europea. La valutazione con l'approccio costi-benefici permette la verifica di modalità e tempi di realizzazione delle opere e presenta gli opportuni indicatori di realizzazione, da confrontare nelle valutazioni successive al completamento delle opere.

Con l'approvazione del nuovo Codice degli Appalti (D.lgs. 18 aprile 2016 n. 50) sono introdotte le basi per un nuovo processo di pianificazione delle infrastrutture, il Piano

Generale dei Trasporti e della Logistica<sup>5</sup> e il Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP)<sup>6</sup>. Quest'ultimo, redatto ogni tre anni, si compone di tre sezioni:

1. la prima contiene l'analisi dei fabbisogni infrastrutturali;
2. la seconda illustra gli esiti delle valutazioni ex-ante e seleziona le opere da realizzare, individuando le classi di priorità di intervento;
3. la terza definisce i criteri per le valutazioni ex-post degli interventi individuati, e sintetizza gli esiti delle valutazioni ex-post già effettuate.

Come inserito nelle “*Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche*”(2017), nei settori di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: “*Il nuovo Codice degli Appalti ha modificato i livelli di approfondimento progettuale eliminando il progetto preliminare, ed introducendo il progetto di fattibilità con lo scopo di individuare, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire.*” Così facendo, l’analisi costi-benefici, in coerenza con le previsioni del DPCM 3 agosto 2012, dovrà essere utilizzata come principale metodologia per la valutazione degli investimenti pubblici.

L’impronta data cambia lo scenario italiano, enfatizzando uno strumento che può e deve indirizzare la classe dirigente in modo da poter prendere le più adeguate scelte possibili, senza dimenticarsi inoltre che gli interventi sottoposti a valutazione non possono prescindere dalle procedure previste dal D.Lgs. del 3 aprile 2006, n. 152 in materia di Valutazione di Impatto Ambientale, altro tema focale di questi anni delicati.

### **1.1.1 L’Acb: esperienza internazionale**

In Inghilterra la valutazione dei progetti pubblici si basa sul *Green book*, un documento fornito dal Ministero del tesoro contenete le linee guida per l’analisi. È

---

<sup>5</sup> Il Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) definisce gli obiettivi strategici del sistema nazionale integrato dei trasporti e delinea gli scenari di evoluzione del sistema della mobilità nazionale, sulla base delle previsioni di domanda e dell’offerta di trasporto a livello nazionale e internazionale

<sup>6</sup> Strumento unitario di programmazione triennale delle risorse per gli investimenti pubblici. Contiene l’elenco degli interventi di competenza del Ministero di cui finanziare la realizzazione, nonché l’elenco delle opere la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento.

utilizzata soprattutto nel settore dei trasporti dove le opere che superano il milione di sterline vengono sottoposte obbligatoriamente a tale tipo di analisi. Vi sono alcune caratteristiche e particolarità che è opportuno sottolineare: l'utilizzo dei prezzi ombra<sup>7</sup> è molto limitato e si predilige l'utilizzo dei prezzi reali, si utilizza sempre il valore attualizzato netto (VAN)<sup>8</sup> come indicatore e i costi e benefici non quantificati vanno comunque riportati.

In Francia non esistono linee guida generali per tutti i settori di applicazione. Nel settore dei trasporti è stata realizzata molta documentazione per interventi nell'ambito del trasporto urbano ed extraurbano. In questo caso i benefici economici che vengono presi in considerazione sono quelli relativi agli utenti del trasporto, agli operatori e alle istituzioni pubbliche. I benefici legati allo sviluppo economico dell'area e all'impatto sociale sono considerati nell'ambito più ampio delle valutazioni del progetto ma non vengono monetizzati.

Negli USA l'analisi costi-benefici è utilizzata in maniera diffusa dalle agenzie federali, sulla base delle linee guida esposte nella *Guidelines for Cost and Benefit Analysis* dell'*Office of Management and Budget (OMB)*. Fanno eccezione i settori dell'energia, del commercio e delle risorse idriche che hanno regole differenti. Qui i prezzi ombra sono parte integrante dell'analisi. Costi e benefici non quantificati vanno comunque indicati nell'analisi.

La Commissione Europea richiede lo svolgimento dell'analisi costi benefici nei fondi strutturali e nella cooperazione internazionale. Per quanto riguarda i fondi, viene richiesta l'analisi se vengono presentati progetti di valore superiore ai 50 milioni di euro. A livello di documentazione, nel 1997 è stata elaborata la Guida all'analisi costi e benefici per i grandi progetti<sup>9</sup>. Non mancano critiche e revisioni in questi anni, segnale di una ricerca di standardizzazione ed omogeneità delle linee guida, per evitare contraddittori o alibi per non aver seguito qualcosa di predefinito, cercando di fornire una guida totalmente condivisa almeno nei paesi dell'Unione Europea.

---

<sup>7</sup> Il prezzo ombra detto anche prezzo contabile indica il valore delle merci che deriva dalla loro scarsità, ossia dalla limitata disponibilità dei quantitativi dei beni rispetto ai bisogni.

<sup>8</sup> Il VAN di un progetto è il valore attuale dei flussi di cassa operativi che il progetto genera, flussi calcolati al netto degli investimenti previsti ed attualizzati al costo del capitale. (Cloudfinance.it)

<sup>9</sup> Guide to Cost-Benefit Analysis of Major Projects (1997).

Il sostenimento degli elevati costi di realizzazione e gestione di grandi opere impone che vengano sottoposte ad approfondite analisi, fra cui la costi-benefici, da parte dei valutatori per evitare scelte economicamente non giustificabili, che potrebbero creare danni enormi alla collettività.

Ricordando che la decisione finale di investimento deve rimanere politica, a monte però la condizione necessaria è quella di non poter prescindere almeno da accurati studi di valutazione che diano la possibilità di compararne effetti e risultati che influenzino il medio lungo termine, riflettendosi sullo scenario economico e sociale dei Paesi.

### **1.1.2 Alternative all'Acb**

L'analisi costi benefici tuttavia non è di semplice realizzazione in quanto necessita di una quantità elevata di informazioni che devono essere reperite dai tecnici incaricati per lo svolgimento della stessa. Vi sono in parallelo altri metodi di valutazione utilizzati nei casi in cui vi sia la presenza di beni intangibili e di difficile monetizzazione, spesso è impossibile identificare il valore monetario preferendo calcolare la quantità fisica degli effetti per l'unità di costo. L'analisi costi efficacia ha questa peculiarità e viene utilizzata soprattutto nei progetti di assistenza sanitaria, nella sua versione analisi costi-utilità.

Un altro tipo di analisi è la cosiddetta Multicriterio, utilizzata quando gli effetti del progetto ricadono sui beni eterogenei, passando da un'analisi mono-dimensionale, in cui gli effetti vengono comparati ai costi uno per volta, ad una multidimensionale. L'analisi multicriterio si differenzia per la possibilità di prendere maggiormente in considerazione sia aspetti quantitativi che qualitativi. Più che in alternativa, è complementare all'analisi costi-benefici, avendo così uno strumento in più per valutare la fattibilità dell'opera.

## **1.2 Programmare e pianificare in base ad una valutazione**

Programmazione, pianificazione e progettazione sono la base per costruire una strategia solida per il futuro legato agli investimenti pubblici. Come ricorda il Documento di Analisi n.3 del 2017 "La valutazione degli investimenti pubblici", sul lato della

programmazione *“si è nel pieno dell’attuazione dell’Accordo di Partenariato con la Commissione europea, per l’utilizzo dei Fondi di Sviluppo e Investimento Europei (Fondi SIE), che ha visto l’Italia dare la base e gli indirizzi di scelta alla propria programmazione del prossimo settennato europeo 2014-2020. Particolare fattore innovativo è quello di aver avvicinato al programmatore il nesso fondamentale del piano e del progetto, attraverso meccanismi auto valutativi”*.

Per quanto riguarda la pianificazione, diversi sono i tentativi di redazione ed elaborazione di Piani di analisi e valutazione delle politiche economiche criticati nel dibattito politico e istituzionale. Come già espresso in precedenza, attraverso il D.Lgs. 228/2011 è obbligatorio per le Amministrazioni *“dotarsi di Linee guida settoriali e di un Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) degli interventi pubblici, con il fine di ottimizzare da un lato gli indirizzi di programmazione, ma anche di applicare gli strumenti di progettazione ex ante su singoli investimenti “non marginali” per meglio pianificare la spesa pubblica”*.

La progettazione rappresenta la connessione tra *“ciò che si dichiara in fase di stesura e formulazione del progetto di fattibilità e ciò che si consegue successivamente attraverso il collaudo finale e la gestione, affinché una determinata opera possa avere determinati requisiti e possa essere efficacemente realizzata ed efficientemente gestita per il fine per cui è stata appunto pensata”*.

Sempre nel 2017 Pwc<sup>10</sup> pubblicò un rapporto sulle prospettive d’investimento nelle infrastrutture, indicando cinque linee programmatiche che consigliavano di:

1. Porre massima attenzione sulla capacità degli investimenti infrastrutturali di consolidare il benessere e diffondere la ricchezza;
2. Allargare i propri orizzonti, dai progetti di prato verde ai rischi regolatori a livello nazionale;
3. Per investire in modo proficuo non bisognava trascurare i mega-trend tecnologici ed il cambiamento climatico, scambio di beni immateriali, variazioni demografiche e internet delle cose;

---

<sup>10</sup> PricewaterhouseCoopers, Società di consulenza globale, è un network internazionale, operativo in 158 Paesi, che fornisce servizi di consulenza di direzione e strategica, revisione di bilancio e consulenza legale e fiscale.

4. Privilegiare l'investimento in infrastrutture sostenibili sul lungo periodo;
5. Seguire la necessità di infrastrutture da parte dei Paesi ricchi di materie prime.

Partendo da queste solide considerazioni, si dovranno valutare nel miglior modo gli investimenti da effettuare, per svolgere correttamente una politica di medio lungo periodo, dichiarandone l'incertezza che naturalmente deriva da prospetti di durata pluriennale. Nel dibattito sulle infrastrutture del nostro Paese, i cinque punti citati sopra, tendono sempre più spesso a passare in secondo piano, in un'epoca di contraddittorio politico volto più al consenso che non all'utilità che le grandi opere possano favorire la collettività e lo sviluppo economico.

### **1.3 Valutazione per investimenti scarsamente utilizzata in Italia**

Dal punto di vista della valutazione, intesa come convenienza o meno nel progettare e costruire queste infrastrutture, non sempre si sono utilizzati strumenti adeguati. Diversi paesi prendono le proprie decisioni di investimento basandole sull'analisi costi-benefici, come evidenziato nei precedenti paragrafi. Le difficoltà incontrate dall'Italia trovano conferma nella ricerca del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in collaborazione con Ernest & Young<sup>11</sup> e il Politecnico di Milano. Si nota che paesi come Francia, Germania e Regno Unito, utilizzano l'AcB per la valutazione della fattibilità degli investimenti pubblici:

- I Paesi osservati predispongono linee guida scritte e consultabili. Quasi tutti forniscono i valori base da usare nella AcB (scenari possibili, indicazioni quantitative dei parametri di valutazione, valore del tempo, prezzi ombra);

- Favoriscono la trasparenza sulle scelte e sulle valutazioni effettuate, dando rilievo alla presentazione dei risultati.

- Il coinvolgimento, all'estero sono previste forme di partecipazione con i territori per garantire legittimità, trasparenza e diritti di accesso ai diversi soggetti sul territorio, riducendo i conflitti e garantendo la realizzabilità dell'opera. Questo

---

<sup>11</sup> Ernst & Young è un network mondiale di servizi professionali di consulenza direzionale, revisione contabile, fiscalità e transaction.

punto in Italia è molto delicato, basti solamente pensare come la nascita di movimenti non del tutto pacifici, abbiano impedito lo svolgimento dei lavori per il Tav, ostacolando violentemente gli addetti ai lavori.

In Italia, come reso noto dai vari esperti nel settore, sembra che nonostante gli interventi legislativi apportati, l'utilizzo dello strumento principe in questione, per la valutazione economico finanziaria, sia stato modesto.

Come indicato dal Professor Marco Ponti nel Marzo 2017 nell'articolo *“Valutare le grandi opere: una necessità sempre dimenticata”*, sono tante le opere che in Italia non hanno mai visto nella fase di pianificazione una adeguata Acb: *“Galleria di base del Brennero (parte italiana), Tunnel ferroviario del Frejus (parte italiana), Linea AV/AC Milano Genova: terzo Valico dei Giovi, Linea AV/AC Napoli – Bari, linea AV/AC Milano – Padova, Linea Messina – Palermo”* per un totale di quasi 26 miliardi di euro di soli interventi ferroviari. Continua il Professore: *“Esistono in ambito internazionale consolidate regole di valutazione economico-finanziaria, ma in Italia sono state finora ignorate. Per nessuna delle opere sopra citate c'è stata una valida analisi, pubblicamente disponibile al momento della decisione, che ne dimostrasse l'utilità sociale. Solo per alcune (il Brennero ad esempio), sono stati pubblicati documenti, peraltro oggetto di critiche metodologiche, solo dopo che la decisione era stata presa.”*<sup>12</sup>

Anche Carlo Cottarelli<sup>13</sup> afferma nel gennaio 2019: *“Le valutazioni tecniche siano la base delle scelte del governo sulle grandi opere. Più che in passato”*. Questo evidenzia come politica e analisi tecnica non sempre siano andate di pari passo. *“Il rapporto tra politica e tecnica non è mai stato facile. La tentazione da parte della politica di ricercare risposte tecniche che si conformino a certi presupposti politici è persistente nella storia dell'ultimo secolo, soprattutto nei regimi dittatoriali. E spesso i tecnici si sono prontamente adeguati alle esigenze politiche, dando le risposte che i politici volevano avere”*.

---

<sup>12</sup> M. Ponti (2017)

<sup>13</sup> Economista e editorialista italiano, nel novembre 2013 è stato nominato, dal Governo Letta, commissario straordinario per la revisione della spesa pubblica. L'attività riguarda le spese delle pubbliche amministrazioni, degli enti pubblici, nonché della società controllate direttamente o indirettamente da amministrazioni pubbliche che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.

Ancora, come riporta Piero Rubino<sup>14</sup> nel suo scritto *“La riforma delle valutazioni di efficacia della spesa per investimenti pubblici: l’avvio di una nuova stagione?”*, evidenzia le criticità che indeboliscono la programmazione in Italia. *“Vi influirebbero l’assenza di un quadro unitario di pianificazione nazionale, in particolare per le infrastrutture di trasporto; il condizionamento esercitato dalle procedure inefficienti in quanto illusoriamente semplificate della cd. “Legge Obiettivo” (legge n. 443 del 2001, oggi abrogata dal nuovo codice dei contratti pubblici); la pluralità di documenti di programmazione; la mancanza di univoche linee guida per la valutazione dei progetti. In assenza di un disegno organico, ne sono derivate incoerenze nelle scelte programmatiche ed opachi meccanismi di selezione delle opere”*.

Per questi motivi la situazione a livello Italia non è trasparente e chiara, le scelte di investimento che il governo prenderà devono essere basate su valutazioni indipendenti, comprendenti tutte le peculiarità richieste, per evitare equivoci su chi ha incaricato i tecnici, e a quale risultato si è arrivati, considerato l’ambiente sfiduciato della politica attuale.

In conclusione, la necessità di anteporre una scrupolosa valutazione antecedente ed in supporto alla decisione politica è di fondamentale importanza per le motivazioni espresse in precedenza e maggiormente decisiva, in quanto, si paleserebbe la difficoltà di un eventuale qualsiasi potenziale finanziatore esterno nel sostenere finanziariamente una infrastruttura, senza saperne né i costi né i benefici stimati.

#### **1.4 Utilità del dibattito pubblico in supporto a decisioni politiche**

Uno strumento nuovo in Italia, introdotto con il Codice degli appalti (Dlgs 50/2016) ed entrato in vigore dal Dpcm n. 76/2018 è il Dibattito Pubblico, inserito come: *“Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico”*. In sostanza, come spesso accade nel nostro paese in ritardo su certi temi, si applicano le norme riferite al *débat public* francese, sperimentato dal '95, e proposto in Italia dall’ex ministro delle Infrastrutture Graziano Del

---

<sup>14</sup> Professore presso Università degli Studi di Roma "Tor Vergata". Dal settembre del 2015 è coordinatore dell’Area Infrastrutture ed Ambiente del Nucleo di Valutazione ed Analisi per la Programmazione (NUVAP), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Rio, che regola la partecipazione attiva delle comunità locali nella realizzazione delle grandi opere pubbliche:

- Autostrade e strade extraurbane superiori ai 15 chilometri o con valore di investimento pari o superiore ai 500 milioni di euro;
- Tronchi ferroviari sopra i 30 km o investimenti da 500 milioni;
- Aeroporti (piste da almeno 1,5 km e 200 mln di investimento);
- Porti e terminali marittimi (estensione da 150 ettari oltre i 200 mln);
- Interventi per la difesa del mare e delle coste, superiori a 50 mln di euro;
- Interporti finalizzati a trasporto merci che comportano investimenti complessivi superiori a 300 milioni di euro;
- Impianti di regolazione delle acque, con altezza superiore a 30 metri o con invaso superiore a 40 milioni di metri cubi.;
- infrastrutture ad uso sociale, culturale, sportivo, scientifico o turistico e impianti e insediamenti industriali, che comportano investimenti complessivi superiori a 300 milioni di euro.

Il dibattito ha come obiettivo quello di diffondere le informazioni necessarie con la massima trasparenza e capillarità, di ascoltare l'opinione dei cittadini che interagiscono con il soggetto proponente. Questo favorisce sia l'emergere di proposte e critiche costruttive per poter arrivare ad una decisione ottimale, sia la possibilità di fornire una fotografia completa di quello che si vuole realizzare, senza preclusioni o occultamenti, palesando le difficoltà e le incertezze che nascono da attività con rientri di investimento di lungo periodo.

Il dibattito pubblico si svolge nelle fasi iniziali di elaborazione di un'opera, in relazione ai contenuti del progetto di fattibilità ovvero del documento di fattibilità delle alternative progettuali quando il proponente è ancora nelle condizioni di poter scegliere se realizzare l'opera e quali modifiche apportare al progetto originale. *“Gli esiti e le osservazioni raccolte devono essere valutati in sede di predisposizione del progetto definitivo e discussi in sede di conferenza di servizi relativa all'opera in questione.”*

Il dibattito inizia quando il progetto dell'opera viene approvato dalla Commissione e pubblicamente divulgato. Da quel momento si svolgono incontri pubblici con la redazione di verbali e la produzione di materiale reso al pubblico anche online. Al termine

del dibattito, la Commissione redige una relazione finale in cui presenta le posizioni, gli argomenti e le proposte emerse nel corso del confronto pubblico. Il soggetto proponente, entro un termine prestabilito, dichiara se intende procedere nella realizzazione del progetto e come terrà conto degli argomenti scaturiti dal dibattito e presentati nella relazione finale della Commissione.

Per l'amministrazione pubblica è un grande atto comunicativo da sfruttare per diffondere trasparenza e sostenere l'idea democratica e di coerenza verso i contribuenti e i contraenti degli effetti dell'opera, per i cittadini è una possibilità di informarsi e documentarsi fattualmente su quello che le amministrazioni stanno studiando strategicamente, avendo la possibilità di intervenire attivamente nella scelta o nell'influire su una decisione.

Un corretto utilizzo di questo strumento può conciliare la coesione sociale e infondere fiducia nei cittadini che, coinvolti in tutto il procedimento, sono messi a conoscenza a tutto tondo dei progetti in questione. Attività da non sottovalutare per principalmente due motivi: il primo vista la continua perdita di attenzione pubblica dei cittadini, riscontrata poi alle urne negli ultimi anni dalla perdita di fiducia dell'elettorato nell'affluenza alle urne; il secondo nell'evitare sommosse e disordini con conseguenze peggiori per il sistema, cercando il coinvolgimento ed il dialogo anche verso quei soggetti che sono e rimarranno sempre contrari alla decisione definitiva.

