

PREVENIRE E RICOMPORRE LA CONFLITTUALITÀ NELLA REALIZZAZIONE DI
GRANDI INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO: LA LINEA AC/AV DEL BRENNERO

Federico CAVALLARO¹, Federica MAINO²

SOMMARIO

La pianificazione e la realizzazione di grandi opere infrastrutturali genera inevitabilmente posizioni diverse sull'opportunità o meno della loro fattibilità. I processi decisionali tradizionali, in cui a prendere le decisioni sono in pochi seguendo un'impostazione rigida e gerarchica, fa sperare in una maggiore rapidità del processo, e a costi più contenuti. Si procede nella certezza tecnico-scientifica che la soluzione proposta è la migliore, e di ottenere quindi tutte le autorizzazioni necessarie. In questo modo, i diversi punti di vista si radicalizzano in posizioni contrapposte che possono portare a situazioni conflittuali difficilmente risolvibili. Il presente contributo, servendosi dei concetti di "framing" e di "boundary object", cerca di ridefinire l'approccio al problema. In particolare, le diverse posizioni apparentemente inconciliabili sono considerate come un terreno fertile su cui lavorare per la costruzione di decisioni condivise. Il caso studio della linea ferroviaria AC/AV Verona-Monaco è stato qui scelto per restituire una visione più completa circa i diversi punti di vista degli attori coinvolti, e per sottolineare l'importanza di un approccio condiviso al problema come base per la ricomposizione e la gestione costruttiva dei conflitti.

¹ EURAC European Academy of Bozen/Bolzano - Institute for Regional Development and Location Management, Viale Druso 1, I-39100 Bolzano, Italy. E-mail: federico.cavallaro@eurac.edu.
IUAV, università di Venezia, corso di dottorato in politiche pubbliche

² EURAC European Academy of Bozen/Bolzano - Institute for Regional Development and Location Management, Viale Druso 1, I-39100 Bolzano, Italy. E-mail: federica.maino@eurac.edu.

1. Introduzione

La realizzazione di infrastrutture di trasporto, ancora di più di altri progetti con un significativo impatto sul territorio, creano opposizione locale e conflittualità che coinvolge proponenti, amministratori, società civile ed attori economici. In particolare nel contesto italiano questa conflittualità è considerata da molti tra le principali cause del gap infrastrutturale del nostro paese (Consorzio Metis et al., 2009).

Nel dibattito sulla fattibilità di tali opere, il ricorso al concetto di “opera di interesse pubblico” viene spesso utilizzato come forma di legittimazione da parte delle autorità coinvolte nella fase decisionale. Con tale locuzione si riconosce un interesse che trascende le singole individualità e che risponde ad un bisogno collettivo (Dente, 1990), ma il concetto assume un significato generico, che lascia spazio a interpretazioni tra loro molto diverse.

Quando ci si occupa di infrastrutture di trasporto, un parametro fondamentale per valutare l’effettivo interesse pubblico può essere il bacino di utenza, ovvero il numero di utenti che l’opera è in grado di soddisfare. Nel caso di opere già in esercizio, è possibile quantificare tale valore attraverso la raccolta ed analisi dei dati esistenti; se l’opera è ancora in fase di progettazione, determinare il bacino risulta complesso: Flyvbjerg et al. (2006) hanno dimostrato che le previsioni effettuate in sede progettuale per giustificare la necessità di realizzazione e di utilizzo dell’opera stessa, in oltre il 90% dei casi si sono rivelate, ex-post, ampiamente sovrastimate. Questo avviene non solo per la mancanza di metodi attendibili (la previsione di domanda futura è una delle maggiori criticità nell’ambito degli studi di fattibilità e dimensionamento di un’infrastruttura), ma anche per valori spesso volutamente “gonfiati” al fine di creare un maggiore consenso, o minori critiche, intorno alla scelta di allocare ingenti risorse pubbliche richieste da questo tipo di interventi.

La prevalenza di argomentazioni di tipo dimostrativo, basate su ragioni oggettive di carattere tecnico, finisce per eludere le reali questioni sul tappeto e per generare incomprensioni e contrasti tra le parti. Ad aumentare la rigidità delle posizioni contribuisce inoltre il carattere non inclusivo dei processi decisionali tradizionali del nostro paese, che vengono sviluppati in completa riservatezza, per essere resi pubblici solo a decisioni prese. In questa direzione va la legge obiettivo che mira ad accelerare la realizzazione delle opere “strategiche e di preminente interesse nazionale”, e rimanda ad una seconda fase la condivisione delle scelte (Pizzanelli, 2010). Tale approccio rientra in quello che Hartz-Karp (2007) riassume con l’acronimo “DEAD” (Decisione, Educazione, Annuncio e Difesa delle scelte compiute). In questo schema c’è una forte asimmetria tra proponente e destinatari del progetto. E’ un modello di natura prevalentemente esclusiva (Bobbio, 2003), che può condurre a forti tensioni in fase di realizzazione dei lavori.

Ne sono esempio la realizzazione di alcune grandi opere di trasporto, quali l’aeroporto dal Molin e il Treno ad Alta Velocità (TAV) sulla linea Torino-Lione, e sulla linea Roma-Milano. In questi casi si è giunti ad una condizione di aperto conflitto, una volta passati alla fase

“operativa” del progetto. Per queste opere esiste un’ampia bibliografia (Caruso, 2010; Macchiati, Napolitano, 2010; Cullino e Fabrizi, 2011), che ricostruisce la genesi dei conflitti ed evidenzia posizioni di contrasto tra gli attori in gioco. A caratterizzare questi casi emblematici sono il radicalizzarsi del conflitto, il trascinarsi di lunghi scontri tra le parti, contrapposte su rigidi schieramenti. Il protrarsi delle questioni comporta tra l’altro costi monetari notevolmente più elevati rispetto alla realizzazione di opere analoghe in altri paesi europei (Malan, 2007), oltre a generare un clima di sfiducia tra i vari attori, che si traduce nella scarsa stabilità delle scelte effettuate, nelle mancate buone relazioni tra i vari componenti del tessuto sociale, in un diminuito riconoscimento di rappresentatività delle istituzioni da parte della cittadinanza locale, in possibili ripercussioni negative nelle interazioni tra attori di conflitti successivi.

Complice la politica trasportistica dettata dall’Unione Europea attraverso le reti TEN-T (dall’inglese Trans European Networks - Transport), negli ultimi anni numerose sono le grandi opere di trasporto in fase di pianificazione, progettazione o realizzazione. Nel caso di infrastrutture di grandi dimensioni, i molteplici fattori che scatenano il conflitto (Consorzio Metis, 2009) risultano amplificati, tanto che esso risulta essere un fenomeno ineludibile. Ma mentre in alcuni casi il conflitto è manifesto, come negli esempi sopra menzionati, in altre situazioni, pur essendoci posizioni e obiettivi molto diversi tra gli attori, le contrapposizioni non sono giunte a livelli così estremi e il conflitto si trova in una forma di latenza. In questi ultimi casi totalmente assente è l’interesse ad analizzare le diverse posizioni in campo e a far emergere la voce dei diversi attori. Ciò può essere letto come un limite delle procedure attuali, che cercano di rimediare in una fase avanzata del processo, piuttosto che cercare fin dall’inizio di far emergere gli aspetti problematici, integrano e valorizzando i diversi punti di vista; e in generale come un segnale del modo con cui si guarda al conflitto: qualcosa di pericoloso, di corrosivo e di potenzialmente distruttivo.

Tra i casi in cui il conflitto non ancora radicalizzato, rientra la nuova linea ferroviaria ad alta capacità/alta velocità (AC/AV) Verona-Monaco, attualmente in fase di costruzione. Contando sull’apparente compattezza della politica che si è dimostrata schierata (salvo rare eccezioni, e per di più di carattere locale) a favore della realizzazione dell’opera, non è mai stata condotta un’indagine rigorosa delle diverse posizioni in campo. Il dibattito quindi si deve trasporre inevitabilmente su altri livelli, confermando quanto affermato da Manin (1995) a proposito della “democrazia del pubblico”, e cioè che su tematiche quali la realizzazione di grandi opere infrastrutturali, “le fratture nell’opinione pubblica si basano su un oggetto specifico e indipendentemente da partiti e schieramenti politici. La partecipazione locale presenta caratteristiche ibride tra pubblico e privato, tra particolare e generale, senza rientrare in nessuna di queste polarità”.

Il presente contributo ha una duplice finalità: rivendicare l’importanza di un approccio condiviso al problema come base per la ricomposizione e la gestione costruttiva dei conflitti

(Hirschman, 1997) e, rispetto al caso studio in esame, restituire una visione più completa circa i diversi punti di vista degli attori coinvolti.

L'articolo è strutturato nel seguente modo: nella sezione 2 viene descritto in dettaglio il quadro teorico di riferimento; nella sezione 3 viene descritto l'insieme degli interventi previsti lungo l'asse Verona-Monaco, di cui il tunnel di base del Brennero (BBT) è l'opera principale. Nella sezione 4 vengono raccolti i diversi punti di vista degli attori. La sezione 5 cerca di inquadrare il processo decisionale in corso e il coinvolgimento della popolazione locale. Le criticità dell'approccio al problema sono qui evidenziate attraverso l'analisi della normativa: la sezione 6 mostra il caso italiano, mentre la sezione 7 mostra la condizione in altri Stati europei, tra cui l'Austria, che con l'Italia rappresenta la Nazione lungo cui si svilupperà il BBT. Chiudono il contributo alcune riflessioni conclusive.

