

Fiorenzo Ferlaino, Sara Levi Sacerdotti¹

DALL'ALTA VELOCITÀ ALTA CAPACITÀ: ATTORI E CONFLITTI

W.P. 151/2001

Working paper n. 151, settembre 2001



ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL PIEMONTE

¹ Working paper presentato alla XXII Conferenza Italiana di Scienze Regionali. Venezia 10-13 ottobre 2001.

L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione.

Giuridicamente l'IRES è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;*
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;*
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- ricerche di settore per conto della Regione e di altri enti.*

©2001 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
via Nizza 18
10125 Torino
Tel. 011/6666411, fax 011/6696012

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.

Indice

Sommario

1. Gli attori e i processi nell'alta velocità
2. Il costo della democrazia
3. Le principali cause di inefficienza e di conflitto
4. Gli attori della Torino-Milano
5. Gli attori a favore nella tratta Torino-Lione
6. L'opposizione nella tratta Torino-Lione
7. Qualche conclusione

Bibliografia

SOMMARIO

Il presente lavoro analizza la storia e in particolare le dinamiche decisionali delle politiche sull'alta velocità/capacità in Italia con particolare riferimento al Piemonte (Torino-Milano e Torino-Lione).

Sono state effettuate interviste a testimoni privilegiati. Dalle interviste si possono sintetizzare alcune cause della cattiva gestione delle politiche sull'alta velocità individuate dagli attori che hanno avuto, in atto o in potenza, conseguenze anche sull'esplicitazione e formazione dei conflitti. Tali cause sono:

- irresponsabilità amministrativa e finanziaria di FS;
- mancanza di una chiara politica dei trasporti;
- impossibilità di coordinamento territoriale tra centro e periferia;
- eccessiva complicazione e interferenza di fattori regolativi;
- il deficit conoscitivo della pubblica amministrazione;
- il deficit procedurale;
- il deficit partecipativo;
- l'eccessivo prolungamento dei tempi;
- Carenze giuridiche.

1. GLI ATTORI E I PROCESSI NELL'ALTA VELOCITÀ

La realizzazione di opere di rilevanti dimensioni ed impatto territoriale, come il progetto alta velocità, influisce potenzialmente su un numero elevatissimo di interessi pubblici e privati.

Tra gli *interessi pubblici* si possono citare la tutela dell'ambiente, del paesaggio e delle aree protette, la tutela della salute umana, il regime dei suoli e delle acque, l'ordinato assetto del territorio determinato dalla pianificazione urbanistica, la pianificazione dei trasporti regionali, i vari piani di sviluppo economico regionale, ecc.

Tra gli *interessi privati*: il diritto di impresa di coloro che esercitano attività che possono essere influenzate, in modo positivo o negativo a seconda dei casi, dall'esecuzione dell'opera pubblica, il diritto di proprietà dei titolari di immobili contigui all'opera pubblica, il diritto alla salute, il diritto al lavoro, ecc.

Tali interessi possono essere diretti o indiretti. Sono diretti gli interessi formali coinvolti nel progetto (interessi dei General Contractor, dei privati possessori delle aree su cui passa la linea, degli addetti alla costruzione, ecc.) mentre sono indiretti gli interessi toccati dal progetto ma non espressi formalmente.

Gli interessi diretti, pur agendo alla diversa scala, individuale o collettiva, sono regolati normativamente e pertanto il conflitto può esprimersi attraverso canali formali definiti: contrattazione, procedure legislative, procedure amministrative, regolamenti, ecc.

Gli interessi indiretti sono invece molteplici e divengono causa di conflitto se espressi in forma collettiva e con azioni che ostacolano la realizzazione del progetto o se in grado di influenzare gli attori che definiscono il "tavolo della concertazione e delle decisioni".

Gli attori competenti a *livello centrale* e presenti nel "tavolo della concertazione" sono i cinque ministeri coinvolti nelle opere pubbliche:

- Trasporti e della navigazione, proponente pubblico del progetto;
- Ministero dell'ambiente, per quanto concerne le autorizzazioni ambientali e la Valutazione d'Impatto Ambientale (VIA);
- Ministero dei Beni Culturali e ambientali, sempre per quanto concerne la VIA;
- Lavori Pubblici, sia per la competenza generale in tema di infrastrutture che per la funzioni di programmazione e di difesa del suolo;
- Ministero della difesa per le aree di sua competenza.

A *livello locale*, la realizzazione delle opere ferroviarie comporta la preventiva localizzazione dell'intervento sul territorio e il coinvolgimento degli Enti Locali interessati più una serie di enti funzionali dotati di una serie di competenze tecnico-scientifiche per la tutela del territorio, della salute, dell'ambiente: Agenzie regionali per la protezione dell'ambiente, Aziende sanitarie locali, Autorità di bacino, Enti parco.

Attori economici, coloro che fanno parte dei consorzi o che hanno interessi diretti alla realizzazione dell'opera: oltre ai committenti, General contractor e subfornitori.

Gruppi di pressione: in massima parte gruppi di ambientalisti che hanno potere contrattuale oppure gruppi che hanno interessi indiretti alla realizzazione dell'opera.

Committenti: FS spa e TAV che sono titolari di compiti preparatori ed esecutivi e appaiono insieme al Ministero dei Trasporti come committenti dell'opera.

2. IL COSTO DELLA DEMOCRAZIA

Il programma dell'alta velocità è stato il progetto che maggiormente è stato interessato dalla sperimentazione della normativa relativa alla VIA e alla Conferenza dei Servizi (G. Moesch, 1997).

Coerentemente con le norme sono stati realizzati gli studi di impatto ambientale e, successivamente, sono stati coinvolti nelle Conferenze dei Servizi tutti gli enti e le strutture pubbliche e private interessate per legge al progetto.

