

**SENZA LA BASE NON SI PUÒ CANTARE.
LA NUOVA LINEA FERROVIARIA TORINO-LIONE
NELL'ESPERIENZA ITALIANA E FRANCESE**

Roberto Cullino e Cristina Fabrizi**

1. Introduzione

È trascorso quasi un quarto di secolo dai primi dibattiti significativi sulla costruzione di una nuova linea ferroviaria tra Lione e Torino (NLTL) e quasi 10 anni dal Trattato internazionale del gennaio del 2001 con il quale i Governi italiano e francese si impegnavano a realizzarla entro il 2012. Il tunnel del Frejus, ancora oggi operativo, venne inaugurato nel 1871, 14 anni dopo l'avvio dei lavori.

In Francia, nonostante periodi di rallentamento e di ulteriore approfondimento sulle ragioni e le criticità del progetto, nell'autunno del 2003 si è avviato il processo di consultazione pubblica e di concertazione relativo alla sezione francese della tratta internazionale della nuova linea¹, conclusosi alla fine del 2007 con l'emanazione del decreto di *Utilité Publique*. Nella primavera del 2009 ha avuto inizio l'analoga procedura di consultazione per la linea merci da Lione a St. Jean-de-Maurienne, per la quale nel 2011 dovrebbe essere pure dichiarata l'utilità pubblica, fase preliminare alla progettazione definitiva e all'avvio dei lavori. Nel frattempo, nel giugno del 2010 sono stati conclusi i lavori di scavo di tre "discenderie", per una lunghezza complessiva di circa 9 chilometri².

In Italia, ancor prima della ratifica parlamentare del trattato internazionale, l'opera venne inserita tra quelle strategiche contenute nella legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cosiddetta Legge obiettivo, LO); nel 2003 il CIPE ne approvò il progetto preliminare. Nel 2004 vennero bandite le gare per il progetto definitivo, ma – come narrano le cronache di quei giorni – alla fine del 2005 i lavori preliminari di realizzazione del cunicolo esplorativo di Venaus vennero interrotti a causa della opposizione delle comunità locali, nonostante l'intervento delle forze dell'ordine. Il processo è rimasto bloccato sino alla costituzione nel 2006 di un Tavolo politico presso la Presidenza del Consiglio e dell'Osservatorio tecnico (presieduto da un Commissario governativo e di cui fanno parte i rappresentanti di tutte le parti interessate, incluse le comunità locali) e allo stralcio dell'opera dalla LO. Tali innovazioni istituzionali e procedurali hanno consentito di riannodare gradualmente e parzialmente i fili del dialogo con gli attori locali, di avviare un intenso lavoro di confronto tecnico (cfr. Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione, anni vari) e di

* Banca d'Italia, Torino.

Gli autori desiderano ringraziare vivamente Fabrizio Balassone e Piero Casadio per i preziosi commenti, Aldo Manto, Direttore regionale ai trasporti, infrastrutture, mobilità e logistica della Regione Piemonte, e Mario Virano, presidente dell'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione, per la collaborazione fornita nel corso degli incontri.

Il contenuto di questo articolo riflette esclusivamente le opinioni degli autori e non intende rappresentare posizioni ufficiali della Banca d'Italia.

¹ La nuova linea nella configurazione progettuale più recente si compone di tre parti: la tratta francese da Lione a St. Jean-de-Maurienne; la tratta internazionale da St. Jean-de-Maurienne alla Piana delle Chiuse in bassa Valle di Susa; la tratta italiana sino a Settimo Torinese nei pressi di Torino.

² Le discenderie sono gallerie scavate nel massiccio alpino che permettono di raggiungere il livello del futuro tunnel di base così da potervi realizzare, in un primo momento, dei cunicoli esplorativi. Tali cunicoli hanno come obiettivo una conoscenza più approfondita della geologia e dell'idrogeologia così da poter anticipare possibili difficoltà tecniche e definire metodi di scavo, costi e tempi di realizzazione. In un secondo momento, alla base di queste discenderie si potrà procedere allo scavo del tunnel vero e proprio, intervenendo simultaneamente su più punti di attacco. Infine, una volta che il tunnel sarà in servizio, le discenderie verranno utilizzate come prese di ventilazione e come accesso riservato alle squadre di manutenzione e di soccorso.

arrivare nel 2010 alla definizione di un nuovo progetto preliminare sulla base di un'ipotesi di tracciato notevolmente differente da quella originaria.

Il caso della NLTL consente un'analisi di comparazione internazionale delle problematiche connesse con la realizzazione delle grandi infrastrutture di trasporto *ceteris paribus*, vale a dire in un contesto economico, sociale, geo-morfologico e ambientale assolutamente simile in Italia e in Francia; esso rappresenta pertanto un caso di studio particolarmente interessante e del tutto peculiare (Siggelkow, 2007). L'obiettivo di questo lavoro, in particolare, è quello di evidenziare alcune delle ragioni per cui il processo di avvio della realizzazione della nuova linea ferroviaria ha avuto un'evoluzione e un esito (ancorché parziale) così differenti in Francia e nel nostro paese. Ci concentreremo su tre aspetti che ci appaiono rilevanti: 1) le modalità con cui si è arrivati alla scelta strategica di realizzare una nuova grande infrastruttura di trasporto; 2) la relazione e la coerenza tra questa scelta infrastrutturale e le politiche correlate (in particolare quelle di trasporto, di protezione dell'ambiente e di riequilibrio modale); 3) le procedure operative e gli strumenti di gestione del conflitto e di partecipazione degli attori in gioco, in particolare di quelli locali. Non ci occuperemo, se non marginalmente e in relazione agli obiettivi di questo lavoro, degli aspetti di convenienza economico-finanziaria dell'opera.

Nel secondo paragrafo ripercorreremo brevemente le tappe attraverso cui si è arrivati alla decisione di progettare e realizzare il nuovo collegamento; nel terzo paragrafo cercheremo di inserire il processo decisionale nel più ampio contesto delle scelte di politica dei trasporti; nel quarto ci soffermeremo sulle procedure seguite oltralpe, con particolare riferimento a quelle di concertazione e di consultazione pubblica e a quelle finalizzate al coinvolgimento nei lavori delle comunità locali; nel quinto guarderemo alle inadeguatezze delle procedure italiane riguardo alla (mancata) partecipazione delle comunità territoriali al processo e alla gestione del conflitto tra gli interessi in gioco; nel successivo paragrafo considereremo l'esperienza dell'Osservatorio come strumento ad hoc (ed ex post) per ovviare ai problemi delineati precedentemente; infine proveremo a fornire qualche indicazione di policy.

2. Breve storia del processo decisionale

Di una nuova linea ferroviaria tra Torino e Lione si comincia a parlare in Italia e in Francia sul finire degli anni ottanta, nell'ambito di studi e convegni e su iniziativa di gruppi di interesse economici delle regioni del Piemonte e del Rhône-Alpes; nel settembre del 1989, ad esempio, in un convegno organizzato dalla Fondazione Agnelli viene presentata la proposta di una linea TGV Lione-Torino, con una galleria sotto il Moncenisio; nella nuova infrastruttura il Rhône-Alpes scorge la possibilità di accrescere il proprio ruolo come centro modale all'intersezione dei flussi commerciali internazionali nord-sud ed est-ovest, mentre il Piemonte è interessato a mitigare il ricorrente timore di marginalità geografica (Luca, 2006). L'azione di lobbying che ne deriva trova successivo riconoscimento a livello politico regionale, nazionale e in seguito anche europeo³; nel 1990 viene costituito, su iniziativa della Federazione degli Industriali del Piemonte, della Regione Piemonte, del Comune di Torino e dell'Associazione Tecnocity, il Comitato Transpadana⁴, con l'intento di sensibilizzare l'opinione pubblica e le autorità italiane e comunitarie sul rilievo strategico di un collegamento ferroviario veloce – merci e passeggeri – che unisse l'Europa

³ L'attività di lobbying a livello locale sia nei confronti delle autorità nazionali sia di quelle europee in favore del nuovo collegamento ferroviario (e più in generale del progetto Alta velocità-alta capacità in Italia) emerge con chiarezza dallo studio realizzato dal Comitato Transpadana (2004).

⁴ Inizialmente il Comitato era presieduto pariteticamente da Umberto Agnelli per la parte privata e dal Presidente della Regione Piemonte per quella pubblica.

Tavola 1

Cronologia degli avvenimenti in Italia e in Francia successivi al Trattato del 2001

| Anno | Italia | Francia |
|-------------|---|---|
| 2002 | (Settembre) Ratifica parlamentare del Trattato internazionale | (Febbraio) Ratifica parlamentare del Trattato internazionale |
| | | Protocollo d'intesa tra lo Stato e le comunità locali per il finanziamento dei lavori |
| | | Inizio sondaggi a Modane |
| 2003 | | Avvio procedura di consultazione pubblica sulla tratta internazionale nella regione del Rhône-Alpes |
| | | Inserimento NLTL tra i "progetti prioritari nazionali" da parte del CIADT ⁽¹⁾ |
| | Approvazione CIPE del progetto preliminare della tratta internazionale | Approvazione del tracciato della tratta internazionale e del progetto preliminare |
| | | Avvio procedura "Demarche Grand Chantier" |
| | | Avvio lavori della discenderia di Saint Martin-la-Porte |
| | Avvio sperimentazione del servizio di "Autostrada ferroviaria" Orbassano-Aiton | Avvio sperimentazione del servizio di "Autostrada ferroviaria" Orbassano-Aiton |
| 2004 | Firma Memorandum italo-francese per la ripartizione delle spese | Firma Memorandum italo-francese per la ripartizione delle spese |
| 2005 | Approvazione CIPE del progetto preliminare relativo alla tratta italiana | Avvio lavori discenderia di La Praz |
| | (Novembre) Mancato avvio lavori di sondaggio per proteste popolazioni locali | Ratifica Protocollo Trasporti della Convenzione alpina |
| 2006 | Costituzione "Tavolo politico presso la Presidenza del Consiglio" e dell'Osservatorio tecnico | Inchiesta pubblica sulla tratta internazionale (23 maggio-30 giugno) |
| | Stralcio della NLTL dalla Legge obiettivo | Decisione ministeriale relativa alla definizione degli obiettivi della tratta francese e avvio concertazione con comunità locali |
| | Apertura della Conferenza dei servizi | Conclusione "Dibattito pubblico" sui trasporti nella Valle del Rodano e nell'Arc languedocien che include tra le opere "chiave" la NLTL |
| 2007 | | Decisione ministeriale (in accordo con gli enti locali) per la realizzazione prioritaria della linea merci della tratta francese |
| | | Accordo Stato-enti locali per il finanziamento congiunto della linea merci della tratta francese |
| | | Dichiarazione di Utilità Pubblica per la tratta internazionale |
| | | Fine lavori discenderia di Modane |
| 2008 | Accordi di Pracatinat e approvazione del rapporto conclusivo dell'Osservatorio tecnico | |
| 2009 | Avvio studi per la realizzazione del nuovo progetto preliminare su un nuovo tracciato con il coinvolgimento delle comunità locali | Consultazione pubblica sulla linea merci della tratta francese nella regione del Rhône-Alpes (18 maggio-30 giugno) |
| | | Fine lavori discenderia di La Praz |
| 2010 | Avvio sondaggi geognostici in Valle Susa | Fine lavori discenderia di Saint Martin-la Porte |
| | Consegna nuovo progetto preliminare per la tratta internazionale e per quella italiana | Scelta del tracciato della linea merci della tratta francese e approvazione del progetto preliminare |

(1) Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire.

occidentale a quella dell'Est attraverso la Pianura Padana⁵. Il Sindaco di Lione esprime al Comitato il pieno appoggio francese e si impegna per promuovere nel Rhône-Alpes un comitato analogo, che nasce nel 1991 (Comitato Transalpino); ne fanno parte enti territoriali, associazioni economiche e imprese riconducibili principalmente alla regione transalpina.