#### **1.4.1 Dibattito o Confronto Pubblico?**

Vi è differenza fra Dibattito Pubblico e Confronto Pubblico. Mentre il primo coinvolge i cittadini nelle fasi di pianificazione, dando la possibilità di proposte migliorative o alternative, considerando l'opzione di non costruzione dell'opera, il secondo fa entrare in scena la collettività dopo che una scelta è già stata effettuata, informando la collettività su quello che si andrà a fare. Da qui si nota come il dibattito sia più rilevante e coinvolgente del confronto, *“In un Dibattito Pubblico non si discute solo del come, ma anche del se, dell'opportunità dell'opera. Ha poco senso procedere quando*

*le decisioni sono già a uno stato avanzato e si sono radicati dei convincimenti.*”<sup>15</sup> Perciò devono essere considerate più opzioni, compresa l’‘opzione zero’, introdotta in Francia nel 2002. Nel Dibattito si devono considerare più opzioni mentre nel confronto non viene valutata la possibilità di alternative per poi cercare di affrontare il problema trovando soluzioni adeguate, dando per scontato sia la necessità di svolgere una infrastruttura, sia la sua definitiva soluzione.

La Tabella 1 pone a confronto il caso del Passante di Bologna e la Gronda di Genova, casistiche affrontate nel proseguo della trattazione, con la normativa francese sul *Débat Public*, evidenziandone le differenze sostanziali sulle modalità di svolgimento:

**Tabella 1: Le differenze fra i vari Dibattiti analizzati.**

	Debat Public Francese	Gronda di Genova	Passante di Bologna
‘Opzione Zero’, possibilità di non svolgere l’opera	Si dal 2002	No	No
Opzioni di realizzazione alternative	Si	Si	No

Come si evince dalla tabella, seppure il caso della Gronda di Genova sia privato dell’opzione di non eseguire l’opera, le modalità di confronto e soprattutto le tempistiche con le quali è stato affrontato il rapporto fra amministrazione e collettività, fanno sì che si possa parlare di una prima prova di Dibattito Pubblico in Italia, affrontato sul territorio dal febbraio all’aprile 2009, con la presenza di ben cinque alternative discusse negli incontri previsti.

Se nel caso della Gronda di Genova i cittadini hanno ottenuto alcune modifiche sostanziali, compresa una modifica del tracciato, nulla di simile è avvenuto a Bologna,

---

<sup>15</sup> *Iolanda Romano su “Il Fatto quotidiano” (2012)*

dove le modifiche riguardano aspetti marginali e circoscritti riguardanti la mitigazione degli impatti, la viabilità locale e inserimenti urbanistici. (Lewanski)<sup>16</sup>

#### 1.4.2 Il Confronto Pubblico sul Passante di Bologna

Il passante autostradale di Bologna doveva essere il tratto autostradale per collegare l'autostrada A1 all'A13 ed all'A14, consentendo di oltrepassare il nodo di Bologna. Il 16 luglio 2010 la Commissione Europea ha dato il via libera ma successivamente il progetto ha riscontrato diverse critiche circa l'impatto dell'opera in termini di occupazione dei terreni, ritenuto eccessivo e non giustificato dalla vera utilità dell'opera. La giunta regionale dell'Emilia-Romagna, nel febbraio del 2016 ha perciò abbandonato l'idea di costruire il passante, con la proposta di rafforzamento della tangenziale come in Figura 1.



**Figura 1: Progetto potenziamento del nodo di Bologna**  
Fonte: [passantedibologna.it](http://passantedibologna.it)

<sup>16</sup> Il processo 'Confronto Pubblico': partecipazione imperfetta, partecipazione bugiarda o non partecipazione? Una prima valutazione (2017)

L'obiettivo del Confronto Pubblico sull'opera, svolto dal 22 Luglio al 7 Novembre 2016, viene indicato nel Dossier di progetto<sup>17</sup>: *“Partecipazione e ascolto dei cittadini per raccogliere proposte su come migliorare il progetto di potenziamento del nodo di Bologna...Il confronto pubblico ha i seguenti obiettivi”*:

1. presentare le ragioni che hanno condotto a optare per il potenziamento in sede;
2. illustrare il progetto preliminare;
3. favorire l'emergere di proposte e soluzioni migliorative degli interventi proposti soprattutto in tema di inserimento ambientale, architettonico e paesaggistico del Potenziamento in sede nel contesto urbano e territoriale circostante e coinvolgere il territorio nell'analisi e nella definizione delle relative opere;
4. discutere e valutare gli interventi di mitigazione acustica lungo il tracciato;
5. esaminare gli studi e i contributi dell'infrastruttura in termini di qualità dell'aria.

Come si evince da queste parole, una decisione su che tipo di opera verrà affrontata, era già stata presa. La Relazione conclusiva determina che gli obiettivi consistono nel *“presentare il progetto di potenziamento con un linguaggio chiaro per i cittadini, raccogliendo proposte su come migliorare gli interventi di inserimento ambientale e paesaggistico e quelli di protezione acustica”*.

Come afferma Lewanski *“la funzione dichiarata del Confronto Pubblico consiste nel presentare e giustificare una decisione già presa (anzi, formalizzata nell'Accordo del 15 aprile) da Governo-enti locali- ASPI). La decisione consiste nell'aumentare il numero di corsie di Autostrada e Tangenziale ('potenziamento') e non può essere oggetto di discussione, né possono essere prese in considerazione altre opzioni. Pertanto, discussione e proposte, nell'ambito del CP, possono riguardare esclusivamente interventi di mitigazione degli impatti negativi e 'inserimento ambientale' dell'intervento così come definito”*.

Il Confronto è stato presentato al Consiglio Comunale il 22 luglio 2016. Fra il 7 e il 14 settembre si sono svolti 5 incontri di presentazione del progetto nei quartieri

---

<sup>17</sup> [www.passantedibologna.it/](http://www.passantedibologna.it/)

lungo l'asse autostradale. Fra il 24 settembre e il 15 ottobre si sono svolti 4 incontri di approfondimento su mobilità, ambiente e salute, qualità urbana, e cantieri. Il Confronto si è concluso il 15 ottobre, data dell'ultimo incontro. Il 7 novembre ne è stata presentata la Relazione conclusiva del CP. Il 16 dicembre è stato firmato l'Accordo definitivo in Comune.

Questo tipo di coinvolgimento del pubblico non segue le linee guida del Débat Public francese, seppur vengono forniti materiali e informazioni per la collettività. Non vi è stata la possibilità di proporre sostanzialmente una proposta alternativa al progetto iniziale. Discorso totalmente differente quello svoltosi a Genova per la realizzazione della Gronda.

### 1.4.3 Il primo dibattito in Italia: la Gronda di Genova

A differenza di quanto visto sopra per il progetto di rafforzamento stradale a Bologna, dove il Confronto Pubblico non ha realmente inciso sulla valutazione o modifica del progetto iniziale, a Genova, si può dire che si è svolto il primo Dibattito Pubblico ispirato al Débat Public, per la realizzazione della cosiddetta “Gronda di Ponente” (Figura 2) tra febbraio e aprile 2009, ispirato al più noto *débat public* “alla francese” relativo a una grande opera infrastrutturale.



Figura 2: Tracciato progetto “Gronda di Genova”  
Fonte: Grondadigenova.it

La Gronda di Genova è un'opera autostradale a due corsie per senso di marcia che rappresenta il raddoppio dell'A10 nel tratto di attraversamento del comune di Genova. Vista la conformità del territorio ligure, il nuovo sistema si sviluppa quasi interamente sottoterra con 23 gallerie, per un totale di circa 50 chilometri. Il restante tracciato a cielo aperto comprende la realizzazione di 13 nuovi viadotti e l'ampliamento di 11 viadotti esistenti.

La scelta di affrontare il dibattito pubblico non ancora legiferato, compiuta dal Comune in accordo con Autostrade per l'Italia, ha fatto da apripista al confronto costruttivo regolamentato negli anni a seguire. Per non incorrere nel rischio di un confronto di parte, è stata formata una Commissione indipendente per gestire il dibattito, composta da quattro esperti fuori dal contesto genovese, con il compito di assicurare il corretto svolgimento del dibattito.

Nel caso della Gronda di Genova questo modello si è rivelato come uno strumento di grande efficacia riuscendo a diffondere conoscenze puntuali attivando la partecipazione, e stimolando le capacità critiche e progettuali tra i cittadini, coinvolgendo Autostrade per l'Italia, che ha accettato il confronto, non del tutto scontato vista la società privata.

Di seguito il cronoprogramma svolto<sup>18</sup>:

1. Il 13 febbraio 2009 si è svolto il primo dei 12 incontri previsti dove qualsiasi cittadino ha potuto presentare le proprie osservazioni e le proprie proposte formalizzate tramite “Quaderni degli Attori”.
2. Al termine dei 4 mesi di Dibattito, dopo 6 “Incontri di presentazione”, 7 “Incontri tematici”, 37 “Quaderni degli Attori” ed oltre 400 articoli sul Dibattito, apparsi sulla stampa nazionale e locale, si è tenuto un “Incontro conclusivo” per fare il punto sugli aspetti condivisi e sulle divergenze emerse nel corso degli incontri e selezionare il tracciato che il Territorio ha ritenuto meno impattante.
3. Il 29 aprile 2009 si è concluso ufficialmente il Dibattito Pubblico e il 15 maggio 2009 la Commissione ha presentato la propria relazione in cui ha evidenziato le criticità individuate relativamente ai cinque tracciati sottoposti alla cittadinanza.

---

<sup>18</sup> <https://www.grondadigenova.it/>

4. Il tracciato numero due (ovvero quello caratterizzato dall'attraversamento in viadotto della Val Polcevera in corrispondenza del mercato ortofrutticolo e della stazione autostradale di Bolzaneto) è stata riconosciuta come il migliore dei cinque tracciati esaminati, essendo caratterizzato da un minor impatto complessivo.
5. In data 27 maggio 2010, il proponente Autostrade per l'Italia ha acquisito il benestare in linea tecnica del Concedente ad illustrare in seduta pubblica la soluzione tecnica prescelta.
6. In data 10 luglio 2010 ha illustrato alle istituzioni locali il Progetto ottimizzato della soluzione 2 sulla base di quanto emerso nel corso del Dibattito Pubblico.
7. Il 7 settembre 2017, dopo un lungo iter burocratico, un decreto del MIT sancisce l'approvazione del progetto definitivo e dichiara la pubblica utilità dell'opera.

Vi è stata infine un'unica nota negativa in quanto, come già evidenziato in precedenza, il coordinamento dei comitati formato per partecipare ai dibattiti e proporre alternative, ha criticato l'impostazione degli incontri in quanto non prevedeva l'opzione della non realizzazione del progetto stesso.

Dal 14 agosto 2018, dopo il crollo del Ponte Morandi, alcune cose sono cambiate. In tema di valutazione, nell'agosto 2019 è stata pubblicata l'analisi costi-benefici dal Ministero delle infrastrutture che ha riguardato il progetto originario che prevederebbe un costo complessivo di 4,7 miliardi di euro e 120 mesi di realizzazione<sup>19</sup>, e anche alcune soluzioni alternative meno costose per il potenziamento del nodo stradale di Genova, che tengono conto della realizzazione del cosiddetto "nuovo Morandi" più ampio del precedente.<sup>20</sup>

## 1.5 Conclusioni

Questo primo capitolo evidenzia come in un periodo di difficoltà economica, con risorse disponibili limitate, la valutazione di interventi economici finanziari sia di

---

<sup>19</sup> Scheda di sintesi dell'analisi del progetto della Gronda di Genova. Allegato MIT.

<sup>20</sup> [www.mit.gov.it](http://www.mit.gov.it).

necessaria importanza per non incorrere in errori drastici dai quali difficilmente vi è possibilità di recuperare. Lo strumento dell'analisi costi benefici, metodo come noto, molto utilizzato nel contesto globale, permette una dettagliata, coerente e trasparente possibilità di supportare una lucida scelta su quali interventi siano da completare, da avviare o da interrompere, potendo aiutare l'Organo politico-amministrativo nello stabilire un ordine di priorità di investimento fra le varie Grandi Opere italiane.

Ora più che in passato la valutazione viene in aiuto e deve essere necessariamente utilizzata come prevede la legislazione vigente. Come afferma Cottarelli *“Forse per la percezione della necessità di un cambiamento, è stata recentemente creata nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti una struttura tecnica che dovrà valutare gli investimenti pubblici secondo regole precise e rendendo trasparenti e meno discrezionali le scelte politiche.”*

La priorità sulla scelta rimane di responsabilità della Politica, che con la spesa pubblica indica la destinazione delle risorse in base alle strategie economiche del Paese. I tecnici incaricati di fare l'analisi devono essere esterni ed indipendenti per garantire la trasparenza ed il risultato del lavoro, avendo inoltre la responsabilità di redigere il documento e trasmetterlo al Pubblico d'interesse. Quest'ultimo passaggio, delicato e ricco di insidie, verrà analizzato nel proseguo del lavoro.

L'Acb non stabilisce se l'infrastruttura è strategica o meno, ma viene in sostegno per stanare quelle difficoltà presenti nel cammino di realizzazione pluriennale, permettendo di avere in mano dati sui quali prendere delle decisioni. Essendo basata sul medio-lungo termine, l'analisi evidenzia una certa incertezza che permette ampi spazi di dibattito. L'analisi dei progetti va fatta necessariamente prima di prendere una decisione valutando così alternative progettuali fra i quali, poi decidere che fare, cambiando lo scenario italiano, coinvolgendone i principali fruitori attivamente.

Proprio in questo contesto, con la nuova normativa sul Codice degli Appalti, viene introdotto il Dibattito Pubblico, già sperimentato con successo in Francia a partire dal 1995. L'introduzione di questo strumento apre le porte a tutti i cittadini presenti sul suolo dove le Grandi Opere hanno da realizzarsi. Comunicativamente è un iter di fondamentale importanza in quanto, la collettività propone idee e condivide progetti alternativi, che possano poi esser valutati e presi seriamente in considerazione dai soggetti proponenti.

L'utilizzo di questo recente ed innovativo strumento però, come tutte le cose, rende i suoi frutti solo se applicato nella corretta maniera. La relazione che si crea fra tutti i soggetti coinvolti deve essere espressa nel linguaggio più chiaro e trasparente possibile, come fosse comprensibile anche a chi mai si interessasse di tali argomenti.

A volte non si mette sul tavolo l'informazione completa, ma la si seleziona secondo i propri interessi, perciò la discrezionalità di chi imposta il dibattito è di fondamentale importanza, visto che lo strumento in sé garantisce l'applicazione del principio democratico.

Tutti i soggetti direttamente o indirettamente coinvolti devono avere la completa situazione in mano, garantendo l'assenza di asimmetrie informative, per prendere decisioni per il bene della collettività.

*“Anche un minimo sospetto di parzialità o di manipolazione rischia di far naufragare qualsiasi dibattito pubblico” (Bobbio, 2010).*

## 2 La funzione della comunicazione riguardante una valutazione economico-finanziaria

La necessità di valutare gli investimenti per le Grandi Opere pubbliche, è la base per la decisione politica nel rispetto della collettività, ma di altrettanta importanza risulta poi il modo in cui vengono rese alla società interessata le varie risultanze, talvolta di difficile comprensione.

In questo capitolo verranno analizzati i principali tipi di comunicazione da utilizzare per esporre i contenuti di un'analisi economico-finanziaria a tutti gli stakeholders, cercando di comprendere quale di questi si adatti maggiormente a risolverne i problemi di comprensione ed ambiguità che ne derivano, essendo uno strumento prevalentemente tecnico.

Il modo in cui viene presentato un documento, un'analisi, o un fatto di cronaca, di facile o difficile comprensione da parte del pubblico che ne viene a conoscenza, determina il successo o l'insuccesso della comunicazione effettuata.

Verrà inizialmente preso in considerazione un modello riguardante la comunicazione scientifica discutendone pro e contro, per poi affrontare il tema insidioso delle Fake News che influenzano il sistema comunicativo che condiziona il pensiero dell'opinione pubblica. In seguito, si cercherà di capire se una comunicazione istituzionale o politica, sia la migliore per comunicare un'analisi come la Costi benefici.

### 2.1 La comunicazione scientifica

Come afferma Andrea Conti<sup>21</sup> *“Chiarezza concettuale, precisione terminologica, accuratezza descrittiva, logicità e consequenzialità nell’esposizione sono tratti di fondo*

---

<sup>21</sup> Andrea A. Conti è laureato in Medicina e Chirurgia, professore aggregato e ricercatore confermato in Storia della Medicina e Bioetica presso l'Università degli studi di Firenze. Ha conseguito il diploma di perfezionamento in “terminologie specialistiche e servizi linguistici” presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore ed è autore, in collaborazione o come unico autore, di più di 400 contributi scientifici su pubblicazioni nazionali ed internazionali.

*della comunicazione scientifica. Questa forma tecnico-espressiva si distingue per il suo sviluppo lineare, con periodi brevi e precisi, caratterizzati da esemplificazioni congrue e circostanziate. Gerarchia di rilevanza degli argomenti discussi, analisi e sintesi sono riferimenti metodologici essenziali nella comunicazione tecnico-scientifica, nella quale ogni affermazione che non sia il risultato diretto della ricerca originale in oggetto è riferita a fonti scientifiche documentate.”*

La terminologia tecnico-scientifica si diffonde nel linguaggio dei mezzi di comunicazione con un maggior numero di utenti sempre più interessati ed informati, ma la lontananza fra chi crea e chi riceve l'informazione, resta il più grande ostacolo da superare. Un obiettivo della comunicazione scientifica risulta pertanto quello divulgativo, dedicato a diffondere realisticamente, responsabilmente e comprensibilmente contenuti di materie tecniche che, fino a poco tempo fa, erano diffuse solo in una parte molto ridotta della popolazione. In questo senso, nella società di oggi, resta il grosso problema della disinformazione, legata alla possibilità di qualsiasi utente, di venire a conoscenza di fatti in modo parziale ed incompleto, a seconda della fonte e dell'interesse verso l'argomento.

L'opinione pubblica sta modificando il modo in cui apprende informazione, i mezzi di informazione ne guidano la scelta informativa. Come osserva il “*Rapporto sul consumo di informazione*” stilato da AGICOM nel 2018: “*In considerazione della crescente diffusione di dispositivi tra il pubblico e del moltiplicarsi delle occasioni di fruizione, cambiano i modelli di consumo dei media e dell'informazione. Se, da un lato, la possibilità di accedere a più mezzi, innalza la possibilità di esposizione all'informazione, dall'altro, l'emergere di abitudini di consumo come simultaneità negli usi dei media e frammentazione, possono favorire un consumo superficiale e disattento delle notizie, e accrescere il rischio di disinformazione*”.

Per la comunicazione scientifica, la principale sfida nasce dall'acquisizione ed il consolidamento di competenze professionali specifiche, che le necessità informative richiedono a chi comunica “la scienza”. Questo concetto vale come fondamento di questo tipo di comunicazione, che d'altro canto non può non considerare fattori esterni che inevitabilmente ne condizionano la relazione fra chi invia un messaggio ed i suoi riceventi.

## 2.2 Il deficit model

Il deficit-model è un *“Modello di interpretazione delle relazioni tra sapere scientifico e società che postula nei destinatari della comunicazione scientifica una mancanza di comprensione delle teorie e delle metodologie scientifiche, le quali potrebbero essere automaticamente accettate una volta divulgate in modo chiaro dagli specialisti”* (Treccani). Negli studi sulla comprensione della scienza, il modello di deficit di informazioni attribuisce lo scetticismo del pubblico alla scienza e alla tecnologia dovuti alla mancanza di comprensione, risultante da una carenza di informazioni. Il modello prevede che la comunicazione dovrebbe concentrarsi sul miglioramento del trasferimento di informazioni da esperti a non esperti.