Nella tabella che segue sono indicati il numero degli enti che hanno partecipato, e partecipano, dal momento della consegna dei progetti, alle riunioni delle Conferenze di Servizi e alle procedure attuative relative al Progetto di quadruplicamento e velocizzazione ferroviaria Milano-Napoli. Sono stati riportati solo i dati relativi alle tratte, lasciando a parte i problemi relativi ai nodi.

Tabella 1 - Enti interessati

<i>Tratta</i>	<i>Ministeri</i>	<i>Regioni</i>	<i>Province</i>	<i>Comune</i>	<i>Comunità Montana</i>	<i>Magistrati delle Acque</i>	<i>Cons. Bonifica</i>	<i>Enti Intermedi</i>	<i>Totale</i>
Mi-Bo	5	2	7	48		1	7	9	79
Bo-Fi	5	2	2	13	1			4	27
Bo S.Ruffillo	5	1	1	3				6	16
Rm-Na	5	2	4	59	1			6	77

Fonte: G. Moesch, Esternalità e Trasporti, Atti della IV riunione scientifica annuale 19-21 maggio 1997, Società Italiana degli Economisti dei Trasporti, ISTIEE, Trieste.

Come si evince dalla tabella, insieme a cinque Ministeri, sono intervenuti rappresentanti di Regioni, Province, Comuni, Comunità Montane, Magistrati delle Acque, Consorzi di Bonifica, ed Enti Intermedi, senza considerare i singoli cittadini o i rappresentanti di organizzazioni varie più o meno interessate ai lavori.

Secondo Moesch se si ipotizza che per ognuno degli organismi siano state direttamente coinvolte, almeno tre persone, che si sono dovute spostare dalle loro sedi di lavoro, tralasciando una parte dei loro impegni, allora è facile considerare che almeno duecento persone, a parte i progettisti ed i dirigenti di FS e TAV, si sono di volta in volta occupati del problema. Inoltre sono state redatte relazioni, discusse tesi, affidati incarichi a tecnici interni o esterni, si è creato cioè un indotto che induce a stimare che il numero delle persone che si sono interessate istituzionalmente del problema possa essere moltiplicato almeno per cinque.

Se si considera infine che tutti gli interessati hanno dovuto partecipare, per il tempo necessario, alle discussioni, revisioni, procedure, ecc., allora si ottiene quello che potremmo definire il "costo-tempo della democrazia" che, sempre secondo Moesch, può essere riassunto nella tabella che segue:

Tabella 2

Tratta	Progetto			Conferenza servizi			Totale
	Inizio	Fine	Durata	Inizio	Fine	Durata	Durata
Mi-Bo	gen '92	mag '96	52 mesi	dic '93	dic '97	4 anni	5 anni 11 mesi
Bo-Fi	gen '92	nov '93	22 mesi	dic '93	nov '95	1.11 anni	3 anni 10 mesi
Bo S.Ruffillo	Gen' 92	nov '93	22 mesi	dic '93	mag '97	3.6 anni	4 anni 6 mesi
Rm-Na	gen '92	nov '92	11 mesi	nov '92	mag '96	3.6 anni	4 anni 5 mesi

Fonte: G. Moesch, Esternalità e Trasporti, Atti della IV riunione scientifica annuale 19-21 maggio 1997, Società Italiana degli Economisti dei Trasporti, ISTIEE, Trieste.

Ne consegue che per circa cinque anni almeno mille persone sono state dedicate alla cura del progetto per un tempo di lavoro che può essere commisurato al venti per cento del tempo totale/persona.

Ciò equivale ad aver utilizzato un gruppo di lavoro di 1.000 uomini per un anno, e se si volesse tentare di quantizzare in termini prudenziali il costo aggiuntivo totale per gli stessi, considerando un costo medio di almeno sessanta milioni annui, si giunge facilmente alla cifra di 60 miliardi destinati alla sola discussione del progetto con ritardi di cinque anni nell'avvio della realizzazione dello stesso.

C'è da aggiungere che nel frattempo i costi delle tratte AC sono lievitati, a seguito delle prescrizioni derivanti dalle Conferenze di Servizi, da un minimo dell'11% per la tratta Roma-Napoli, al 16 % della tratta Bologna-Firenze, al 25% della tratta Milano-Bologna. Le finanziarie passate hanno infatti stanziato i fondi per la Torino-Milano Napoli ma poiché è passato molto tempo il costo delle tratte, anche a causa di nuove normative – ad esempio la normativa antirumore – è aumentato.

Il ritardo di circa cinque anni nella realizzazione del progetto costa non solamente in termini di maggiori oneri derivanti dalle prescrizioni, ma anche in termini di lievitazioni dei prezzi e di interessi tanto che dall'iniziale fabbisogno di quindicimila miliardi si è arrivati all'attuale previsione di circa trentaseimila miliardi.

Un ulteriore dato difficilmente calcolabile è infine quello dei costi sociali derivanti dal fatto che quella parte di traffico, merci o passeggeri che sia, che per lo stesso tempo non viene assorbita dalla nuova linea, genererà costi esterni significativi.

A conclusione dell'analisi viene osservato da Moesch che le leggi adottate e le norme, portate ad esempio di programmazione strategica e negoziale, non hanno sortito l'effetto di abbreviare i tempi di realizzazione dei progetti, e che invece occorre prendere atto che le stesse tendono a creare ulteriori elementi di incertezza che sembrano peraltro peggiorare nel tempo.

La deduzione che si può serenamente trarre è l'accettazione dell'evidenza che la partecipazione e la democrazia hanno dei costi intrinseci anche molto onerosi ma tuttavia necessari al raggiungimento dell'obiettivo, alla realizzazione del progetto e alla mitigazione e controllo degli effetti sociali e ambientali.