A livello di governi nazionali, le prime decisioni ufficiali risalgono al vertice italo-francese di Nizza del 1990; nel luglio del 1991 i comitati promotori italiano e francese firmano un protocollo d'intesa per intraprendere gli studi con cui intendono indirizzare le decisioni governative. Alla fine del 1992 al vertice italo-francese di Parigi le Ferrovie dello Stato italiane (FS) e quelle francesi (SNCF) comunicano la necessità di una nuova linea in vista della saturazione di quella tradizionale e insediano un gruppo di lavoro multidisciplinare per realizzare gli studi di fattibilità economica. Si decide di costituire un Comitato di pilotaggio, comprendente rappresentanti degli stati, delle reti e delle amministrazioni locali interessate dall'attraversamento, che dovrà valutare gli studi effettuati.

Il primo studio di FS e SNCF risale al 1993. Nel 1994 i due governi costituiscono una società di scopo Alpetunnel GEIE (Gruppo economico di interesse europeo), che avvia gli approfondimenti sul progetto e gli studi di traffico. Nel gennaio del 1996 viene istituita a Parigi la Commissione intergovernativa italo-francese (CIG), che ha il compito di indirizzare e seguire, per conto dei due Governi, i lavori di Alpetunnel. Gli studi di Alpetunnel si concludono nel 2000 con il Rapporto finale della CIG, che affronta le questioni dei traffici previsti, delle alternative progettuali, della compatibilità ambientale. Le conclusioni degli studi evidenziano la fattibilità e l'opportunità dell'intervento, ma anche la necessità di alcuni ulteriori approfondimenti per valutare gli standard finali del progetto.

Il progetto viene formalizzato il 29 gennaio 2001 con la firma dell'Accordo intergovernativo italo-francese, ratificato a larga maggioranza dai rispettivi Parlamenti nel corso del 2002⁶; la sua realizzazione è prevista entro il 2012. In base all'accordo i due paesi si impegnano a *“costruire (...) le opere della parte comune italo-francese necessarie alla realizzazione di un nuovo collegamento ferroviario misto merci/viaggiatori tra Torino e Lione”* (art. 1 del Trattato). I due governi decidono la costituzione di una specifica società (Lyon Turin Ferroviarie-LTF) con capitale sociale diviso al 50 per cento tra Rete ferroviaria italiana (RFI) e l'omologa società francese (RFF), la cui missione è in una prima fase quella di effettuare gli studi di progetto (preliminare e definitivo), dirigere i lavori di ricognizione della parte comune italo-francese, nonché quella di proporre la consistenza definitiva delle opere, la loro localizzazione, l'impegno finanziario previsto e le modalità di realizzazione, affinché i governi possano decidere, in una seconda fase, le modalità di costruzione della parte comune. Nel 2001 inoltre la rilevanza strategica del progetto viene sancita a livello italiano con il suo inserimento nel primo programma delle opere strategiche previsto dalla LO⁷.

⁵ È interessante ricordare che nel 1998, in considerazione del mutamento intervenuto nel progetto in seguito all'introduzione del concetto di alta capacità e del crescente interesse del collegamento dell'asse est-ovest con il porto di Genova, la denominazione del comitato viene modificata da Comitato promotore dell'“Alta Velocità” sulla direttrice est-ovest (Trieste/Tarvisio-Torino/Lione) a Comitato promotore della direttrice ferroviaria europea ad “Alta capacità merci e passeggeri” Lione-Torino-Milano/Genova-Venezia-Trieste-Lubiana.

⁶ “Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per la realizzazione di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione”, ratificato dal Parlamento francese con legge 28 febbraio 2002, n. 291 e dal Parlamento italiano con legge 27 settembre 2002, n. 228. In tale accordo si definisce la prima fase della realizzazione della parte comune della nuova linea ferroviaria, a cui seguiranno protocolli addizionali per la definizione delle modalità di realizzazione delle fasi successive.

⁷ Nell'elenco era inclusa solo la tratta internazionale (che all'epoca doveva collegare St. Jean-de-Maurienne e Bruzolo); l'ulteriore tratto in territorio italiano (sino al nodo ferroviario di Torino) era incluso nel Contratto di programma 2001-05 tra FS e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sotto la responsabilità di RFI. Nella delibera del 2001 era invece compresa la cosiddetta Gronda ferroviaria merci Nord di Torino, parte integrante del primo progetto Torino-Lione, inclusa nel Contratto di programma 2001-05 con FS e nel Piano di priorità degli investimenti ferroviari – edizione ottobre 2003 e valutata dal CIPE il 3 agosto del 2005.

A livello comunitario, infine, i lavori del gruppo Christophersen nei primi anni novanta portano alla decisione di avviare il noto progetto di una rete transeuropea di trasporti (TEN-T), inserito nel Trattato di Maastricht e fondato sul presupposto che la disponibilità di reti di trasporto, energetiche e di telecomunicazioni efficienti e moderne sia necessaria per realizzare un mercato unico e integrato, garantire effettiva libertà di movimento di beni, persone e servizi e sviluppare al tempo stesso la coesione economica e sociale e il riequilibrio territoriale all'interno dell'Unione. Nel progetto vengono individuati, tra gli altri, alcuni corridoi ferroviari strategici non solo per il conseguimento di tali obiettivi politici, ma anche per quello del riequilibrio modale. Tra questi, in seguito al Consiglio europeo di Essen del 1994, l'UE include la NLTL tra i 14 progetti prioritari. Nel 2004 il progetto viene confermato tra i 30 prioritari individuati dalla Commissione europea nell'ambito dello sviluppo della rete TEN-T⁸ (fig. 1). In seguito a tale inserimento il progetto si viene a inquadrare quindi in una logica di perseguimento di obiettivi di integrazione socio-economica e di riequilibrio modale (anche a tutela di zone ecologicamente sensibili come le Alpi),

Figura 1

La NLTL nel contesto del progetto TEN-T



Fonte: UE (2005).

⁸ È interessante rilevare come in tale lista il progetto della NLTL (progetto prioritario 6) venga presentato come railway axis e non come high-speed railway axis (come invece è il progetto prioritario 2 Paris-Bruxelles/Brussel-Köln-Amsterdam-London).

logica più ampia di quella meramente economica; quest'ultima porterebbe, per quanto riguarda il nostro paese, a concentrare prioritariamente gli investimenti sulle infrastrutture della direttrice nord-sud di collegamento con Austria, Svizzera e Germania (la cui attrattività è stata accentuata negli ultimi anni dall'intenso sviluppo delle relazioni commerciali tra l'Europa e l'Estremo Oriente, basate sul trasporto combinato marittimo-terrestre). In seguito all'approvazione del regolamento relativo alle nuove disposizioni di finanziamento della rete TEN-T per il periodo 2007-2013 (a cui segue il bando per l'assegnazione dei finanziamenti), nel 2007 il Governo italiano, insieme con quello francese, ha presentato la richiesta di finanziamento, ammessa per un ammontare di oltre 670 milioni di euro (da impegnare entro il 2013)⁹.

3. Il progetto iniziale di nuova linea ferroviaria e la politica dei trasporti

Il Trattato internazionale sulla NLTL inserisce esplicitamente la decisione in un contesto di politiche volte a favorire *“un migliore equilibrio tra le diverse modalità di trasporto, in particolare nella zona sensibile delle Alpi”* e a perseguire *“gli obiettivi e gli orientamenti contenuti negli schemi multimodali di servizi collettivi di trasporto viaggiatori e merci in Francia e nel Piano generale dei trasporti e della logistica in Italia”*; la decisione intende inoltre *“dare un contributo significativo all'applicazione della Convenzione alpina”*¹⁰. Successivamente la decisione europea di inserire il progetto nell'ambito di quelli prioritari ai fini della rete TEN-T fornisce un quadro di riferimento più ampio, ancorché piuttosto generico, all'interno del quale la NLTL costituisce un importante elemento di una rete di 5.000 km di nuove linee che congiungerebbe 250 milioni di cittadini europei e che, favorendo gli scambi economici e rafforzando la competitività dei paesi dell'Europa meridionale, rappresenterebbe un efficace contrappeso all'asse Reno-Danubio, in particolare in direzione dei paesi dell'Europa orientale. La NLTL si colloca infatti al centro degli assi di collegamento tra il nord e il sud dell'Europa (da Amsterdam a Milano), ma anche tra l'est e l'ovest (da Lisbona a Budapest e, più a lungo termine, a Kiev).

Per quanto riguarda il nostro paese, in particolare, la legge di ratifica del Trattato internazionale del 2001 fa riferimento al Piano generale dei trasporti e della logistica. Tale piano, approvato nel 2001, ha consolidato l'indirizzo strategico dell'intermodalità che aveva tratto impulso dal primo Piano generale dei trasporti (PGT) del 1986, con il quale l'Italia si collocava tra i primi paesi in Europa ad affrontare il tema dell'intermodalità e della logistica¹¹, introducendo inoltre il “tema logistico” come elemento di congiunzione tra produzione e trasporto. In questo contesto, la NLTL, unico nuovo asse ferroviario ad alta capacità (AC) quasi integralmente dedicato

⁹ Nel 2009 l'UE ha finanziato, con 52,7 milioni di euro, il 20 per cento del costo dei lavori relativi al nodo ferroviario di Torino. Nell'ottobre del 2010, con la *Mid Term Review of 92 Priority Projects*, il progetto della NLTL ha ottenuto una proroga al 2015 per l'utilizzo dei fondi assegnati, che tuttavia sono stati decurtati di 9,2 milioni di euro.

¹⁰ La Convenzione per la protezione delle Alpi è un accordo internazionale tra gli stati dell'arco alpino (Italia, Austria, Francia, Germania, Liechtenstein, Principato di Monaco, Slovenia, Svizzera e Comunità europea), firmato a Salisburgo il 7 novembre 1991 e ratificato da tutti gli stati aderenti; essa definisce i principi generali e condivisi allo scopo di promuovere una politica globale per la protezione e lo sviluppo sostenibile delle Alpi. Gli aspetti particolari per l'attuazione della Convenzione sono contenuti in protocolli tematici (ne sono stati conclusi finora dieci). Il Protocollo Trasporti, approvato nel 2000, rappresenta uno dei principali fondamenti dell'intera Convenzione: i Paesi alpini vi si impegnano a ridurre gli effetti negativi e i rischi derivanti dal traffico nelle Alpi a un livello tollerabile per l'uomo, per la fauna, flora e habitat naturale attraverso, per esempio, la maggiore efficienza dei sistemi di trasporto, il passaggio a vettori con minore impatto ambientale, la promozione del trasporto pubblico locale e del trasferimento del trasporto merci da strada a rotaia. Approvato nell'ottobre 2000 e firmato da tutte le Parti contraenti (compresa l'UE), il Protocollo è stato ratificato da tutti i paesi, a eccezione di Svizzera, Italia, Monaco e UE. La Francia lo ha ratificato nel luglio del 2005. Il 18 febbraio del 2010 la Commissione esteri della Camera ha approvato la ratifica di tutti i protocolli della Convenzione, stralciando tuttavia quello dei Trasporti.