2. Un inquadramento teorico

Nel passaggio da un'analisi di tipo esclusivamente tecnico a un'analisi più omnicomprensiva, è opportuno avvalersi di un quadro metodologico di riferimento. Un primo aiuto in tal senso è quello fornito dal "social constructivism", proposto da Pinch e Bijker (1984). Per i due autori, la conoscenza tecnica è basata sull'approvazione della comunità: un problema è tale solo quando è sentito da un gruppo sociale ("relevant social group") e con esso si deve confrontare. Nel valutare un oggetto e la sua genesi, non è sufficiente analizzare la sola proposta vincente (spesso coincidente con chi pone il problema), ma è necessario rifarsi anche alle idee o alle opere che non hanno avuto un seguito, per capire come si è arrivati a determinare l'assetto attuale. Ne è esempio la storia della genesi della bicicletta, che rivela come anche le opzioni alternative al manufatto che noi oggi conosciamo hanno influito nella definizione della forma.

L'approccio solitamente adottato segue il concetto di "translation", così come si trova nel modello di Actor-Network Theory, proposto da Callon e Latour ed esteso da Law (1992) all'intera sfera sociologica. Questo concetto è basato sulla creazione di "alleanze" strategiche, che determinano risultati di solito coincidenti con il punto di vista del vincitore e quindi, in base a quanto detto in precedenza, non utili a definire il processo secondo i diversi punti di vista.

Nel caso di processi in divenire, in cui non si conosce l'assetto finale, o in cui le posizioni sono molto articolate e si vogliono ascoltare i diversi punti di vista, non è legittimo definire una visione "vincente" ed escluderne altre: Star e Griesemer (1989) propongono allora un metodo alternativo, basato sempre sul concetto di translation, in cui però non si trova un'unica risposta. Si ricorre ai cosiddetti "boundary objects", definiti come problemi condivisi e trattati da differenti punti di vista, che presentano altrettanti significati per diversi mondi sociali, ma la loro struttura presenta tratti comuni a più di un mondo, tali da renderli riconoscibili. La

creazione e il modo di gestire i boundary objects diventano un elemento chiave del processo. Gli autori propongono di definire un determinato problema non sulla base delle soluzioni, ma partendo dagli elementi comuni tra i diversi punti di vista riscontrati in sede di analisi. Premessa necessaria per applicare il metodo dei boundary objects è quindi analizzare i diversi punti di vista. In questo senso molto utile è la teoria dei frames (Schön e Rein, 1994), ovvero il quadro di riferimenti culturali e di valori entro cui si muovono i diversi attori.

I boundary objects possono configurarsi come il mezzo per far convergere i diversi frame in una visione condivisa del problema. Premessa, questa, per aprire ad un “linguaggio del riconoscimento” (Bobbio e Dansero, 2008), in cui i punti di vista degli altri sono ascoltati e non bollati aprioristicamente come sbagliati perché non riconducibili alla propria sfera di interesse. Questo metodo viene testato, nel corso dei prossimi paragrafi, per il caso studio della linea AC/AV del Brennero.

3. Il corridoio del Brennero

Il corridoio del Brennero è il principale valico alpino che collega la Germania con l’Austria e l’Italia: esso si sviluppa per circa 450 km, da Monaco di Baviera fino a Verona, passando attraverso la bassa valle dell’Inn (Kufstein-Innsbruck), le valli del Sill (Innsbruck-Brennero), dell’Isarco (Brennero-Bolzano) e dell’Adige (Bolzano-Verona). Grazie alla sua posizione geografica al centro dell’arco alpino, all’altitudine contenuta e al fatto che un unico passo ne permette l’attraversamento, il passo del Brennero rappresenta storicamente una delle connessioni più importanti attraverso le Alpi. Questa condizione perdura anche in epoca contemporanea: nel corso degli ultimi anni, il Brennero si è contraddistinto quale asse di maggiore utilizzo sia per il trasporto di passeggeri, sia per il trasporto di merci (nel 2011 sono circolate 42.2 milioni di tonnellate di merci).

L’asse del Brennero è costituito attualmente da due opere infrastrutturali a carattere transnazionale:

- la linea ferroviaria Verona-Monaco, realizzata nella seconda metà del 1800 e da allora più volte rimodernata per garantire velocità di percorrenza maggiori. La stazione di Brennero, con i suoi 1.370 m s.l.m., è la quota più elevata raggiunta dalla rete ordinaria sia delle ferrovie austriache, sia di quelle italiane. La pendenza massima, pari al 26‰, si raggiunge tra Innsbruck e il Brennero. Nella tratta italiana, tra il confine di Stato e Ponte Gardena, la pendenza massima è pari al 23‰.
- la strada di rilevanza europea Monaco-Verona, costituita dall’autostrada Modena-Brennero A22 per la parte italiana, dalle autostrade A12 e A13, da Brennero a Kufstein, per la parte austriaca e dall’autostrada A93 per la parte tedesca.

Risale agli anni '50 la prima proposta di affiancare a queste opere una nuova infrastruttura, ovvero la linea ferroviaria AC/AV³. È solo negli ultimi venticinque anni, tuttavia, che l'idea ha assunto una dimensione più concreta, quando dapprima (1989) viene approvato lo studio di fattibilità per il BBT, e poi, nel 1993 vengono elaborati ulteriori studi di fattibilità riguardanti l'intero asse Monaco-Verona. A partire da questo periodo, i contatti politici tra Italia, Austria e Unione Europea si intensificano: nel 1995 (consiglio europeo di Essen) l'Unione Europea inserisce la linea AC/AV del Brennero all'interno del corridoio TEN-T n°1 Berlino-Halle/Lipsia-Erfurt-Norimberga-Monaco-Verona-Bologna-Roma-Napoli-Palermo, dando una forte priorità alla realizzazione del collegamento transalpino (UE, 2013).

Questa accelerazione porta nel 2003 alla realizzazione dello Studio di Impatto Ambientale, che ha anche determinato l'assetto della linea definita nel progetto preliminare (BBT SE, 2013a).

Da questo studio si ricava che la nuova linea ferroviaria del Brennero da Monaco di Baviera a Verona è divisa in tre parti (Figura 1):

- la linea di accesso nord, da Monaco di Baviera a Innsbruck. In questa tratta è presente una forte criticità, poiché in quest'area si intersecano diverse direttrici di traffico internazionali e regionali. Alcune caratteristiche tecniche del tracciato ferroviario esistente (pendenze elevate, raggi di curvatura ridotti, tunnel in pietra difficilmente ampliabili) costituiscono delle forti limitazioni alla competitività della linea, tanto che la velocità massima non supera gli 80 km/h e in alcuni tratti si riduce addirittura a 40 km/h (ÖBB, 2009). Inoltre nel tratto Hall-Innsbruck, la linea Monaco-Innsbruck si sovrappone alla linea per Arlberg e per Zell am See: ciò determina una condizione di saturazione, considerati i traffici locali e quelli a lunga percorrenza, sia di merci sia di passeggeri. I lavori per questa tratta, iniziati nel 2003, sono in fase di avanzata realizzazione; l'opera terminata garantirà una nuova linea ad alta capacità della lunghezza totale di 141 km, portando la capacità da circa 300 a 550 treni/giorno (Aktionsgemeinschaft Brennerbahn, 2013).
- il BBT, tunnel ferroviario che collegherà Fortezza a Innsbruck. Nel suo assetto attuale, il tunnel sarà lungo circa 55 km, di cui circa 32 in territorio austriaco e circa 23 in territorio italiano. Il BBT accorcerà l'attuale linea ferroviaria di circa 20 km nella tratta tra Innsbruck e Fortezza, con un andamento rettilineo che elimina le problematiche relative ai raggi di curvatura. Rispetto alle acclività della linea storica, il BBT prevede una pendenza determinante inferiore: 6,7‰ in direzione nord – sud e 4‰ in direzione sud – nord. Ciò garantisce il mantenimento degli standard minimi richiesti da una linea AC/AV, dimezzando così i tempi di percorrenza da Innsbruck a Bolzano (dalle due ore attuali a un'ora; BBT SE, 2013c).

³ Ad oggi, per alta capacità si intende una linea ferroviaria destinata esclusivamente al trasporto merci, in cui la velocità massima è pari a 160 km/h, secondo gli attuali standard di sicurezza internazionali. Per alta velocità si intende invece una linea ferroviaria destinata a treni passeggeri veloci (velocità minima 250 km/h, secondo gli attuali standard di circolazione).

- la tratta di accesso Sud da Fortezza a Verona. Tale parte della linea è ancora in fase di progettazione (a questa parte della linea è stata data una priorità minore) e la data ufficiale prevista per l'esercizio è il 2030. Si tratta di un'opera particolarmente complessa, sviluppata prevalentemente in galleria. La tratta da Verona ad Innsbruck, secondo il progetto preliminare, dovrebbe essere lunga 240 km, di cui circa 220 in galleria; sarà divisa in 8 lotti funzionali da realizzare in diverse tranche temporali. Il costo totale dell'intervento è stato stimato in 8 miliardi di euro, dei quali 3,8 per le opere prioritarie da realizzare in concomitanza con i lavori per il BBT.