3. LE PRINCIPALI CAUSE DI INEFFICIENZA E DI CONFLITTO

Dalle interviste effettuate si possono sintetizzare alcune cause della cattiva gestione delle politiche sull'alta velocità individuate dagli attori che hanno avuto, in atto o in potenza, conseguenze anche sull'esplicitazione e formazione dei conflitti. Tali cause sono:

1. *Irresponsabilità amministrativa e finanziaria di FS.* Con un numero così elevato di attori è molto difficile individuare le responsabilità soprattutto sul piano finanziario e dei costi. Tuttavia bisogna considerare che le FS hanno sempre giocato sul fatto (Necci e altre gestioni) della totale irresponsabilità del proprio bilancio. Avendo la possibilità di riportare in equilibrio artificialmente il proprio bilancio attraverso i trasferimenti dello Stato. Questa situazione ha fatto sì che si creasse sempre una forte convergenza di interessi dei diversi attori in gioco: i politici da una parte e i manager pubblici e dell'industria dall'altra, portando alla formulazione di giganteschi piani infrastrutturali, come ad esempio il Piano Bernini che arrivava a 100mila mld, certamente orientati al mantenimento ed estensione del consenso politico, sindacale, amministrativo, sociale, ecc., ma evidentemente irrealizzabile. Questo meccanismo perverso ha però portato a votare piani, programmi, ipotesi di investimento assolutamente irrealistici dove i diversi attori giocavano, con minore o maggiore rilevanza a seconda delle fasi, in una situazione priva di vincoli e dettata dalla somma delle diverse e locali irresponsabilità. I vincoli sorti a seguito del trattato di Maastricht, il maggior rigore richiesto nella spesa pubblica, e applicato dal Tesoro, hanno posto un freno alla irresponsabile e "leggera" pratica politica e amministrativa. La revisione dei progetti in senso più realistico è cioè andata di pari passo ai vincoli esterni derivanti dall'adesione e dall'adeguamento dei meccanismi contabili e amministrativi dalle procedure e alle pratiche conseguenti alla necessaria applicazione delle Direttive europee.
2. *Manca di una chiara politica dei trasporti.* In Italia non è maturata, a partire dalla metà degli anni Settanta e cioè dal completamento della rete autostradale, una capacità autonoma di nuova progettualità, di costruzione di obiettivi concreti e di scopi generali e raggiungibili in materia di politica dei trasporti, che fosse indipendente dagli interessi di settore o dagli interessi politici. Ciò si inserisce tra l'altro in una tradizione di debolezza strutturale dell'esecutivo, oggetto di un dibattito pluridecennale, più orientato alla pratica della ricerca del consenso e, conseguentemente, alla soddisfazione di determinate lobby, circoli e detentori del consenso, che a quella della corretta pratica amministrativa verso l'ottimizzazione sociale generale dell'azione politica. Secondo diversi attori intervistati, in questo contesto strutturale, la posizione dei verdi, contraria al progetto, ha reso migliore la progettazione perché ha costretto gli attori a prendere posizioni e decisioni, ad elaborare strategie più chiare ed efficienti.

3. *Impossibilità di coordinamento territoriale tra centro e periferia.* Se si esclude la fase, illuminata e circoscritta, del 'Progetto '80' non vi è stata in Italia, dalla fine degli anni Sessanta, alcuna politica di pianificazione territoriale a scala nazionale. Gli stessi PGT sono stati peraltro caratterizzati da scopi e obiettivi di natura settoriale più che territoriale, che non è stata in grado di integrare le infrastrutture ad una visione coerente e pianificata dello spazio nazionale. La pianificazione regionale e la più recente pianificazione territoriale provinciale mancano di riferimenti alla scala nazionale e si verifica pertanto la totale mancanza di coordinamento fra centro periferia. In questo contesto, di assenza di coordinate e di senso generale, tendono naturalmente a prevalere atteggiamenti localistici e interessi di parte a scapito spesso di processi sinergici ottimizzanti. Nel caso dell'AV gli enti locali si sono spesso opposti alla progettazione che proveniva dal centro per poterne impostare una più vicina alle esigenze locali, in un contesto di generale incoerenza politico-programmatica: ad esempio per la Torino-Milano la Regione Piemonte, diretta dal Polo della libertà, spingeva a favore della chiusura della Conferenza dei servizi in accordo alle esigenze governative, la Provincia, dello stesso colore politico del governo, proponeva nei suoi piani territoriali variazioni di tracciato, mentre i Comuni con amministrazione dello stesso colore politico della Regione ponevano problemi per non arrivare a concludere la Conferenza dei servizi.
4. *Eccessiva complicazione e interferenza di fattori regolativi* (Cassese, 1999). In particolare appartengono a questa sfera tutti quei fattori concernenti l'eccessiva iper-regolamentazione, in parte valutata nel capitolo precedente, in gran parte derivante da meccanismi amministrativi burocratici e a procedure complesse che creano frizioni al flusso delle decisioni. Tra i fattori di insufficiente strutturazione sono da annoverarsi:
- *Il deficit conoscitivo della pubblica amministrazione.* Gli studi di impatto ambientale predisposti dal proponente sono risultati insoddisfacenti rappresentando una base conoscitiva debole per la pubblica amministrazione. È accaduto spesso che i comitati dei cittadini abbiano elaborato studi e soluzioni alternativi a quelli predisposti dall'amministrazione e su queste basi siano riusciti a contestare la fondatezza tecnica del progetto.
 - *Il deficit procedurale.* La fase di messa a fuoco dei problemi è spesso inesistente; l'oggetto delle consultazioni è variabile; spesso in fase di concertazione non sono individuate responsabilità e tempi; il potere decisionale quando è presente appare spesso "magmatico"; le opere compensative non sono individuate in fase progettuale; la mancanza di referenti centrali stabili e di procedure standardizzate nel processo decisionale ha fatto sì che la fase progettuale abbia assunto forme diverse a seconda dei luoghi, e che gli esiti della sua gestione siano in gran parte dipesi dalle capacità delle singole amministrazioni di gestire e risolvere il conflitto.
 - *Il deficit partecipativo.* La fase di informazione è stata scarsamente strutturata, la pubblicazione dei dati e delle informazioni interessanti il pubblico è risultata insufficiente e tardiva; è risultata insoddisfacente la canalizzazione degli interessi nell'ambito delle strutture procedurali, tanto da far assumere atteggiamenti talvolta critici ad alcuni attori (è il caso

della Provincia di Torino con la sua proposta di variazione del tracciato sulla Torino-Lione) per ottenere un maggiore “ascolto”.