¹¹ Il PGT del 1986 definiva le priorità di realizzazione di un sistema nazionale di (pochi) centri intermodali (i cosiddetti Interporti), finalizzati all'interscambio tra trasporto stradale e trasporto ferroviario, distribuiti sull'intero territorio del paese. Nonostante che gli indirizzi strategici del PGT trovino attuazione nella legge 4 agosto 1990, n. 240 di finanziamento del sistema nazionale degli interporti e che con la Deliberazione CIPE del 7 aprile 1993 venga approvato il Piano quinquennale degli interporti, lo sviluppo del sistema intermodale nazionale, seppur per tempo definito, subirà gravi ritardi che persistono tuttora.

al trasporto europeo delle merci e al potenziamento dei valichi alpini¹², avrebbe completato il sistema ferroviario italiano ad alta velocità (AV), così come ridefinito negli anni novanta negli standard AV/AC e considerato dal PGT di importanza strategica per il potenziamento degli assi infrastrutturali più importanti del paese. Nella seconda metà degli anni novanta, infatti, il progetto dell'AV italiana, inizialmente destinato al solo trasporto passeggeri lungo gli assi Torino-Venezia e Milano-Napoli e basato su una rete sostanzialmente indipendente da quella tradizionale per consentire collegamenti veloci tra le principali città, era stato modificato e integrato con la nozione "Alta Capacità", in relazione all'obiettivo aggiuntivo di riqualificazione e ammodernamento dell'intero sistema ferroviario, di rilancio del trasporto su ferro e di riequilibrio modale. Gli standard costruttivi utilizzati, quindi, vennero modificati per rendere accessibili le nuove infrastrutture alle diverse tipologie di treni, passeggeri e merci, e consentire l'interscambio con le linee nazionali esistenti e l'interoperabilità con la rete AV europea. In rapporto con il sistema dei trasporti ferroviari francese il progetto avrebbe consentito la realizzazione di un itinerario merci di attraversamento delle Alpi (destinato a contenere i traffici stradali attraverso zone ecologicamente sensibili), il conseguimento di risparmi di tempo significativi per i collegamenti passeggeri ad alta velocità tra le città dell'Italia del Nord, Lione, Parigi e le città francesi dell'arco alpino, nonché la liberazione di capacità sulle linee esistenti in territorio francese utili allo sviluppo dei servizi regionali di trasporto passeggeri.

La contestualizzazione del progetto della NLTL nell'ambito delle politiche di trasporto e della logistica tende tuttavia a sfumare con il crescere dell'enfasi (e dei conflitti) sulla realizzazione della nuova infrastruttura. Non è certo privo di significato che uno dei punti fondamentali dell'accordo raggiunto nell'ambito dell'Osservatorio tecnico dopo il fallimento del 2005 e al termine della prima fase del suo operato (il cosiddetto Accordo di Pracatinat del giugno 2008) è che la politica delle infrastrutture non è scindibile dalla politica dei trasporti e del territorio. Ciò appare particolarmente vero nel caso della Torino-Lione dove esiste già un collegamento "storico"¹³, di cui "occorre prevedere il miglior utilizzo per i passeggeri e per le merci in modo tale da garantire un servizio efficiente fin dalla fase antecedente l'entrata in funzione di una qualunque nuova infrastruttura, facendo crescere parallelamente nell'opinione pubblica dei territori attraversati la credibilità delle politiche intermodali e del ruolo della ferrovia come asse portante della mobilità non solo alla scala continentale (Corridoi TEN), ma anche a quella nazionale e locale" (Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione, *ibidem*). Si tratta cioè di inserire gli interventi all'interno di una politica integrata del traffico transalpino, che assuma l'obiettivo di migliorare le condizioni ambientali dei diversi territori attraverso una strategia di trasferimento del traffico merci dalla strada alla rotaia in un'ottica di equilibrio fra le direttrici alpine. A questo riguardo, la mancata approvazione da parte della Commissione esteri della Camera dei deputati nel febbraio 2010 del Protocollo Trasporti della Convenzione alpina (approvato in precedenza dal Senato), che avrebbe implicato per il paese limitazioni a ulteriori interventi infrastrutturali stradali sulle Alpi e che era fortemente osteggiato dalle principali associazioni di categoria dell'autotrasporto, rappresenta un ulteriore segnale di un orientamento del policy maker italiano ambiguo e contraddittorio.

L'unica iniziativa significativa volta al riequilibrio modale, ancorché di efficacia per ora limitata, è stata rappresentata dall'avvio del servizio di autostrada ferroviaria attraverso il traforo del Fréjus fra Aiton (interporto francese nella valle della Maurienne) e Orbassano (nei pressi di Torino)¹⁴; tale modalità di trasporto è stata attivata con il determinante contributo pubblico¹⁵ ed è

¹² Questo aspetto costituiva uno dei punti strategici del PGT.

¹³ La linea ferroviaria che collega Torino al traforo del Frejus.

¹⁴ Oltre ai vincoli dimensionali dei tir trasportabili (di cui si dice in seguito), legati alla sagoma dell'attuale tunnel del Frejus, il servizio è limitato anche dai lavori in corso nella galleria (per cui è utilizzabile un unico binario di salita e discesa) e soprattutto dalla collocazione dei due terminali, che non sarebbe ottimale dal punto di vista commerciale perché la tratta sarebbe troppo breve
(continua)

gestita da Autoroute Ferroviaire Alpine/Autostrada Ferroviaria Alpina (AFA), società controllata pariteticamente da Trenitalia e da SNCF-Participations. Quando i lavori di ammodernamento del tunnel storico del Fréjus saranno terminati¹⁶, sarà possibile trasportare per ferrovia mezzi pesanti alti fino a 4,03 metri e si potrà aumentare la frequenza del servizio, che passerebbe dalle 4 navette giornaliere di oggi ad almeno 10. La sperimentazione dell'AFA è stata nel tempo prorogata dai due governi. Nell'autunno del 2009 i Ministri dei trasporti italiano e francese hanno siglato un accordo per il miglioramento del collegamento e la costruzione di un nuovo terminal a Lione. Nel prossimo futuro è prevista la messa a gara del servizio su tale linea.

Il quadro che emerge per il nostro paese è quindi che la contestualizzazione e la coerenza del progetto della NLTL all'interno di un framework di politiche di trasporto e di logistica integrate e coerenti abbia stentato e stenti tuttora ad assumere una valenza concreta e operativa, al di là di enunciazioni di principio. L'enfasi è stata per lungo tempo posta principalmente sulla progettazione e realizzazione della mera infrastruttura, di cui rilevavano esclusivamente gli aspetti tecnico-progettuali, economici e finanziari. Solo negli ultimi anni, grazie all'attività dell'Osservatorio tecnico (cfr. *infra*) e in coerenza con gli indirizzi formulati dal Coordinatore europeo del Progetto prioritario 6, le problematiche connesse con l'adozione di misure di policy in favore dello spostamento del trasporto merci su ferro hanno iniziato ad assumere connotati di maggiore concretezza. L'ultimazione dei lavori di ristrutturazione del tunnel storico del Frejus costituirà un banco di prova importante, dal momento che appare improbabile che essa da sola sia sufficiente a determinare un incremento significativo del traffico merci su rotaia lungo la linea (Migliardi, 2010).

4. L'esperienza francese

La normativa sulle grandi opere in materia di concertazione. - La Francia vanta una secolare esperienza nell'utilizzo di strumenti di gestione del rapporto tra pubblica amministrazione e cittadini nel settore delle opere pubbliche. Istituti normativi a tutela dei singoli rispetto al potere amministrativo (in particolare in materia di espropri) si possono ritrovare addirittura all'inizio del XIX secolo (Casini, 2009). In particolare, l'istituto dell'Enquête publique (EP) è oggi molto utilizzato¹⁷ ed è il risultato di interventi normativi successivi che ne hanno via via ampliato l'ambito di operatività e le materie trattate e affinato le procedure utilizzate¹⁸. In sintesi, l'EP – che è indetta quando il progetto e i principali contenuti della decisione sono già stati definiti¹⁹ – si articola in quattro fasi: avvio; istruttoria e svolgimento; stesura del rapporto e sua pubblicazione;

per rendere tale modalità di trasporto competitiva. Un ulteriore limite sarebbe rappresentato dalla velocità, al di sotto dei 40 Km/h (Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione, *ibidem*).

¹⁵ A inizio 2007 tale contributo copriva il 66 per cento dei costi. Il costruttore dei vagoni per l'autostrada ferroviaria è Modalohr. I vagoni Modalohr sono ribassati, consentendo un sistema di carico e scarico laterale e l'imbarco di rimorchi senza motrice. Inoltre è stato installato un vagone "salotto" per il riposo e la ristorazione degli autisti. Questa autostrada ferroviaria sperimentale si differenzia dai sistemi esistenti in Svizzera e in Austria, chiamati "strade rotabili", perché questi ultimi caricano e scaricano i camion in fila indiana dalla parte posteriore del treno (stesso sistema adottato per il tunnel sotto la Manica).

¹⁶ Quando fu avviata la sperimentazione, il "gabarit" (sagoma) ridotto della galleria del Frejus non consentiva il trasporto su treno di autorimorchi di altezza superiore a 3,70 metri. Il termine dei lavori di allargamento della galleria era previsto alla fine del 2006. Tale scadenza è stata progressivamente spostata in avanti, soprattutto per ritardi nella parte francese, arrivando a quella attuale (fine del 2010). In tutto questo arco temporale, la sagoma ridotta della galleria avrebbe sostanzialmente escluso dalla possibilità di utilizzo del *ferroustage* circa il 90 per cento dei Tir.

¹⁷ Si svolgono ogni anno circa 15 mila inchieste, di 17 diverse tipologie e con 85 diverse procedure (Casini, *ibidem*). Grazie alla lunga esperienza, il caso francese rappresenta l'esempio più importante di disciplina delle procedure di localizzazione delle grandi opere. Sul tema delle scelte localizzative delle opere pubbliche, in particolare, si veda Occhilupo, Palumbo e Sestito (2010).

¹⁸ Negli ultimi anni le modifiche più rilevanti sono state introdotte nel 1983 per la sua "democratizzazione" e per la protezione dell'ambiente, nel 1993 con la *Loi paysages*, nel 2002 con l'introduzione della cosiddetta *Démocratie de proximité* e nel 2004 con l'avvio di un processo di semplificazione della normativa.

¹⁹ Questo aspetto ne costituisce anche uno dei limiti (vedi oltre).

effetti sulla decisione. Essa è indetta dal prefetto competente che invia al presidente del tribunale amministrativo la richiesta di nomina di un commissario o di una commissione di inchiesta; il prefetto definisce in modo dettagliato l'oggetto, i tempi e i luoghi dell'inchiesta, che ha durata definita (tra 1 e 2 mesi); il calendario per la consultazione del dossier deve essere fissato in modo da assicurare la partecipazione più ampia possibile della popolazione, tenuto conto degli orari normali di lavoro; la pubblicità è assicurata mediante la pubblicazione di avvisi su quotidiani e manifesti da 15 giorni prima dell'apertura dell'EP e per tutta la sua durata. Durante l'EP la popolazione ha il diritto di accedere al dossier e di avanzare osservazioni scritte; sono possibili anche riunioni pubbliche, alla fine delle quali il commissario redige un resoconto che sarà allegato al rapporto finale²⁰. Al termine dell'EP i registri con le osservazioni sono siglati dal prefetto e consegnati al commissario; in questo momento termina la possibilità di presentare osservazioni e inizia la fase conclusiva del procedimento. Il commissario redige il rapporto finale esaminando in modo completo le osservazioni raccolte e avanzando le proprie conclusioni motivate che devono esprimere in modo chiaro se esse sono favorevoli o meno al progetto. Il rapporto deve essere trasmesso entro un mese al prefetto e copia di esso e delle conclusioni devono essere messe a disposizione del pubblico per un anno. L'Amministrazione procedente non ha l'obbligo di attenersi alle conclusioni del rapporto (in tale caso deve motivare adeguatamente la scelta diversa), ma in generale essa tiene conto delle conclusioni dell'EP (Casini, *ibidem*). In tale direzione spingono anche alcune norme del Codice dell'ambiente volte ad assicurare che i risultati dell'inchiesta non siano vanificati.