L'incertezza del pubblico nei confronti della scienza moderna, della tecnologia e dei problemi ambientali globali, è causata principalmente dalla mancanza di conoscenze sufficienti nelle relative materie. Fornendo le informazioni adeguate a superare questa mancanza di conoscenza, l'opinione pubblica cambierà e deciderà se le informazioni fornite sull'ambiente e sulla scienza nel suo insieme sono affidabili e precise. Nel modello, gli scienziati ritengono che esista un deficit di conoscenza che può essere "riparato" trasmettendo più efficacemente al pubblico maggiori informazioni: *“dati i fatti (qualunque essi siano), il pubblico supporterà felicemente le nuove tecnologie”*<sup>22</sup>

Il modello è stato criticato da una vasta letteratura mostrando che semplicemente dare più informazioni alle persone non cambia necessariamente le loro opinioni. Fattori come credenze politiche, religiose, culturali o di esperienze personali, rendono non sempre valido il modello. Una alternativa al pensiero del modello di deficit è quella di raffrontarsi realmente con il pubblico e tenere conto di queste difficoltà. In questo senso, i mass media giocano un ruolo determinante in quanto sono accessibili alla gran parte della popolazione globale. Le forme più moderne di comunicazione e ricezione di informazioni hanno dato al pubblico un formato molto più ampio e accessibile in cui acquisire conoscenze in autonomia, perciò gli attuali processi alla base della comunicazione e della diffusione di informazioni dagli esperti al pubblico possono essere molto più complessi del modello di deficit.

---

<sup>22</sup> Brown, 2009. Il nuovo modello di deficit.

Questo sistema evidenzia la lontananza fra chi comunica e il ricevente del messaggio. In questo modello lineare non vengono presi in considerazione tutti gli stimoli provenienti dall'esterno che condizionano ed influenzano inevitabilmente la relazione, mettendo in discussione l'autenticità e la completezza dell'informazione. Soprattutto in questi tempi, dove il fenomeno delle "fake news" crea gravi difficoltà nel sistema, è sempre più complicato comprendere la veridicità dell'informazione. Non si deve perciò sottovalutare l'importanza di tutti i soggetti con differenti linee di pensiero ed interessi, che intervengono nel viaggio che l'informazione compie. Il pubblico darà una importanza differente e una diversa fiducia ai contenuti a seconda della fonte.

Non sempre si riesce a comunicare in modo efficiente e le campagne contro il fumo o l'alcool ne sono la prova. In questi casi il pubblico viene costantemente colpito da messaggi in qualsiasi piattaforma ed in ogni momento della giornata, si veda come gli avvisi vengano affissi anche direttamente nei prodotti destinati ai consumatori. Questo a significare che non sempre quando si comunica concretamente e correttamente, tutto il pubblico recepisca il messaggio positivamente; in questi casi non esiste un target omogeneo, di conseguenza un determinato messaggio in grado di convincere una parte del pubblico, può essere completamente inefficace per altri. Questo tipo di comunicazione è più complicata quindi di quello che prevede il deficit model.

Sono tre i fattori da considerare per comunicare efficacemente la scienza<sup>23</sup>:

- L'esposizione al messaggio. Il pubblico deve essere sufficientemente esposto. Quanto a lungo e quanto spesso il pubblico viene esposto al messaggio. Per essere efficaci, alcuni tipi di messaggi, come quelli che stanno affrontando un problema non ancora ampiamente riconosciuto o le contro argomentazioni ai messaggi già ricevuti dal pubblico, potrebbero richiedere una maggiore esposizione rispetto ad altri.
- Il timing. Le informazioni fornite prima che si siano formate delle opinioni pubbliche sono più efficaci. Anticipare false notizie fornendo dati a supporto documentati potrebbe risolvere le controversie della disinformazione. Prevenire, a volte, è meglio che curare.

---

<sup>23</sup> National Academy of Sciences 2017

- La durata. L'approccio a lungo termine è fondamentale per permeare l'opinione della collettività, sensibilizzando ad esempio sulle problematiche riguardanti la salute andando in contrasto con il fumo. Il messaggio deve essere di semplice lettura e comprensibile a tutti senza distinzione di età.

Il pubblico rileva la credibilità di un'istituzione o degli individui sulla base della copertura mediatica e l'attenzione che il soggetto riceve. Sono i media che stabiliscono le priorità del pubblico per mezzo della qualità e copertura di una notizia. A ciò va aggiunto il fatto che algoritmi di ricerca permettono contenuti estremamente personalizzati e vengono di conseguenza rinforzate credenze pregresse indipendentemente che esse siano vere o meno. Un gruppo ristretto di pubblico partecipa al dibattito scientifico è probabilmente più facile da raggiungere e più utile allo scopo, ma non sufficiente. Dimenticarsi degli "altri" non fa che aumentare la sfiducia nella scienza della maggior parte della popolazione.

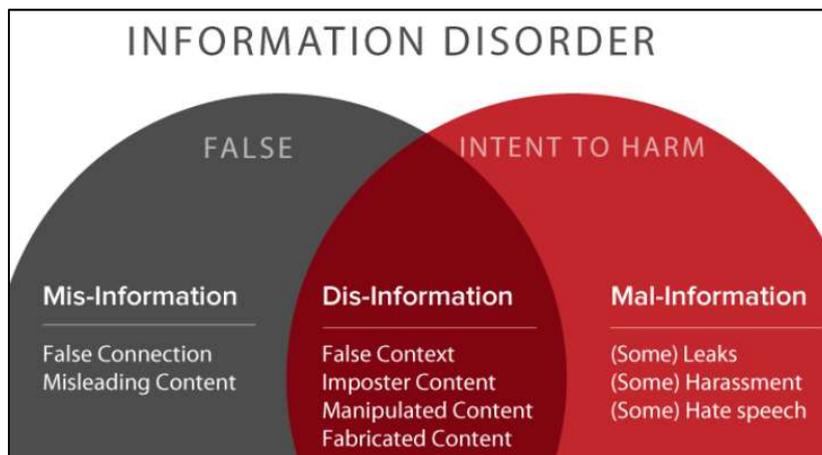
Uno dei problemi principali della comunicazione scientifica è sicuramente la disinformazione. Smentire la disinformazione spesso ha un effetto controproducente, secondo alcuni studi ha l'effetto di rinforzare false credenze. Questo risulta difficile quando la gente ha già un'opinione riguardo ad un'informazione. Nel caso in cui il pubblico senta minate le proprie credenze tende a mettere in dubbio la credibilità di coloro che apportano correzioni, piuttosto che cambiare idea. (Lewansky, 2012)

### **2.3 Disinformazione, misinformazione e fake news, un fenomeno in espansione**

C'è una differenziazione che viene suggerita e che distingue la volontà di produrre il falso dall'involontarietà dell'atto che è frutto di errori o mancanze e conduce direttamente alla disinformazione.

Le *Fake News* sono notizie completamente inventate che vengono diffuse rapidamente in rete, disseminando contenuti ingannevoli; alcune sono vere ma ne viene distorta la realtà, altre invece sono completamente inventate. La diffusione di questo tipo di contenuti, si è notevolmente amplificata con l'affermarsi delle piattaforme online, social media.

Studiosi ed analisti vanno oltre la definizione di *Fake News*, ritenuta da alcuni non idonea a rappresentare la complessità della comunicazione odierna. Claire Wardle<sup>24</sup>, nel rapporto “*Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*” introducono la definizione di *information disorder*, per analizzare proprio l’aspetto dell’inquinamento della comunicazione. Nel rapporto c’è una distinzione netta di queste fattispecie tra Disinformazione e Misinformazione. La disinformazione è la creazione di notizie false, mentre la Misinformazione è la diffusione involontaria di notizie false che vengono diffuse per errore, per leggerezza o per mancanza di verifica delle fonti. Nel rapporto ci sono indicazioni che possono aiutare il sistema a ridurre il fenomeno dell’inquinamento dell’informazione. “È importante migliorare la qualità di titoli e sottotitoli, che sono la prima cosa che un utente sui social legge e introdotto il debunking delle fonti e dei fatti.”



**Figura 3: Distinzioni di Informazioni errate**  
Fonte: editorpress.it

Nel rapporto “*Le strategie di disinformazione online e la filiera di contenuti fake*”, redatto nell’ambito delle attività del Tavolo tecnico per la garanzia del pluralismo e della correttezza dell’informazione sulle piattaforme digitali, AGICOM ha definito la disinformazione online individuandone gli elementi distintivi:

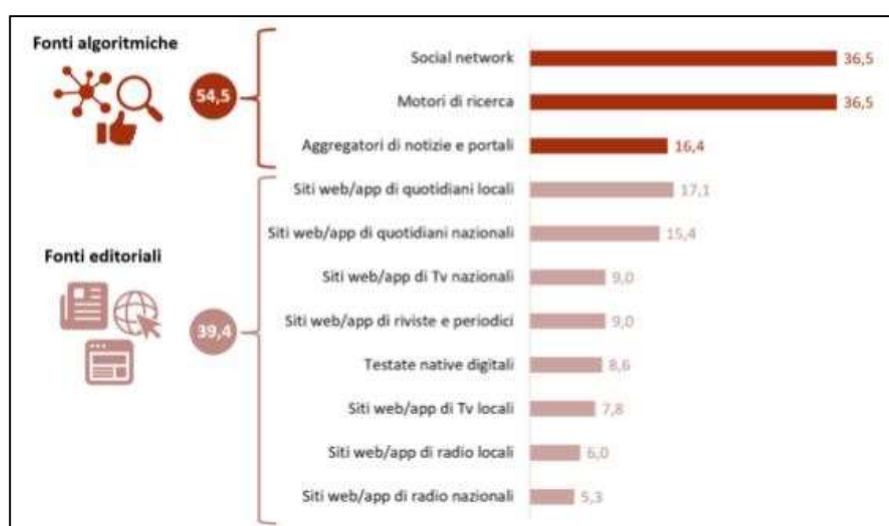
- la falsità dei contenuti;

---

<sup>24</sup> Direttrice di First Draft News, network internazionale sulla verifica delle fonti online.

- la contagiosità degli stessi (l'attitudine a trasferire stati emotivi e percezioni tra gli utenti, ovvero a condizionare il comportamento dei riceventi);
- l'intento doloso sottostante alla loro creazione;
- la motivazione politico/ideologica o economica di chi li crea per poi diffonderli;
- la diffusione degli stessi in maniera massiva;
- l'attitudine a produrre un impatto per il pluralismo informativo, condizionandone la creazione dell'opinione pubblica, influenzandone il dibattito.

L'immissione nel sistema informativo di contenuti *fake* avviene essenzialmente in tre passaggi: la creazione del messaggio che si vuole trasmettere, la produzione del contenuto in cui il messaggio viene incorporato e trasformato in un prodotto informativo, la sua distribuzione a cui segue la valorizzazione. L'obiettivo non è quello di approfondire una tematica bensì di diffondere il più possibile una falsa credenza. Le modifiche al processo produttivo dell'informazione e le nuove modalità di diffusione delle notizie possono avere rilevanti conseguenze sul fronte della qualità dell'informazione, vista la capacità dei cittadini di formarsi un'opinione rispetto alle vicende locali, nazionali e internazionali, del tutto liberamente in autonomia. Analizzando i percorsi tramite cui il cittadino si informa in rete, i dati di AGICOM evidenziano come siano i social network a rappresentare la principale porta di accesso alle notizie online il 36,5% della popolazione.



**Figura 4 Accesso all'informazione attraverso fonti algoritmiche ed editoriali**  
**Fonte: AGICOM 2017; % popolazione**

I social network hanno consentito l'ingresso, nel sistema informativo, di fonti estranee al classico circuito dell'informazione come utenti comuni, pagine di informazione non professionali, account satirici e tanti altri. È in questo nuovo contesto disintermediato che si affermano fenomeni relativi alla diffusione di false notizie. Su Facebook, che rappresenta il principale social network in Italia anche per informarsi (utilizzato a questo scopo dal 30% dei cittadini), contenuti informativi prodotti da organizzazioni editoriali e utenti assumono la stessa rilevanza, visto che l'algoritmo che li governa, *EdgeRank*, ordina e presenta i contenuti agli utenti in base alla prossimità e all'engagement ottenuto dagli stessi. In questo modo l'utente ha un grande potere ed una grande responsabilità verso sé stesso, può informarsi come vuole e può verificare la veridicità dell'informazione in base alla fiducia riposta in chi divulga la news. In questo "mare" navigano i creatori di fake news.

La lotta a questo fenomeno che crea dissonanze e distorsioni dell'informazione, prende il nome di *debunking*, ovvero la spiegazione degli esperti del tema per chiarire le false informazioni. All'interno di strategie di comunicazione va inserito questo concetto, lottando contro la disinformazione con più messaggi ripetuti, con contenuti che di volta in volta sono leggermente differenti fino ad arrivare all'informazione corretta. Dare più importanza ai messaggeri che al messaggio, dubitando delle conoscenze di alcuni comunicatori aiuta a contrastare la disinformazione. Si deve anticipare la disinformazione cercando di far arrivare l'informazione corretta, supportata da spiegazioni e critiche che potrebbero arrivare in seguito, comunicandone anche l'incertezza che può derivare da analisi economiche volte al futuro di medio lungo periodo. Combattere socialmente la mancanza di capacità di saper approfondire in modo appropriato le informazioni che si leggono o che si trovano in rete.

## **2.4 Tipi di comunicazione relativi ad una valutazione economica**

Come già evidenziato in precedenza, la modalità e le tempistiche con le quali la comunicazione entra in gioco in un dibattito pubblico, sono fondamentali per centrare gli obiettivi e la riuscita stessa della presentazione di nuovi temi o di studi effettuati. In relazione alla presentazione ed alla discussione dell'analisi costi benefici svolta dal gruppo di lavoro diretto dal Prof. Marco Ponti, ne è scarsamente rappresentata in letteratura una

precisa modalità di comunicare un documento tecnico, economico finanziario. La natura stessa di questo tipo di documento pone il soggetto che deve presentarlo, in una situazione di difficile interpretazione, mettendone in difficoltà ed in dubbio credibilità e capacità. Questo tema verrà analizzato nel prossimo capitolo, ma questa è l'incipit che pone la domanda: che tipo di comunicazione va adottata per comunicare una valutazione economica? Lo scopo di questa sezione è mostrare come la comunicazione abbia un ruolo di fondamentale importanza nella valutazione economica per non sprecare tutto il prezioso lavoro svolto in precedenza.

#### **2.4.1 La comunicazione Pubblica ed Istituzionale**

La comunicazione pubblica fa riferimento a tutte quelle strategie di comunicazione adoperate da un'Istituzione per informare in modo diretto e univoco un gruppo o una comunità appartenenti a uno stesso contesto sociale e accomunati da interessi ed esigenze comuni. Questo stile comunicativo viene adottato anche da aziende private che si occupano di tematiche di pubblico interesse. Questo tipo di comunicazione si realizza se c'è interazione tra cittadini e Stato in entrambe le direzioni. Da qui il collegamento tra comunicazione pubblica e uso delle nuove tecnologie nella pubblica amministrazione, finalizzate a costruire relazioni bidirezionali, volte a migliorare l'efficienza e l'efficacia in verso i cittadini. Per questioni di trasparenza è suggerito mantenere uno stile misurato e comprensibile verso tutta la popolazione. La comunicazione istituzionale riveste un ruolo fondamentale nella costruzione di fiducia con il proprio pubblico di riferimento. Professionalità, serietà, chiarezza, trasparenza sono elementi cardine, imprescindibili per la strutturazione di una comunicazione che non sia solo efficace ma anche convincente.

La comunicazione di tipo istituzionale è parte integrante della costruzione della corporate image, ovvero la reputazione che un organismo è in grado di costruire tramite ogni tipo di attività di comunicazione e di informazione. I canali a disposizione sono molteplici e vanno dalla gestione delle piattaforme web alle newsletter fino alla gestione dei social network e si integrano con le attività e la gestione dei rapporti con la stampa.

Una caratteristica distintiva della Comunicazione istituzionale è formata dall'ampiezza della gamma dei contenuti, è sempre visibile la ricerca di un compromesso

fra analisi e sintesi con il prevalere della seconda sulla prima. La complessità della comunicazione istituzionale si manifesta nell'eterogeneità delle fonti (personali, impersonali, individuali, collettive), dei modelli comunicativi (di massa o one to one) e delle forme con le quali può essere realizzata. La varietà dei messaggi dovrà avere una coerenza di fondo facilmente percepibile e riconducibile al soggetto dalla quale deriva.

*“Per realizzare una comunicazione istituzionale veramente efficace occorre sempre partire da un concetto solido, verosimile. Non basta che sia vero, deve essere anche credibile. Deve corrispondere alla filosofia dell'impresa e alle sue strategie per il futuro. E deve avere soprattutto un impegno di continuità.”* (Bassat, Livraghi, 2001)

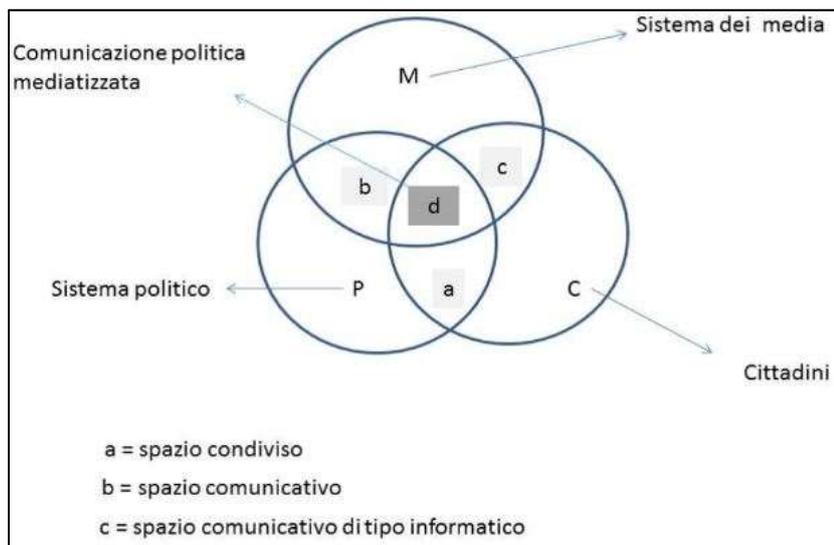
#### **2.4.2 La comunicazione Politica**

Per Comunicazione politica s'intende l'incrocio tra teorie, prassi e strumenti della comunicazione e tutto ciò che fa parte delle scienze politiche. Un campo d'azione in cui si muovono soggetti molto diversi tra loro che hanno in comune l'operare nella sfera pubblica. In altre parole, un modo differente di vedere una questione da parte di più persone. (Inside Marketing, 2018)

La comunicazione politica ha finalità diverse da quello di comunicare nel modo funzionale una valutazione economica. Gli esperti pongono l'attenzione nel dare rilevanza a molteplici fattori fra cui, uno dei più fondamentali, è il lessico utilizzato. Arma a doppio taglio per chi comunica, indispensabile per costruirsi una reputazione e diffondere le proprie idee, letale se la stessa viene fraintesa. È importante notare come sia cambiato con il passare del tempo anche il linguaggio della politica. Il “politichese” comprensibile quasi ed esclusivamente dagli addetti al settore, ha lasciato il posto quasi completamente ad un linguaggio più semplice, che sia attraente nei confronti dei media, ed in particolar modo della televisione. È innegabile che ogni cambiamento all'interno del sistema dei media si rifletta anche sul sistema e sulle logiche della comunicazione politica.

Gli strumenti che attualmente un personaggio politico ha a propria disposizione per rivolgersi agli elettori sono molteplici e ciascuno in grado di recapitare messaggi ad hoc per ogni diverso tipo di target. Accanto ai mezzi più tradizionali quali ad esempio giornali, radio, televisioni è interessante notare come i social network si siano rivelati il posto

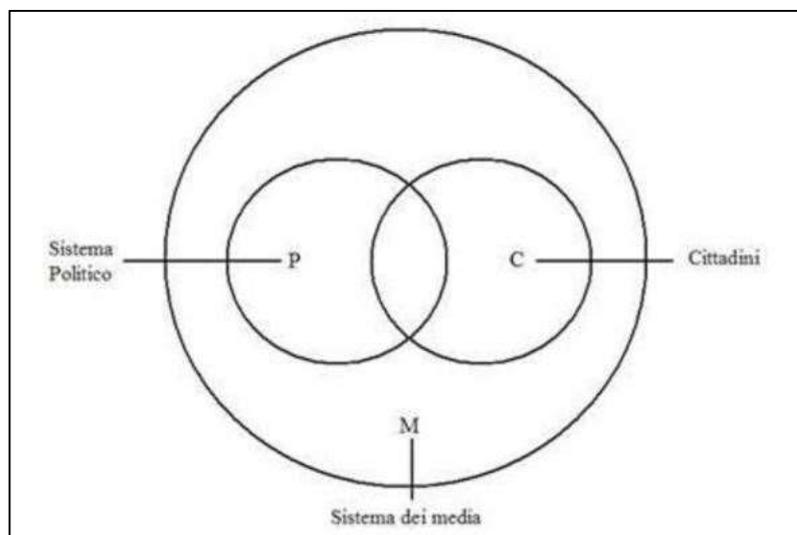
ideale dove fare comunicazione politica. Quasi ogni leader politico nazionale o mondiale ha pagine ufficiali sui principali social network ed un team di esperti che studia la giusta strategia da implementare. I vantaggi per i politici di utilizzare questi strumenti sono numerosi: possono arrivare a interessare una fascia della popolazione che si rivolge sempre più a questi strumenti, trascurando la carta stampata o la tv, avendo feedback tramite le risposte del pubblico, facendo così modificare sia la comunicazione online sia quello che viene fatto offline.