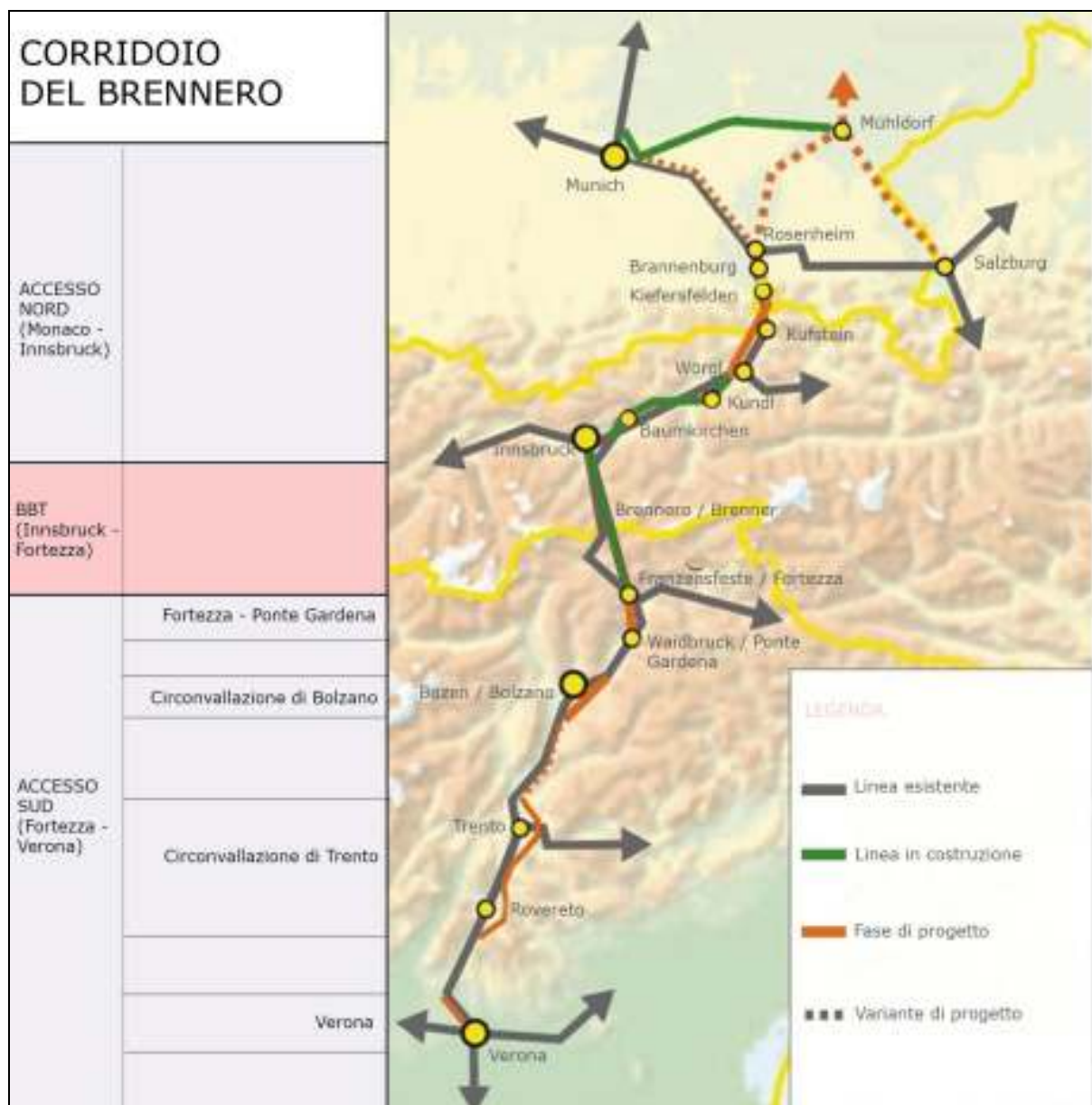


Figura 1: il progetto per la linea AC/AV del Brennero. Fonte: BMVIT, 2007

La realizzazione della linea è prevista per fasi, ma le tre sezioni sono state concepite come parte di un unico sistema, la cui massima funzionalità si ottiene al completamento di tutte le opere.

I costi, per la sola parte italiana dell'opera, sono stati quantificati in 38 miliardi € (CIPE, 2013). Il BBT rappresenta l'opera più costosa da realizzare di tale sistema, e quella a cui sono state rivolte le attenzioni maggiori, tanto che spesso si assiste ad un'identificazione tra il tunnel e la linea AC/AV tout court (non a caso i gruppi di opposizione alla linea, di cui si parlerà nella prossima sezione, hanno deciso di chiamarsi "KEIN BBT"). I costi previsti per la realizzazione, originariamente stimati in 3,57 Miliardi di € (Gazzetta Ufficiale, 2009), al 2012 sono saliti ad 8 miliardi € (BBT SE, 2013c), di cui: 27% sostenuti dall'Unione Europea (a condizione che i lavori di scavo preliminare iniziassero entro il 2008, la cifra più alta mai finanziata dall'UE per un progetto infrastrutturale), 36,5% dall'Italia e 36,5% dall'Austria.

Nel 2001, il BBT è stato inserito dal CIPE tra le opere infrastrutturali nazionali prioritarie⁴. Il progetto è stato approvato nel 2007, data in cui sono iniziati anche gli scavi preliminari per realizzare un cunicolo pilota. Dal marzo 2012 sono iniziati anche gli scavi per la realizzazione delle canne principali del tunnel; ad oggi sono stati realizzati complessivamente circa 24 km di scavi. La fine dei lavori, con la conseguente messa in esercizio della linea, originariamente prevista per il 2022, è stata posticipata al 2025. Il tracciato così come approvato da progetto definitivo è mostrato in Figura 2.



⁴ Mentre il Quadruplicamento Verona-Fortezza di accesso sud alla Galleria di base del Brennero rientra tra le opere approvate dal CIPE solo cinque anni dopo, nel periodo 2006-2008, per un costo complessivo stimato in 2,56 miliardi € (Gazzetta Ufficiale, 2009).

Figura 2: tracciato e corografia del tunnel di base del Brennero

La realizzazione del tunnel è stata affidata alla società per azioni europea BBT SE, interamente pubblica. Le sue azioni sono ripartite in ugual misura tra Italia ed Austria. La società di partecipazione TFB (Tunnel Ferroviario del Brennero Holding S.p.A.) detiene la quota italiana pari al 50%. La TFB, a sua volta, è partecipata da RFI (Rete Ferroviaria Italiana) per l'85,29%, le Province Autonome di Bolzano e Trento per il 6,24% ciascuna e la Provincia di Verona per il 2,23%. In Austria, la Österreichische Bundes Bahn (ÖBB) rappresenta l'unico azionista con il 50% del capitale sociale. Fino all'avvio della Fase III anche il Land Tirolo era azionista della società, ma nel 2011 il Land Tirolo ha ceduto le proprie quote all'ÖBB.

4. Diversi punti di vista

Come accennato nella sezione introduttiva, la decisione di realizzare quest'opera ha generato diverse reazioni. Le posizioni sono molteplici e spesso presentano specificità difficilmente generalizzabili. Tuttavia, operando le opportune semplificazioni, si possono identificare almeno quattro punti di vista.

L'approccio proposto, riprendendo la metodologia proposta da Schön e Rein (1994), prevede una descrizione narrativa dei diversi punti di vista, in cui le analisi tecniche sono solo uno degli aspetti da considerare, e non il fattore determinante. In altre parole va evitata l'identificazione tra politica e tecnica (Caruso, 2010), secondo la quale "lo spazio del politico viene così rappresentato come spazio della convenzione tecnica, di fronte alla quale non è possibile compiere scelte partigiane, perché nel momento in cui la decisione politica assume i tratti del dispositivo tecnico ogni opzione valoriale è neutralizzata dal fatto che l'unica decisione possibile è quella rappresentata come tecnicamente necessaria".

La posizione ufficiale di chi ha promosso la realizzazione dell'opera è sostenuta in maniera compatta da Unione Europea, governi nazionali dei paesi coinvolti e molte pubbliche amministrazioni locali, Convenzione delle Alpi, e, con molte puntualizzazioni, anche da Legambiente. Essa si basa su questo assunto: costruire una nuova linea AC/AV garantisce maggiore sostenibilità sociale, economica ed ambientale. Più in dettaglio: è necessario garantire lo sviluppo dei trasporti per rendere i cittadini più liberi di muoversi e per favorire le imprese nell'espandere la propria attività. Contemporaneamente, però, le emissioni di gas inquinanti stanno aumentando e occorre trovare un metodo per la loro minimizzazione. Come fare quindi a bilanciare i due aspetti? Anche in virtù degli impegni presi a livello internazionale (Kyoto, Europa 20-20-20), si devono favorire i mezzi di trasporto meno

inquinanti (cioè la ferrovia per i trasporti terrestri⁵). La realizzazione di linee AC/AV, in particolare la rete TEN-T, serve a questo specifico scopo e l'Unione Europea garantisce un ampio sostegno, anche economico, per la progettazione e la realizzazione di queste opere (EC, 2011).

Per le aree montane, che soffrono particolarmente del problema congestione ed inquinamento a causa della conformazione orografica (l'incidenza è fino a 5 volte superiore rispetto alla pianura; AlpNalp, 2007), è necessario introdurre nuove infrastrutture che consentano la continuità col resto della rete, senza creare colli di bottiglia che renderebbero il sistema incompleto e ancora più dannoso. Per questo è necessaria la costruzione di tunnel di base e di nuove infrastrutture ferroviarie.

Il Brennero rappresenta un caso esemplare, poiché qui si sono rilevati negli ultimi anni i più elevati transiti di merci e di passeggeri. Il traffico merci è in continuo aumento (specialmente quello su gomma) e le previsioni di crescita sono di un ulteriore aumento per i prossimi 20 anni, con una saturazione delle infrastrutture attuali prevista per il 2022 (conseguenza dei trasporti via mare che dalla Cina arrivano nei grandi porti del Nord Europa e vengono poi portati in Italia per lo più su gomma). Parallelamente, anche il traffico passeggeri è previsto in deciso aumento (ProgTrans, 2007). Questo sviluppo, ad oggi, non può che avvenire via strada, poiché la linea ferroviaria viaggia a velocità non competitive con i tempi stradali. Anche ammodernare la linea esistente diventa molto costoso, ed in alcuni punti tecnicamente non fattibile, vista la mancanza degli spazi tecnici e dei raggi di curvatura minimi. Occorre pertanto realizzare una nuova infrastruttura, il meno impattante possibile per gli abitanti (BBT SE, 2008).