L'EP si caratterizza per la natura prevalentemente documentale, per la terzietà del responsabile²¹, per l'ampia pubblicità del procedimento, per le sue finalità istruttorie. Essa ha avuto, come si è detto, ampia diffusione, anche se il suo utilizzo ha evidenziato alcuni limiti, attribuibili principalmente allo scarso rilievo dato alla parte di discussione pubblica, all'esigenza di modernizzare le tecniche di comunicazione e di informazione e soprattutto alla sua collocazione all'interno del più ampio processo di definizione e di realizzazione del progetto, che ne riduce l'efficacia e i margini di intervento sul progetto stesso.

Soprattutto per intervenire su quest'ultimo aspetto, l'EP è stata più di recente affiancata da altri strumenti volti soprattutto a favorire una più ampia partecipazione dei cittadini e degli attori interessati. Tra questi grande rilievo assume per il caso della NLTL il Debat Public (DP), introdotto a metà degli anni novanta con la cosiddetta Circolare Bianco: l'obiettivo era ovviare alle insufficienze e alle inadeguatezze delle procedure esistenti, che portavano spesso a mettere in dubbio la legittimità dei grandi progetti infrastrutturali e inibivano il processo decisionale conseguente²². Essa intende definire quindi le condizioni per un dibattito "trasparente e democratico", ove vengano discusse le finalità e la concezione stessa del progetto in anticipo rispetto alla definizione di eventuali tracciati, per permettere ai cittadini, alle forze sociali, economiche, associative di informarsi e di discutere sulle caratteristiche economiche, sociali e ambientali del progetto ed esplicitare le questioni e le divergenze. Solo al termine di questa fase di dibattito seguono gli studi di tracciato, ai quali si assoceranno quelli volti a favorire "*l'intégration*

²⁰ Sono anche previsti giorni in cui il commissario è a disposizione del pubblico per audizioni.

²¹ Il commissario è nominato dal presidente del tribunale amministrativo e soggetto a regime di incompatibilità.

²² Anche in relazione a fenomeni di forte opposizione delle comunità a grandi progetti infrastrutturali, nel 1992 la Circolare Bianco (dal nome dell'allora Ministro delle infrastrutture) definì il nuovo strumento volto a coinvolgere le comunità locali con azioni di concertazione più incisive e tempestive in materia di grandi progetti infrastrutturali; il presupposto era che "*Les grands projets nationaux d'infrastructures (...) dans une démocratie moderne (...) ne peuvent être réalisés qu'après un large débat auquel doivent participer tous les partenaires concernés. La pratique actuelle est orientée principalement vers la recherche du meilleur tracé dans le cadre de la procédure d'utilité publique (...)*", ma tale pratica non permette "*de répondre suffisamment aux questions posées quant à leur intérêt économique et social, ni quant leur impact en matière d'aménagement du territoire*" (Bulletin officielle du Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports 1992).

de l'infrastructure dans les territoires concernés et la valorisation de ceux-ci" (Bulletin officiel du Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, 1992)²³.

Il DB è una procedura di consultazione che si applica solo al caso delle grandi opere infrastrutturali; vi sovrintende un apposito organismo (la Commission nationale du débat public), autorità amministrativa indipendente composta di 21 membri (parlamentari, rappresentanti di enti locali, magistrati, rappresentanti degli utenti e associazioni ambientaliste). La Commissione è incaricata di controllare il rispetto dei principi di informazione del pubblico e della sua partecipazione al processo di elaborazione del progetto; di definire le modalità del dibattito (se debba essere svolto dinanzi a una "commission particulière" ad hoc o se sia organizzato dal "maitre d'ouvrage" o dall'ente pubblico responsabile dell'opera), di stabilirne il calendario (per un periodo non superiore a 4 mesi). Entro 2 mesi dalla chiusura del DP il Presidente della Commissione nazionale pubblica un rendiconto e un bilancio senza pronunciarsi sul merito del progetto; la documentazione viene poi trasmessa all'ispettore che presiede la successiva EP. Entro 3 mesi dalla pubblicazione del rendiconto, il "maitre d'ouvrage" o l'ente pubblico responsabile dell'opera assume le decisioni relative alla realizzazione del progetto precisando le variazioni apportate in seguito al DP; tale decisione viene inviata alla Commissione; dopo tale atto nessuna irregolarità relativa al DP può essere fatta più valere.

Pertanto, nel caso dei grandi progetti infrastrutturali l'articolazione del processo decisionale può essere stilizzata nel modo seguente: alla fase del DP, nella quale vengono divulgate e discusse le caratteristiche generali dell'opera, prevedendo incontri con gli amministratori del territorio, le associazioni e gli attori socio-economici, seguono gli studi preliminari e la progettazione preliminare (Avant Projet Sommaire-APS), la quale costituisce la base dell'EP. Al termine viene emanata la Dichiarazione di utilità pubblica a cui seguono la definizione del progetto definitivo (Avant Projet Détaillé-APD) e il successivo avvio dei lavori.

Il processo decisionale nel caso della NLTL. – Il processo decisionale delineato sopra ha trovato due distinte applicazioni nel caso della parte francese della tratta internazionale (per la quale la fase di concertazione culminata nell'EP è terminata alla fine del 2007 con l'emanazione del decreto di utilità pubblica) e in quello del progetto relativo alla tratta nazionale (per la quale l'EP dovrebbe svolgersi nel prossimo futuro).

Per quanto riguarda la tratta internazionale, dopo una prima fase di consultazione condotta nell'autunno del 2003 il dossier relativo al progetto preliminare (APS) elaborato da LTF è stato "validato" dal Ministro competente alla fine del 2003. Successivamente, il dossier da sottoporre all'EP è stato rilasciato nell'aprile del 2006²⁴ e l'inchiesta è stata svolta dal 23 maggio al 30 giugno del 2006²⁵. È interessante rilevare che, prima del suo avvio, in tutti i comuni interessati si sono tenute riunioni informative e al progetto è stata data ampia pubblicità tramite giornali locali e nazionali; presso il comune di Saint Jean-de-Maurienne in particolare, dove sono previste l'interconnessione con la tratta nazionale e la realizzazione di una stazione ferroviaria internazionale, sono state tenute riunioni individuali con 70 residenti e 35 imprese per fornire personalmente agli interessati informazioni sul progetto e sulle conseguenze in termini di acquisizione dei loro immobili e/o terreni e le date approssimative di restituzione eventuale degli stessi a fine lavori. Altre riunioni pubbliche sono state tenute con le popolazioni locali, anche se non direttamente toccate da espropri. Durante l'EP ciascun cittadino poteva "far avere le proprie

²³ Alla Circolare Bianco hanno fatto seguito la legge del 1995 con cui è stata creata la Commissione nazionale preposta al dibattito pubblico e la cosiddetta Circolare Seligmann relativa ai grandi progetti ferroviari, modificata con la legge del 2002 sulla cosiddetta democrazia della prossimità.

²⁴ Si trattava di 3 "voluminosi dossier", consultabili presso ciascun municipio dei sedici comuni della Maurienne, presso la Sottoprefettura di Saint Jean-de-Maurienne e presso la Prefettura della Savoia.

²⁵ La Commissione di inchiesta pubblica era presieduta da un ex-prefetto.

osservazioni o inscrivendole negli appositi registri presso i municipi o inviandole per posta al presidente della Commissione d'inchiesta"; inoltre il pubblico "poteva incontrare di persona i membri della Commissione durante i periodi di permanenza presso i municipi". Alla conclusione dell'EP, i registri contenenti le osservazioni del pubblico sono stati trasmessi alla Commissione d'inchiesta, che ha provveduto ad analizzare e integrare se del caso il progetto. La Commissione ha avuto quindi sei mesi di tempo per redigere il proprio rapporto ed esprimere le proprie conclusioni motivate. Il Decreto di utilità pubblica, che sancisce un impegno "forte" dello Stato intorno al progetto (da emanarsi entro 18 mesi dalla chiusura del rapporto), è stato emanato alla fine del 2007²⁶. Un altro elemento di rilievo riguardo a tale sezione del progetto è che, in relazione ai lavori geognostici delle cosiddette discenderie²⁷ e a seguito di una concertazione preliminare, sono stati istituiti dei Comitati locali per l'ambiente (per due delle tre discenderie) composti da rappresentanti dello Stato (Sottoprefettura), amministratori locali, associazioni, residenti, imprese e LTF. Ogni Comitato si riunisce a cadenza regolare (ogni due-sei mesi in funzione delle necessità di ognuno dei due cantieri), salvo urgenze, per prendere in considerazione lamentele o eventuali difficoltà ambientali sollevate dagli abitanti.

Per quanto riguarda l'itinerario merci della tratta nazionale francese della NLTL (dal nodo di Lione a St. Jean-de-Maurienne; fig. 2), dopo alcune fasi iniziali di consultazione pubblica²⁸, nel febbraio del 2006 è stata adottata una "Decision Ministeriale" che ha precisato gli obiettivi dell'opera, vale a dire "l'offerta di un itinerario merci di qualità per instradare 20 milioni di tonnellate all'imbocco del futuro tunnel italo-francese; l'avvio rapido di un servizio di autostrada ferroviaria a lunga percorrenza e cadenzato; il miglioramento del tempo di percorrenza dei treni internazionali; il miglioramento del servizio regionale viaggiatori". Il processo decisionale relativo a tale tratta si è articolato inizialmente in quattro fasi: 1) raccolta dei pareri dello Stato e delle comunità locali, con particolare riferimento alle aspettative riposte nel progetto (riduzione del traffico su gomma, riduzione delle emissioni inquinanti, ecc.); 2) sulla base dell'elenco di tali aspettative è stato avviato un lavoro di condivisione delle ipotesi di studio, di definizione degli aspetti tecnici, attraverso la standardizzazione della terminologia utilizzata così da evitare confusioni ed equivoci; 3) una volta raggiunto un accordo sugli elementi di partenza, si è passati poi all'analisi delle capacità sulle linee esistenti e, partendo dalla valutazione della capacità reale utilizzata, si sono individuati gli ostacoli frapposti al conseguimento degli obiettivi prefissati dal Ministero; 4) definizione delle fasi successive. Al termine di queste fasi di lavoro nel marzo del 2007 è stato sottoscritto un Protocollo d'intesa per la realizzazione di una prima parte dell'accesso al tunnel internazionale tra lo Stato, la Regione Rhône Alpes e gli enti territoriali. Il Protocollo si basa sulle seguenti premesse: la NLTL è un tratto essenziale del Corridoio 5; essa risponde alle finalità prioritarie di preservare il carattere delicato dei territori e delle agglomerazioni alpine dal punto di vista ambientale, di assicurare la sicurezza dei trasporti nell'arco alpino e di rafforzare il posizionamento della regione e dei suoi territori al centro dei collegamenti franco-italiani ed europei. In base al Protocollo, i firmatari si impegnano a sostenere e sviluppare congiuntamente una politica forte volta a favorire il passaggio modale dalla gomma al ferro nel trasporto delle merci, in particolare attraverso l'utilizzo di misure regolamentari e tariffarie per assicurare uno sviluppo sostenibile degli scambi attraverso le Alpi. Il documento contiene altresì l'elenco delle opere previste per un ammontare di 4,4 miliardi di euro, al cui finanziamento partecipano sia lo Stato sia gli enti locali (questi ultimi per circa 1 miliardo, di cui il 70 per cento a carico della

²⁶ Il decreto non comprende i lavori di superficie previsti sul territorio del comune di Vilarodin-Bourget, che sono stati sottoposti ad apposita procedura di concertazione. La relativa EP è stata svolta dal 31 maggio al 2 luglio 2010.