5. *L'eccessivo prolungamento dei tempi.* Fra l'insieme degli elementi che tendono ad influire sulle conseguenze di un conflitto, ricopre particolare importanza il fattore temporale. L'efficacia stessa dell'intervento nelle grandi opere infrastrutturali non è solo garantita dall'opera in sé, ma dalla sua realizzazione entro tempi definiti, all'interno dei quali le condizioni di mercato, sociali, ecc., che originano la decisione stessa si suppongono non modificate.
6. *Carenze giuridiche.* Secondo Cassese le difficoltà operative riscontrate negli studi sociologici nella realizzazione del progetto alta velocità trovano spiegazione nelle carenze dell'ordinamento giuridico: l'attuale contesto istituzionale è debole ed inidoneo a gestire la complessità dei conflitti che insorgono dalla realizzazione di un'opera pubblica di forte impatto ambientale.

4. GLI ATTORI DELLA TORINO-MILANO

Dalle interviste effettuate il bilancio dell'impegno degli enti locali, nella volontà di realizzazione dell'Alta velocità-Alta capacità, si articola secondo i seguenti giudizi:

- *Regione Piemonte* che si è mossa in modo consistente, con un impegno dei Presidenti Beltrami, Brizio e di Ghigo poi, per la realizzazione dell'opera. Le sue strutture interne hanno operato come cerniera tra le istanze, spesso contraddittorie, di base e quelle operativo-amministrative, con forti elementi iniziali di incertezza e con un approccio più chiaro e operativo a seguito della costituzione della SETIS (Segreteria Tecnica Infrastrutture Strategiche).
- *Provincia di Torino* che ha sempre avuto un atteggiamento critico apertamente a favore dell'alta velocità-alta capacità. Inizialmente il suo atteggiamento è apparso critico e fortemente orientato al dibattito intorno alle effettive proposte progettuali (vedi paragrafo successivo), concretizzatosi nell'elaborazione di una proposta alternativa per la tratta Torino-Lione;
- Il *Comune di Torino* nel suo complesso si è mosso con maggiore prudenza, bloccato dalla presenza di posizioni spesso inconciliabili all'interno della coalizione di governo.

La distribuzione partitica in Piemonte, tra favorevoli e contrari al progetto AC-AV, ha rispecchiato il quadro nazionale. I partiti del "pentapartito", tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 erano a favore. Il PCI-PDS ha mantenuto un'opposizione morbida, Verdi e Rifondazione Comunista si sono schierati nettamente a sfavore. Il PDS, poi divenuto DS, è il partito che ha maggiormente mutato le sue posizioni da un no cauto ad un sì ragionato.

I giornali locali, principalmente 'La Stampa' e 'La Repubblica', hanno appoggiato il progetto avallando in generale il messaggio che "l'alta velocità/capacità avvicinava il Piemonte ai Paesi più evoluti e all'Europa".

Tra gli oppositori, oltre ai partiti (Verdi e Rifondazione Comunista), occorre ovviamente menzionare i movimenti locali avversi al progetto. In Val di Susa si sono "saldate" tre componenti eterogenee:

- oppositori ideologici, ambientalisti ed estrema sinistra;
- oppositori pragmatici del tipo 'NIMBY', irrobustiti dall'esperienza in gran parte negativa della A22;
- oltranzismo localistico dei "lupi grigi".

Tra i gruppi di pressione occorre ricordare: il Comitato Promotore per la Direttrice Transpadana, la SETIS (Segreteria Tecnica Infrastrutture Strategiche), il Comitato per la promozione del sistema logistico piemontese.

1. *Il Comitato Promotore per la Direttrice* Transpadana nasce per volontà di Umberto Agnelli e dell'allora Presidente della Giunta Regionale del Piemonte, Vittorio Beltrami, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica e le autorità competenti italiane, francesi e comunitarie sul rilievo strategico di un collegamento ferroviario veloce a sud della UE, ad alta capacità e potenzialità di trasporto, merci e passeggeri, che colleghi l'Europa dell'Est e l'Europa

occidentale e le regioni più industrializzate del nostro Paese ai porti di Genova e Trieste e alla nuova rete ferroviaria europea.

Per sottolineare il suo carattere misto pubblico-privato il Comitato si diede una struttura costituita da due Presidenti, uno espressione dei Soci privati e l'altro dei Soci pubblici.

La finalità del Comitato è di promuovere la realizzazione di una linea ad alta velocità/alta capacità tra Lione-Torino-Milano-Venezia-Trieste-Lubiana e tra questa e Genova, per migliorare il trasporto merci e passeggeri. Nel tempo il Comitato ha seguito l'orientamento generale emergente intorno al progetto alta velocità passando da una visione progettuale indirizzata prioritariamente al traffico passeggeri, sulla simulazione del modello francese, ad una rivolta verso la maggiore integrazione passeggeri-merci.

Il Comitato svolge studi e organizza iniziative pubbliche volte a mantenere vivo il dibattito sull'effettiva necessità del collegamento ferroviario sulla direttrice ovest-est, nel quadro della realizzazione della rete ferroviaria veloce europea più volte ribadita dalle autorità comunitarie.