La linea AC/AV del Brennero, ed il BBT in particolare, si inseriscono in questo contesto: il tracciato pensato prevalentemente in galleria e lontano dai centri abitati non pregiudica gli spazi della valle, e consente al traffico stradale di essere deviato verso la ferrovia. Viceversa, se non si interviene subito e si lasciano le cose proseguire senza agire concretamente, si creeranno notevoli problemi di congestione, pregiudicando salute, economia e libertà di movimento per chi abita nella valle e non solo. È necessario realizzare l'opera da subito, in modo che sia operativa nel momento in cui il traffico raggiungerà livelli non più sostenibili dalla rete attuale. In coerenza con quanto espresso dal protocollo trasporti della Convenzione delle Alpi, la nuova linea ferroviaria AC/AV sarà sufficiente a garantire questo sviluppo sostenibile; le altre opere infrastrutturali di cui si è parlato in questi anni (aeroporto e 3° corsia dinamica dell'autostrada A22) sono da considerarsi insostenibili e pertanto da non realizzare.

Una seconda visione è sostenuta dalla Camera Commercio Bolzano, dall'Autostrada del Brennero, e dalla società Aeroporto Bolzano Dolomiti. Per questi attori, la visione descritta in

⁵ Van Essen et al. (2003) hanno dimostrato come la ferrovia garantisca emissioni specifiche inferiori rispetto al veicolo stradale. Tale assunzione è stata verificata sia per il trasporto merci che per il trasporto passeggeri.

precedenza viene ritenuta non sufficiente e bisogna riformulare la problematica in ottica di accessibilità e possibilità di crescita economica per la città di Bolzano. Si tratta in sostanza di apportare un intervento infrastrutturale più massiccio, in cui la nuova linea ferroviaria AC/AV costituisce solo un elemento per rendere Bolzano un luogo attrattivo da un punto di vista economico. Ebner (presidente della camera di commercio di Bolzano) sottolinea in un'intervista “una condizione di difficile raggiungibilità che emerge (...) quando richiediamo lunghissimi trasferimenti a personaggi di assoluto valore che tuttavia non possono permettersi di perdere ore e ore solo per raggiungere la città. E questo vale per personaggi della finanza e della politica come quelli di oggi, ma alla medesima maniera anche per esponenti della cultura, dello sport o delle scienze. Bolzano e l'Alto Adige hanno una fortunata collocazione geografica ed una storia straordinaria per plurilinguismo, convivenza e sviluppo, ma non si può più far finta che non sia anche sostanzialmente isolata e poco raggiungibile. Il potenziamento dell'aeroporto è urgentissimo” (Donatini, 2011).

E ancora: “Vi è poi il problema dell'Autostrada del Brennero: se si esclude il periodo 2008-2009, caratterizzato dalla difficile congiuntura economica internazionale, il traffico sull'A22 mostra anno dopo anno un continuo incremento, sia per quanto riguarda i veicoli pesanti che per quelli leggeri. Proseguendo questa tendenza si raggiungeranno inevitabilmente i limiti di capacità dell'attuale infrastruttura, con conseguenze negative sul piano ambientale, della sicurezza e della velocità di percorrenza. A questo proposito, la realizzazione della terza corsia dinamica a Sud di Bolzano permetterà di aumentare la capacità dell'arteria autostradale con un investimento relativamente limitato e un ridotto impatto sul territorio” (IRE, 2010).

Si propone, quindi, un elevato intervento di infrastrutturazione. Il BBT e la linea AC/AV sono solo un elemento di un sistema più complesso, che include anche la terza corsia dell'autostrada del Brennero e l'ampliamento dell'aeroporto di Bolzano.

Su posizioni opposte si trova chi concepisce in altra ottica la sostenibilità, ovvero come perdita di spazio (e al limite di identità) per le vallate coinvolte e per i costi pubblici ingiustificati. Le posizioni in questo caso sono piuttosto omogenee e si elencano una serie di motivi per i quali l'opera risulta non solo uno spreco, ma anche un danno. Tale posizione comprende attori trasversali a scala prevalentemente locale, tra i quali si segnalano le Associazioni ambientaliste di Salorno e Appiano, KEIN BBT, l'Unione Agricoltori e Coltivatori diretti Sudtirolesi (Südtiroler Landwirteverband), comitati vari, consiglieri comunali (in orbita verde o sinistra radicale), Italia Nostra, Comune Lavis (Comune, secondo il progetto, attraversato dalla nuova linea ferroviaria). Secondo questa visione, la montagna sembra essere la vittima sacrificale per la ricerca di nuove forme di guadagno ed il Trentino-Alto Adige non costituisce di certo un'eccezione. Qui vengono realizzate nuove centrali idroelettriche che prosciugano i fiumi per fornire energia alle città, qui vengono realizzati inceneritori per smaltire rifiuti di cui non si sa la provenienza. Le valli alpine sono percorse da

una serie di opere infrastrutturali che hanno reso il territorio uno spazio di attraversamento sempre più difficile da abitare (Bobbio, Dansero, 2008). Nel corso degli anni si sono sviluppati progressivamente strada statale, ferrovia, autostrada in spazi molto ristretti, che rendono già oggi conflittuale il rapporto tra abitante e viaggiatore. Ora si vuole introdurre anche la linea AC/AV, di fatto togliendo ulteriore spazio agli abitanti.

È evidente che il problema della sostenibilità trasportistica esiste, ma lo si deve combattere non introducendo nuove opere, bensì razionalizzando e migliorando l'esistente. In questo senso, il "Piano d'azione Brennero", già approvata e in parziale realizzazione, porterà a 244 treni al giorno la capacità della linea storica, un numero simile rispetto ai treni previsti in circolazione lungo il nuovo tragitto AC/AV. Introducendo politiche che da un lato incentivano il passaggio sulla rotaia esistente (di solito sottoutilizzata), e dall'altro disincentivano l'uso del trasporto su strada, si avrà una forma maggiormente sostenibile di trasporto e senza dover creare nuove infrastrutture. Attualmente al Brennero la tariffa per camion lato italiano è 9 cent/km, in Austria 60 cent/km; valori ritenuti equi da studi indipendenti europei in linea con gli altri assi transalpini, sarebbero intorno a 70-80 cent/km. E' inevitabile che il Brennero venga preso d'assalto dai camionisti e che pertanto si verifichino problemi di congestione del traffico (Aa. Vv., 2013).

La costruzione di nuove infrastrutture trasportistiche, così come la realizzazione di inceneritori o l'ampliamento dell'aeroporto, non rientra tra gli obiettivi primari a causa delle conseguenze che ne derivano. In particolare, chi sostiene questa tesi (Poliandri e Campedelli, 2008) evidenzia problemi di natura:

- sociale: le linee AC/AV rendono le vallate dei corridoi ancora più difficili da abitare perché tolgono spazio agli abitanti, comprimendoli ancora di più in fasce territoriali ristrette;
- ambientali: lo slogan "le mucche non mangiano cemento" evidenzia la perdita di molti ettari di terreno per allevatori e contadini. Inoltre le falde acquifere si potrebbero prosciugare con conseguenze non solo sull'agricoltura, ma anche sugli habitat naturali e sul paesaggio; c'è il serio rischio di trovare uranio nelle montagne, con conseguenze sulla salute delle persone. Ancora, i cantieri dureranno come minimo 15 anni, in alcune parti anche 20-25: la vita per chi abita in quelle aree sarà inevitabilmente un cantiere quasi infinito.
- economica: la crescita di cui si parla è vera soprattutto a macro-scala, ma per le attività locali c'è il rischio di decrescita e come in tanti altri campi (es: quello energetico) le opere sono pensate per lo più per i benefici esterni alle aree montane;
- finanziario: i costi pubblici per la realizzazione sono troppo alti. Con lo stesso importo si potrebbero realizzare altre opere più utili in altri campi.