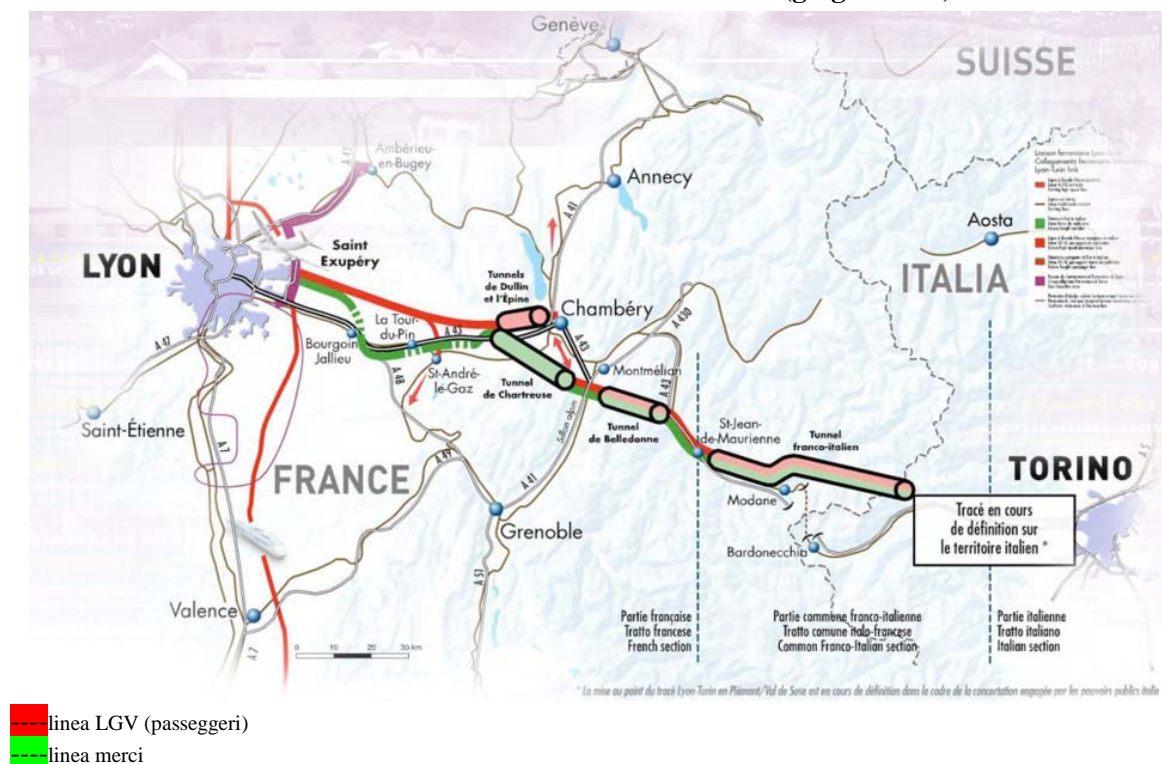
²⁷ Cfr. *supra*.

²⁸ Nel 2003 e nel 2005 erano state svolte sull'argomento fasi di consultazione pubblica con successive decisioni ministeriali (nel 2004 e nel 2006) che avevano permesso di definire dapprima l'itinerario di massima per la nuova linea merci e poi di circoscrivere le alternative progettuali e di tracciato a due alternative fondamentali (Réseau Ferré de France, 2010).

Regione). Infine, nel 2009 il dossier di studi relativi all'APS, trasmessi dal soggetto proponente (RFF) al Ministro dell'Ambiente, è stato oggetto di una consultazione pubblica condotta dal Prefetto del Rhône Alpes dal 18 maggio al 30 giugno 2009, il cui bilancio è stato trasmesso allo stesso Ministro nel novembre 2009. La consultazione ha permesso l'espressione di un grande numero di attori socio-economici dei territori interessati: cittadini, operatori, associazioni, enti pubblici. Sulla base di questa consultazione e degli studi condotti da RFF, il Ministro dell'ambiente ha validato nel gennaio del 2010 il dossier di studi dell'APS, escludendo un'ipotesi di tracciato (a causa del suo impatto sulla popolazione e dei rilevanti problemi tecnici di realizzazione) e scegliendone una seconda; è stato altresì definito il costo dell'investimento, che ammonterebbe a 7,3 miliardi di euro (tav. 2) (Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer, 2010). In base alle informazioni disponibili, dovrebbe essere aperta nel prossimo futuro l'EP, a cui seguirebbero la dichiarazione di utilità pubblica e la redazione del progetto definitivo (APD).

Figura 2

Tracciato della tratta francese della NLTL (giugno 2010)



Fonte: RFF.

Il processo descritto nel caso della NLTL è stato integrato inoltre da un nuovo procedimento, istituito nel 2003 proprio per l'opera in esame e denominato Demarche Grand Chantier (DGC)²⁹.

²⁹ La DGC, decisa il 18 dicembre 2003 dal Comité interministeriel pour l'aménagement du territoire (CIADT) del Governo francese, viene condotta in partnership tra lo Stato e le collettività del territorio interessato e realizzata in collaborazione con la direzione tecnica dell'opera (LTF e RFF). Attualmente è organizzata in un Comitato regionale di monitoraggio, una Cellula di coordinamento e una serie di sedi di concertazione con i territori. Il Comitato regionale di monitoraggio è un organo di controllo di livello politico del quale fanno parte lo Stato, per il tramite del Prefetto della Regione Rhône-Alpes, la Regione, il Consiglio generale del Dipartimento della Savoia, il Consiglio generale del Dipartimento dell'Isère, le società LTF e RFF. Il ruolo del Comitato è di fornire gli orientamenti generali del procedimento e di prendere le decisioni di finanziamento attraverso una procedura di certificazione dei
(continua)

Tale procedimento è finalizzato a migliorare i rapporti con i territori direttamente interessati dai lavori della NLTL³⁰ e a rendere l'opera, considerata strategica a livello nazionale, vantaggiosa anche per le collettività territoriali. Più specificamente, la DGC si occupa di tre aspetti: 1) la preparazione della fase di installazione dei cantieri, al fine di ridurre gli impatti negativi sui terreni agricoli, sulle attività economiche e sulle abitazioni private, proporre rimedi adeguati e valorizzare dal punto di vista economico e ambientale lo smarino dei cantieri; 2) lo sviluppo delle opportunità e della progettualità per il territorio secondo il principio del "mutuo vantaggio" (le proposte di sviluppo locale provenienti dal territorio vengono supportate dai proponenti il progetto e dallo Stato); 3) la preparazione della fase successiva a quella dei cantieri. Facendo tesoro delle esperienze fatte negli anni precedenti in altre zone della Francia (Eurotunnel, Grand Stade de France e in particolare di quelle negative, come quella del mai realizzato porto petrolchimico di Marsiglia), la DGC si è concentrata su alcuni fattori che sembrano decisivi per il buon esito dei progetti infrastrutturali: 1) accoglienza e offerta abitativa per gli addetti ai cantieri (al fine di promuovere l'uso delle strutture ricettive locali e delle case sfitte disponibili in loco, anche supportando investimenti privati di riqualificazione edilizia); 2) formazione, assistenza e impiego delle imprese locali per la loro candidatura alle commesse derivanti dai cantieri; 3) utilizzo della manodopera locale per i lavori. Nel caso della NLTL quest'ultimo aspetto è stato il primo a essere preso in considerazione e ha condotto alla costituzione di gruppi di lavoro con la partecipazione di rappresentanti dei locali uffici di collocamento³¹. Successivamente è stato affrontato il problema degli espropri fondiari allo scopo di valutarne le possibili conseguenze e di prevenirne gli impatti negativi. È stato inoltre stimato l'impatto sulla domanda abitativa³², definito il quale è stato avviato un piano d'azione in favore delle strutture di accoglienza, che prevede il supporto agli investimenti privati finalizzati alla riqualificazione di costruzioni esistenti, il sostegno all'offerta di alberghi e campeggi, l'identificazione di edifici già destinati alla demolizione da poter dedicare alla locazione temporanea finalizzata alle esigenze del personale dei cantieri. Un ulteriore aspetto degno di interesse è che i fondi necessari al funzionamento della DGC (circa 200 mila euro l'anno) sono erogati dallo Stato, dalla Regione Rhône-Alpes e dal Dipartimento della Savoia.

In base alle valutazioni disponibili (cfr. Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione, *ibidem*), un punto di forza della DGC consisterebbe nella reciprocità tra territorio e cantiere: per il primo l'obiettivo è quello di indirizzare il cantiere affinché non produca effetti negativi e di avere realizzate opere utili al territorio; dal canto suo, il cantiere è interessato ad appoggiarsi al territorio per agevolare la propria attività. D'altro lato, nella DGC sembra insito il rischio del

progetti proposti a seguito di un esame secondo criteri prefissati. La Cellula di coordinamento del procedimento è un organo tecnico, composto da ingegneri e tecnici in rappresentanza dello Stato, delle collettività territoriali e dei promotori del progetto. Il suo compito è la conduzione di studi, al suo interno o in outsourcing, sulle opere di ingegneria, sul coordinamento del procedimento e sulla comunicazione interna ed esterna. Sono inoltre previsti organismi di concertazione: due Comitati dipartimentali (in Savoia e in Isère) e tre Comitati settoriali (in tre zone della Savoia). Vi prendono parte, con un approccio complessivo di aiuto al progetto, i rappresentanti dei Comuni, gli operatori socio economici e le associazioni ambientali. Va peraltro notato che la struttura della DGC è ancora in via di definizione e il Comitato di monitoraggio deve ancora scegliere la struttura giuridica appropriata.

³⁰ Si tratta della Valle della Maurienne, della Savoia e della zona del Nord Isère-Lione.

³¹ A questo riguardo la struttura della DGC ha stimato l'impatto occupazionale dell'opera, prevedendo che nel periodo di massima attività fossero utilizzati circa 4.800 occupati in territorio francese (del quale il 35 per cento proveniente dalla Savoia, mentre il rimanente sarebbe composto per il 50 per cento da operai soli e per il 15 per cento da operai accompagnati dalle rispettive famiglie). Non è invece stato quantificato il numero di impieghi indiretti. Per favorire l'occupazione sul territorio la DGC ha cercato di sviluppare la mano d'opera locale identificandone le potenzialità e avviando corsi di formazione professionale mirati alle attività previste nei cantieri. Inoltre la DGC si prefigge l'obiettivo di evitare il ricorso a mano d'opera illegale. È stata poi effettuata un'indagine per comprendere le specializzazioni richieste dai cantieri: attualmente nei cantieri in corso in Maurienne sono impiegate circa 400 persone (il 77 per cento è costituito da operai, il 15 da impiegati e tecnici e l'8 da quadri). La formazione professionale è stata organizzata in relazione ai requisiti delle tipologie di attività riscontrate nei cantieri.

³² Riguardo l'offerta di spazi abitativi, la DGC ha valutato inizialmente le necessità prevedibili nella Valle della Maurienne, quantificate in 1.100 persone che dovrebbero giungere nella zona dei cantieri come singoli individui e in 350 accompagnati dalle rispettive famiglie. È stato quindi ipotizzato che il 30 per cento avrebbe affittato un'abitazione, il 40 avrebbe usufruito di caravan, il 10 degli alberghi esistenti in zona e il 20 di abitazioni collettive. È stata poi quantificata la potenzialità delle strutture di accoglienza esistenti.

prevalere di una logica di mera compensazione, anche perché al momento sembra ancora mancare un articolato progetto del territorio.

L'esame del complessivo processo decisionale francese, quindi, evidenzia nel caso della NLTL una rilevante e sistematica attenzione ai rapporti con il territorio, la presenza di istituti normativi e di procedure volte a favorire, in un quadro istituzionalizzato, la concertazione e la partecipazione di tutti gli attori interessati sin dalle fasi iniziali del progetto, quando i margini di negoziazione sono più ampi, gli ineliminabili conflitti possono essere efficacemente gestiti, i problemi identificati con tempestività, le modifiche al progetto apportate con relativa facilità; nel contempo tutte le fasi di concertazione hanno tempi certi e le conclusioni che ne derivano hanno carattere di definitività. Va infine rimarcata l'introduzione nel 2003, in un contesto normativo e istituzionale aperto verso le istanze dei territori, dell'istituto della DGC, che pone ancora maggiore enfasi su tali aspetti.