5. GLI ATTORI A FAVORE NELLA TRATTA TORINO-LIONE

La situazione della nuova linea di alta capacità Torino-Lione non è ancora definita per quanto concerne gli aspetti progettuali, le modalità operative e finanziarie, le relazioni con la rete e i flussi esistenti.

Secondo le Ferrovie la linea esistente sarà completamente saturata entro il 2013. Tuttavia lo scenario del trasporto merci è in rapida evoluzione e le previsioni appaiono alquanto difficili da validificare. Occorre tenere conto in particolare dei nuovi vincoli ambientali posti dalla UE, di quelli posti dalla Convenzione alpina per la costruzione di valichi autostradali, della crescita, di oltre 10 volte, del costo su strada dei vettori attraversanti la Svizzera, dei vincoli e degli aumenti di costo voluti dalla Francia per i valichi stradali – a cominciare dalla nuova apertura del tunnel del Bianco. All'interno di questo scenario la Torino-Lione appare quindi strategica per l'intera economia italiana e il suo valico fortemente remunerativo in uno scenario di tendenziale e auspicabile riequilibrio modale. La capacità di trasporto merci "sostenibile" diviene, in questo nuovo contesto, il business del futuro e su ciò tendono ad orientarsi le azioni dei diversi attori. Vediamoli.

1. Le *Ferrovie* hanno affidato alla società *Italferr* gli studi relativi alla tratta italiana tra Bussoleno e Torino. La *SNCF*, per conto di *RFF* (Rete Ferroviaria Francese) ha delegato alla *Mission Lyon Montmélian* lo studio della tratta Lyon-Montmélian-St. Jean-de-Maurienne ma centrale appare, per la realizzazione dell'opera il tratto internazionale su cui agisce *Alpetunnel-GEIE*.

2. *GEIE-Alpetunnel*. Il GEIE (Gruppo di Interesse Economico) Alpetunnel è nato nel dicembre del 1994 per volontà dei governi italiano e francese. I soci sono i gruppi ferroviari Ferrovie dello Stato (FS) e le Ferrovie Francesi (SNCF).

Il GEIE è uno strumento introdotto nella legislazione comunitaria tendente a definire in tutti i Paesi europei il medesimo regime giuridico e ad offrire vantaggi di trasparenza fiscale, pur avendo personalità giuridica e la facoltà di dare appalti.

La missione del GEIE-Alpetunnel è articolata su tre grandi filoni:

- Progettazione della tratta internazionale del collegamento ferroviario Torino-Lione che prevede il tunnel di base.
- Analisi del contesto socio-economico dell'operazione, oltre a compiere gli studi necessari per formulare la valutazione economico-finanziaria dell'intero progetto.
- Coerenza progettuale e funzionale dell'intero collegamento tra Montmélian e Torino.

Il primo programma di Alpetunnel, del 1995, ripartito sul triennio 1995-1997 l'ammontare di 800 milioni di FF (240 miliardi di lire) quale impegno per il progetto di massima nel vertice del dicembre 1994. Alpetunnel ha di recente chiesto un ulteriore finanziamento per il completamento degli studi e l'attuazione del prossimo programma.

Il rischio, emerso dalle nostre interviste, soprattutto dagli attori locali, è quello di aver costruito una struttura scarsamente efficiente (per alcuni addirittura controproducente rispetto agli scopi dichiarati) proiettata ad estendere la sua presenza nel tempo. Gli operatori privati temono che il gruppo possa inserirsi anche nelle opere di realizzazione dell'opera, andando oltre il suo mandato iniziale, e che possa anche in futuro avere una posizione di "quasi-monopolio" a scapito degli altri operatori.

3. *La Commissione intergovernativa (CIG)*. La commissione istituita nel 1996, ha il compito di preparare la base istituzionale e finanziaria del collegamento internazionale Montmélian-Torino. È composta dai rappresentanti di sette ministeri, per ciascun Stato: Trasporti, Affari Esteri, Ambiente, Lavori Pubblici, Tesoro, Finanze, Interno. Gli Enti locali piemontesi e del Rhône-Alpes hanno richiesto di diventare membri effettivi e di poter partecipare ai gruppi di lavoro e al tavolo tecnico. Alla CIG spetta in particolare l'elaborazione di un progetto di accordo intergovernativo che sancisca e definisca le caratteristiche generali del collegamento ferroviario e le modalità di realizzazione, nonché le condizioni di esercizio, fornendo ai rispettivi governi gli elementi necessari per le scelte relative all'effettiva realizzazione dell'opera. Le modalità sono state elaborate in un accordo intergovernativo e concernono le caratteristiche generali del collegamento ferroviario, le forme di finanziamento e i requisiti per la gestione e realizzazione dell'opera, il controllo dei programmi di studio a carattere tecnico, giuridico, finanziario e sulla sicurezza.

La CIG si riunisce due volte all'anno. Tra una riunione e l'altra della CIG si riunisce un *Gruppo di concertazione*, presieduto dai Prefetti delle due Regioni, al quale partecipano i Presidenti delle Regioni, i Presidenti delle Province, gli Assessori ai trasporti e all'ambiente delle zone interessate ed informalmente, su invito del Prefetto, anche i Presidenti delle Comunità Montane "Alta Valle di Susa" e "Bassa Valle di Susa" (per quanto riguarda la parte italiana).

La CIG è quindi uno strumento atto a favorire e facilitare l'informazione e la concertazione in campo amministrativo, ambientale, tecnico e fra i cittadini dei due Paesi coinvolti dall'infrastruttura.