Un quarto punto di vista è rappresentato dalla visione specificamente economica del progetto, che tiene in considerazione solo i benefici generati e i costi necessari a garantire la realizzazione dell'opera, adottando un'analisi costi-benefici tradizionale. Tale visione

considera i seguenti fattori: costi di investimento, di esercizio e operativi, riduzione dei costi esterni e decongestione dell'autostrada esistente. Non sono invece inclusi i cosiddetti wider economic effects, ovvero i valori quali competizione, agglomerazione e mercato del lavoro e più in generale, tutti i benefici economici che non sono catturati dai benefici diretti per gli utenti. Alla luce dei dati analizzati, “il tunnel di base del Brennero sembra essere un progetto in grado di giustificare pienamente i suoi costi, se valutato utilizzando un'analisi costi-benefici standard, solo nel caso in cui le infrastrutture esistenti non siano in grado di garantire una capacità sufficiente a far transitare i flussi di traffico in tale relazione nei prossimi vent'anni” (Grimaldi, 2012) e per questo è, tra le grandi infrastrutture in fase di progettazione, l' (unica) opera che andrebbe realizzata (Boitani e Ponti, 2005) e su cui dovrebbero essere concentrati gli sforzi economici, al fine di non trovarci, tra qualche anno e per mancanza di risorse, con molte opere iniziate, ma neanche una completata. Le posizioni precedentemente illustrate sono riassunte in tabella 2:

PUNTO DI VISTA	SOSTENITORE	MESSAGGIO
Condizione attuale del trasporto non sostenibile, causa del mancato sviluppo socio-economico e motivo di futuri problemi ambientali.	Unione Europea, Governo Italiano e Austriaco, alcune amministrazioni pubbliche locali, Convenzione delle Alpi	Vallate alpine come colli di bottiglia da risolvere per un trasporto efficiente. La valle dell'Adige come anello mancante della rete TEN-T.
Problemi di accessibilità della città di Bolzano, causa di isolamento.	Camera di commercio di Bolzano, Autostrada del Brennero, Società Aeroporto Bolzano Dolomiti	Necessità di un radicale ripensamento dell'infrastrutturazione (ampliamento dell'autostrada, dell'aeroporto, e realizzazione della linea AC/AV.)
La fragilità dell'ecosistema, l'integrità del paesaggio, la qualità di vita degli abitanti.	Associazioni ambientaliste, Südtiroler Landwirteverband, comitati vari, alcune amministrazioni pubbliche locali	Vallata come area sensibile e dotato di una propria identità. Necessità di ripensare il concetto di sostenibilità dei trasporti con riferimento a modelli alternativi di decrescita.
Economia	Attori economici	Valutare la realizzazione dell'opera in funzione delle risposte economiche che garantisce a scala nazionale ed internazionale.

Tabella 2: Punti di vista sul BBT

Richiamando quanto espresso nella sezione 2, si deve trovare quel boundary object in grado di rendere condivisa la definizione del problema, non limitandosi a schematizzare le posizioni in favorevole o contrario alla realizzazione del tunnel. Sulla base di quanto affermato dagli attori, ad una prima analisi, il concetto che sembra ricorrere in tutti i casi è quello di sostenibilità: ogni narrazione ha una sua visione di essa e una sua scala territoriale di riferimento (tabella 1), ma a partire da questo concetto è possibile impostare un ragionamento che cerchi di includere tutte le posizioni, e non di polarizzarle su distanze inconciliabili.

BOUNDARY OBJECT	PROBLEMA	SCALA	SOLUZIONE	ATTORI
Sostenibilità	Limitazione a sviluppo economico e libertà di circolazione cittadini	Europa	linea AC/AV	Unione Europea, Governo Italiano e Austriaco, alcune amministrazioni pubbliche locali, Convenzione delle Alpi
	Mancata accessibilità e conseguente sviluppo economico	Bolzano	linea AC/AV, aeroporto, III corsia A22	Camera di commercio di Bolzano, Autostrada del Brennero, Società Aeroporto Bolzano Dolomiti
	Inquinamento e problemi di vivibilità	Vallate alpine	Potenziamento ferrovia esistente, disincentivo strada	Associazioni ambientaliste e comitati vari, alcune amministrazioni pubbliche, Südtiroler Landwirteverband
	Ritorno in termini di benefici economici	Asse del Brennero	linea AC/AV	Attori economici

Tabella 2: Boundary objects, scale, problemi e soluzioni rispetto al BBT

Riflettere sulla declinazione di sostenibilità per il corridoio del Brennero significa non porre la questione nei termini di favorevole o contrario alla realizzazione del tunnel; permette al contempo di affrontare la tematizzazione del problema in un modo meno polarizzato su

posizioni contrapposte. Nella realtà, però, il dibattito è stato impostato proprio seguendo quest'ultimo approccio.

5. La partecipazione pubblica nella fase decisionale del BBT e il caso Prati di Vizzi

Da qualche tempo si manifestano segnali d'insoddisfazione più o meno latenti e riguardanti la realizzazione dell'opera. I Comitati NO TAV di Bolzano e Trento, Stop BBT di Prati di Vizzi-Vipiteno, Ambiente e Salute, Nimby trentino e Mountain Wildernees hanno chiesto il blocco dei lavori legati all'opera, per aprire un autentico dibattito pubblico e da qualche manifestante è stato richiesto di indire un referendum popolare per decidere del destino della linea (Zendron, 2007). Finora, il processo decisionale di tipo tradizionale ha dato poco spazio a occasioni di confronto, e le poche opportunità hanno avuto luogo quando il progetto era già in una fase avanzata di definizione. Lo stesso Luis Durnwalder, presidente della Provincia Autonoma di Bolzano, ha affermato che "la BBT SE avrebbe potuto iniziare molto prima con le attività di informazione".

In realtà, se ci atteniamo ai numeri, molti sono stati gli incontri "informativi": Bergmeister, presidente del BBT SE, ha contato più di cento serate in tre anni per enfatizzare concetti come il "corridoio verde" del Brennero, o l'importanza del tunnel per spostare il traffico dalla strada alla rotaia. Queste presentazioni, però, secondo alcuni osservatori contrari al progetto, servono solo a giustificare le scelte compiute e non spiegano in maniera definitiva l'utilità dell'opera (Gamper, 2012). Gli incontri in cui si è discusso del progetto in maniera aperta sono stati relativamente pochi (tabella 3), e solamente due hanno visto un diritto di replica: uno a Prati di Vizzi (Alto Adige) e uno a Trento (Trentino), quest'ultimo aperto solo su invito.

	Evento	Organizzatore	Partecipanti
28/04/2006	Convegno	Provincia di Trento	Aperto a tutti
20/10/2006	Convegno	Sezione trentina di Legambiente	Aperto a tutti
07/06/2007	Convegno un tunnel senza fine	Comitati NO TAV e associazioni ambientaliste trentino-altoatesine	Aperto a tutti
11/06/2007	Serata informativa a Prati di Vizze	BBT SE e Provincia di Bolzano	Aperto a tutti
28/07/2007	Campo di Trens, manifestazione anti BBT	KEIN BBT	Aperto a tutti
27/11/2009	Conferenza informazione ⁶	Provincia Autonoma di Trento	Su invito
06/05/2011	Congresso Internazionale «Il futuro della partecipazione dei cittadini ai progetti di infrastrutture di trasporto»	Iniziativa Europea dei Trasporti	Aperto a tutti
19/04/2011	Riunione	Pat Cox (responsabile corridoio TEN-T 1)	Rappresentanti associazioni no BBT
13/11/2012	Incontro con Pat Cox	Comunità di azione ferrovia del Brennero	Numero limitato

Tabella 3: Convegni organizzati per confronto sul BBT

Questa gestione del processo decisionale ha portato, lentamente ma in modo inevitabile, a un acuirsi delle tensioni. Emblematico in tal senso il caso di Prati di Vizze, dove secondo il progetto originale elaborato da BBT SE, doveva essere realizzata una discenderia (galleria secondaria per il trasporto di materiali e per l'accesso al tunnel principale) lunga 3,7 km e un deposito di detriti, in un'area considerata dagli abitanti particolarmente importante per il suo grado di elevata naturalità e la presenza di numerose falde acquifere. Il progetto, così come deciso da BBT SE, avrebbe comportato il deposito di 500.000 mc di materiale di scavo (previsione di BBT) e il movimento di 40 tir al giorno, che sarebbero passati proprio nel centro del paese. La popolazione del Comune, 2.500 abitanti totali, di cui 1.500 residenti nella frazione di Prati, si è dimostrata compatta nell'avversare l'opera: dapprima è stata firmata una petizione contro la realizzazione, cui hanno aderito più di 900 persone e successivamente, l'11 giugno 2007, è stata organizzata una "serata informativa". Sostiene infatti Silvia Bacca, una delle sostenitrici della serata informativa: "volevamo evitare di fare la fine di Mules, volevamo essere informati prima dell'inizio dei lavori, non dopo" (Niro, 2007). Durante questa serata si sono registrate vigorose proteste degli abitanti, che sono proseguite nei mesi successivi. Ciò ha portato alla definizione, e seguente adozione a giugno 2008, di una variante che libera Prati di Vizze dalla realizzazione di opere di accesso al tunnel, spostando la zona di deposito nei cantieri limitrofi di Mules e a Steinach, le due altre discenderie previste originariamente, più lontane da centri abitati. Questa soluzione, peraltro, oltre a rappresentare

⁶ La conferenza di informazione è un istituto previsto dall'articolo 150 del Regolamento interno della provincia autonoma di Trento. La finalità principale è quella di informare i consiglieri su argomenti che ricadono tra le materie oggetto di potestà legislativa provinciale, o che abbiano un interesse di carattere generale.

una vittoria per la cittadinanza, permette un risparmio economico non indifferente, perché evita lo scavo e la infrastrutturazione di circa 4 km di galleria.

Di questa vicenda non è stato dato molto risalto, se non in termini di propaganda partecipativa (Durnwalder ha citato l'evento come un "buon esempio di come risolvere i problemi negoziando civilmente invece di esprimere la propria disapprovazione con urla e proteste", BBTINFO, 2008). Tuttavia questo caso va al di là della semplice negoziazione e diventa emblematico rispetto alle problematiche che possono sorgere in fase di realizzazione dell'opera qualora non ci sia stata sufficiente condivisione di intenti tra gli attori in una fase pre-realizzativa. Se si considera che i lavori devono ancora essere iniziati per l'intera tratta di accesso sud, che comprende molti Comuni della Provincia di Bolzano, Trento e Verona, si può comprendere come l'esempio di Prati di Vizze possa rappresentare un precedente nella gestione dei rapporti con gli attori locali.

6. Quadro normativo di riferimento

Il fatto che i processi decisionali legati alla pianificazione, progettazione e realizzazione di grandi opere infrastrutturali sia poco inclusivo è messo in luce dall'analisi della normativa vigente.