Non è scopo di questo lavoro analizzare nel dettaglio i pregi e i limiti del quadro istituzionale francese, anche se un criterio di valutazione significativo è rappresentato dal fatto che tale strumentario ha permesso di portare a compimento in tempi relativamente rapidi le fasi iniziali di un progetto di vastissime proporzioni, pur in presenza di numerosi e importanti elementi di criticità e a fronte di significative opposizioni e riserve anche sul versante delle maggiori istituzioni³³. L'analisi condotta ci è parsa utile principalmente in un'ottica di comparazione con l'assai più carente quadro normativo e istituzionale del nostro paese che, a nostro avviso, rappresenta una delle ragioni principali del fallimento del progetto iniziale di NLTL dal lato italiano (per un confronto cronologico tra l'evoluzione del processo decisionale in Francia e in Italia, cfr. tav. 1).

5. Il fallimento del progetto iniziale in Italia: alcune riflessioni

In Italia la realizzazione della NLTL, nonostante che essa fosse stata inserita tra le opere "strategiche" di cui alla LO, che il progetto preliminare fosse stato approvato dal CIPE nel 2003 e che fossero state bandite nell'anno successivo le gare per la progettazione definitiva, si è interrotta nel 2005 in seguito all'impossibilità di effettuare i sondaggi per l'opposizione della popolazione locale. Sono occorsi quasi cinque anni, grazie al lavoro dell'Osservatorio tecnico, per riavviare i fili del dialogo con i territori interessati e per arrivare a una nuova progettazione preliminare. Nella nuova progettazione viene proposta un'ipotesi di tracciato assai differente da quella originaria (fig. 3), alla cui definizione hanno contribuito in misura rilevante gli enti e le comunità locali³⁴, e che

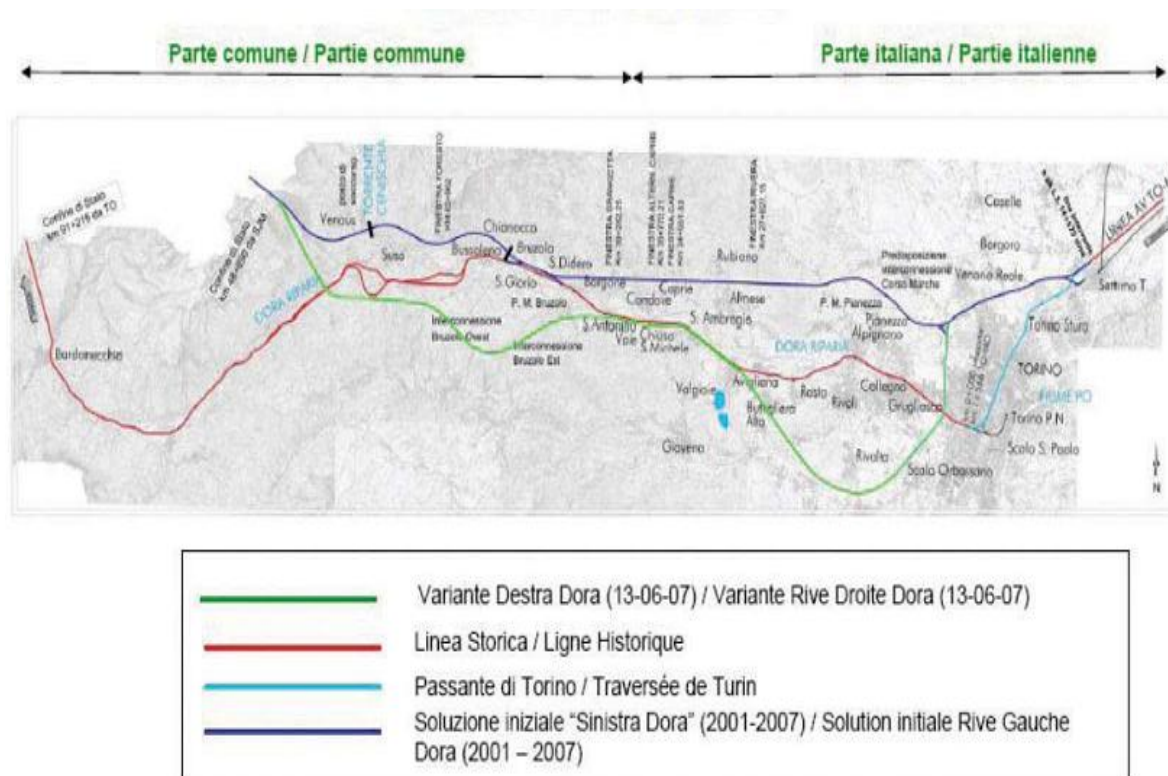
³³ Ad esempio, nel 2003 un rapporto commissionato dal Conseil supérieur des Ponts et chaussées metteva in discussione le conclusioni degli studi socioeconomici condotti da Alpetunnel, basati "su una metodologia discutibile" e valutava la profittabilità "socio-economica" del progetto eccessivamente bassa, inferiore ai valori minimi definiti a livello governativo; il rapporto metteva in dubbio in particolare le previsioni di traffico, sia dei passeggeri (definite insufficientemente documentate e fondate su "des hypothèses résolument optimistes") sia delle merci; per queste ultime riteneva che la nuova linea avrebbe determinato solo marginalmente uno spostamento dei traffici dai trafori stradali del Monte Bianco e del Frejus. Nel 2001 in un articolo su *Le Figaro* Remy Prud'homme definì il progetto un errore economico che avrebbe comportato per i contribuenti europei un onere finanziario più grave di quello di Eurotunnel. Per una disamina di altri argomenti contrari sul lato francese, cfr. Sapy (2003).

³⁴ L'originario tracciato della tratta nazionale della NLTL (presentato nel 2003 da RFI) si sviluppava lungo la sinistra orografica del fiume Dora e si connetteva alla linea AV-AC Torino-Milano a est del capoluogo piemontese nei pressi di Settimo Torinese; tale tracciato costituiva di fatto un collegamento Milano-Lione, che escludeva il nodo di Torino. Per la rimozione di questa criticità, ripetutamente segnalata dagli enti locali piemontesi, si intervenne ipotizzando la realizzazione di una bretella ferroviaria ("Asse di corso Marche"), che avrebbe collegato la nuova linea con la pre-esistente e sotto-utilizzata piattaforma logistica di Orbassano (per le merci) e con la stazione di Torino Porta Susa (per i passeggeri internazionali) e quella di una "Gronda Merci" a nord dell'area metropolitana torinese. Tale ipotesi progettuale venne abbandonata nel 2007. La nuova configurazione della tratta nazionale si svilupperebbe lungo la destra orografica della Valle Susa, si collegherebbe direttamente all'interporto di Orbassano e valorizzerebbe il nodo di Torino, che diventerebbe parte integrante della NLTL. Tale nuova ipotesi di tracciato appare rilevante anche per l'organizzazione per fasi successive dell'eventuale opera: le analisi dell'Osservatorio, infatti, hanno dimostrato l'esistenza di livelli di criticità crescenti passando dalla zona di valico alla parte di pianura del tracciato e hanno suggerito una logica di intervento che preveda la progressiva sistemazione del nodo di Torino e della parte nazionale fino alla interconnessione con la linea storica nella
(continua)

sarà sottoposta alle normali procedure previste dalla legge ordinaria italiana. Secondo il nuovo progetto preliminare, la NLTL si configura come una linea mista a traffico prevalentemente merci, mentre la linea storica dovrebbe essere destinata al traffico passeggeri regionale e metropolitano (il cui esercizio, secondo le prescrizioni dell'Osservatorio, non dovrebbe essere penalizzato né in fase di cantiere né a regime)³⁵. Rinviamo al prossimo paragrafo per una breve disamina delle caratteristiche dell'Osservatorio anche nel confronto con le istituzioni francesi deputate a favorire la concertazione, vogliamo qui portare alcune riflessioni su alcuni dei fattori alla base del fallimento del progetto iniziale. A nostro avviso, tale vicenda è strettamente connessa ai gravi e mai risolti problemi riguardanti la governance dei grandi progetti infrastrutturali in Italia e alla conseguente mancanza di uno “strumentario” normativo e procedurale adeguato: “senza la base non si può cantare”. Nel caso delle infrastrutture di trasporto tali problemi sono stati aggravati dallo scarso grado di integrazione tra le decisioni relative alle singole opere e le misure di politica dei trasporti e della logistica.

Figura 3

Confronto tra le ipotesi di tracciato pre-2006 e successive ⁽¹⁾



Fonte: Osservatorio tecnico Torino-Lione, LTF Analisi critica del 18 giugno 2008 del tracciato del dossier UE del 2007.

(1) L'ipotesi di tracciato "Destra Dora" rappresentata nella figura è quella presentata nel dossier proposto alla UE nel 2007.

Bassa Valle di Susa, in modo che l'ultimazione della parte italiana della tratta internazionale possa avvenire già in presenza di una compiuta realizzazione della sezione precedente.

³⁵ Coerentemente con le indicazioni fornite dall'Osservatorio quale base per la progettazione, la nuova ipotesi progettuale prevede la realizzazione (sulla base del modello francese) di una stazione di rango internazionale a Susa e lo sviluppo di adeguate interconnessioni funzionali con la linea storica dell'Alta Valle Susa, al fine di favorire il settore turistico.

Il caso della NLTL evidenzia in primo luogo come nel nostro paese manchi ancora una specifica attenzione al tema della partecipazione di tutti i soggetti interessati e, più in generale, a quello della gestione dei conflitti che inevitabilmente, ma anche fisiologicamente, vi si associano³⁶. Ne discendono carenze e inadeguatezze della normativa nazionale e delle connesse procedure³⁷; solo alcune Regioni hanno introdotto recentemente istituti normativi in materia³⁸, la cui efficacia potrà però essere valutata tra qualche tempo. Eppure il problema dei conflitti e della (mancanza di) partecipazione nel caso dei grandi progetti è da tempo molto conosciuto, ampiamente trattato in letteratura³⁹ e in molti paesi viene affrontato sistematicamente da decenni⁴⁰ con istituti normativi e procedure specifiche. In questo contesto, l'approccio italiano è consistito nei fatti nella gestione delle situazioni "caso per caso": laddove i processi decisionali non sono stati in grado di gestire efficacemente gli ineliminabili conflitti, si sono adottate senza sistematicità soluzioni ad hoc, comunque a posteriori (cioè quando il progetto era già stato definito e il conflitto si era acuito) e facendo altresì ricorso in misura intensiva alle compensazioni, con evidenti ricadute sui costi delle opere e sulla finanza pubblica. Al più, seguendo la tassonomia di Ponti (*ibidem*), la partecipazione ha assunto la tipologia delle "pubbliche relazioni", basandosi sull'adozione di strumenti di comunicazione volti a "spiegare" alle comunità interessate le caratteristiche del singolo progetto, già definito e approvato, e a "convincerle" della sua validità; la conseguenza paradossale di tale approccio è stata spesso quella di acuire il conflitto, sia perché la comunicazione è stata percepita dai destinatari come un tentativo di manipolazione, fondato sulla deliberata sopravvalutazione dei benefici e sulla sottostima dei costi, sia perché si è accresciuto il patrimonio informativo in possesso degli oppositori (Ponti, *ibidem*). Il caso della NLTL è paradigmatico di questo *modus operandi*: a un approccio esclusivamente "ingegneristico" ed "economico-finanziario" all'opera, a cui si sono associate modalità di comunicazione alle popolazioni incomplete, poco trasparenti, affidate a soggetti percepiti come "di parte", sulla base di un progetto (e un tracciato) già definito (Celata, 2005), sono seguiti la drammatizzazione del conflitto e il fallimento del processo decisionale e, infine, la costituzione dell'Osservatorio, come strumento ad hoc. In tutti i casi del

³⁶ Sulle cause dei conflitti in materia di grandi infrastrutture di trasporto si veda ad esempio Avanzi, Consorzio Metis del Politecnico di Milano e TRT (2009).