**Figura 5 Modello pubblicistico dialogico**  
(Fonte: insidemarketing.it)

Sono principalmente tre attori diversi che si interagiscono tra loro: Sistema politico, Media e Cittadini. Le relazioni fra questi soggetti sono infinite e molto differenti l'una dall'altra per natura, intensità, frequenza e contenuti. Se si considera la relazione che intercorre fra cittadini e sistema politico si può vedere come da un lato i rappresentanti del mondo della politica raggiungano il cittadino potenziale elettore con una svariata quantità di messaggi che vanno dalla propaganda al marketing elettorale, passando per le comunicazioni istituzionali. Dall'altro lato è evidente come anche gli elettori rispondano soprattutto votando, ma anche partecipando al dibattito pubblico ed ai sondaggi. Se si considera l'asse sistema politico e sistema dei media, si evidenziano notevoli interrelazioni: dal sistema politico nascono tutte le regolamentazioni del panorama mediatico di un paese e a sua volta il sistema mediatico agisce su quello politico offrendogli tra le altre cose, visibilità o supporto. Proprio il rapporto tra media e politica e la sua evoluzione nel tempo sono stati per molto tempo il cuore della comunicazione

politica. La mediatizzazione della politica ha senso in considerazione del ruolo che il sistema dei media, ha nella formazione delle opinioni, delle intenzioni di voto e più in generale nella vita politica di un paese rivolto al futuro.



**Figura 6 Modello mediatico (Fonte: Insidemarketing.it)**

Secondo il modello pubblicistico-dialogico in Figura 5 e modello mediatico in Figura 6: *“Politici, media e cittadini si muovono in un contesto dinamico, caratterizzato da scambi reciproci. In altre parole, l’azione dei media va solo a sommarsi ai flussi già esistenti tra politici e cittadini, essi non costituiscono lo spazio pubblico tout court, ma semplicemente contribuiscono a crearlo. Al contrario, invece, nel modello mediatico il sistema dei media non è soltanto uno degli attori che interagiscono all’interno dello spazio pubblico ma è l’attore principale. Significa che giornalisti, televisioni, editori – oggi anche gli ambienti digitali – rappresentano l’arena in cui politici ed elettori si confrontano, oltre e prima che il terzo polo dell’interazione. Ciò non può che condizionare le forme, i messaggi, i rituali della comunicazione politica, dando ragione a chi parla appunto di una mediatizzazione della politica.”* (Mazzoleni, 2012)

Anche se formulati in tempi e in contesti diversi, tutti gli studi e le teorie sulla comunicazione politica tengono conto dei contenuti dei messaggi politici, del linguaggio da utilizzare, degli gli strumenti a disposizione, dei diversi effetti della comunicazione politica con le conseguenze che derivano da essa.

In termini di contenuti si può confermare che dipendono molto dal contesto sociale ed economico di riferimento. Chi si occupa di comunicazione politica ha imparato nel tempo a inserirsi nel flusso delle conversazioni e sfruttare a suo favore gli argomenti più caldi ai cittadini elettori. Non per caso eventi o notizie di rilievo nazionale, che nulla hanno a che vedere con la politica, vengano cavalcati per aumentare il proprio *engagement*.

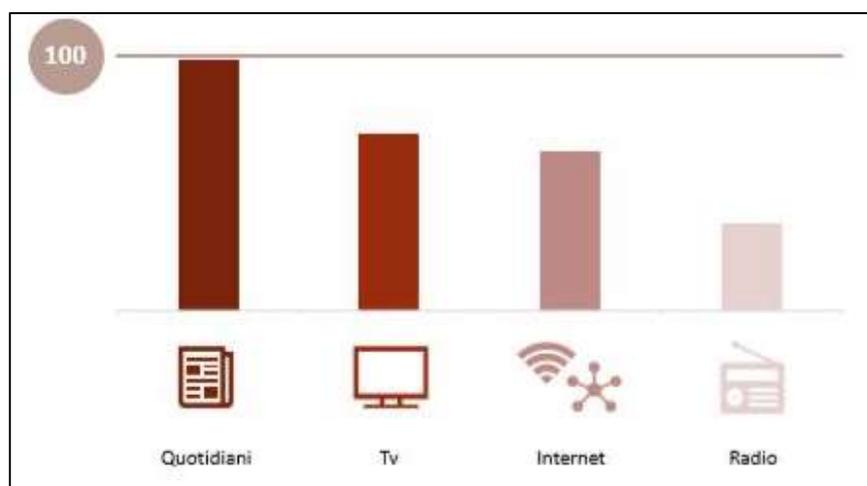
Se c'è una cosa che le teorie sulla comunicazione politica hanno fatto da sempre, è stato studiare le conseguenze che campagne e messaggi politici hanno sugli elettori e non solo. Mazzoleni fa un'importante distinzione, tra effetti sistemici, effetti mediatici ed effetti psicosociali. Sono tre aspetti interessanti che riguardano, ancora, quei flussi e scambi continui tra i tre soggetti principali del discorso politico (Mazzoleni, 2012):

- gli effetti sistemici hanno a che vedere con gli effetti che la copertura mediatica ha sul modo in cui la politica pensa e organizza sé stessa;
- gli effetti mediatici si muovono sulle conseguenze dirette che la politica ha su linguaggi, format e logiche editoriali e mediatiche;
- gli effetti psicosociali riguardano il come si formano le opinioni politiche e le intenzioni di voto e come la copertura mediatica offerta ai temi politici sposti voti.

Il rischio maggiore di questo tipo di comunicazione è molto evidente. Quando gli argomenti trattati dalla politica si svolgono nel periodo elettorale, il rischio che informazioni false, manipolate o infondate concorrano a formare le espressioni di voto dei cittadini, è altissimo e mina la credibilità di questo tipo di comunicazione, screditandone tutto il sistema. Questo sottolineato anche dalla bassissima affluenza alle urne negli ultimi periodi elettorali.

## 2.5 Mezzi e canali a disposizione: una riflessione sull'attualità

Se si guarda al consumo effettivo, dei media per informarsi, la credibilità attribuita ai quotidiani e alla Tv emerge distintamente. La Figura 7, riporta una stima del consumo effettivo di informazione, calcolato come il rapporto tra la percentuale di coloro che reputano un mezzo la fonte più importante per informarsi e la percentuale di coloro che accedono al medesimo mezzo a scopi informativi, registra per i quotidiani un valore prossimo a quello massimo (100), denotando la grande attenzione e fiducia riposta dai lettori nella fruizione degli articoli presentati.



**Figura 7: Stima del consumo effettivo di informazione tra i fruitori dei mezzi**  
Fonte: AGCOM 2018

All'affermazione di internet come mezzo di informazione di massa, si associano spesso bassi livelli di attenzione e credibilità, tanto che un consumo effettivo di informazione sul mezzo riguarda meno dei due terzi degli utenti che si informano online. I grandi numeri arrivano ancora dalla tv, la credibilità dalla stampa, ma è indubbio che una larga fetta della propaganda politica passi dai social network. Tanto più che ormai quando un dibattito o una polemica arriva sugli altri media è perché spesso nelle ore precedenti si è sviluppata su Facebook o Twitter.

L'ultimo studio di *DataMediaHub* per *Il Sole 24 ore* rivela che più della metà dei follower dei politici è *fake*. O sono completamente finti oppure non sono attivi da almeno sei mesi. Alcuni account di politici di spicco, sono seguiti da centinaia di migliaia di utenti, ma più del 50% di questi sono falsi. Aldilà di questo dato, la comunicazione e la propaganda politica via Twitter funzionano, soprattutto grazie alla complicità degli altri mass media, i quali ogni giorno rilanciano sui loro siti web, in tv, alla radio e sulle loro

pagine cartacee le polemiche apparse in rete. Figure politiche e partiti investono ingenti somme per permeare nella società e creare consenso, arrivando direttamente agli occhi e nei ragionamenti degli utenti.

Ogni utente ha potere decisionale. Nella democrazia e soprattutto nella società odierna, la quasi totalità delle persone possiedono uno smartphone o un pc, ed hanno la responsabilità di comprendere la potenzialità che questi strumenti hanno. Un loro corretto utilizzo dà il ventaglio quasi completo della totalità delle informazioni che sono a disposizione. Non sempre però gli utenti sono liberi di fare o di vedere quello che interessa loro, vengono condizionati o influenzati da comportamenti e da sistemi che deviano il pensiero.

L'avvento delle tecnologie odierne del web ha cambiato radicalmente il paradigma del consumo di notizie, dove gli utenti partecipano attivamente sia alla diffusione dei contenuti, sia alla loro produzione. Si è passati da un modello in cui le informazioni venivano fornite da un insieme prestabilito di fonti ufficiali e mediate da esperti e giornalisti, all'attuale ambiente formato da varie di fonti di notizie che si affiancano e sovrappongono al flusso tradizionale.

Le piattaforme online diventano sempre più il fulcro dell'informazione degli utenti. Dai dati del report *“News vs fake nel sistema dell'informazione”* stilato dall'AGCOM nel 2018, *“ogni 60 secondi, su Facebook, vengono creati 3,3 milioni di post, pubblicati 510.000 commenti e aggiornati 293.000 stati; su Twitter vengono inviati 350.000 tweet; su Whatsapp vengono scambiati 29 milioni di messaggi; su Google vengono effettuate 3,8 milioni di ricerche. In altre parole, gli utenti si rapportano con un flusso continuo e ininterrotto di informazioni, notizie reali e false che coesistono e possono confondersi.”* In questi sistemi, accanto alle fonti informative ufficiali, nascono voci infondate e spesso non veritiere, in grado di influenzare la formazione dell'opinione pubblica. *“Non a caso, dal 2013 il World Economic Forum sta ponendo il pericolo globale di una massiccia disinformazione digitale al centro di altri rischi tecnologici e geopolitici, che vanno dal terrorismo, agli attacchi informatici, fino al fallimento di governance globale.”*

La disinformazione nasce dove il sistema dell'informazione fallisce. *“Le difficoltà di monetizzazione dei contenuti e contrazione degli investimenti, scarsa preparazione specialistica delle risorse professionali in determinate materie, esigenze di velocità di*

*aggiornamento dei contenuti informativi (specialmente online) sono atte a compromettere l'adeguatezza dell'offerta informativa sul piano dell'accuratezza, dell'approfondimento e della copertura delle notizie". Questa è la scintilla che crea la diffusa perdita di reputazione e fiducia che la popolazione attribuiva al sistema informativo.*

*La conseguenza più rilevante è che: "Quando le persone sono disinformate, appaiono inclini a difendere le proprie credenze, trascurando le prove concrete. Quando non hanno fiducia nel sistema informativo, il loro atteggiamento di diffidenza le conduce a mostrare resistenza ai fatti, e le correzioni veicolate da fonti ufficiali (seppur scientificamente fondate) possono non riuscire a ridurre le percezioni errate, talvolta agendo addirittura come effetto di ritorno."*

In questa situazione, l'utente tende ad affidarsi solo alla propria rete di contatti, dando credibilità solo ai contenuti che ritiene giusti a prescindere, affermando il proprio ideale senza un giusto dibattito, confermando e rafforzando la propria ideologia. Su questo punta la disinformazione, la diffusione virale di contenuti che nasce su questi atteggiamenti.

Nel saggio *"L'ingegneria del consenso"*, Edward Bernays afferma che in una democrazia, non servono azioni di forza per far cambiare idea ai cittadini, basta solo che circolino delle idee. Le idee si trasformano poi in azioni ed in scelte: siano esse politiche, religiose o commerciali. Le idee che vengono fatte circolare (quelle che rappresentano gli interessi della minoranza che guida segretamente i Paesi) devono rispondere ai desideri consci e inconsci del pubblico che si vuole convincere.

## **2.6 Conclusioni**

In questo capitolo si è messo in evidenza di quanto sia importante il modo e lo stile in cui viene effettuata una comunicazione, elencando ed approfondendo alcune forme comunicative che possono essere utilizzate per la comunicazione di una valutazione economica, in un mondo sempre più connesso, che si informa o disinforma in differenti modi su differenti canali.

Una società democratica deve cercare di basare le proprie decisioni su informazioni accurate. Informazioni errate possono diffondersi nell'opinione pubblica ed è compito delle istituzioni ridurre l'influenza della disinformazione.

Le persone non elaborano le informazioni linearmente, vengono influenzate e confuse da tutti gli attori che partecipano al flusso informativo. Smentire un'informazione errata non è sempre semplice. Per riuscire a trasmettere conoscenza, i comunicatori hanno bisogno di comprendere come le persone elaborano le informazioni, come modificano le conoscenze esistenti e come le diverse visioni influenzano la loro abilità di pensare razionalmente. Non importa solo cosa che pensa la gente ma anche come pensa in relazione alle situazioni in cui si trova.

I tecnici incaricati da una o più forze politiche, per effettuare una valutazione economica come l'analisi costi benefici, possono essere influenzati o condizionati da chi li incarica, ma devono mantenere fede alla loro figura professionale di tecnici svolgendo esclusivamente il loro ruolo, per smentire l'idea dell'opinione pubblica a riguardo, in mancanza di fiducia della stessa verso il sistema. La comunicazione alla base della quale viene divulgato l'esito di una valutazione economica deve essere solo ed esclusivamente di carattere informativo, per poter far prendere la giusta scelta al decisore pubblico per il bene della collettività.

Non vi è un tipo di comunicazione specifica, perfetta e sistematica per non commettere errori e convincere i nostri stakeholder, tuttavia si devono attingere, dalle tipologie esplicitate sopra, le peculiarità necessarie che aiutano chi è chiamato ad esporre un'analisi tecnico-economica, a centrare l'obiettivo di informare nel modo più adeguato, il target di riferimento. La collettività stessa, di conseguenza, potrà meglio apprendere il risultato della valutazione, sciogliendo i dubbi su di un eventuale influenza della parte politica verso i tecnici incaricati.

*“Ciò che si concepisce bene si enuncia con chiarezza. E le parole per dirlo vengono facilmente.”* (Nicolas Boileau)

### 3 Il caso Tav: analisi delle principali problematiche del gruppo di lavoro

In questo capitolo verranno analizzate le maggiori problematiche tecniche e comunicative riscontrate dalla Commissione di esperti incaricata dal Governo nell'estate del 2018, per la realizzazione dell'analisi costi benefici presentata poi alla Camera dei Deputati il 13 febbraio 2019<sup>25</sup>, riguardante la tratta Torino-Lione per l'alta velocità, infrastruttura che ha portato in diverse piazze fra Torino e Roma, decine di migliaia di persone schieratesi a favore o contro la sua realizzazione, portando la grande opera al centro del dibattito politico economico del Paese.

#### 3.1 Tav, un'opera in stallo o in evoluzione?

In Italia si discute sulla Tav da circa un trentennio, a partire dal 1991 ed arrivando ai giorni nostri il progetto sulla grande opera è stato al centro del dibattito politico economico tra chi crede che sia una necessità per lo sviluppo del paese e chi ritiene sia un inutile costo sulle spalle dei cittadini e non solo. La sigla indica il progetto del nuovo asse ferroviario tra Italia e Francia che, come indicato nella Figura 8, collega Torino a Lione.



Figura 8: Tratta TAV Torino-Lione (Fonte: agi.it)

<sup>25</sup> Audizione su realizzazione Tav Torino-Lione. (13.02.2019) [www.camera.it](http://www.camera.it)

Le dinamiche avvenute nel corso degli anni ed il travaglio per poter prendere una decisione definitiva sull'opera sono ancora al centro dell'attenzione. Chi a favore sostiene che gli obiettivi realizzabili sono molteplici circa il rendere più competitivo il treno per il trasporto di persone e merci, per ridurre il numero di Tir sulle strade diminuendo l'inquinamento ambientale e inoltre valorizzare le diverse aree toccate dalla tratta. I contrari pensano che questi obiettivi non siano realizzabili con il progetto proposto, impiegando inoltre soldi pubblici, visti come uno spreco. Affianco al dibattito politico di questi anni, si è creato attorno al contesto un vero e proprio movimento di protesta alla costruzione dell'infrastruttura che, sommato alle risposte non sempre efficaci delle autorità, alle vicende giudiziarie che hanno coinvolto addetti ai lavori, alla mancata comunicazione e alla poca trasparenza, creano un sistema intricato e difficile da seguire sotto tutti molti punti di vista.

Nel 2001 parte la fase degli studi e delle opere preliminari, dal 2002 si inizia a scavare per sondare i terreni che il tunnel dovrebbe attraversare, quattro in territorio francese e una sul versante italiano in Val di Susa. La Francia crea il *débat public* coinvolgendo ed interagendo con i territori mentre in Italia nascono movimenti di protesta *No Tav*, esplosi in scontri anche violenti tra manifestanti e forze dell'ordine, causando disordini nella notte dell'8 dicembre 2005. Loyola de Palacio, l'allora coordinatrice europea del progetto prioritario, riferì alla Commissione europea che *"l'assenza di una chiara comunicazione, sia sulla natura stessa del progetto sia sulle attività svolte da LTF<sup>26</sup>, costituisce uno dei principali fattori che permettono di spiegare l'opposizione da parte italiana"*.

L'anno successivo quindi, il Governo italiano istituì l'Osservatorio Torino-Lione, composto da rappresentanti della *"Presidenza del Consiglio, dei Dicasteri della Salute, dell'Ambiente e delle Politiche comunitarie e dagli esperti designati dagli enti territoriali interessati"*, per la *"precisa finalità di esaminare, valutare e rispondere alle preoccupazioni espresse dalle popolazioni della Valle di Susa"*. Successivamente tra il 2007 e il 2008, con l'Accordo di *Pra catinat*, la Tav originaria modifica il progetto, nonostante ciò i movimenti di opposizione restano e si ripresentano nel cantiere di Chiomonte nel 2011, dove inizia lo scavo del tunnel della Maddalena, prerogativa del

---

<sup>26</sup> LTF, Lyon Turin Ferroviarie, società costituita dalle Ferrovie francesi e italiane.

tunnel di base. Si arriva al 2015, anno in cui LTF viene sostituita da TELT<sup>27</sup>, incaricato della realizzazione e della gestione dell'opera.

A conclusione della fase di verifica iniziale sul progetto dell'opera, è stato poi istituito un nuovo accordo per la fase di realizzazione del tratto transfrontaliero, definendo la modalità degli appalti e la ripartizione dei costi. Così nel 2016, dopo diverse proposte di revisione e vari accordi si stabilì la realizzazione ed il perfezionamento dei contratti di appalto, e successivamente TELT dal 2017 partì a bandire le gare d'appalto.

L'ennesimo punto di rottura per quanto riguarda la situazione politica italiana, avvenne con l'insediamento del nuovo governo che nel suo "contratto" nel giugno 2018, precisa *"Con riguardo alla Linea ad Alta Velocità Torino-Lione, ci impegniamo a ridiscuterne integralmente il progetto nell'applicazione dell'accordo tra Italia e Francia"*<sup>28</sup>, aprendo una pausa di riflessione in attesa di un'analisi a supporto per prendere poi una decisione politica.

Da qui venne istituita la commissione tecnica di esperti per eseguire l'analisi costi benefici incaricata dal Governo, dall'ex ministro delle infrastrutture Toninelli. Il gruppo di lavoro, presieduto dall'economista dei trasporti Marco Ponti, ha consegnato l'analisi l'11 febbraio 2019, e discusso le risultanze, con un Van negativo di 7,8 miliardi<sup>29</sup>, alla Commissione Trasporti alla Camera dei Deputati<sup>30</sup>.