La linea AC/AV Monaco-Verona e il BBT, in quanto parte centrale dell'asse TEN-T n°1 Berlino-Palermo, devono sottostare in primo luogo ad alcune normative comunitarie. Il testo di riferimento è il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, articolo 171, nel quale viene stabilito che in fase di progettazione, "l'azione dell'Unione tiene conto della potenziale validità economica dei progetti". Tale articolo, peraltro vago nei contenuti, è stato successivamente integrato con la decisione n° 884/2004/EC, in cui è scritto che progetti di interesse comune sono quelli che hanno una *potenziale validità economica*, in base alle analisi dei costi e dei benefici socioeconomici. L'analisi benefici costi sociali (ACB sociale) è quindi lo strumento per valutare l'interesse pubblico di un'opera, come anche stabilito a livello nazionale dall'articolo 14 del DPR 2007/2010. Nella realtà, tuttavia, gli aspetti socioeconomici non sembrano essere stati considerati nelle analisi compiute in questa fase preliminare: l'ÖBB, nel suo studio relativo alla parte austriaca della tratta (BMVIT, 2013), ha incluso nella valutazione solo i seguenti parametri:

- Aumento della capacità della linea
- Crescita della velocità di viaggio
- Ammodernamento di stazioni e fermate
- Crescita delle merci trasportate
- Sicurezza
- Creazione e sicurezza di posti di lavoro
- Contributo alla protezione del clima e dell'ambiente

I parametri evidenziati riguardano per lo più aspetti tecnici (i cosiddetti “impatti diretti”; Sinha e Labi, 2007) e ambientali, mentre vengono trascurate le implicazioni sociali dell’opera, in ciò contraddicendo peraltro uno studio promosso (ed approvato) dal consiglio dei ministri austriaco (Aa. Vv., 2008). Inoltre tali studi, teoricamente di libero accesso ai cittadini (secondo il principio della trasparenza e tracciabilità), non sono stati divulgati né sono accessibili al pubblico, sicché la potenziale validità economica di cui parla il trattato rimane un aspetto presunto o dichiarato da chi ha commissionato questi studi.

A livello nazionale, la decisione delle opere considerate prioritarie viene stabilita dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) attraverso il “Programma delle infrastrutture strategiche”, un piano introdotto nel 2001 e costantemente aggiornato; il valore economico delle opere ritenute prioritarie per i prossimi anni è pari alla cifra di 233 miliardi € (CIPE, 2013), di cui 116,8 già approvati.

Di ciascuna delle opere indicate viene redatto il progetto preliminare⁷: in questa fase, a differenza dei normali progetti preliminari, sono già evidenziati il tracciato e le caratteristiche delle opere da realizzare; inoltre deve essere già inclusa la valutazione di impatto ambientale, che assume il carattere di “speciale”, perché accelerata (alcuni dei poteri decisionali sono affidati al CIPE e non più a Regioni o enti locali). Il progetto preliminare viene quindi approvato dal CIPE, allargato ai presidenti delle Province Autonome interessate, i quali hanno avuto in precedenza il compito di “sentire” i Comuni.

Al progetto preliminare segue il progetto definitivo (D. lgs. 163/2006), che consta di una serie di documenti elencati in allegato XXI del D. lgs. stesso. Tra questi vanno ricordati: relazione generale, relazioni tecniche e specialistiche, rilievi planoaltimetrici, elaborati grafici, calcoli strutture e impianti, censimento e progetto risoluzione interferenze, progetto monitoraggio ambientale, piano particellare di esproprio, prezzi unitari, CME, quadro economico, cronoprogramma, schema contratto e capitolato speciale di appalto e una relazione integrativa di conformità rispetto al progetto preliminare, in cui sono definite le misure mitigatrici o compensatrici per i singoli Comuni. Solo in questa fase le singole amministrazioni e i privati possono intervenire direttamente. Per quanto riguarda le singole amministrazioni, esse vengono invitate a inviare le proprie osservazioni e proposte, che confluiranno tutte in una conferenza dei servizi. I privati interessati, invece, sono chiamati a pronunciarsi sul piano degli espropri proposto: entro 60 giorni devono presentare alternative qualora non fossero d’accordo con quanto proposto dai progettisti. La commissione dovrà valutare le osservazioni, motivandole in caso di rigetto. Infine, il progetto viene inviato al CIPE allargato che si esprime sul progetto. Esso può essere rifiutato approvato, oppure “approvato con eventuali prescrizioni”. Negli ultimi due casi, fatte salve le modifiche parziali richieste, si riconosce la

⁷ In Italia il riferimento normativo è la Legge Obiettivo 431/2001: «Il Governo individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese».

pubblica utilità del progetto e quindi si può procedere da un lato con gli espropri e dall'altro con l'iter che porterà alla realizzazione dell'opera, compresa la realizzazione del progetto esecutivo, a cui ci si deve attenere per la realizzazione dell'opera.

Nel contesto italiano il momento partecipativo appare quindi alquanto limitato. La normativa predilige un procedimento fortemente accentrato in cui è l'organo esecutivo, attraverso il CIPE, a gestire in misura quasi esclusiva l'intero procedimento. Emblematico a questi riguardo è il caso della V.I.A., uno dei documenti necessari per ottenere l'approvazione del progetto. Nella normativa ordinaria, la V.I.A. è assunta come fondamentale momento di partecipazione pubblica. Nei progetti di grandi opere, invece, la natura accelerata sacrifica proprio la partecipazione, perché a prevalere è il "tentativo di snellire le procedure per la realizzazione di opere destinate a far da sostrato strutturale al rilancio economico e sociale" (Pizzanelli, 2010 in commento al d. lgs 190/02). A conferma di questa interpretazione, qualora le Regioni o le Province autonome rilascino parere negativo alla V.I.A., esso tuttavia può essere superato da un parere opposto reso dal Consiglio superiore dei lavori pubblici.

Al fine di mitigare questa situazione, alcuni tentativi di correzione a questo sistema sono stati introdotti, a livello sperimentale, da due Regioni, che hanno introdotto una legge specifica che introduce la partecipazione popolare come elemento fondamentale del processo realizzativo di opere infrastrutturali: la Liguria⁸, con la legge 39/2007 e la Toscana, con la legge 69/2007 "Norme sulla promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali". In quest'ultimo caso, vengono istituiti il sostegno finanziario per stabilire processi partecipativi locali, attraverso l'istituzione dell'Autorità regionale per la partecipazione, e la creazione di un dibattito pubblico sui grandi interventi. Tale metodologia, che in Italia risulta un'eccezione, ha prodotto sicuramente risultati positivi a livello comunale per i diversi campi di applicazione in cui è stato introdotto⁹ (IRPET, 2011); tuttavia, tutte le grandi opere, già in fase di avanzata progettazione o realizzazione al momento dell'introduzione della legge, non hanno visto l'adozione di questa normativa, sicché un bilancio complessivo di questa esperienza non può ancora essere fornito.

7. Il quadro normativo in altri Stati europei

Nella consapevolezza che l'analisi della normativa non sia di per sé sufficiente a definire le caratteristiche dei processi decisionali proprie di un paese, si intende confrontare la situazione italiana con quelle di paesi limitrofi con analoghe problematiche, al fine evidenziare l'esistenza di strumenti o buone pratiche che hanno segnato un'apertura verso la costruzione

⁸ In Liguria un interessante caso di partecipazione pubblica è il progetto per l'autostrada Gronda di Ponente a Genova, descritto in dettaglio da Pucci, 2011.

⁹ I diversi campi hanno riguardato opere infrastrutturali, ma anche bilanci comunali, piani strutturali, regolamenti urbanistici e progettazione di spazi pubblici...

di decisioni condivise nella realizzazione di grandi opere infrastrutturali. Di seguito vengono riportati i casi di Austria, Svizzera e Francia, evidenziando per ciascuno di essi uno strumento che garantisce la possibilità di condividere o di partecipare alla definizione del problema da parte della cittadinanza interessata.

7.1 Austria

In Austria, l'altro paese direttamente coinvolto nel progetto del BBT, l'iter di approvazione delle opere, prevede, come in Italia, una vera discussione del progetto solo a conclusione della procedura, ovvero prima di ottenere la definitiva approvazione (Provincia Bolzano, 2008). Grande importanza viene attribuita alla Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), corrispondente alla valutazione di impatto ambientale (VIA) italiana, che deve essere approvata prima del rilascio delle altre autorizzazioni alla realizzazione dell'opera. LA UVP, nel caso di strade di competenza federale e di ferrovie AC/AV, assume la specifica di teilkonzentriertes Genehmigungsverfahren ("parzialmente concentrata"), essendo in ciò simile alla VIA: ciò significa che il controllo circa la procedura non è limitato al solo ministero, ma coinvolge anche altri organi amministrativi quali i Landesregierungen (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, 2000).