³⁷ Secondo Tonetti (2009), la questione della partecipazione delle comunità coinvolte ai processi decisionali non è stata affrontata sul piano giuridico nel nostro ordinamento né la giurisprudenza ha "avallato soluzioni più avanzate rispetto a quelle espressamente previste, anche laddove l'ambiguità del dato normativo avrebbe consentito maggiori aperture". Di fatto quindi la partecipazione pubblica non ha valenza di principio generale assoluto: nei procedimenti relativi alle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, in particolare nelle due fasi cruciali dell'individuazione delle opere e della progettazione preliminare, i privati non sono coinvolti nel processo decisionale e i comuni (gli enti più "vicini" ai cittadini) sono solo sentiti e se non si esprimono tempestivamente la decisione viene comunque assunta; d'altro lato nei procedimenti ordinari vi è un'apertura solo lievemente maggiore, quando si prevede che lo schema dei programmi triennali dei lavori e i relativi aggiornamenti annuali siano resi pubblici, prima della loro approvazione, per un periodo non inferiore a sessanta giorni, durante il quale gli interessati possono presentare osservazioni all'amministrazione responsabile. Una qualche forma di partecipazione per le opere ordinarie si ha solo nel caso del procedimento di valutazione di impatto ambientale, anche se gli aspetti cruciali relativi alla localizzazione non sono inclusi; per le opere strategiche si prevede invece che il Ministro dell'ambiente tenga conto, ai fini delle valutazioni di propria competenza, delle eventuali osservazioni da parte di soggetti pubblici e privati (senza che tale possibilità assuma però un carattere di sistematicità e di organicità sul modello, ad esempio, dell'inchiesta pubblica francese) e che il progetto preliminare (corredato di uno studio di impatto ambientale) sia depositato presso l'amministrazione competente, "anche ai fini della consultazione pubblica, che del deposito si dia avviso a mezzo stampa e sul sito web dell'amministrazione" e che nel termine di trenta giorni (la metà di quanto prevede la normativa ordinaria) chiunque possa "presentare in forma scritta istanze, osservazioni e pareri". Secondo Tonetti, la nuova normativa introdotta dal Testo unico dell'ambiente in materia di valutazione ambientale strategica e di impatto ambientale (che recepisce le direttive comunitarie in materia), pur rappresentando un progresso rilevante nel senso di una maggiore partecipazione pubblica, evidenzia comunque la grande prudenza con cui il legislatore intende delineare il modello partecipativo italiano, come è indicato anche dal fatto che l'attivazione dell'innovativo istituto dell'inchiesta pubblica e del contraddittorio è rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione e le "scarne previsioni normative" non ne facilitano l'applicazione. Per questi aspetti, si rinvia anche a Astrid (2010).

³⁸ È il caso di Toscana e di Liguria. Per un esame di dettaglio si veda Tonetti (*ibidem*).

³⁹ Per una disamina dettagliata del tema e degli approcci possibili, cfr. Ponti (1999).

⁴⁰ È il caso della Francia, come abbiamo visto. Per una rassegna comparata si veda Tonetti (*ibidem*).

recente passato sembra essere mancata la definizione di una strategia ex ante di anticipazione dei conflitti, di identificazione degli attori in gioco e degli interessi in conflitto.

Il problema dell'inadeguatezza delle procedure esistenti è stato aggravato nel caso della NLTL dal numero elevato di attori in gioco, proprio del contesto di governance multi-livello che caratterizza i grandi progetti infrastrutturali europei, per i quali si sovrappongono il livello decisionale comunitario, quello transnazionale e quelli nazionale, regionale e locale; in Italia poi le relazioni tra i diversi livelli di governo sono cambiate a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione e faticano ad assicurare efficienza ai processi decisionali (cfr. al riguardo Casadio e Paccagnella, 2010). Nel caso della NLTL la decisione di realizzare l'opera, come abbiamo visto, è stato il risultato di accordi intergovernativi tra Italia e Francia che si sono integrati con le decisioni comunitarie relative al progetto TEN-T, mentre una commissione intergovernativa composta da rappresentanti dei Governi francese e italiano (la CIG) era incaricata della supervisione degli studi preliminari, dell'approvazione del progetto (con relativo tracciato), della definizione delle modalità di realizzazione, di finanziamento e delle condizioni di esercizio; alla CIG competeva anche il compito di informare le collettività locali interessate sull'avanzamento degli studi e dei successivi lavori e di presiedere al coordinamento delle procedure nazionali di concertazione⁴¹. L'organizzazione di tali procedure per l'Italia era invece di competenza diretta della Regione Piemonte (che era peraltro tra i principali promotori dell'opera sin dai primi anni novanta), che ha attivato nel tempo strutture differenti e di varia natura deputate alle relazioni con gli enti locali, tutte rivelatesi di fatto inefficaci⁴². Dal lato francese, invece, le procedure di concertazione si sono svolte all'interno di una cornice normativa consolidata e molto articolata, integrata nel caso della NLTL dalla DGC. Proseguendo nell'analisi degli enti coinvolti nel processo decisionale, alla società LTF era affidato, sotto la supervisione della CIG, il compito di effettuare gli studi di progetto e dirigere i lavori di ricognizione della parte internazionale e di proporre per tale tratta la consistenza definitiva delle opere, la loro localizzazione, l'impegno finanziario previsto, nonché le modalità giuridiche e finanziarie di realizzazione. Peraltro, tale soggetto tecnico ha finito con l'assumere anche un ruolo importante di informazione al pubblico relativamente alle caratteristiche tecniche del progetto e alle sue finalità⁴³. Infine, le due società ferroviarie nazionali erano i soggetti tecnici responsabili delle rispettive tratte nazionali. A tale insieme di soggetti che costituivano la "coalizione" favorevole all'opera si aggiungono gli enti e gli esponenti del territorio (comunità montana, comuni e popolazioni locali), connotati per lo più per un forte scetticismo, se non per una netta opposizione, riguardo al merito dell'opera (tracciato, benefici netti per la collettività, ecc.) o al metodo (che li ha esclusi dal processo decisionale). Le modalità di comunicazione tra i due "blocchi" si sono basate su un approccio top-down, di tipo meramente informativo, volto principalmente a "convincere" gli attori locali dei benefici dell'opera, mai a discutere ex ante e a negoziare aspetti rilevanti del progetto.

In tale contesto di notevole complessità (per la natura dell'opera e per il numero dei soggetti e degli interessi in gioco) e di inadeguatezza degli istituti e delle procedure di gestione dei conflitti, riteniamo che cinque fattori, tra loro interconnessi, abbiano contribuito in modo particolare al

⁴¹ Secondo la legge italiana di ratifica del Trattato internazionale (art. 9), la CIG "informa le collettività locali italiane e francesi interessate sull'avanzamento degli studi e dei lavori" e "presiede al buon coordinamento delle procedure nazionali di concertazione e di consultazione che le autorità responsabili, in conformità del rispettivo ordinamento giuridico dei due Paesi, sono incaricate di condurre a buon fine, fornendo tutte le informazioni necessarie per la loro conduzione".

⁴² Già alla fine del 1992 era stato costituito un Comitato di pilotaggio per valutare gli studi effettuati e nel 1994 il Consiglio regionale aveva istituito una "Conferenza permanente" con i sindaci e i presidenti delle Comunità montane interessate; successivamente, la Regione istituì un "tavolo di coordinamento", di cui tuttavia gli enti locali lamentarono la mancanza di informazioni e di dati "super-partes" (Celata, *ibidem*). Nel 2002 poi la Regione avviò una procedura informale denominata "Tavolo di concertazione" per la presentazione agli enti locali del dossier relativo alla tratta italiana della linea che prevedeva un tracciato molto differente da quello del nuovo progetto preliminare del 2010. Nell'estate 2005 venne istituita una Commissione tecnica ("Commissione Rivalta"), come supporto tecnico ai lavori della conferenza dei servizi e per un confronto con gli enti locali.

⁴³ Attualmente le informazioni più importanti sull'opera sono disponibili nel sito internet della società (<http://www.ltf-sas.com>).

fallimento del processo decisionale della NLTL: la natura dell'interlocuzione con il territorio; la collocazione temporale di tale interlocuzione all'interno dell'iter di definizione e di realizzazione del progetto; la tipologia del soggetto preposto alla concertazione; la scarsa integrazione del progetto con le problematiche del territorio e con la politica dei trasporti e della logistica; il basso grado di "fiducia" nei confronti delle istituzioni e dei soggetti preposti alla realizzazione dell'opera.

Per quanto riguarda il primo aspetto, seguendo la tassonomia delle forme di partecipazione utilizzata da Ponti (*ibidem*), che distingue tra "pubbliche relazioni" (volte a convincere dei vantaggi di un'opera), "consultazione" (finalizzata a permettere l'adeguamento di un progetto già definito, ma non ancora approvato definitivamente, per tenere conto delle osservazioni delle comunità locali) e *consensus building* (in cui la partecipazione di tutti gli attori in gioco avviene prima della definizione del progetto e riguarda innanzitutto la definizione del problema da risolvere), nel caso della NLTL sino al 2005 il processo di interazione con il territorio è stato sostanzialmente del primo tipo. La comunicazione è stata inoltre in più occasioni percepita dagli esponenti del territorio come opaca o addirittura reticente⁴⁴; in taluni casi le ipotesi progettuali, relative ad esempio al tracciato, non sono state rese pubbliche o sono state comunicate con ritardo e pubblicate nei dettagli in tempi ancora successivi⁴⁵. Per lungo tempo le principali fonti di informazione sui contenuti del progetto per le popolazioni locali sono state costituite dagli studi e dai documenti pubblicati in Francia (Celata, *ibidem*)⁴⁶.

In secondo luogo, l'interlocuzione con le comunità e i territori è avvenuta quando di fatto restava poco da negoziare, se non le eventuali compensazioni. Anche nelle fasi iniziali del progetto, quando i soggetti coinvolti a vario titolo nella sua definizione hanno formulato proposte alternative (cfr. ad esempio le ipotesi di tracciato illustrate in Celata, *ibidem*), le proposte non sono state discusse preventivamente con le comunità locali⁴⁷.

Un terzo elemento che ci pare rilevante è rappresentato dalla natura dell'ente incaricato di gestire il processo di interlocuzione con le comunità locali e dalla sua "terzietà" rispetto ai soggetti in gioco. In Italia nel caso della NLTL le procedure di concertazione sono state affidate principalmente alla Regione, che ha assunto sin dall'inizio una posizione di netto favore verso l'opera, considerata strategica per la posizione baricentrica che ne sarebbe derivata per il territorio piemontese e per l'area di Torino in particolare⁴⁸. Nello stesso tempo ancora oggi le informazioni

⁴⁴ Celata cita numerosi casi in cui gli organi tecnici si sarebbero mostrati reticenti o poco trasparenti, rifiutandosi ad esempio di consegnare copia delle documentazioni presentate negli incontri o secretando atti e documenti.