Nonostante il pesante risultato negativo dell'analisi, contestata su più versanti come si vedrà in seguito, non sembra siano stati presi coerenti provvedimenti a riguardo. La pausa imposta all'opera da parte del nuovo governo viene interrotta da TELT quando l'11 marzo decide *"all'unanimità di dare corso alle procedure di gara relative ai lavori in Francia per il tunnel di base, per un importo stimato di 2,3 miliardi di euro, tenendo conto delle indicazioni ricevute dai due Stati"*, inoltre *"conferma che gli avvisi di avvio delle gare contengono l'esplicitazione della facoltà di interrompere senza obblighi e oneri la procedura in ogni sua fase"*.

---

<sup>27</sup> TELT, Tunnel Euralpin Lyon Turin sas è un'azienda francese di proprietà al 50% dello Stato francese e al 50% delle Ferrovie dello Stato Italiane con lo scopo di progettare, realizzare e successivamente gestire la sezione transfrontaliera della futura linea ferroviaria Torino-Lione.

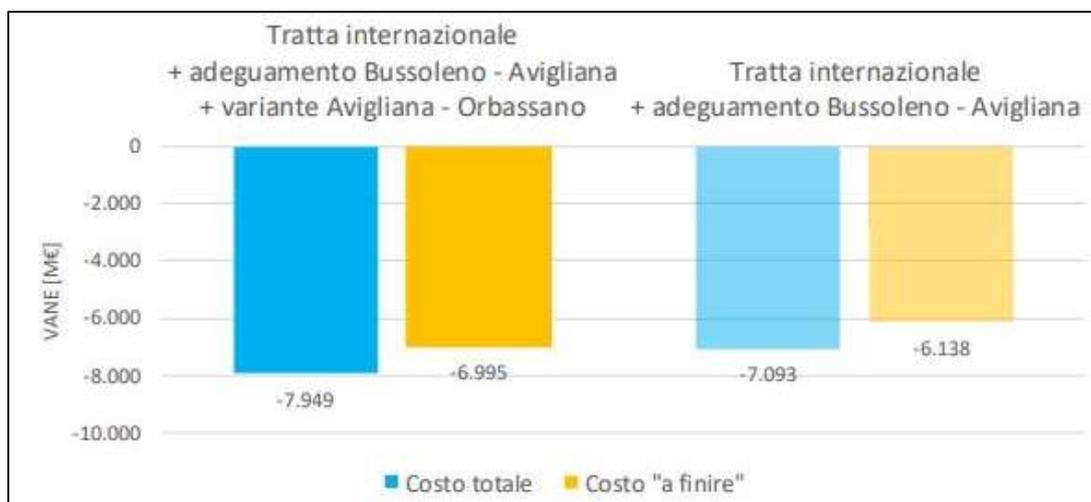
<sup>28</sup> *"Contratto per il Governo del Cambiamento"* (pag. 50).

<sup>29</sup> Acb nuovo collegamento ferroviario Torino – Lione. (mit.gov.it)

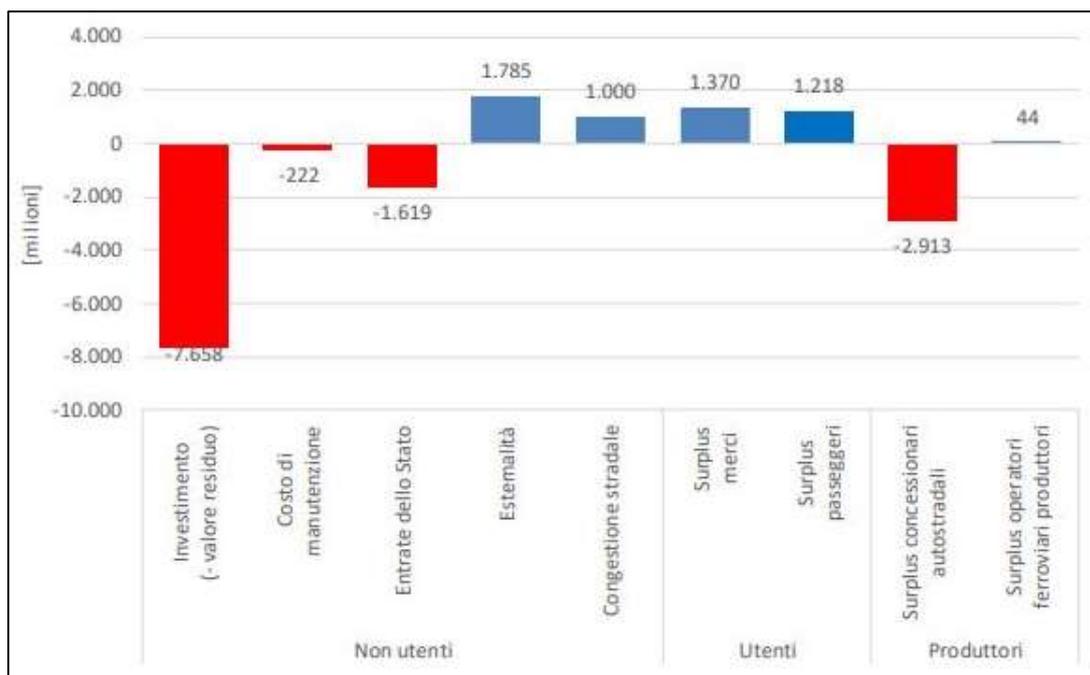
<sup>30</sup> Audizione su realizzazione Tav Torino-Lione. 13/02/2019 (camera.it)

Successivamente il 23 luglio il Presidente del Consiglio ha dichiarato che l'impatto finanziario si è modificato per la disponibilità di maggiori contributi dell'UE, inoltre sottolineando che dal nuovo confronto con la Francia potrebbero rivedersi i riparti delle spese, concludendo quanto segue: *"Alla luce di questi nuovi finanziamenti comunitari non realizzare il Tav costerebbe molto più che completarlo. [...] Questa è la posizione del Governo ferma restando la piena sovranità del Parlamento"*. Il Senato ha espresso un parere il successivo 7 agosto dove le mozioni approvate affermano la valenza strategica dell'opera.

Alcune questioni emergono dai fatti accaduti in questo ultimo periodo. Considerato che valutazioni come l'AcB, andrebbero fatte nella fase di pianificazione degli investimenti confrontando le varie opzioni e di conseguenza non quando si è già scelto cosa e come fare in relazione alla Tav 2019, considerando che questo tipo di analisi a medio lungo raggio presenta inevitabilmente delle variabili di incertezza tenendo conto di molti problemi, avendo il pregio però di fornire altrettante informazioni utili al dibattito democratico, e infine considerando il Van negativo presentato nella relazione finale del gruppo di lavoro nella figura 9, risultato dalla stima di costi e benefici attualizzati in figura 10, non si spiega come questo possa aver comunque influito in maniera piuttosto lieve sullo svolgimento dei fatti e delle decisioni prese nei periodi seguenti la stessa presentazione.



**Figura 9: Van dello scenario "realistico" con investimento totale e "a finire"**  
**Fonte: Analisi costi-benefici del nuovo collegamento ferroviario Torino – Lione (2019)**



**Figura 10: Ripartizione di costi “a finire” e benefici attualizzati dello scenario “realistico” (tratta internazionale e nazionale)**

**Fonte: Analisi costi-benefici del nuovo collegamento ferroviario Torino – Lione (2019)**

### 3.2 Una questione di fiducia: le principali critiche emerse

È possibile dare una risposta parziale alle rilevanze appena esposte, cercando di evidenziare le difficoltà emerse all’interno ed esterne al gruppo di lavoro, considerando le maggiori critiche avanzate da soggetti terzi, cercando di capire la fondatezza di alcune dichiarazioni da parte dell’ambiente coinvolto nel progetto da esperti, tecnici, politici, arrivando ad analizzare in che modo è stata recepita dalla collettività la comunicazione di questa valutazione economica, cercando di capire quanto sia stata efficace per le scelte di investimento in opere pubbliche nel nostro Paese.

#### 3.2.1 La composizione della commissione: il caso Coppola

Ancor prima che venisse pubblicata l’analisi costi benefici sulla Tav nel febbraio 2019, uno dei principali temi volti ad intaccare la fiducia posta nella commissione, riguarda la composizione stessa del gruppo di lavoro. Nominati con decreti ministeriali

conferiti il 15 ottobre 2018, i componenti, oltre a Ponti sono Paolo Beria<sup>31</sup>, Riccardo Parolin<sup>32</sup>, Francesco Ramella<sup>33</sup>, Alfredo Drufuca<sup>34</sup> e Pierluigi Coppola<sup>35</sup>. Fanno tutti parte della nuova struttura tecnica di missione strategica e sviluppo delle infrastrutture, tranne questo ultimo, unico già in carica nella vecchia struttura.

Come affrontato in precedenza nello scritto, si fa fede alla Legge del 31 dicembre 2009, n.196 che regola la composizione di valutatori sulle grandi opere dove *“garanzia di indipendenza e professionalità dei valutatori anche attraverso l'utilizzo di competenze interne agli organismi di valutazione esistenti, con il ricorso a competenze esterne solo qualora manchino adeguate professionalità e per valutazioni particolarmente complesse.”* Lo stesso Ministro dei Trasporti, all'epoca Dario Toninelli, rassicurò sull'indipendenza e imparzialità dei tecnici incaricati e di non dare *“mai mandato a una struttura, a un supertecnico, o a un superconsulente e di fare un'analisi scientifica sulla base di un indirizzo politico”*. L'intera struttura tecnica di missione del ministero, più ampia del gruppo di lavoro coordinato da Marco Ponti, comprendeva anche giuristi, per la valutazione di eventuali costi derivanti dal blocco dei lavori e dei bandi.

Il principale problema si riscontrò quando nel dibattito politico si mise in dubbio la vera imparzialità dei tecnici incaricati, pregiudizio nato dal passato degli stessi riguardanti possibili interessi e prese di posizione riguardanti la realizzazione di grandi opere, poi ufficialmente smentiti dallo stesso Ponti nella presentazione dell'analisi alla Camera dei Deputati. Questo presupposto, seppur non fondato, mina la credibilità e la fiducia nei riguardi di chi è stato chiamato a svolgere il proprio lavoro.

A questo si aggiunse la mancata firma di uno dei sei tecnici nella relazione finale, lo stesso Coppola, dichiarando *"All'interno della Struttura tecnica di missione che è composta da 14 esperti di alta consulenza, l'analisi costi-benefici relativa alla Tav Torino-Lione è stata affidata a 6 esperti: Ponti, Ramella, Beria, Parolin, Drufuca e Coppola. Ho partecipato ai lavori di questo gruppo di lavoro ma non alla redazione del*

---

<sup>31</sup> Professore associato di Economia dei trasporti al Politecnico di Milano.

<sup>32</sup> Fondatore e socio della “Trt Trasporti e Territorio”. Esperto senior in analisi economica ed economia dei trasporti, costing e regolazione dei trasporti.

<sup>33</sup> Professionista esperto di trasporti e contitolare dello Studio Alberto-Crotti-Ramella Ingegneri Associ, professore a contratto all'Università di Torino.

<sup>34</sup> Ingegnere esperto in pianificazione dei trasporti, fondatore e amministratore delegato di Polinomia, società di ingegneria dei trasporti e matematica applicata.

<sup>35</sup> Professore di ingegneria dei trasporti a Tor Vergata (Roma), unico esperto confermato della vecchia Struttura tecnica di missione del precedente ministro Graziano Delrio.

*documento finale, pubblicato sul sito del Ministero, poiché ero in disaccordo con la metodologia adottata a maggioranza. Ho manifestato le ragioni del mio disaccordo in diversi scambi e-mail con il gruppo di lavoro, e, in presenza, negli incontri organizzati presso la Struttura tecnica di missione, allargati alla segreteria tecnica del Ministro".<sup>36</sup> Di contro l'allora ministro Toninelli dichiarava "Coppola? Il bravissimo ingegner Coppola non faceva parte del gruppo di lavoro. Ha dato un suo contributo con un appunto di tre pagine. L'analisi costi-benefici ufficiale è una sola ed è quella di Ponti". Affermazioni di rilievo per chi fa parte di un'Istituzione che inevitabilmente alimentano il dissenso e intaccano la fiducia attribuita dall'ambiente.*

È una ovvietà il fatto che evitare questo tipo di contrasti gioverebbe alla buona riuscita del lavoro e alla credibilità stessa di chi è incaricato per compierlo, ma non sempre è facile contenere attacchi e difendere le proprie posizioni specialmente quando il pensiero politico invade il processo ed il risultato, in questo caso gioca un ruolo non indifferente la comunicazione della commissione, che deve garantire autonomia ed imparzialità, per evitare incomprensioni con l'ambiente esterno, almeno nel periodo di lavoro sull'analisi del progetto.

La commissione incaricata dal Governo per svolgere la valutazione dovrebbe essere quindi composta da tecnici sopra le parti, ed una possibile proposta per eliminare i pregiudizi di chi non crede all'indipendenza di essi, potrebbe essere una commissione composta da tecnici internazionali. Una simile soluzione è stata adottata per quanto riguarda il progetto del Mose a Venezia. Il collegio, istituito con Decreto del 01.02.96, prevedeva la costituzione di cinque esperti di livello internazionale in valutazione, accettando la richiesta formulata dal Comune di Venezia per essere il più neutrale possibile. Nonostante ciò la commissione incaricata stimò che i costi per la realizzazione delle paratie mobili per isolare la laguna, fossero di circa 3200 miliardi di lire nel 1989, arrivati a 5,6 milioni di euro adesso. Pari a 11 mila miliardi di lire, quasi quattro volte di più. (Cerruti, 2019).

Al netto di tutte le incertezze nel valutare una situazione che muta nel medio lungo periodo, questa soluzione apparentemente risolutiva del pregiudizio iniziale di imparzialità, seppur valida dal punto di vista comunicativo, potrebbe non essere poi la

---

<sup>36</sup> [larepubblica.it](http://larepubblica.it) (15/02/2019)

miglior garanzia di un ottimo risultato. Da qui ne deriva che è di fondamentale importanza l'imparzialità dei tecnici che svolgono l'analisi ma di vitale importanza è la loro alta qualifica nello svolgimento di un compito che presenta non limitate insidie.

### **3.2.2 Le accise e le differenti linee guida**

Raramente l'analisi costi benefici è stata così presente nella discussione pubblica più di quanto non lo sia stato per la Tav. Da qui sono nate molte critiche ed osservazioni su cosa dovrebbe o non dovrebbe considerare l'analisi. Come affrontato in precedenza, l'analisi ha fornito un risultato molto negativo, con un Van di circa -8 miliardi di euro. Fra le tante critiche emerse, più il collegamento al tunnel sarà utilizzato e meno sarà utile per la società, ed inoltre, se il tunnel fosse realizzato gratuitamente, comunque avrebbe un Van negativo. Queste ed altre dichiarazioni hanno generato scetticismo verso tutti i soggetti interessati alla valutazione, screditandone il metodo utilizzato.

Inoltre, viene accusato alla commissione di aver incluso la tassazione nell'analisi, commettendo un errore impattante sul risultato finale. La valutazione dei mancati introiti dello Stato e delle concessionarie di Autostrade. Nel documento pubblicato a firma di 18 Professori accademici in merito all'Acq, affermano: *“La questione controversa su cui si sta concentrando l'attenzione pubblica, perché di facile comprensione, riguarda la considerazione tra i costi del progetto dei mancati introiti per la diversione dei flussi dalla strada alla ferrovia....Una scelta di politica di trasporto che non spetta di certo ad un gruppo di consulenti del MIT e che qualora venisse accolta metterebbe in discussione l'intera politica nazionale ed europea dei trasporti.”*, dichiarazione che accusa l'imparzialità dei tecnici, giustificando la scelta con *“Se l'analisi è effettuata per la “collettività” tutti i trasferimenti interni si annullano perché non rappresentano consumi di risorse collettive e quindi accise, iva, tasse e minori ricavi autostradali non vanno considerati”*.

Per cercare di capire come questi devono essere considerati, vengono analizzate le relative regolamentazioni su linee guida in paesi differenti:

**Tabella 2: Linee guida in riferimento alla tassazione.**

Linee guida	Legislazione in riferimento alla tassazione	Incluse/escluse nell' Acb
New Zealand Guide to Social Cost Benefit Analysis Treasury of New Zeland (2005)	<i>"...i pagamenti di trasferimento di solito hanno effetti di incentivazione e gli impatti sul benessere di questi dovrebbero essere presi in considerazione...l'imposta indiretta sulla benzina non dovrebbe essere rimossa per garantire la coerenza tra le proposte..."</i>	Incluse
Norvegia Official Norwegian Reports CostBenefit Analysis (2012)	<i>"...è necessario confrontare la perdita di benessere derivante dal pagamento dell'utente con la perdita di benessere derivante dalla tassazione generale. Inoltre, dobbiamo tenere conto del costo della riscossione dei pedaggi"</i>	Incluse
Spagna Guide on economic evaluation of transport projects (2010)	<i>"...è importante considerare come punto di partenza almeno i seguenti gruppi: (...) i contribuenti, nei casi in cui il progetto produrrà variazioni delle imposte e dei sussidi che alterano il saldo fiscale. "</i>	Incluse
Francia Instruction cadre Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer (2004)	<i>"Analisi secondo i principali beneficiari (...) c) Stato e autorità pubbliche: le eccedenze da prendere in considerazione sono: In entrate: variazioni delle imposte e delle tasse... 5.2 Determinazione dei principali indicatori Effettueremo una valutazione aggiornata dei costi e dei benefici per la comunità, espressa al netto delle imposte, rispetto alla situazione di base."</i>	Incluse
UK Transport Appraisal Guidelines process Department of Transport	<i>"Di particolare importanza in questi calcoli è il trattamento coerente ed esplicito dei flussi di</i>	Incluse

(2018)	<i>imposte, in modo che possano essere identificati gli impatti sullo scacchiere e che possano essere contabilizzati i flussi di tariffe, pedaggi e oneri pagati dai viaggiatori e le entrate ricevute dagli operatori dei trasporti...Questi pagamenti e entrate compaiono nell'analisi costi / benefici come costi e benefici."</i>	
Regione Lombardia Linee guida Per la redazione di studi di fattibilità 2016 (DG Infrastrutture 2006)	<i>"Analogamente alle tariffe o ai pedaggi le accise sui carburanti appaiono come un costo/risparmio dell'utente nella stima del surplus del consumatore e dunque devono apparire come una entrata/perdita di un altro soggetto (nel caso specifico, lo Stato)."</i>	Incluse
Germania BCA evaluation components (FTIP 2003)	<i>"I costi devono essere presi in considerazione solo al livello in cui corrispondono a un consumo di lavoro, capitale e risorse naturali. Di conseguenza, le tasse (ad es. Imposta sul valore aggiunto) e i sussidi devono essere esclusi. "</i>	Escluse
Toolkit for the Economic Evaluation of World Bank Transport Projects (Institute for Transport Studies 2003)	<i>"Gli impatti fiscali si aggiungono agli impatti su utenti e fornitori di servizi di trasporto (pubblici e privati), per dare al valore attuale netto complessivo del progetto".</i>	Incluse

Nella quasi totalità delle linee guida analizzate, come si evince dalla Tabella 2, la tassazione è completamente inclusa nel calcolo dell'analisi costi benefici. Nonostante le linee guida differenzino fra loro su alcuni aspetti, si può affermare che la maggior parte di esse invita i tecnici ad includere il peso fiscale sull'analisi. Solamente le linee guida tedesche, fra quelle citate, affermano che la tassazione dovrebbe essere esclusa. Detto ciò, l'inclusione della tassazione non è imputabile come errore alla commissione dei tecnici, anche se di base non vi sono linee guida univoche. Il metodo utilizzato dal gruppo di

lavoro è stato criticato per questo motivo ma, dalle diverse linee guida alle divergenze anche all'interno dei singoli documenti, non si può imputare errore il calcolo effettuato in merito. La maggioranza dei documenti analizzati è concorde sul fatto di contabilizzare l'impatto del progetto sulla tassazione.