7.2 I referendum popolari in Svizzera

La Svizzera è, a livello alpino, lo Stato in cui la politica dei trasporti è stata impostata in modo maggiormente rigoroso. All'inizio degli anni '90 si è deciso la realizzazione di un progetto della ferrovia transnazionale ad alta velocità (NFTA). Dopo una lunga discussione politica, si è optato per due direttrici, quella del Lötschberg (Berna–Sempione–Milano) e quella del Gottardo (Zurigo–Ticino–Milano), che prevedono nel complesso quattro tunnel di base: Lötschberg, Zimmerberg, Gottardo e Ceneri. Pochi mesi dopo l'approvazione del progetto AlpTransit da parte del Parlamento, si sono formati tre comitati contrari al progetto che, in base alla costituzione svizzera, hanno raccolto le firme necessarie per indire un referendum popolare facoltativo. Il referendum si tenne nel 1992: a votare furono circa il 46% dei cittadini, confermando la volontà di realizzare tali opere. Questo referendum ha costituito un momento importante di riflessione, favorendo una consultazione popolare riguardante non solo le infrastrutture, ma anche, più in generale, le politiche trasportistiche nazionali. Parallelamente allo sviluppo di AlpTransit, infatti, un gruppo di cittadini ha promosso un secondo referendum (denominato "Iniziativa delle Alpi") per iscrivere nella Costituzione svizzera l'obbligo di trasferire le merci dalla strada alla ferrovia. Il 20 febbraio 1994 il popolo svizzero è stato nuovamente chiamato alle urne e anche in questo caso la proposta è stata approvata dal 51,9% dei votanti.

A questa duplice votazione è seguita, nel 1998, una terza consultazione referendaria per votare sulla realizzazione a tappe della NFTA e per l'introduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP; Krebs e Balmer, 2010) per finanziare una considerevole parte dei lavori (più del 50%). La TTPCP (già proposta nel 1986, ma in quell'occasione bocciata in un referendum popolare), è stata introdotta a partire dal 2001 agli automezzi pesanti con un peso totale superiore a 3,5 tonnellate che circolano sul suolo elvetico.

Solo dopo l'esito di questo ultimo referendum sono iniziati i lavori di scavo per la realizzazione del tunnel di base del San Gottardo (1999), la cui conclusione è prevista per il 2017, un anno in anticipo rispetto ai tempi originariamente ipotizzati e senza problemi di consenso sociale. A più di 10 anni di introduzione della misura, i risultati sembrano incoraggianti: a fronte di 40,1 milioni di merci complessive, il 64% sono trasportate via rotaia, mentre solo il 36% su strada (UFT, 2012). Se si paragonano i risultati rispetto agli altri stati, i numeri appaiono ancora più significativi: in Austria solo il 32,5% delle merci è trasportato tramite ferrovia, in Francia la percentuale scende al 14,3% (Alpinfo, 2012).

7.2 Dibattito pubblico ed inchiesta pubblica in Francia

Anche la Francia rappresenta un buon esempio per quanto riguarda la definizione e la condivisione con gli attori delle scelte riguardanti la politica trasportistica. Per tutti i progetti di portata nazionale (costo complessivo oltre 1,9 mio €) è previsto un iter basato su tre fasi: *Debate publique*, *Enquete publique* e *Demarche Grand Chantier*. Trascurando l'ultimo, che riguarda una fase avanzata della realizzazione delle opere¹⁰, prima dell'ottenimento della pubblica utilità è richiesto una doppia consultazione:

- *Debate publique* (introdotto nel 1995): durata massima un anno. Consiste essenzialmente in una discussione delle caratteristiche generali dell'opera (economiche sociali e ambientali) tra amministratori, associazioni e attori. E' propedeutico alla definizione del progetto preliminare: alla fine del dibattito, la commissione incaricata di gestire il processo redige un bilancio finale che deve essere considerato dalla pubblica amministrazione affidataria della realizzazione del progetto. Questa deve inserire nelle proprie motivazioni le risposte richieste in fase di dibattito pubblico. Solo così può essere realizzato il progetto preliminare.
- *Enquete publique*: osservazioni da parte pubblica sul progetto preliminare. Il commissario (figura neutra) redige un rapporto finale, con parere sul progetto (non vincolante). Solo a questo punto viene rilasciata la dichiarazione di pubblica utilità e quindi si redige il progetto definitivo.

¹⁰ Il *Demarche Grand Chantier* è un procedimento finanziato da Stato e Regioni per favorire i rapporti tra territori interessati e Stato e per dare vantaggi alla popolazione locale una volta che il progetto è stato approvato in fase definitiva. La discussione verte principalmente su: preparazione cantieri, sviluppo opportunità economiche locali, formazione imprese e manodopera, piano di sviluppo delle città coinvolte dall'opera.

Dall'epoca dell'introduzione della normativa, questo approccio partecipativo è stato seguito per quattordici tracciati stradali e autostradali, nove linee ferroviarie AC/AV e sedici altri progetti trasportistici (Romano e Pillon, 2012), riducendo i tempi in fase di realizzazione.

8. Conclusioni

La decisione di costruire grandi opere infrastrutturali porta con sé posizioni tra loro spesso conflittuali, che in molti casi sfociano in aperto contrasto. La letteratura, ma soprattutto la cronaca, attribuisce grande importanza a questi fenomeni nel momento in cui le posizioni sono già estremizzate, cercando ex-post di ricostruire le cause.

Il presente contributo si è soffermato su un caso ancora poco studiato, ovvero il tunnel di base del Brennero e la linea AC/AV Verona/Monaco. Verso tali opere, i cui lavori proseguiranno almeno fino al 2030, hanno cominciato a manifestarsi i primi segnali di protesta da parte della popolazione locale, come ben ha dimostrato il caso di Prati di Vizze. Questo esempio, risoltosi in maniera apparentemente positiva per entrambe le parti, impone alcuni interrogativi sul procedimento adottato per evitare la riproposizione di situazioni analoghe in una fase più avanzata, quando il conflitto è radicalizzato e i margini per ricomporre le fratture sono ormai incolmabili.

Preliminarmente, si deve riconoscere che la normativa italiana garantisce molti poteri ai decisori, limitando fortemente l'inclusione del punto di vista della società, mettendo in discussione in tal modo il principio secondo cui tali opere sarebbero di interesse pubblico. Inoltre, l'impostazione chiusa e intransigente dell'approccio tradizionale è in netto contrasto con le convenzioni delle Nazioni Unite (es. Convenzione Aarhus in materia di partecipazione pubblica e informazione su tematiche ambientali, 1998), con molte direttive europee e anche con le sempre più numerose leggi regionali italiane che, in materia di pianificazione ambientale e territoriale, in forme diverse, propongono di aprire il processo decisionale, che deve essere inclusivo e prevedere la massima pubblicità delle varie fasi, con lo scopo di orientare le scelte di progetto con il contributo e l'approvazione dei partecipanti e di prevenire una possibile opposizione consentendo il controllo dell'attuazione del progetto e delle spese di gestione.

Il metodo qui proposto per analizzare il caso studio, riconducibile alla teoria dei frames di Schön e Rein (1994) e ai boundary objects di Star e Griesemer (1989), ha dimostrato che molte delle posizioni apparentemente considerate inconciliabili in una fase avanzata delle opere sono frutto di schemi interpretativi e del modo in cui si osserva la problematica. Con le adeguate misure, le parti possono essere messe in condizione di dialogare e di proporre una nuova visione meno unilaterale rispetto a quanto è avvenuto finora. Ciò non implica necessariamente il ricorso a un processo partecipato, ma implica una "legittimazione del problema" (Blumer, 1971).

Non bisogna infatti dimenticare che il processo di “territorializzazione” di un luogo (Bobbio e Dansero, 2008), ovvero il processo di produzione di territorio da parte degli attori sociali, presuppone un riferimento anche (se non soprattutto) alla scala locale: gli attori, attraverso il loro agire territoriale, agiscono anche su se stessi, producendo la propria identità sulla base di razionalità eterogenee e conflittuali. In questo processo, le diverse scale e i diversi interessi in gioco hanno un ruolo preponderante, tanto di soggetto quanto di sistema e, in un certo senso anche di contesto (Faggi e Turco, 2001), moltiplicando quindi la complessità delle relazioni. Richiamando Crosta (2010), si possono allora configurare due casi tra loro antitetici: il primo di natura diadica, dove le parti sono costituite da un lato da gruppi di protesta e dall’altro da autorità pubbliche; oppure il secondo, in cui si verifica un’interazione multipla nella quale le diversità vengono messe alla prova. In questo caso, come ricorda Hirschman (1997), il conflitto può produrre effetti positivi, svolgendo un ruolo costruttivo e contribuendo a definire un’opera come di interesse pubblico.

9. BIBLIOGRAFIA

- Aa. Vv., 2008. Standards of Public Participation, recommendations for Good Practice. Online all’indirizzo:
http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/oebs_standards_engl_finale_web.pdf [01.04.2013]
- Aa. Vv., 2013. NO TAV KEIN BBT! NO TAV! Per un altro modello di sviluppo. Online all’indirizzo:
<http://sputnikbozen.wordpress.com/2012/03/10/kein-bbt-no-tav-per-un-altro-modello-di-sviluppo/> [01.04.2013]
- Aktionsgemeinschaft Brennerbahn, 2013. Accesso Nord al BBT. Online all’indirizzo:
<http://www.brennerbahn.eu/it/asse-ferroviario/accesso-nord/> [01.04.2013]
- AlpNalp, 2007. Vivere vicino a una grande via di transito nelle Alpi, UniTn, 2007.
- BBT SE, 2008. Quadro programmatico. Motivazione progetto ed alternative. Online al sito:
<http://www.bmvit.gv.at/verkehr/eisenbahn/verfahren/bbt/bbt2/D0118-02366.pdf> [01.04.2013]
- BBT SE, 2013a. Cenni di storia. Online all’indirizzo: <http://www.bbt-se.com/it/progetto/cenni-di-storia/> [01.04.2013]
- BBT SE, 2013c. Dati principali del BBT. Online all’indirizzo: <http://www.bbt-se.com/it/progetto/dati-principali/> [01.04.2013]
- BBTINFO, 2008. La finestra a Vizzate non sarà costruita. Online all’indirizzo:
http://www.bbtinfo.eu/nc/it/news/browse/14/artikel/bbt-news-la-finestra-a-vizzate-non-sara-costruita.html?tx_ttnews [01.06.2013]
- Blumer H., 1971. Social problems as collective behaviour, British Journal of Political Science, n. 18, p. 298-306
- Bobbio L., 2003. La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi, Franco Angeli, Milano.
- Bobbio L., Dansero E., 2008. La TAV e la valle di Susa. Geografie in competizione. Allemandi, Torino.
- Boitani A., Ponti M., 2005. Il Brennero è più urgente. Il sole 24 ore, 22/11/2005

- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) (2013). Evaluierung ÖBB-Bauprojekte. Online all'indirizzo: [http://www.bmvit.gv.at/verkehr/gesamtverkehr/ausbauplan/downloads/evaluierung_schiene.pdf\[01.04.2013\]](http://www.bmvit.gv.at/verkehr/gesamtverkehr/ausbauplan/downloads/evaluierung_schiene.pdf[01.04.2013])
- Caruso L., 2010. "Il territorio della politica. La nuova partecipazione di massa nei movimenti. No Tav e No Dal Molin", Franco Angeli, Milano.
- CIPE, 2013. Programma infrastrutture strategiche Online all'indirizzo: [http://www.cipecomitato.it/it/in_primo_piano/progr_infrastrutture_strategiche.html\[01.04.2013\]](http://www.cipecomitato.it/it/in_primo_piano/progr_infrastrutture_strategiche.html[01.04.2013])
- Consorzio Metis, Avanzi, TRT Trasporti e Territorio, 2009. Libro Bianco su Conflitti Ambientali e Infrastrutture di Trasporto. Milano, 2009
- Crosta P., 2010. Pratiche. Il territorio "è l'uso che se ne fa". Franco Angeli, Milano.
- Cullino R., Fabrizi C., 2011. Senza la base non si può cantare. La nuova linea ferroviaria Torino-Lione nell'esperienza italiana e francese. Proceedings of the XXXII Italian conference of Regional sciences, 15th -17th September 2011, Turin.
- Dente B., 1990. Le politiche pubbliche in Italia. Il Mulino, Bologna.
- Donatini O., 2011. Frattini: «Bolzano è strategica» Ma Ebner: «Manca l'aeroporto». Articolo di Alto Adige, 21 ottobre 2011. Online all'indirizzo: [http://altoadige.gelocal.it/cronaca/2011/10/21/news/frattini-bolzano-e-strategica-ma-ebner-manca-l-aeroporto-1.4296132\[01.04.2013\]](http://altoadige.gelocal.it/cronaca/2011/10/21/news/frattini-bolzano-e-strategica-ma-ebner-manca-l-aeroporto-1.4296132[01.04.2013])
- EC - European Commission (2011), *White Paper. Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system*, Online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:EN:PDF> [07-02-2012].
- Faggi P., Turco A., 2001. Conflitti ambientali. Genesi, sviluppo, gestione. UNICOPLI, Milano.
- Flyvbjerg, B., Skamris Holm M.K. and Buhl S.L. (2006): Inaccuracy in Traffic Forecasts. Transport Reviews, Vol. 26, No. 1, 1–24
- Gamper L. 2012. Grandi opere e l'esempio BBT: Sfide per le Pubbliche amministrazioni. In: Grimaldi R., 2012. C'è luce in fondo al tunnel? Analisi e spunti sulle politiche infrastrutturali ferroviarie alpine. Maggioli, Rimini.
- Grimaldi R., 2012. La galleria di base del Brennero: considerazioni su costi e benefici. In: Grimaldi R., 2012. C'è luce in fondo al tunnel? Analisi e spunti sulle politiche infrastrutturali ferroviarie alpine. Maggioli, Rimini.
- Hartz-Karp J., 2007. Understanding Deliberativeness: Bridging Theory and Practice, in International Journal of Public Participation, Volume I, Issue 2 December 2007
- Hirschmann, A.O. (1997). I conflitti sociali come pilastri della società di mercato democratiche, in Hirschmann, A.O., Autosovversione, Il Mulino, Bologna.
- Istituto di ricerca economica (IRE), 2011. Le infrastrutture di trasporto IN ALTO ADIGE. Un fattore di competitività per l'economia. Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bolzano, online all'indirizzo: [http://static.repubblica.it/altoadige/pdf/infrastrutture-in-altoadige.pdf\[01.04.2013\]](http://static.repubblica.it/altoadige/pdf/infrastrutture-in-altoadige.pdf[01.04.2013])
- Istituto Regionale Programmazione Economica Toscana (IRPET), 2011. Partecipazione, politiche pubbliche, territorio. La L.R. 69/2007. Online all'indirizzo: [http://www.consiglio.regione.toscana.it:8085/leggi-e-banche-dati/valutazione-e-controllo-leggi/relazione_partecipazione.pdf\[01.04.2013\]](http://www.consiglio.regione.toscana.it:8085/leggi-e-banche-dati/valutazione-e-controllo-leggi/relazione_partecipazione.pdf[01.04.2013])

- Krebs P., Balmer U. (2010), *Equa ed efficace: la tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) in Svizzera*. ARE, Berna.
- Law, J. (1992). Notes on the Theory of Actor-Network: Ordering, Strategy, and Heterogeneity. *Systems Practice* 5, 379-393.
- Macchiati A., Napolitano G., 2010. *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?* Il Mulino, Bologna
- Malan A., 2007. I finanziamenti: in Francia l'alta velocità costa un quarto rispetto all'Italia, *Il Sole 24 Ore*, 18 febbraio 2007. Online all'indirizzo: <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/Speciali/2007/tav/speciale-tav-finanziamenti-malan.shtml> [05.06.2013]
- Manin B., 1995. *Principes du government representative*, Flammarion, Paris.
- Niro, 2007. Eurotunnel, viaggio nella protesta della Val di Vizze. QT n. 16, 29 settembre 2007. Online all'indirizzo: <http://www.questotrentino.it/qt/?aid=10828> [01-04-2013].
- Österreichische Bundesbahnen (ÖBB), 2009. *Velocità di progetto Kufstein-Brennero*. Documento tecnico.
- Pinch T.J., and Bijke W.E. (1984). The Social Construction of Facts and Artefacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other. In: *Social Studies of Science*, Vol. 14, No. 3 (Aug., 1984), pp. 399-441
- Pizzanelli, 2010. *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*. Giuffrè editore, Milano.
- Poliandri G., Campedelli C., 2008. No alla nuova linea ferroviaria ad alta velocità e alta capacità Brennero Verona. Online all'indirizzo: http://www.stop-bbt.it/web/documenti/x_dossier_notav_full.pdf [01.04.2013]
- ProgTrans, 2007. *Previsione del traffico merci e passeggeri attraverso l'arco alpino con focalizzazione sul valico del Brennero. Relazione finale relativa al 2° aggiornamento Fase II. Rapporto di ricerca*.
- Provincia Bolzano, 2008. *Schema di svolgimento della procedura internazionale per la galleria di base del Brennero*. Online all'indirizzo: http://www.provincia.bz.it/natura-territorio/download/Procedimento_tempistica_2008_2.pdf [01.04.2013]
- Pucci P., "Large infrastructure and conflicts in Italy: searching <boundary objects>", International research conference, Berlin, October 2011.
- Romano I., Pillon A., "Il dialogo con gli attori locali". Online all'indirizzo: <http://www.italiadecide.it/public/Allegato/2012/11/16.Le-questioni-strategiche-II-dialogo-con-gli-attori-locali.pdf>, 2012 [01.04.2013]
- Schön D., Rein M., 1994, "Frame Reflection: Toward The Resolution Of Intractable Policy Controversies", Basic Books, New York.
- Sinha, K. C., Labi S. (2007). *Transportation Decision Making - Principles of Project Evaluation and Programming*. John Wiley and Sons, New York, USA
- Star S.L., Griesemer J.R., 1989, Institutional ecology, "translations and boundary objects: Amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, in *Social Studies of Sciences* n 19, pp. 387-420.
- UE, 2013. TEN-T projects: Priority Project 1. Online all'indirizzo: http://tentec.europa.eu/en/tent_projects/30_priority_projects/priority_project_1/priority_project_1.htm [01-04-2013].

- Ufficio Federale Dei Trasporti (UFT), 2012. Alpinfo 2011, Traffico merci su strada e ferrovia attraverso le Alpi. Berna. Online all'indirizzo: www.bav.admin.ch [01-04-2013].
- Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, 2000. Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit. Online all'indirizzo: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010767> [01-04-2013].
- Van Essen H., Bello O., Dings J. (2003), To shift or not to shift, that's the question. The environmental performance of freight and passenger transport modes in the light of policy making. Delft: CE, March, 2003. Online: <http://www.thepep.org/ClearingHouse/docfiles/toshiftornottoshift.pdf> [01-02-2011].
- Zendron A., 2007: Un referendum per il tunnel. QT n. 10, 19 maggio 2007. Online all'indirizzo: <http://www.questotrentino.it/qt/?aid=10699> [01-04-2013].

ABSTRACT

The construction of transportation infrastructures, even more than other projects, implies local opposition and conflicts. Traditional decision-making processes and the prevalence of technical demonstrative arguments radicalize the different points of view and can lead to critical conflict situations. This paper, using the concepts of "framing" and "boundary object", aims to redefine the approach to the problem. In particular, the different positions are considered the base for the development of common decision-making processes. The case study of the high-speed and high-capacity railway line Verona-Monaco was chosen to return a more complete view about the different positions of the actors involved, and to emphasize the importance of a shared approach to the problem as a base for the recomposition and the management of the conflicts.