Gli Enti locali, almeno fino alla data delle interviste (dicembre 1999), lamentano un metodo di lavoro spesso burocratico e uno scarso contatto con le realtà locali. In particolare rilevano la scarsa comunicazione tra il momento tecnico esecutivo (propriamente di GEIE-Alpetunnel) e quello decisionale della CIG. Manca un momento di verifica progettuale e qualcuno suggerisce l'istituzione di un comitato tecnico di verifica delle attività in cui la presenza degli enti territoriali potrebbe essere maggiormente valorizzata.

4. *Il comitato per il coordinamento istituzionale del Piemonte*. Istituito nel 1995 tra gli enti coinvolti nella realizzazione del progetto, è coordinato dal Presidente della Regione Piemonte e dal Prefetto di Torino cui si affiancano la Provincia di Torino, le due Comunità Montane (Alta e Bassa Valle di Susa), i Comuni della Valle di Susa, il Comune di Torino e quelli della cintura. La finalità del Comitato è quella di cercare di conciliare gli interessi strategici rappresentati dal progetto e gli interessi delle comunità interessate dalla tratta attraverso l'esame delle problematiche derivanti dalla realizzazione di un nuovo collegamento veloce e la verifica delle ipotesi progettuali prodotte e proposte e della loro

rispondenza alle esigenze socio-economiche e territoriali della Valle attraverso l'analisi delle possibili alternative di tracciato.

5. *GIP-Transalpes*. Il Gruppo di interesse pubblico *Transalpes* raggruppa, attorno alla regione Rhône-Alpes e alla SNCF (soci e fondatori), i principali protagonisti della multimodalità (società per la gestione delle autostrade, tunnel ed aeroporti), compresa la Regione Piemonte.

La struttura attua un programma di studi ed azioni legati al progetto nella sua globalità. Ha il compito di definire, pilotare, coordinare e realizzare un programma di studi che consideri in modo complessivo le condizioni dell'inserimento regionale del progetto nei suoi diversi risvolti (economici, sociali ecc.), in una logica di rete complessiva di trasporti a supporto dello sviluppo regionale e locale. Questo istituto è anche un luogo di scambi e di contatto tra i protagonisti interessati alla realizzazione del progetto ed alle sue conseguenze a livello territoriale (sede di consultazione).

6. Bisogna infine ricordare che anche sulla linea Torino-Lione agiscono attori come il *Comitato Promotore Transpadana*, il *'Comité Promoteur pour la Liaison a Grande Vitesse Lyon-Turin-Milan'*, *SETIS (Segreteria per le infrastrutture strategiche)*, il *Comitato per la promozione del sistema logistico piemontese*, già trattati nel precedente capitolo ed orientati, insieme agli altri attori locali a valorizzare la rete logistica della macro-regione transfrontaliera delle Alpi occidentali e in particolare l'interporto SITO di Orbassano. Su tale questione a tutt'oggi si confrontano tre posizioni molto differenti tra loro.

La prima posizione è espressa dalla Provincia che, attraverso i suoi progetti di tracciato, alternativi ai progetti dell'Alpetunnel e delle Ferrovie, propone la connessione dell'area dell'interporto alla nuova linea di alta capacità.

La seconda è espressa dalla società Ferrovie che, ragionando entro un'ottica complessiva di strategia logistica nazionale, tende a valorizzare aree centrali ai grandi bacini di sviluppo economici utilizzando economie di scala e infrastrutture già presenti.

La terza è della Regione Piemonte che propone l'aggancio dell'interporto alla linea storica, di cui sono previsti i lavori di ammodernamento per l'autostrada ferroviaria e quindi dell'alta capacità, attraverso la linea della tangenziale ferroviaria.

Quest'ultima proposta, pur se guidata dalla legittima ambizione di valorizzare una struttura a prevalente capitale pubblico regionale, è tuttavia sicuramente quella più rispondente all'analisi della domanda dei flussi di trasporto merci e alla nuova situazione che si è venuta a configurare a seguito dell'accordo UE-Svizzera sul trasporto merci, della nuova politica francese e dei vincoli che l'Italia dovrà rispettare dopo la recente sottoscrizione del protocollo Trasporti della Convenzione delle Alpi.

La "razionalità economica" delle Ferrovie non tiene conto in particolare di due elementi fondamentali:

- la specificità delle Alpi, riconosciuta in ambito comunitario e internazionale, e la pressante richiesta di trasporti di valico sostenibili;
- l'analisi della domanda di trasporto merci che per quanto attiene i valichi della parte occidentali hanno, in grandissima parte, destinazione in regioni frontaliere e in bacini prossimi.

Tutto ciò implica la necessità di una doppia struttura dell'offerta: una 'trans-modale', inerenti i flussi internazionali di lungo raggio, di cui è espressione la progettualità logistica della società Ferrovie, una 'inter-modale', relativa ai flussi interregionali e di prossimità, che ammontano a più della metà dei flussi di valico, "oggi" attuati su strada ma "domani" auspicabilmente non più possibili in un quadro di maggiore sostenibilità ambientale, di cui è espressione la progettualità regionale e che tende a valorizzare interporti e aree logistiche a ridosso delle "porte" alpine e dei bacini metropolitani e industriali ("inter-porti" dal punto di vista settoriale e "inter-porte" dal punto di vista territoriale). All'interno di questo schema evolutivo il punto di vista regionale appare decisamente più moderno e attuale di quello delle Ferrovie: Chivasso potrebbe smistare i tir caricati sui treni ma senza creare valore aggiunto mentre Orbassano potrebbe essere un'area di servizi logistici integrati a ridosso di un'area industriale di portata metropolitana integrata al sistema logistico regionale sia piemontese che rodano-alpino attraverso gli accordi con 'Alliance logistique lyonnaise'.