Essendo un'analisi dal punto di vista metodologico e analitico molto complessa, l'approccio con la quale viene affrontata può cambiarne il risultato. Le linee guida dei singoli paesi dovrebbero adeguarsi a quelle europee ma potrebbero essere poi criticate vista la differente tipologia di opera pubblica da analizzare, viste la specificità che ogni opera porta con sé, dal differente territorio a condizioni ambientali ed economiche differenti.

Nella relazione finale presentata da Ponti, viene affermato che *“Si è dunque proceduto come segue: a. Analisi delle principali problematiche nella documentazione ufficiale. b. Impostazione di una nuova Acb basata su una metodologia corretta e che utilizza il più possibile input provenienti dalle LG MIT, 2016 (es. valore del tempo) o dai documenti ufficiali (es. stime di costo, evoluzione della domanda). Parte degli input, in assenza di un modello di trasporto utilizzabile per avere stime coerenti, sono stati trattati con un approccio a scenari.”* Avere a disposizione linee guida univoche limiterebbe le critiche ma sorgerebbero probabilmente critiche e contestazioni per il problema inverso a quello che si cercava di risolvere inizialmente. Inoltre, vi sono forti limiti a monte della valutazione circa la mancanza o il divieto di accesso ad alcune informazioni in cui i tecnici si imbattono.

Altro aspetto a conferma di ciò è la concreta differenza fra l'analisi svolta nel 2011 rispetto a quella del 2019 in Tabella 3. I valori indicati sono in euro correnti alla data delle analisi ed esprimono il saldo costi benefici, cosiddetto Van. Nell'analisi del 2011 nell'arco di tempo che comprende la costruzione e la gestione dell'opera per 60 anni, si crea valore per la collettività per circa 11 miliardi, mentre l'analisi del 2019 evidenzia nel medesimo arco di tempo la distruzione di risorse pubbliche per circa 7,8 miliardi. Come si può evincere, diverse valutazioni e diversi approcci, di due analisi elaborate in due momenti storici diversi, portano differenti risultati, tenendo conto anche della modifica nel progetto riguardante il tracciato, nel corso degli anni. Differenti risultati, in contrasto totale.

Valori attualizzati - VAN intero progetto	ACB 2019 (*)	Scenario 1 ACB 2019 (*)	Scenario 2 ACB 2011
Investimento (**)	-7.658	-7.658	-16.794
Manutenzione	-222	-222	-4.275
Minori entrate Stato (accise su carburanti)	-6.128	-1.619	-6.988
Minori entrate autostrade (pedaggi) (***)	-7.483	-2.869	-9.549
Totale costi	-21.491	-12.368	-37.606
Surplus passeggeri e merci	5.123	2.785	37.827
Esternalità (ambiente, incid., congest.)	8.563	2.588	11.452
Totale benefici	13.686	5.373	49.279
Saldo benefici-costi	-7.805	-6.995	11.673

**Tabella 3: Acb a confronto. (\*) Scenario 1 costruito su dati ACB 2011, scenario 2 definito "realistico" da ACB 2019; (\*\*) Investimento residuo per ACB 2019 (solo tunnel base), investimento totale per ACB 2011 (linea alta velocità nella formulazione del 2011, parzialmente superata da stime successive); (\*\*\*) Al netto dei minori costi di usura per minori flussi mezzi pesanti. Fonte: scienzainrete.it**

Nella relazione finale del 2019 viene affermato che *“Nella prima fase di lavoro sono state acquisite e analizzate due valutazioni costi benefici ufficiali del progetto: la prima risale all’anno 2000 (CIG1) e la seconda al 2011 (Osservatorio per l’asse ferroviario Torino – Lione)... Dall’esame dei documenti sono emersi numerosi elementi, in parte già segnalati al momento della pubblicazione, che portano a ritenere il risultato delle già menzionate analisi non corretto o meritevole di revisione anche perché le valutazioni più datate si riferiscono a progetti diversi da quello risultante dalle revisioni formulate successivamente alla redazione delle valutazioni disponibili.”*

Se da una parte l’analisi costi-benefici è sempre più presente nelle valutazioni dei progetti d’investimento pubblico, dall’altro la sua diffusione è ostacolata da lacune normative e da differenti regolamentazioni non esplicite in modo univoco, chiaro e rigoroso. Con queste mancanze di informazioni e con una non perfetta e lineare guida per implementare un Acb definibile “corretta”, il rischio che metodi errati vengano utilizzati in futuro è tutto tranne che improbabile, e altre critiche e riflessioni verranno ugualmente esplicitate.

### **3.3 Una questione di comunicazione**

In questa sezione vengo poste in rilievo alcune problematiche dal punto di vista comunicativo in merito all'audizione in Parlamento, dove due componenti della commissione incaricati per svolgere l'analisi costi benefici, sono stati chiamati a presentare il lavoro riscontrando non poche difficoltà.

Si cercherà di capire se l'intervento del Professor Ponti è stato efficace oppure se vi sono state difficoltà nel far chiarezza sulle complessità dell'analisi svolta per una grande opera altrettanto complessa, tenendo presente il target e gli obiettivi che il gruppo di lavoro si era prefissato.

#### **3.3.1 L'audizione alla Camera**

Il 12 febbraio 2019, dopo oltre 6 mesi di attività, il gruppo di lavoro incaricato di svolgere l'analisi costi benefici sulla tratta ferroviaria Torino-Lione, ha pubblicato la relazione finale con firma di cinque su sei tecnici in commissione come discusso in precedenza, ed il giorno seguente in Commissione Trasporti, il Professor Ponti e l'ingegnere Ramella hanno riferito sui risultati, confrontandosi con i vari rappresentanti dei partiti politici, rispettivamente soddisfatti o in disaccordo con l'esito.

Non vi è uno stile definito, come analizzato in precedenza, per poter comunicare efficacemente un documento economico complesso verso chi tecnico non è, ma è necessario considerare il target al quale va esposta la relazione e l'obiettivo che ci si pone, il messaggio da far recapitare a chi ascolta.

Le argomentazioni introduttive, seppur veritiere, hanno messo Ponti in difficoltà rispetto a chi aveva di fronte. Le sue dichiarazioni per la metodologia utilizzata sono fuorvianti rispetto all'obiettivo di esporre in modo chiaro e trasparente a scampo di equivoci e pregiudizi il lavoro svolto: *“è uno strumento perfetto? No, tutt'altro, potrei parlarvi un'ora sulle imperfezioni dell'analisi costi-benefici”*, e continua con *“l'analisi costi-benefici è manipolabile? Sì, certo che lo è ... però molto meno di altre”*.

Queste affermazioni, rispetto al contesto in cui è svolta la presentazione, danneggiano inevitabilmente il lavoro svolto dai tecnici. È corretto di per sé esprimere che ci possano essere delle imperfezioni dovute all'incertezza di un documento che stima valori in proiezione al lungo periodo, ma è poco consono sottolinearlo in quel modo, dicendo che vi sono talmente tante imperfezioni che se ne potrebbe parlare per ore. Continuando il discorso, usando il termine "manipolabile" in riferimento all'analisi, in un contesto politicizzato, dove buona parte dei presenti era a favore della realizzazione dell'opera a prescindere dal risultato, pregiudica e mette in discussione il risultato stesso oltre alla professionalità dei tecnici chiamati a produrre l'analisi. Una qualsiasi affermazione successiva a queste crea una disfunzione comunicativa generando sfiducia e scarsa considerazione per chi sta esponendo. Sicuramente non è stato il modo migliore e più funzionale per l'incipit di un discorso chiarificatore sul lavoro fatto e sulla metodologia adottata, alimentando le critiche già ben consolidate a priori.

Queste disfunzioni mettono Ponti in una posizione sfavorevole andando a pregiudicare la restante seduta di confronto. Il professore non è certo un esperto di comunicazione ma la scelta della terminologia utilizzata sembra non sia stata considerata, pretesto che condiziona il restante del dibattito, dove tratta in modo consono le sue argomentazioni.

A differenza sua, l'ingegnere Ramella introduce il lavoro in maniera precisa e autorevole pesando le parole in base al contesto. Il linguaggio utilizzato è adatto a chiarificare i complessi studi svolti anche se in alcune parti dell'esposizione mancavano dati a supporto.

Un errore che entrambi hanno commesso è stato il provare a rispondere alle domande poste mentre era in atto il discorso, interrompendone il filo conduttore, cosa alla quale entrambi non dovevano prestarsi, visto che la finestra del dibattito era in un altro momento, e di conseguenza più volte ripresi dal presidente in aula.

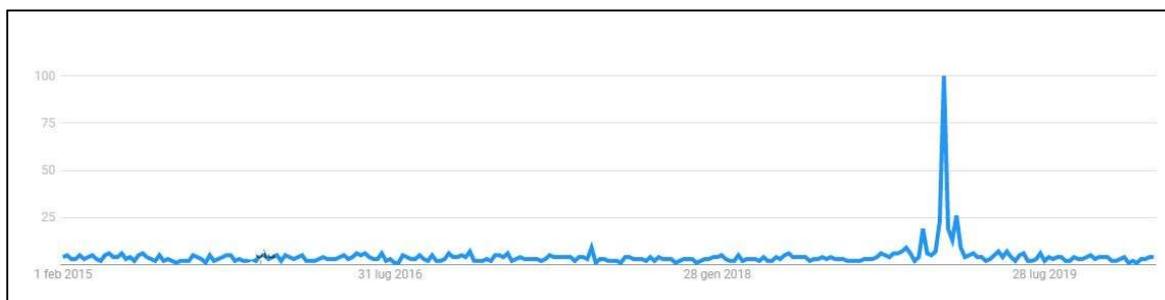
Il linguaggio utilizzato e l'approccio avuto nella presentazione fanno perdere in parte autorevolezza verso i soggetti chiamati ad esporre e verso il lavoro svolto, screditando il discorso, che avrebbe potuto avere un finale diverso usando una pesata terminologia. Questo ne condiziona l'apprendimento soprattutto in questa situazione dove il consenso o il dissenso posto a priori, condizionano l'obiettivo della presentazione stessa:

esporre i dati in modo trasparente per poter essere di supporto a decisioni politiche, evitando come afferma lo stesso Ponti “l’arbitrio del principe”, che fa la propria scelta senza dati a supporto.

Non sempre tutto quello che è veritiero lo si può affermare, in certi ambiti deve essere prestata attenzione, senza calcolare le conseguenze non vi è la certezza che sia profittevole, la differenza la fa sempre il come si affronta un discorso ed il tipo di approccio da tenere, affinché queste verità non diventino scomode.

Concludendo, il modo in cui è stata affrontata la seduta di confronto, porta a una perdita di fiducia consistente in maggior dissenso e critiche a prescindere dal fatto che il lavoro sia stato svolto in maniera incontestabile. Il malinteso, l’incomprensione e la difficoltà nel rimediare a questi problemi comunicativi, portano al fallimento della comunicazione stessa, compromettendo l’apprendimento da parte della collettività, ottenendo una grave perdita in termini di fiducia.

A rimarcare quanto importante sia la comunicazione, come strumento per far conoscere alla collettività i metodi con i quali i decisori politici vengono invitati a tenere in considerazione per prendere decisioni su opere pubbliche, viene presentato l’interesse di ricerca dello strumento protagonista della trattazione, l’analisi costi benefici. La figura 11 mostra negli ultimi 3 anni un improvviso picco di ricerca di informazione su cosa sia una Acb, proprio nella settimana che va dal 10 al 15 febbraio, periodo in cui giornali, televisioni e web in tutta Italia documentavano l’argomento principale del dibattito politico del momento: la Tav e il metodo utilizzato per capire se andasse o meno completata.



**Figura 11: Ricerca “analisi costi-benefici” trend Fonte: Google trends**

*“L’Acb dovrebbe essere uno strumento di trasparenza per decidere: invece il governo ha dato la sensazione di usare i membri del “clan Ponti” come scudi umani per deresponsabilizzarsi, e i critici hanno reagito sparando sulla commissione anziché sulla decisione.”* (Stagnaro 2019) Rispettabili queste dichiarazioni ma anche la comunicazione nel modo giusto al momento giusto può fare la differenza, riportando ai dati le accuse infondate sulla commissione. Un primo passo importante però è stato fatto e va nella direzione di continuare a valutare ex ante prima di investire fondi pubblici in grandi opere. L’occasione irrinunciabile di presentare il lavoro in maniera corretta, esaustiva, trasparente ed autoritaria, sempre se questi erano gli obiettivi, ha riservato insidie al gruppo di lavoro. Le critiche attuate da soggetti esterni, fra cui gli oppositori, ed i passi falsi di chi ha presentato il lavoro, hanno ammortizzato l’impatto elevato che poteva avere un’analisi di questo tipo su una grande opera, negativa di 7.8 miliardi di euro. Ciò poteva determinare una differente strategia politica nel corso di questi anni ed un differente approccio nel processo decisionale. Quando si è al centro dell’attenzione, non si deve perdere l’occasione di cambiare le cose.

### **3.3.2 La presenza dei tecnici sui social. Un problema?**

Nonostante soltanto il 5,8% degli utenti acceda a Twitter a fini informativi (Agcom 2018) la piattaforma *“rimane ancora un riferimento saldo per politici, giornalisti e influencer di vario genere, con cui i cittadini possono entrare in contatto per rimanere aggiornati sulle loro attività”*. Twitter, nonostante un andamento calante dei propri utenti, rimane una piattaforma molto frequentata da una nicchia interessata ai temi politici e di attualità, un luogo di elezione e di dialogo reciproco tra i cosiddetti influencer della rete.

Non mancano in questo i profili personali dei tecnici che hanno svolto l’analisi, profili nei quali interagiscono con discrezione verso tutti gli utenti che, interessati li seguono. La responsabilità di qualsiasi dichiarazione è in capo a chi la effettua e, nel momento in cui si rappresenta un Istituzione, le modalità di comunicazione devono rispettare alcune prerogative.

Un utilizzo inappropriato di questi strumenti online, per chi vuole e deve essere chiamato a svolgere un lavoro per un’istituzione pubblica facendolo come soggetto sopra le parti, potrebbe avere ricadute sul risultato del lavoro. È consigliabile in questo caso, per

tutto l'arco del periodo in cui avviene la prestazione, non utilizzare queste piattaforme per rispondere a critiche, insinuazioni, accuse, provocazioni. La sede opportuna dove esplicitare ed argomentare il lavoro è programmata, e va sfruttata nel momento opportuno. La presenza online in profili personali può creare problemi dal punto di vista comunicativo.

Una soluzione a questo potenziale problema si riflette nell'aver un unico canale comunicativo istituito nel gruppo di lavoro, per evitare disinformazione, distorsioni cognitive e perdita di fiducia verso la collettività.

## **4 Come una errata o mancante comunicazione condiziona il Dibattito Pubblico**

In questa ultima parte verranno analizzati gli interessi e il grado di informazione e coinvolgimento dell'opinione pubblica verso la grande opera in questione: Tav.

Si cercherà di comprendere se la collettività è influenzata dal dibattito politico sull'opera, analizzando il peso dato all'analisi costi benefici nel processo decisionale. Si vedrà come e se la collettività è riuscita ad incidere nelle scelte dell'amministrazione e quale reazione c'è stata nel periodo antecedente e seguente l'esposizione alla camera.

### **4.1 Il livello di informazione del pubblico sul progetto**

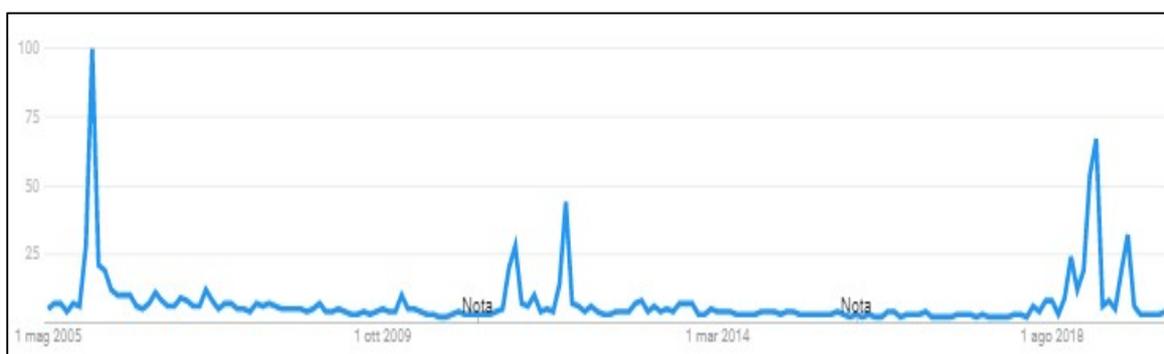
Nella complessa società odierna, entrano in gioco diversi fattori non prevedibili che precedentemente non risultavano determinanti, come l'atteggiamento sui social e l'influenza sulle folle, che condizionano notevolmente l'opinione pubblica e la sua percezione di aspetti di difficile comprensione. La mancanza di un coinvolgimento reale dell'opinione pubblica e dei soggetti direttamente coinvolti nella realizzazione di una grande opera come la linea ad alta velocità in questione, hanno portato alla nascita ed al consolidamento di movimenti di protesta come quella creatasi in Val di Susa.

Di seguito vengono analizzati alcuni dati circa il livello di informazione, ideali, sondaggi e analisi su piattaforma online (Twitter), riguardanti l'argomento "Tratta ferroviaria ad alta velocità Torino-Lione" ed alcuni dei protagonisti intervenuti nel dibattito pubblico.

Una precisazione va fatta, in quanto i dati seguenti nell'elaborato rappresentano "l'interesse di ricerca" rispetto al punto più alto del grafico in relazione all'argomento ricercato, al periodo di tempo indicato, riferendosi all'Italia. Nell'asse delle ordinate, il valore 100 indica la maggiore frequenza di ricerca del termine in rete, 50 indica la metà delle ricerche. Un punteggio pari a 0, invece, indica che non sono mai stati rilevati dati sufficienti per l'argomento ricercato. L'asse delle ascisse indica il tempo. Alcuni dei grafici riportati hanno rilevazioni di oltre 15 anni fa dove l'utilizzo dello strumento di

ricerca era molto meno utilizzato, inoltre negli anni sono state apportate modifiche per migliorarne prestazioni.

Negli ultimi 15 anni l'interesse di ricerca per la Tav è stato altalenante con dei notevoli picchi di attenzione verso l'argomento in differenti momenti chiave della situazione politico sociale nel Paese. Nel Grafico 1 viene analizzato questo valore che



**Grafico 1: Interesse di ricerca "Progetto di ferrovia Torino-Lione" Fonte: Google trends 2020**

presenta differenti considerazioni in merito.

Analizzando cosa avvenne nel periodo dei picchi di ricerca si cerca di capire la causa di tale interesse nella rete:

- 1° picco, dicembre 2005, mobilitazione NoTav in Val di Susa.
- 2° picco, luglio 2011, continuano le proteste NoTav *“Decine di feriti tra le forze dell'ordine e i manifestanti. Solo dopo ore di guerriglia torna la calma intorno alla centrale di Chiomonte, teatro degli scontri. Il leader dei NoTav, Alberto Perino, dichiara: ‘L'assedio al cantiere è riuscito, abbiamo vinto’. Bersani: ‘Inaccettabile aggressione a polizia’”*<sup>37</sup>.
- 3° picco nel marzo 2012 quando si sviluppò il corteo No Tav nelle strade di Roma.
- il 4° infine nel Febbraio 2019, dopo quasi sette anni di silenzio sull'opera, il picco coincidente con la pubblicazione dell'analisi costi benefici relativa, in un mese dove

---

<sup>37</sup> *Il Fatto Quotidiano (2011)*

qualsiasi emittente discuteva sulle analisi e sulle critiche poste al lavoro svolto dalla commissione incaricata, e sulle diverse opinioni politiche nel Paese.

L'interesse per regione negli ultimi 15 anni riguardo la Tav, in Figura 12, ha coinvolto soprattutto i cittadini residenti nel nord Italia. In particolare, è il Piemonte a guidare questa classifica, considerazione quasi scontata visto il collocamento dei cantieri e del territorio interessato. Da qui una riflessione sulla creazione di quei movimenti di protesta creatisi nel territorio, che con il protrarsi del tempo hanno influenzato l'opinione pubblica di tutto il Paese.