6. L'OPPOSIZIONE NELLA TRATTA TORINO-LIONE

La progettazione del collegamento Torino-Lione è fra i progetti che hanno visto, fin da subito, una mobilitazione molto ben organizzata della Val Susa che va dalla “controinformazione”, all’organizzazione di manifestazioni fino alla minaccia, da parte di frange estreme, di atti di vandalismo e sabotaggio, peraltro già verificatisi in Valle in relazione alla costruzione di altre grandi infrastrutture. Le ragioni dell’opposizione delle comunità locali si basano su differenti motivazioni.

In primo luogo, si fa leva sull’esistenza di impedimenti “oggettivi”, legati all’esiguità dello spazio fisico non infrastrutturato ancora disponibile, all’organizzazione degli insediamenti umani e alla configurazione morfologica della Valle.

Vi è poi un dissenso di fondo sul sistema “alta velocità”, almeno così come presentato nelle prime fasi, e sulla sua effettiva necessità.

Infine, viene lamentata la scarsità di informazioni messe a disposizione delle comunità locali, e più in generale viene contestata un’impostazione che assegna le scelte infrastrutturali a momenti e luoghi sovra-locali che travalicano le istanze delle popolazioni dei comuni attraversati, negando una pratica di negoziazione concreta.

In realtà, come rilevato dalla ricerca TEN-Assess l’arcipelago dell’opposizione non costituisce un fronte compatto. Occorre infatti sottolineare come il progetto di Alpetunnel interessi in modo assai differente l’Alta e la Bassa Valle, sia per quanto riguarda le esternalità negative, sia per quanto riguarda le opportunità aperte dal progetto.

In relazione a questa differenziazione geografica, si possono distinguere, a grandi linee, tre grandi gruppi di posizioni:

1. coloro che ritengono che il progetto sia inevitabile, e che pertanto si mobilitano per ottenere compensazioni e valorizzare i loro interessi;
2. coloro che, essendo convinti dell’inutilità di ogni dialogo, hanno l’obiettivo di bloccare il progetto protestando fermamente e rifiutando alcuna negoziazione;
3. coloro, infine, che intendono partecipare alla realizzazione del progetto per migliorarne gli aspetti ambientali e favorire lo sviluppo locale.

All’interno di questo quadro la Comunità Montana Alta Valle (con i relativi Comuni) assume una posizione di relativa neutralità, giustificata dal fatto che, nel caso di realizzazione della soluzione di tracciato in galleria (la soluzione privilegiata dalla CIG), gli impatti ambientali in questa zona sarebbero praticamente nulli e, qualora si imponesse ai TIR la scelta dell’autostrada ferroviaria, essi potrebbero addirittura ridursi. La posizione di non contrarietà dell’Alta Valle viene inoltre rafforzata dal fatto che l’attrattività turistica del luogo potrebbe godere di numerosi vantaggi determinati dal miglioramento del servizio ferroviario locale e regionale sia in ragione di servizi veloci, del tipo ‘navette-neve’ in grado di attrarre grandi bacini potenziali come quello milanese o parigino-lionese, sia lungo la linea storica, “alleggerita” grazie alla presenza della nuova linea.

In quest'ottica l'Alta Valle sembra particolarmente interessata alle proposte avanzate dalla Provincia di Torino, che tentano di connettere la futura linea Torino-Lione ad un nuovo ipotetico collegamento Torino-Marsiglia, attraverso la realizzazione di un tunnel tra Oulx e Briançon (con galleria sotto il Monginevro).

A tutto ciò si aggiunge quanto avvenuto in seguito alla tragedia del Monte Bianco. L'incremento del traffico pesante sul valico del Fréjus ha evidenziato la necessità della costruzione dell'autostrada ferroviario per contenere in futuro l'impatto ambientale dei vettori merci, in un'area in cui qualità residenziali e attrattività turistica rischiano di peggiorare per via del traffico stradale, gravante anche sul valico del Monginevro.

Il *Comitato di Coordinamento locale della Valle di Susa* vede pertanto la presenza soprattutto della Bassa Valle che maggiormente dovrebbe subire le conseguenze negative del passaggio della linea (inquinamento acustico, impatto ambientale, perdita della qualità residenziale e dell'attrattività immobiliare). I 25 Comuni e la Comunità Montana Bassa Valle di Susa sono piuttosto compatti nel sostenere un'opposizione radicale alla nuova linea veloce paventando dei pesantissimi impatti ambientali permanenti indotti dalla localizzazione dell'infrastruttura.

L'obiettivo del Comitato è di raccogliere tutte le informazioni ed osservazioni di carattere ambientale, tecnico e socio-economico inerenti alla Valle e all'infrastruttura, al fine di giungere a poter "reggere il confronto" con gli enti istituzionali promotori con solidi e validi elementi conoscitivi. Le argomentazioni di fondo sono, in primo luogo, quella dell'impossibilità di attuare il collegamento promosso per via della complessità del territorio e, in secondo luogo, la sua inutilità di base, in quanto carente dei presupposti giustificativi, contestando i dati su traffico merci e passeggeri sulla cui base viene giustificata la necessità della nuova linea. Secondo gli oppositori, infatti, l'utilità della linea non è supportata da un articolato studio di impatto ambientale, nonché da un'approfondita analisi socio-economica, diretta a dimostrare i ritorni effettivi per il territorio attraversato.

Accanto al Comitato, nella Bassa Valle di Susa, sono infine presenti due Comitati ambientalisti (Habitat e Pro Natura), fondati entrambi nel 1993, che rappresentano i principali promotori dell'opposizione alla realizzazione della nuova linea ferroviaria.

7. QUALCHE CONCLUSIONE

La gestione dei conflitti avviene attraverso le procedure formali prescritte quali gli appositi *atti negoziali* con gli enti locali e centrali coinvolti nella Conferenza di Servizi e nella procedura di Valutazione di Impatto Ambientale, gli [Accordi Quadro](#) con Regioni e Comuni, gli [Accordi procedurali con il Ministero dell'Ambiente](#) e gli [Accordi Procedimentali e Convenzioni con Regioni, Provincie e Comuni](#).