**Figura 12: Interesse di ricerca Tav per regione (Fonte: Google trends)**

#### **4.1.1 Il coinvolgimento dei cittadini e l'effetto "NoTav"**

La reazione a prese di posizione dell'amministrazione pubblica, senza che questa coinvolga la collettività ed i soggetti interessati, dà origine a movimenti di protesta da parte dei soggetti esclusi. La conseguenza riguardante la Tav, fa nascere in Val di Susa nei primi anni novanta, un movimento di protesta contro la realizzazione della linea ferroviaria, espanso poi a livello mediatico nel 2005 in tutto il Paese, quando per creare dei cantieri di lavoro, si dovette procedere all'esproprio dei terreni; si rese necessaria la mobilitazione delle forze dell'ordine a causa dell'opposizione di membri del movimento NoTav. Una ventina di manifestanti furono feriti. L'8 dicembre 2005 in un'altra manifestazione di protesta, formata da 30.000 persone<sup>38</sup>, vennero rimosse le recinzioni del cantiere bloccando i lavori. Dopo questi scontri, vista la situazione critica, il Governo realizzò nel 2006 un "simil Dibattito Pubblico": l'Osservatorio.

<sup>38</sup> Rai News, (8 dicembre 2005)

Questa mancanza di coinvolgimento e di comunicazione verso la collettività rese complicati i rapporti fra Governo, sindaci e cittadini, cercando di alleggerire la situazione creatasi. L'Osservatorio da dicembre 2006 a dicembre 2017 ha gestito *“l'intero percorso di definizione, condivisione e realizzazione degli interventi di adeguamento dell'Asse Ferroviario Torino-Lione. Luogo di confronto dove si discute intensamente, confrontando liberamente opinioni ed idee, approfondendo, studiando e ricercando sempre la condivisione.”*

L'Osservatorio ha prodotto documentazione ed analisi, rappresentando *“un'esperienza di confronto unica e straordinaria nel panorama italiano che ha visto l'impegno comune ed il confronto continuo dei diversi Enti ed Istituzioni interessati prima alle diverse ipotesi di tracciato della linea ferroviaria, poi alla definizione dei progetti ed alla loro compiuta realizzazione”*.

Nell'Osservatorio, fino al 2011 sono avvenuti diversi incontri tra i sindaci, tecnici e proponenti, ma sono stati esclusi dalla partecipazione la maggior parte dei sindaci NoTav<sup>39</sup>, per questo il movimento e le popolazioni della Val di Susa hanno contestato l'utilità dell'Osservatorio per non aver coinvolto correttamente le popolazioni e non avendo preso in considerazione l'opzione di non realizzare l'opera. Così nel maggio 2011 vi fu un'ulteriore manifestazione a Chiomonte, dove si dovevano realizzare importanti sondaggi del terreno, dove vennero bloccati nuovamente i lavori. Fu necessario anche in questo caso l'intervento delle forze dell'ordine, scontratesi nuovamente con i manifestanti.

*“...si tratta di un movimento costituito, da una comunità di luogo a tutti gli effetti: si tratta di un gruppo strutturato composto da persone che si conoscono tra di loro e che condividono gli stessi luoghi e gli stessi obiettivi.... una comunità che si difende, e difendendosi parla per tutti e rappresenta interessi generali. Non si tratta dunque di un gruppo chiuso nel proprio giardino...] si tratta di un movimento sostanzialmente differente dagli altri e nuovo.”<sup>40</sup>*

---

<sup>39</sup> Il Fatto Quotidiano (3 maggio 2011)

<sup>40</sup> R. Fontana, E. Sacco, Conflitto, Partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale. Il caso delle grandi opere in Italia, Francia e Belgio, Franco Angeli, (2011,)

#### 4.1.2 La fiducia riposta dalla collettività nella sfera Politica ed Istituzionale

Questo tipo di movimento riflette la situazione ed il rapporto che vi è fra Istituzioni e collettività, dove la mancata comunicazione che dovrebbe garantire trasparenza ed informazione crea disagi e vere e proprie sommosse popolari. I movimenti NoTav e le conseguenze che ne sono derivate, riflesse anche dalla mancata fiducia nelle autorità, sarebbero un effetto causato dal mancato dialogo fra istituzioni e cittadini.<sup>41</sup>

Un riscontro di quanto questi effetti incidano nel rapporto fra politici e collettività è reso noto dalla Tabella 3, dove negli ultimi 10 la fiducia riposta dai cittadini verso la sfera Istituzionale e politica è esigua e in notevole calo, a rimarcare quanto l'opinione pubblica non si senta rappresentata adeguatamente.

**Tabella 3 Fiducia nelle Istituzioni**

**Fonte: Sondaggio Demos per La Repubblica (dicembre 2019)**

*Quanta fiducia prova nei confronti delle seguenti organizzazioni, associazioni, gruppi sociali, istituzioni? (valori % di quanti hanno affermato di avere "molta o moltissima" fiducia, al netto delle non risposte – Confronto con il 2018 e il 2009)*

	2019	2018	2017	2009	Differenza 2019-2018	Differenza 2019-2009
Le Forze dell'Ordine	73	72	70	71	+1	+2
Il Papa*	66	72	77	54	-6	+12
Il Presidente della Repubblica**	55	56	46	70	-1	-16
La Scuola	54	54	53	58	--	-3
La Chiesa	38	38	42	53	--	-15
Il Comune	38	38	33	44	-1	-6
La Magistratura	36	42	37	41	-6	-5
L'Unione Europea	34	33	30	49	+1	-15
La Regione	30	30	29	35	--	-4
Le Associazioni degli Imprenditori	24	29	24	26	-5	-2
I sindacati: Cgil Cisl Uil***	23	23	22	24	--	-1
Lo Stato	22	29	19	33	-7	-11
Le Banche	19	21	15	19	-2	--
Il Parlamento	15	19	11	18	-4	-4
I Partiti	9	8	5	9	+1	--

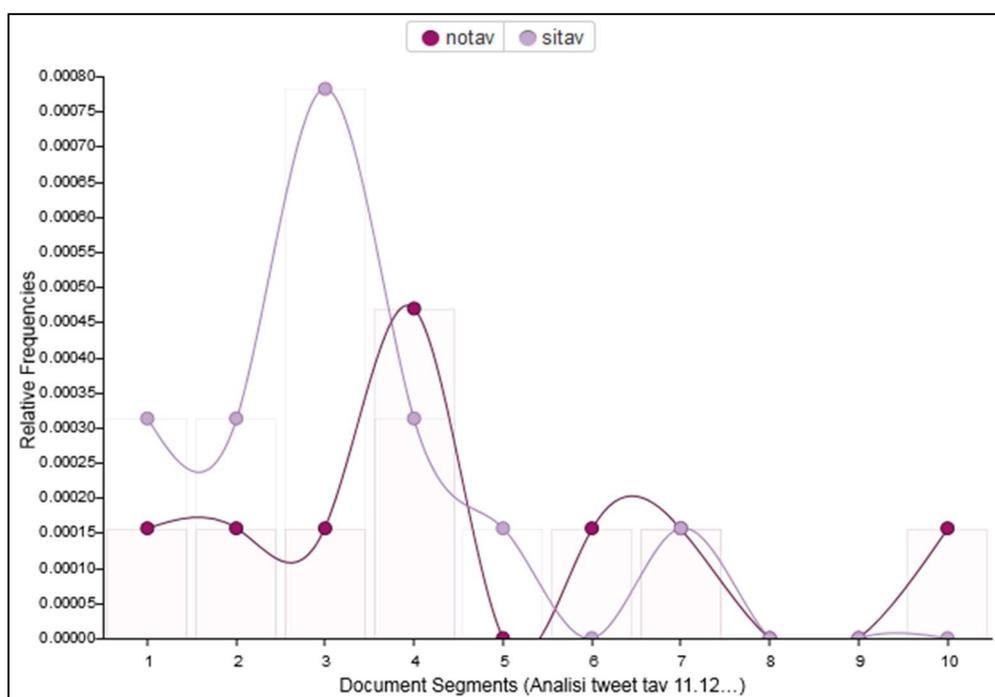
\* 2019, 2018 e 2017: Jorge Mario Bergoglio; 2009: Joseph Aloisius Ratzinger  
 \*\* 2019, 2018 e 2017: Sergio Mattarella; 2009: Giorgio Napolitano  
 \*\*\* Nel 2017 e 2009 il dato è stato rilevato separatamente per Cgil e Cisl-Uil. Il dato proposto è la media tra i due risultati

<sup>41</sup> M. Miccio, *Ascoltare il silenzio. Manuale di sociologia della comunicazione*, FrancoAngeli, (2012)

### 4.1.3 Sentiment analysis su reazioni all’Acb relativa alla Tav

Il coinvolgimento della collettività, come affrontato in precedenza, restituisce spunti su come dover affrontare un processo decisionale cercando di limitare contrasti e situazioni scomode. La reazione di tutti i soggetti interessati deve essere prevista e gestita quando si devono rendere decisioni.

Di seguito viene analizzata la reazione di figure politiche, tecnici, esperti, cittadini, su un social come Twitter, correlando oltre 500 *tweet* nei giorni antecedenti e successivi la pubblicazione dell’analisi costi benefici e la sua esposizione alla Camera. Per far ciò viene utilizzato uno strumento di *sentiment analysis* (Voyant tools), che ci restituisce considerazioni in merito a quanto un social influisca nel dibattito pubblico. I termini più ricorrenti nell’analisi sono stati in ordine di presenza: “benefici”, “costi”, “governo”, “Tav”, “Toninelli”. È scontata ed evidente la risonanza del fattore politico in questo tipo di argomento, sia per il fatto che è il governo stesso che ha incaricato i tecnici per fare l’analisi, sia perché la concomitante campagna elettorale ed il periodo post elezioni, hanno discusso l’argomento, ponendolo al centro del dibattito alimentato gli elettori.

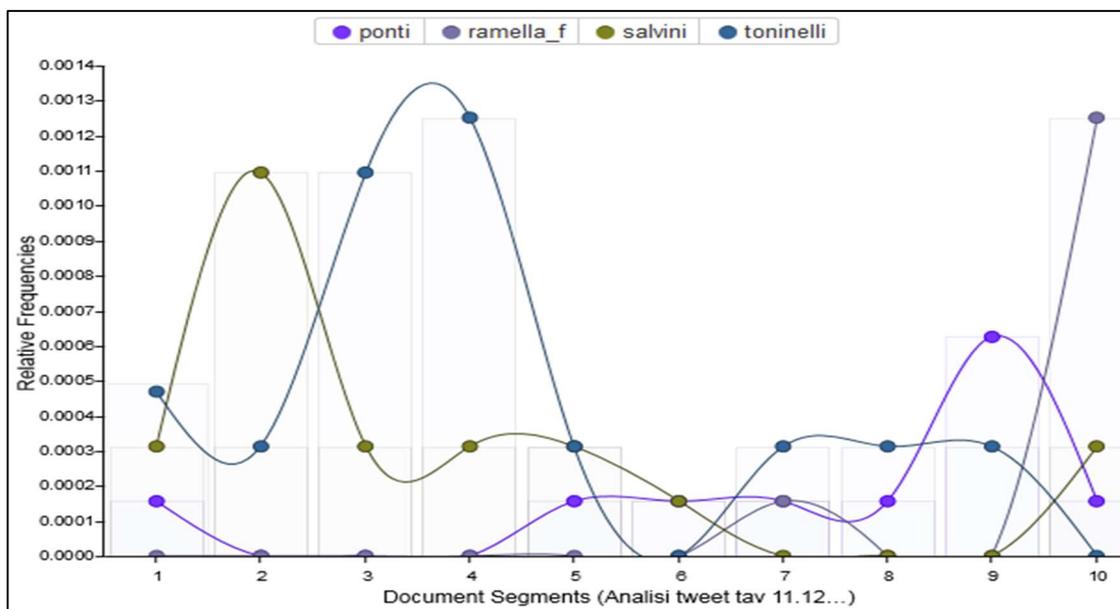


**Grafico 2 Analisi tweet sitav /notav (Voyant Tools)**  
Elaborazione personale.

Nel Grafico 2 viene illustrato come, dal giorno della presentazione dei risultati alla Commissione Trasporti alla Camera (periodo 5 nell'asse delle ascisse), i termini 'siTav' e 'noTav' non vengono quasi più utilizzati. Una possibile risposta potrebbe essere l'effetto dell'evento comunicativo che sposta l'attenzione non più sul risultato dell'analisi, correlato alla realizzazione dell'opera, quanto sul metodo utilizzato e sulle difficoltà comunicative, riscontrate nell'esposizione, condizionando il pensiero degli utenti.

Successivamente sono stati presi in considerazione le figure pubbliche del dibattito e dell'evento comunicativo riguardo l'analisi costi benefici e la Tav. Dalla situazione politico-tecnica, i quattro soggetti più rilevanti sono in ordine di presenza: Toninelli (Ministro dei trasporti all'epoca), Salvini (Ministro dell'Interno all'epoca), Ponti (Professore a capo della commissione incaricata di svolgere l'Acb) e Ramella (Ingegnere facente parte della commissione di lavoro).

Il Grafico 3 mostra come, dalla presentazione del 13 febbraio, dal punto 5, si inverte la tendenza, i tecnici che hanno esposto il lavoro hanno preso il posto dei politici nel dibattito online e sono presenti nei tweet in maggior misura. La risonanza dei due politici prima della relazione era nettamente superiore.



**Grafico 3 : I protagonisti della discussione sui social (Voyant Tools)**  
**Elaborazione personale.**

Nello specifico dell'analisi, viene ora considerata la correlazione in coppia fra i termini maggiormente ricorrenti, cercando di comprendere quali sono i più rilevanti e notando a quale altro termine sono più spesso associati, valutandone il grado di correlazione fra loro. Più la correlazione tende a 1 e più i due termini in questione vengono inseriti insieme in un feedback analizzato, che sia un commento o post pubblicato o condiviso nel periodo in questione.

Le maggiori correlazioni nei tweet sono le seguenti:

**Tabella 4: Correlazione termini ricorrenti Tav (Voyant tools)  
Elaborazione personale.**

Termine 1	Termine 2	Correlazione di frequenza
Acb	Polemiche	0.937
Danno	Futuro	0.930
Necessaria	Analisi	0.925
Politici	Trasparenza	0.922
Accise	Trasparenza	0.907

È da notare come, nell'arco di tempo considerato, venga associato all'analisi costi benefici un termine negativo, "polemiche". L'opinione pubblica e la carta stampata nei giorni antecedenti il 13 febbraio, sottolineavano come il lavoro svolto fosse stato indirizzato dal contesto politico, che ne ha incaricato l'opera. Non a caso quindi vi è una forte correlazione con polemiche vista la mancata fiducia nei confronti dell'operato a causa di possibili pregiudizi. Il termine "trasparenza" non a caso va a confermare la necessita di elementi chiarificatori sia da parte dei tecnici, sia da parte dei politici. Da rilevare anche l'unico elemento tecnico riguardante le accise citato anch'esso al termine "trasparenza", argomento già affrontato in precedenza.

## 4.2 Sondaggi nel tempo

Oltre ad una analisi interattiva online, vengono di seguito proposti gli studi di indagine sempre attinenti alla Tav. Si denota una certa difficoltà nel reperire dati riguardo ai sondaggi effettuati nel trentennio di dibattito sull'opera in analisi. Risalendo verso

l'ultimo periodo, dove l'argomento è rientrato al centro dell'attenzione, si è notato un forte rafforzamento e consolidamento delle preferenze del campione sottoposto al quesito di continuare e portare a termine la Tav o viceversa fermare i lavori per non disperdere investimenti.

Più in particolare, tenendo in considerazione che il campionamento rileva una minima parte della popolazione e che i dati rispettano in media il consenso o dissenso verso l'opera in base anche allo schieramento politico o alle ideologie formatesi in precedenza, analizziamo i dati disponibili.

SWG<sup>42</sup> ha realizzato un sondaggio sulle grandi opere nel luglio 2018, su 1000 soggetti maggiorenni in Italia, ha rilevato che l'Alta velocità Torino-Lione è ritenuta indispensabile dal 49% degli intervistati e solo per il 30% andrebbe fermata, il 21% non è abbastanza informato per dare una risposta. Come affrontato in precedenza, il nuovo governo affermatosi in quel periodo stava predisponendo il gruppo di lavoro per elaborare l'analisi costi benefici, pubblicata poi nel febbraio 2019. Nell'arco di questo periodo, l'opinione pubblica italiana sembra aver cambiato idea, infatti come si evince dalla Tabella 5, la preferenza delle varie indagini fatte nei primi tre mesi del 2019, mostrano come il consolidamento dell'idea di portare a termine l'opera prevalga su chi si oppone al suo arresto. Da poco meno della metà dei consensi nell'estate del 2018 ad un incremento di quasi più dei due terzi ad inizio 2019.

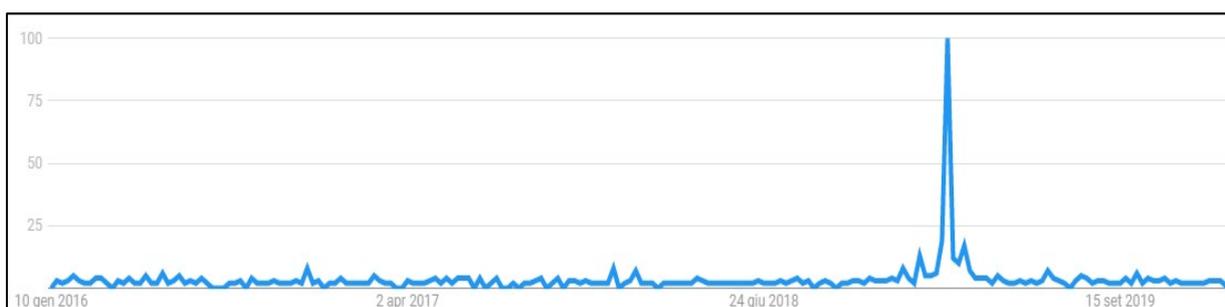
**Tabella 5: Sondaggi sul completamento della Tav (fonte: elaborazione di dati ufficiali da istituti di ricerca sottoindicati)**

Data	Pre pubblicazione ACB			Post pubblicazione ACB	
	17/01/2019	04/02/2019	12/02/2019	01/03/2019	04/03/2019
Campione di persone		600	500	1500	600
Ente realizzatore	Istituto Piepoli	Ipsos	Istituto Piepoli	Winpoll	Ipsos
Favorevoli al completamento	70%	59%	65%	68%	64%
Contrari al completamento	22%	23%	27%	17%	20%
Non sa rispondere	8%	18%	8%	15%	16%

<sup>42</sup> Società che progetta e realizza ricerche di mercato, di opinione, istituzionali, osservatori, analizzando e integrando i trend e le dinamiche del mercato, della politica e della società. (SWG.it)

Dalla Tabella 5 viene evidenziata la separazione del periodo temporale prima e dopo la pubblicazione dell'analisi costi benefici e conseguente presentazione dei risultati in audizione in Commissione dei Trasporti alla Camera. Il risultato fortemente negativo dell'Acb non sembra aver influenzato il pensiero ed i ragionamenti con i quali si arriva a pronunciare un parere favorevole o contrario all'opera. Sicuramente pregiudizi e posizioni politiche hanno influenzato il pensiero comune, va però notato come il responso così tanto negativo, di 7.8 mld, non abbia altrettanto influito sull'opinione pubblica.

Visto l'interesse di ricerca mostrato in precedenza e riportato nel Grafico 5, si presuppone vi sia stato un concreto interesse verso l'analisi costi benefici, al centro dell'attenzione nel dibattito pubblico, confrontandolo con i risultati degli studi effettuati, sembra che non vi sia forte correlazione fra le due cose. Non è facile capire se la motivazione derivi da un possibile mancato apporto di fiducia verso chi ha realizzato l'Acb causa di una non efficace comunicazione dell'esito, o se vi sia un pregiudizio a priori verso l'argomento.



**Grafico 4: Analisi interesse di ricerca "Acb" (Fonte: Google trends)**

Razionalmente, un individuo informato correttamente di una valutazione superpartes da parte di tecnici che restituisce un risultato così netto, dovrebbe convincersi e riconsiderare la propria posizione, prendendo atto dei risultati. Probabilmente, visto che i dati ci propongono altro, una possibile spiegazione viene data dalla mancanza di fiducia dell'opinione pubblica verso chi ha incaricato i tecnici, circa l'operato e la trasparenza del Governo stesso. Questo implica un'altra riflessione: l'intervento del Professor Ponti, senza le difficoltà rilevate in precedenza dal punto di vista comunicativo, avrebbe potuto cambiare in parte l'opinione pubblica e gli oppositori politici, dando peso all'importanza del documento all'interno di un processo decisionale?

### 4.3 L'opinione pubblica e l'analisi costi benefici nel processo decisionale

Quale spazio va concesso al dibattito pubblico nel processo decisionale? Perché non basterebbe il dibattito parlamentare? Il governo della maggioranza non è la forma di espressione dell'opinione pubblica? Il professor Ponti ha dichiarato: "l'ultima decisione deve essere politica", è realmente così?

Nell'affrontare questi temi si è giunti alla conclusione che non valutare e non fare i "conti" è da considerarsi quantomeno imprudente ed errato almeno per trasparenza democratica verso la collettività. Per contrastare il possibile spreco di risorse pubbliche nel nostro Paese, strumenti come l'analisi costi benefici ed altre valutazioni, VIA (valutazione d'impatto ambientale) o VAS (valutazione ambientale strategica), devono essere maggiormente considerati, per supportare nel modo migliore le scelte a livello politico decisionale, partendo necessariamente dal chiarificare i limiti metodologici degli stessi attraverso un corretto e funzionale Dibattito Pubblico, promuovendo un alto livello di partecipazione delle popolazioni e dei territori, consentendole di valutare e conoscere approfonditamente le specifiche, coinvolgendo le comunità locali nei progetti di realizzazione delle opere strategiche per il Paese. (Habermas, 2006)

Il rischio elevato da evitare è quello di oscurare il lavoro svolto a vantaggio di posizioni ideologiche nate a priori. Deve essere considerata perciò la discussione pubblica attribuendone la giusta importanza, da utilizzare come strumento per fornire adeguate risposte e chiarimenti di aspetti controversi verso tutti gli stakeholders, addetti ai lavori, cittadini, politici; fornendo un risultato che possa essere utile per il Governo, mettendolo in condizione di prendere una decisione, la più adeguata rispetto all'assetto strategico del Paese. A sottolineare ciò, *"vi è la mancanza di un piano capace di definire, anche attraverso valutazioni economiche, le opere prioritarie perché più utili di altre alla qualità della vita dei cittadini e alle esigenze delle imprese produttive. La ripresa della programmazione in fatto di infrastrutture e l'avvio di un vero Piano nazionale dei trasporti, costruito attraverso l'ascolto e la partecipazione attiva delle Regioni e delle collettività interessate, rappresenta la via maestra..."*. (Vittadini, 2019)

Porre evidenze e risultanze per sostenere una decisione pubblica di investimento dovrebbe garantire razionalità nel processo decisionale, nonostante ciò vi sono numerosi

aspetti da tenere in considerazione che vanno oltre gli schemi di bilancio e le tabelle delle varie analisi economico-finanziarie.

*“Ogni attività è caratterizzata dal momento della decisione e da quello dell’azione, pertanto una teoria dell’amministrazione deve assicurarsi di possedere tanto principi adeguati a garantire decisioni corrette quanto principi idonei ad assicurare azioni efficienti”.* (Simon, 1947)

La scelta è razionale se garantisce di adottare l’alternativa che permette di realizzare gli obiettivi prefissati. La decisione tra le varie alternative possibili può essere accettata se vi sono obiettivi razionali e se vi è la razionalità dei decisori. Queste condizioni però sono altamente aleatorie nel caso preso in considerazione. Considerando la difficoltà nello stabilire un grado di incertezza sul medio lungo periodo dei costi e benefici, l’incompletezza della conoscenza, le numerose variabili in causa, la varietà dei comportamenti umani, l’abitudine e le tendenze ideologiche, queste sono tutte cause che rendono il processo decisionale irrazionale, rendendo la scelta non ottimale ma soddisfacente. Secondo Simon, la scelta razionale è infatti una situazione utopistica in quanto si presenteranno solo alcune delle possibili alternative e le conseguenze delle decisioni prese, possono essere solamente previste in quanto riflettono gli effetti in un momento futuro successivo alla scelta, altamente imprevedibile.

Il dover necessariamente valutare opere pubbliche proiettandone gli effetti nel futuro a lungo termine, in un mondo in continua evoluzione, rappresenta una serie di variabili impossibili da determinare nel presente. Ciò non toglie che quello che si può prevedere ragionevolmente, debba essere considerato nel processo decisionale.

Simon<sup>43</sup> definisce l’organizzazione come un complesso schema di comunicazioni e di altre relazioni che vengono a stabilirsi in un gruppo di esseri umani che agiscono all’interno dell’organizzazione stessa e che decidono continuamente. Ad ogni alternativa vi sono una serie di conseguenze:

- teorie della certezza (conoscenza completa delle conseguenze);
- teorie del rischio (conoscenza precisa della distribuzione di probabilità delle conseguenze);

---

<sup>43</sup> H. Simon Premio Nobel per l’economia (1978)

- teorie dell'incertezza (il soggetto non riesce ad attribuire probabilità definite al verificarsi di conseguenze particolari).

Alla necessità di espletare l'incertezza nel metodo, va aggiunto l'effetto negativo di una mancante o errata comunicazione che influenzano il dibattito. Nella pubblicazione "Le funzioni del dirigente" C. Barnard<sup>44</sup> individua fra le funzioni essenziali che contraddistinguono un solido esecutivo dirigenziale l'assicurare un efficace sistema di comunicazioni. La sua mancanza o il suo utilizzo improprio hanno conseguenze critiche già affrontate durante l'elaborato.

---

<sup>44</sup> C. Barnard<sup>44</sup> (1861 - 1961) Considerato il capostipite della scuola decisoria, diede un contributo agli studi organizzativi con la sua opera principale "Le funzioni del dirigente" (1938)

## 5 Conclusioni

Partendo dalla letteratura si è visto come valutazioni economiche svolte per supportare decisioni di investimento pubblico, quali l'Analisi costi-benefici, siano determinanti per verificare la qualità degli investimenti limitando lo spreco di risorse pubbliche. Tuttavia, se guardiamo l'ambito italiano la loro influenza nel processo decisionale è piuttosto marginale, sia a causa di una legislazione ancora da perfezionare, sia per difetti comunicativi nel trasferire analisi di non semplice comprensione ad un pubblico differenziato. Utilizzando l'esperienza del dibattito sulla Tav, si sono analizzate le principali difficoltà riscontrate dal punto di vista comunicativo, cogliendo queste come spunto per migliorare un processo decisionale pubblico nell'interesse collettivo.

La Tav coinvolge da anni opinione pubblica, politici, economisti e tecnici chiamati a valutarne gli impatti economico-finanziari futuri che ricadranno sulla collettività. Il gruppo di lavoro incaricato dal Governo nel 2018 ha realizzato l'AcB con un Van di -7,8 miliardi di euro, raccogliendo numerose critiche sia durante il periodo antecedente la pubblicazione dei risultati, sia successivamente l'audizione alla Commissione Trasporti in Parlamento. Questa consistente perdita sociale rilevata non toglie che vi siano buone ragioni per proseguire la realizzazione dell'opera, né che la metodologia utilizzata sia criticabile. L'analisi in questione, per evidenti motivi non effettuata ex-ante come indicato da legislazione, sommata alla non perfetta chiarezza delle linee guida e a precedenti studi svolti che influiscono nel dibattito al centro dell'attenzione mediatica, hanno creato numerose difficoltà al gruppo di lavoro nel riportare i propri studi.

Dal punto di vista puramente comunicativo, nell'esposizione dei risultati da parte della commissione, la mancanza di attenzione nella scelta di un linguaggio autorevole e rivolto verso un target specifico, oltre alle complessità di presentare e semplificare valutazioni non di facile lettura, hanno reso il lavoro dei tecnici molto arduo. Il dibattito è stato impervio e vi sono stati contrastanti posizioni e visioni diametralmente opposte che non hanno valorizzato l'Analisi costi benefici svolta. L'obiettivo di tale strumento non è sostituire la decisione politica ma offrire pubblicamente informazioni utili al dibattito, successivamente al quale il decisore politico sceglierà se e come considerare i risultati dell'AcB, nel contesto di altre e più complesse valutazioni riguardanti problemi interni, situazioni e dinamiche internazionali.

Inoltre, la mancanza di un coinvolgimento attivo dell'opinione pubblica e dei soggetti direttamente coinvolti nella realizzazione di una grande opera hanno portato alla nascita ed al consolidamento di movimenti di protesta e forte contrasto. Per attenuare questi effetti, viene inserito in legislazione uno strumento di raffronto e trasparenza, il Dibattito Pubblico, in cui la collettività partecipa e propone idee valutando i progetti in questione, colmando un vuoto relazionale, informativo e comunicativo fra soggetto proponente e *stakeholders*. In questo contesto si presume che il riportare un'evidenza senza enfatizzare o distorcere informazioni, comunicando le risultanze dei calcoli effettuati, sia la soluzione migliore. Indicazioni errate o distorte possono radicarsi nell'opinione pubblica ed è compito delle Istituzioni ridurre le possibili incomprensioni in una società sempre più travolta da disinformazione. Evitare qualsiasi tipo di disfunzione comunicativa è pressoché impossibile, prestare attenzione alla forma e all'approccio con i quali si divulgano le informazioni però resta di notevole importanza ed è un aspetto da non sottovalutare considerando che fra le funzioni essenziali che contraddistinguono un solido esecutivo dirigenziale vi è l'assicurare un efficace sistema di comunicazione, la sua mancanza o utilizzo improprio portano conseguenze talvolta critiche. Il ruolo chiave per limitare contrasti e favorire la conciliazione fra chi amministra, chi finanzia, e chi resta a guardare o protesta, lo gioca quindi la gestione di una corretta, istituzionale, autorevole e adeguata comunicazione.

Alla luce di un periodo dove l'AcB è stata al centro dell'attenzione del dibattito politico, sottolineandone il risultato negativo della stessa, il tutto è passato in secondo piano per una serie di motivi fra i quali l'inefficienza comunicativa dovuta alla mancanza di attenzione nella scelta di un linguaggio ed un approccio adeguato al contesto, mettendo in discussione il lavoro svolto. Il livello di informazione del pubblico, il cambiamento delle opinioni e la fiducia posta nella sfera politico-decisionale, mostrano come la pubblicazione dell'analisi costi benefici sulla Tav e l'esposizione del lavoro alla Camera, non abbiano contribuito efficacemente a chiarire dubbi e critiche, sollevate in precedenza da esperti e dalla collettività stessa, mettendo in discussione il ruolo ed il peso che uno strumento di valutazione dovrebbe avere nel processo decisionale.

È plausibile che un miglioramento normativo della valutazione di investimenti pubblici possa risolvere in parte i problemi analizzati. Le difficoltà affrontate nell'elaborazione e nella comprensione dell'analisi costi benefici della Tav, nascono dalla

mancanza di linee guida univoche e da un vuoto comunicativo riscontrato nel dibattito pubblico che non alimenta la fiducia verso chi ha svolto il lavoro. Questi miglioramenti non eliminerebbero totalmente le critiche attribuite alla valutazione, in quanto anche se si raggiungesse una univocità di procedimento, la specificità del progetto e la discrezionalità nell'approccio e nel metodo di analisi, resterebbero predominanti. Uno strumento come l'Analisi costi benefici restituisce un risultato mediante un indicatore sintetico di valore, in questo caso il Van, che esprime solo la "punta di un iceberg" di un procedimento e di un metodo molto complessi. Questo è uno dei limiti strutturali da colmare con la comunicazione. I tecnici specializzati in valutazione non sempre sono esperti di comunicazione, perciò se si vuole valorizzare l'importanza del lavoro svolto, è necessario valutare l'inserimento di una figura di mediazione in grado di tradurre efficacemente il linguaggio per fornire una informazione maggiormente trasparente e diretta. Questa scelta non è stata adottata nella formazione del gruppo di lavoro nella Tav, che oltre a ingegneri e tecnici presentava giuristi, ma nessuno con competenze di comunicazione. Probabilmente si sarebbero evitate alcune delle numerose difficoltà riscontrate, facendo acquisire più credibilità alla relazione conclusiva, creando un univoco canale comunicativo con un preciso stile relazionale e redazionale.

Concludendo, l'importanza attribuita nel processo politico-decisionale democratico a strumenti di valutazione di investimenti pubblici in grandi opere e al Dibattito Pubblico è ancora poco rilevante, nonostante l'utilità di questi sia indiscutibile per aumentare la trasparenza e coinvolgere la collettività, se adeguatamente comunicati. Il contesto normativo deve essere ulteriormente perfezionato per poter dare il giusto peso ad una valutazione economica, quantomeno resta la speranza che numerose discussioni in merito al caso TAV abbiano contribuito ad aprire la strada verso un futuro di valutazione e condivisione a priori, riguardanti progetti da realizzare per prendere adeguate decisioni rispetto agli obiettivi definiti, senza sprecare risorse pubbliche e senza creare contrasti interni. Un primo passo importante è stato effettuato, poteva essere ancor più decisivo se i risultati fossero stati esposti in altro modo.

Il processo decisionale pubblico è in stretta relazione con la dimensione comunicativa, perciò la forma con la quale vengono presentati i contenuti influisce sulla sostanza degli stessi.



## Bibliografia

- DG Infrastrutture. (2006) Linee guida per la redazione di studi di fattibilità.
- C. Barnard. (1938) Le funzioni del dirigente.
- P. Marco F. Ramella (2018) Trasporti. Conoscere per deliberare.
- MIT (2017). Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche.
- P. Rubino (Università di Roma “Tor Vergata”. CEIS) La riforma delle valutazioni di efficacia della spesa per investimenti pubblici: l’avvio di una nuova stagione?
- I. Diamanti (2010) Perché non esiste l’opinione pubblica unica.
- G. Mazzoleni (2012). La comunicazione politica.
- Pastore, Vernuccio (2006). Impresa e comunicazione.
- Inside Marketing (2018). Comunicazione politica: definizione, teorie e best practice.
- Habermas. (1962) Storia e critica dell’opinione pubblica.
- G. Pellegrini (2011). La comunicazione pubblica della scienza. Dal deficit model a nuove prospettive di ascolto e coinvolgimento del pubblico.
- Coppola, Pierluigi. (2019). Nota sulla Analisi costi-benefici del nuovo collegamento ferroviario Torino - Lione redatta dal gruppo di lavoro sulla valutazione dei progetti.
- DG Infrastrutture. (2006). Linee guida Per la redazione di studi di fattibilità.
- Gazzetta Ufficiale della Repubblica. (2001). «Accordo tra il governo della Repubblica Italiana e il governo della Repubblica Francese per la realizzazione di una nuova linea ferroviaria TorinoLione.»
- Gruppo di Lavoro. (2019). «Perché facciamo così l’analisi costi-benefici.» Lavoce.info

- Gruppo di Lavoro STM, MIT. (2019). Analisi Costi Benefici della linea ferroviaria Torino-Lione. Rassegna delle valutazioni e dei commenti di accademici, tecnici ed esperti.
- Gruppo di Lavoro sulla valutazione dei progetti. (2019). Analisi costi-benefici del nuovo collegamento ferroviario Torino - Lione.
- Gruppo di Lavoro sulla valutazione dei progetti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. (2019). Lettura critica della Acb sul collegamento ferroviario Torino Lione.
- Habermas. (1962). Storia e critica dell'opinione pubblica.
- Inside Marketing. (2018). «Comunicazione politica: definizione, teorie e best practice.» Inside Marketing.
- Mazzoleni, G. (2012). La comunicazione politica. Il Mulino.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. (2017). Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2011). Analisi costi-benefici. Analisi globale e ricadute sul territorio.
- TELT. (2015). La Torino-Lione: una svolta storica.
- Jules Dupuit, (1844), "On the Measurement of the Utility of Public Work".
- Rapporto sul progetto di massima degli interventi alle bocche lagunari per la regolazione dei flussi di marea. (1998)

# Allegati

## Sondaggi

- 1) Fonte: Presidenza Del Consiglio Dei Ministri Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria

Titolo: Le grandi opere, Tav e Tap

Realizzatore: Ipsos srl      Data Realizzazione: 14-11-2018

Consistenza numerica campione intervistati: CASI 1.000

Domanda 1: Da tempo si parla delle cosiddette “grandi opere”, come la TAV in Piemonte, Il gasdotto TAP in Puglia, il Terzo Valico ferroviario tra Liguria e Piemonte, il MOSE a Venezia, il sistema di radar MUOS in Sicilia, L’autostrada Pedemontana in Lombardia e in Veneto. A suo parere, la Maggioranza degli italiani ritiene che queste “grandi opere”?

	Tot	5S	LN	CD	PD	alt	boh
Vadano completate	58%	45%	73%	82%	73%	37%	49%
Vadano bloccate	18%	30%	9%	9%	20%	47%	17%
Non sa	24%	25%	18%	9%	7%	16%	34%

Domanda 2: Lei personalmente ritiene che la TAV in Piemonte?

	Tot	5S	LN	CD	PD	alt	boh
Terminata	59%	39%	70%	84%	79%	50%	53%
Bloccata	19%	45%	10%	7%	13%	45%	14%
Non so	22%	16%	20%	9%	8%	5%	33%

- 2) Titolo: Intenzioni di voto - TAV - Reddito di cittadinanza - Quota 100

Realizzatore: Istituto Piepoli      Data Pubblicazione: 17-01-2019

Domanda 1: Si parla della TAV come la linea ad alta velocità Parigi-Lione-Torino-Roma (in sette ore!). Quanto è favorevole alla TAV?

Totale FAVOREVOLI	70%
Totale CONTRARI	22%
Non sa/senza opinione	8%

Domanda 2: In ogni caso, Lei sarebbe favorevole ad un referendum consultivo sulla TAV?

Si, solo per la Regione Piemonte	11%
Si, solo per le Regioni del Nord Ita	15%
Si, per tutte le Regioni d'Italia	46%
No	21%
Non sa/non risponde	7%

3) Titolo: Stipendi dei parlamentari e TAV

Realizzatore: Ipsos Data Realizzazione: 04-02-2019

Popolazione di riferimento: Popolazione italiana di 18 anni ed oltre

Rappresentatività del campione: 600 casi rappresentativi della popolazione italiana maggiorenne

Domanda: A suo parere la TAV tra Torino e Lione...?

Va completata	59%
Va cancellata	23%
Non sa	18%

4) Titolo: Intenzioni di voto; TAV; Autonomia delle Regioni

Realizzatore: Istituto Piepoli Data Realizzazione: 12-02-2019

Popolazione di riferimento: Popolazione italiana maschi e femmine dai 18 anni in su.

Consistenza numerica campione intervistati: 500

Domanda: Parliamo della TAV come la linea ad alta velocità Parigi-Lione-Torino-Roma. In questi giorni è stata pubblicata dal Ministero per le Infrastrutture la relazione degli esperti secondo la quale i costi per Terminare l'opera sarebbero alti mentre i benefici scarsi. Quanto è favorevole alla realizzazione della TAV?

Totale FAVOREVOLI	65%
TOTALE CONTRARI	27%
Non sa/Senza opinione	8%

5) Titolo: Panorama politico 4 marzo (La Tav e l'alleanza con la Lega)

Realizzatore: Scenari Politici – Winpoll Data Realizzazione: 01-03-2019

Consistenza numerica campione intervistati: 1500 interviste

Domanda: Parliamo di grandi opere. Scendo nello specifico secondo lei la Tav...

	Si	Forse	No
ELETTORI FORZA ITALIA	97%	3%	0%
ELETTORI LEGA	71%	24%	5%
ELETTORI 5STELLE	6%	31%	63%
ELETTORI PD	90%	7%	3%
TRA TUTTI	68%	17%	15%

6) Titolo: PD Tav e il rivale di Salvini

Realizzatore: Ipsos srl

Data Realizzazione: 04-03-2019

Popolazione di riferimento: Residenti nel comune di Torino dai 18 anni in su.

Rappresentatività del campione: 600 casi rappresentativi della popolazione italiana maggiorenne.

Consistenza numerica campione intervistati: CASI 600

Domanda: A suo parere la TAV tra Torino e Lione?

Va completata 64%

Va cancellata 20%

Non sa, non indica 16%