Caratteristica comune degli Accordi è di tradurre in piani ed impegni gli interessi delle parti coinvolte nell'opera in modo da legare ad essa gli ammodernamenti strutturali delle reti di trasporto regionali e locali e l'inserimento funzionale e urbanistico nel costante rispetto dell'ambiente.

Nonostante questi strumenti il conflitto si presenta comunque, in quanto è in generale un importante fattore di stimolo nella vita di una comunità e, almeno nella sua fase iniziale, un elemento di coagulo e di costruzione d'identità. La stessa costruzione del consenso finisce spesso per passare attraverso una grande varietà di conflitti.

Spesso un conflitto si innesca sulla base del fatto che gli attori che partecipano ad uno specifico processo decisionale percepiscono di essere stati coinvolti in un gioco a somma zero, in cui la distribuzione dei costi e dei benefici è squilibrata fra chi subisce le conseguenze negative e chi invece beneficia degli elementi positivi, ma esso può anche innescarsi in situazioni anche a somma positiva che presentino grandi squilibri distributivi dei benefici non sufficientemente motivati.

La presenza di un conflitto non rappresenta tuttavia una condizione di fallimento del processo decisionale: non sono pochi i casi in cui il conflitto ha costituito un elemento di successo determinato dalla capacità espressa da alcuni attori di mobilitare una quantità di risorse sufficienti a prevalere sugli altri progetti. Il fallimento di un progetto, inteso come paralisi dei processi decisionali, non ha quindi tanto a che fare con la presenza di elementi di conflitto quanto piuttosto con la messa in atto da parte dei promotori di strategie sbagliate, basate, ad esempio, sulla sopravvalutazione delle risorse a disposizione o sulla sottovalutazione delle disponibilità o capacità degli avversari. Bisogna considerare inoltre che un conflitto latente può essere più dannoso di uno esplicito in quanto rende, nel tempo, inerziale il progetto svuotandolo dei suoi elementi caratteristici o prioritari.

Entro questo quadro un primo elemento da considerare può essere rappresentato dal modo in cui si prendono le decisioni. La partecipazione di tutti i soggetti interessati alla decisione finale, la tendenza cioè ad includere nel processo decisionale tutti gli attori che esprimono interessi in merito ai progetti in discussione, può in molti casi ridurre al minimo i fenomeni di conflitto interno e l'ottenimento, diretto o indiretto, del consenso da parte dei partecipanti. D'altra parte proprio l'applicazione del metodo della partecipazione diretta di tutti gli attori può comportare alcuni effetti indesiderati, quali l'implementazione dei costi di progettazione, verifica e valutazione, il dilatamento dei tempi o l'eccessiva diffusione delle informazioni

che può assecondare l'insorgere di nuovi oppositori (oppositori periferici) e favorire la paralisi del processo decisionale.

L'attuale fase di trasformazione strutturale nel settore dei trasporti presenta numerosi elementi di complessità che tendono a moltiplicare le occasioni di conflitto su di un fronte molto ampio di situazioni.

In linea generale i tipi di conflitti che sorgono nel caso dei trasporti può essere ricondotto entro tre tipologie ben distinte. Il conflitto può trovare origine:

- dalla proposta di realizzazione di nuove infrastrutture e dal modo in cui esse vanno a modificare vecchi *equilibri territoriali*: consolidati rapporti gerarchici fra aree urbane concorrenti o fra aree urbane e aree rurali o, addirittura, fra intere aree del paese;
- dallo scontro di *interessi tra soggetti* le cui scelte comportamentali sono in potenziale conflitto fra loro;
- dalla gestione dei processi di liberalizzazione dei mercati per le numerose, complesse ed anche imprevedibili conseguenze che una piena applicazione delle nuove *normative* tende ad avere sugli assetti di mercato originali, soprattutto se precedentemente caratterizzati dalla presenza di rendite di tipo monopolistico.

Tutti si possono ascrivere al caso dell'alta capacità. Ad essi vanno aggiunti i recenti processi di decentramento amministrativo a favore di Enti Locali nelle decisioni politiche e programmatiche, che se per un verso diminuiscono i conflitti latenti aumentando il numero dei decisori e del consenso, per altro tendono ad accrescere le occasioni di conflitto, soprattutto per progetti di interesse nazionale, come è il caso dell'alta capacità, dove gli obiettivi globali possono facilmente scontrarsi con quelli locali. In questo caso gioca un ruolo particolare l'autorevolezza espressa dal promotore del progetto. Se il livello di autorevolezza è insoddisfacente, esso tende ad incentivare negli attori periferici l'assunzione di un comportamento tendenzialmente ostruzionistico-conflittuale teso a massimizzare il raggiungimento degli obiettivi locali, come ad esempio, nel caso dell'alta capacità, il porre condizioni onerose al governo centrale per la concessione del passaggio su una determinata area territoriale.

BIBLIOGRAFIA

MOESCH, G., Esternalità e Trasporti, Atti della IV riunione scientifica annuale 19-21 maggio 1997, Società Italiana degli Economisti dei Trasporti, ISTIEE, Trieste.

CASSESE S., in Nomisma La gestione dei conflitti locali nelle opere infrastrutturali: il caso dei trasporti, Inchiostri Associati Editore, Bologna, 1999, pp. 101-105.

Alpetunnel Geie n. 3, settembre 1997.

Promemoria sulla Linea AC TORINO-LIONE, 7-6-'99, Regione Piemonte, Elio Perotto.

DANSERO, E.; workin paper (2000).

TAV, * documentazione luglio 2000.

PONTI, M., Il ruolo dei conflitti nell'analisi dei progetti di trasporto, in Nomisma La gestione dei conflitti locali nelle opere infrastrutturali: il caso dei trasporti.