⁴⁵ Come osservato in Bobbio (2007), "la sproporzione tra gli argomenti offerti dalle due parti è sconcertante. Contro la Tav sono stati pubblicati svariati libri (alcuni dei quali tecnicamente documentati); a favore nessuno. (...) Chi desidera informarsi sulla Torino-Lione (almeno prima della pubblicazione dei lavori dell'Osservatorio, NDR) troverà più informazioni e documenti originali sui siti No-Tav che sui siti di LTF o del Comitato Transpadana...". In precedenza lo stesso Bobbio (2006) osservava che "(...) è interessante notare come in questo modo il movimento della valle di Susa finisca per ritorcere sui suoi avversari l'accusa di irrazionalità. Chiede a gran voce l'applicazione di strumenti tipici della scelta razionale come l'analisi costi e benefici, chiede che siano documentate le previsioni sul traffico merci e sui rendimenti finanziari dell'opera. C'è probabilmente, anche in questo caso, un eccesso di fiducia nelle procedure di analisi razionale. Albert Hirschman ci ha insegnato che quando si intraprendono grandi progetti può essere opportuno l'intervento di una mano che nasconda almeno in parte le conseguenze future, perché altrimenti rimarremmo bloccati (A.O. Hirschman, *I progetti di sviluppo*, trad. it. Milano, Angeli, 1975)."

⁴⁶ Circa il diverso approccio all'informazione e alla comunicazione al pubblico che ancora oggi caratterizza Italia e Francia, è significativo consultare con riferimento alle rispettive tratte nazionali della NLTL gli attuali siti internet di RFI (dove non vi sono che scarse informazioni) e di RFF, che dedica invece un'ampia sezione ad hoc con uno specifico indirizzo (<http://www.lyon-turin.info/>).

⁴⁷ Per un esempio al riguardo si veda anche Bobbio (2006).

⁴⁸ La Regione Piemonte è stato uno degli enti che ha istituito nel 1990 il Comitato Transpadana, di cui fa tuttora parte, che ha l'obiettivo di promuovere la tratta italiana del Corridoio 5. Peraltro, gli stessi enti locali (Regione, Provincia e Comune di Torino) che hanno costantemente caldeggiato l'opera, con una posizione unanime e determinata, hanno avuto sulla "prima progettazione" una debole influenza e poche possibilità di controllo, essendo essa gestita a livello nazionale dalle ferrovie. Il primo progetto preliminare, come noto, tagliava fuori il nodo di Torino e la piattaforma logistica di Orbassano.

Tavola 2

Evoluzione temporale delle stime dei costi della NLTL ⁽¹⁾
(milioni di euro a valori correnti)

| Documenti e riferimenti temporali | Tratta internazionale | | | | Tratta francese | Tratta italiana | Tratta complessiva Torino-Lione | |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------------------|-----------------------|
| | Italia | Francia | UE | Totale | | | | di cui Italia |
| Studio di fattibilità FS-RFF del 1993 ⁽²⁾ | | | | 2.900 | | | | |
| Studi Alpetunnel 1998 (2) | | | | 4.750 | | | | |
| Delibera CIPE dicembre 2003 | 2.278 ⁽³⁾ | | | 6.957 ⁽⁴⁾ | | | | |
| Memorandum d'intesa tra Italia e Francia del 2004 | 3.377 ⁽⁵⁾ | 1.983 ⁽⁵⁾ | 1.340 ⁽⁵⁾ | 6.700 ⁽⁴⁾ | 4.085 ⁽⁶⁾ | 2.300 ⁽⁷⁾ | 13.085 | 5.677 |
| Delibera CIPE agosto 2005 | | | | | | 2.375 ^{(7) (8)} | | |
| Protocollo d'intesa del 2007 tra Stato francese, Regione Rhône Alpes e enti territoriali | | | | | 4.400 | | | |
| Dossier UE 2007 | 3.983 ⁽⁹⁾ | 2.340 ⁽⁹⁾ | 2710 ⁽⁹⁾ | 9.033 ⁽¹⁰⁾ | | | | |
| Stime giugno-settembre 2010 | 4.700 ^{(9) (11)} | 2.700 ^{(9) (11)} | 3.100 ^{(9) (11)} | 10.500 ^{(11) (12)} | 7.300 ⁽¹³⁾ | 4.400 ^{(11) (14)} | 22.200 ⁽¹¹⁾⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾ | 9.100 ⁽¹¹⁾ |

(1) I valori riportati potrebbero includere anche i costi di progettazione, che non sempre è stato possibile scorporare per carenza delle informazioni disponibili. Il confronto intertemporale, anche a parità di tracciato, deve quindi essere effettuato con cautela. – (2) Fonte: Trail Lombardia. Portale delle infrastrutture di trasporto e logistica del sistema camerale. – (3) Dato tratto dal Piano delle priorità degli investimenti ferroviari, edizione ottobre 2003, precedente all'accordo sull'esatta ripartizione del costo tra Italia e Francia. – (4) L'importo si riferisce al progetto preliminare del 2003 relativo alla tratta tra Saint Jean-de-Maurienne e Bruzolo. – (5) La ripartizione del costo complessivo della tratta internazionale è basata su nostre stime calcolate sul costo complessivo, attribuendo a carico dell'UE una quota del 20 per cento, coerentemente con la richiesta di contributo UE presente nel Memorandum di intesa. – (6) L'importo si riferisce a un'ipotesi di tracciato di larga massima. – (7) Tratta da Bruzolo a Settimo Torinese. – (8) L'importo non include le opere relative all'interconnessione di corso Marche (alla quale nella stessa delibera il CIPE aveva comunque dato parere favorevole), il cui costo – secondo articoli di stampa – era di circa 400 milioni. Includendo tale opera, il costo della tratta nazionale a quella data sarebbe ammontato a circa 2.800 milioni di euro. – (9) La ripartizione del costo complessivo della tratta internazionale è basata su nostre stime calcolate sul costo complessivo delle sole opere di realizzazione, attribuendo a carico dell'UE il 30 per cento e ripartendo il residuo in base alle quote previste dal Memorandum di intesa tra Italia e Francia del 2004 (63 per cento a carico dell'Italia e 37 a carico della Francia). – (10) L'importo si riferisce a un'ipotesi di tracciato differente da quella del progetto preliminare 2003, con una lunghezza superiore di circa 10 chilometri. – (11) Fonte: presentazione del Presidente dell'Osservatorio tecnico sulla Torino-Lione dei dati ufficiali sui costi della NLTL alla Regione Piemonte del 23 settembre 2010. La lunghezza della tratta internazionale è di 84,5 chilometri, di cui 57 relativi al tunnel di base. – (12) L'importo si riferisce al nuovo progetto preliminare del 2010. – (13) Fonte: RFF (giugno 2010); la stima si riferisce alla cosiddetta opzione Glandon, della lunghezza di circa 120 chilometri. – (14) Tratta italiana da Chiusa San Michele a Settimo Torinese, della lunghezza di circa 46 chilometri.

più significative sulla natura dell'opera, sugli aspetti tecnici e organizzativi e sulle finalità del progetto sono fornite dal soggetto tecnico preposto all'opera (LTF).

In quarto luogo, il progetto iniziale della NLTL è apparso fortemente focalizzato sulla sola opera infrastrutturale (sui suoi aspetti tecnico-ingegneristici ed economico-finanziari), di cui si è cercato di minimizzare l'impatto sul territorio; in secondo piano è rimasta invece la questione dell'integrazione dell'opera nel territorio, con riferimento sia alla fase di costruzione (di cui in Francia si occupa invece l'istituto della DGC⁴⁹) sia alla fase di esercizio. Analogamente, è rimasta vaga, al di là delle enunciazioni di principio, la connessione tra la realizzazione dell'opera e le misure di politica dei trasporti che si renderebbero necessarie per perseguire un effettivo riequilibrio modale in favore del trasporto su ferro, condizione necessaria per accrescere il grado di utilizzo della nuova infrastruttura. È significativo che tutti questi temi siano alla base degli accordi con le comunità locali raggiunti nel 2008 in seno all'Osservatorio tecnico.

Queste considerazioni si collegano, infine, al tema della (bassa) fiducia delle comunità e dei territori nei confronti dei livelli istituzionali superiori e degli organi tecnici preposti alla progettazione e alla realizzazione dell'opera. Ciò è in parte riconducibile alle modalità con cui sino al 2005 è stato gestito il processo di interlocuzione con il territorio; ma è anche legato alla (scarsa) credibilità delle politiche in materia di trasporti e di riequilibrio modale, cruciale in un contesto in cui esistono già una linea ferroviaria "storica" e un'infrastruttura autostradale di collegamento tra Torino e Lione. Alla crescita della fiducia contribuirebbero il miglioramento dell'efficienza, del grado di utilizzo e della qualità dei servizi passeggeri e merci sulla linea ferroviaria esistente e l'effettiva implementazione di misure concrete e verificabili di riequilibrio modale (per lo meno per quanto concerne il traffico merci attraverso le Alpi). In questa prospettiva, desta forte perplessità la recente decisione di non ratificare il protocollo trasporti della Convenzione alpina (Vitale, 2010). D'altro lato, i fenomeni di sistematica sottostima dei costi e sopravvalutazione dei benefici attesi delle grandi opere infrastrutturali evidenziati nella letteratura (Flyvbjerg, 2005) non contribuiscono sul versante delle valutazioni economico-finanziarie ad alimentare la fiducia nelle informazioni fornite dai soggetti promotori (per l'evoluzione delle stime di costo della NLTL, cfr. tav. 2).

6. L'esperienza italiana dell'Osservatorio tecnico

La radicalizzazione del conflitto in Val di Susa alla fine del 2005⁵⁰ con il sostanziale blocco di tutte le attività connesse con la realizzazione della NLTL ha condotto all'istituzione di un "Tavolo politico" presso la Presidenza del Consiglio e di un Osservatorio tecnico ad hoc. In questo paragrafo analizzeremo le caratteristiche di tale Osservatorio e le modalità con cui esso ha operato, nella convinzione che tale istituto, ancorché la sua attività sia ancora in corso e il suo operato non sia stato esente da critiche, possa fornire utili indicazioni di policy rispetto ai problemi evidenziati nel paragrafo precedente.

⁴⁹ Solo di recente, alla fine di ottobre del 2010, la Giunta della Regione Piemonte ha presentato un disegno di Legge (n. 85 "Cantieri, sviluppo e territorio") che, traendo spunto dall'esperienza francese della DGC, si pone l'obiettivo "*di ridurre gli impatti negativi e valorizzare le ricadute positive per i territori interessati non solo durante il cantiere, ma anche nelle fasi antecedenti e quelle successive (...) con particolare riguardo alle iniziative in favore delle attività economiche e produttive, del sistema formativo, di valorizzazione del patrimonio edilizio pubblico e privato e del materiale di risulta sia in termini economici che ambientali*" (Relazione al Disegno di Legge n. 85 presentato il 29 ottobre 2010). In base alle informazioni disponibili, i benefici per le imprese locali potrebbero derivare, oltre che dall'organizzazione di corsi di formazione per la preparazione dei profili professionali occorrenti nei vari settori, da una strutturazione degli appalti che consenta alle imprese locali di poter competere nell'aggiudicazione delle opere (di piccole dimensioni) preparatorie e complementari a quelle principali.

⁵⁰ Come evidenziato in Bobbio (2006 e 2007) per la Valle di Susa non si è trattato di una sollevazione "dell'ultima ora": il movimento contrario alla realizzazione della NLTL si è andato formando nel corso dei quindici anni precedenti. Risale infatti al 1991 la costituzione dell'associazione ambientale Habitat, mentre nel 1993 la Comunità montana della Bassa Valle Susa approvava all'unanimità un documento contro la realizzazione della linea; la prima manifestazione pubblica si era svolta nel 1996 e tra il 1996 e il 1997 si era verificata una decina di attentati nella valle contro le installazioni della società Alpetunnel e della Sitaf (la società che gestisce l'autostrada Torino-Bardonecchia). La Valle di Susa presenta una particolare concentrazione di infrastrutture (ferroviarie, stradali e autostradali ed energetiche, alcune delle quali realizzate negli ultimi decenni) e l'accettazione sociale di un ulteriore elemento infrastrutturale si è rivelata un aspetto problematico, indipendentemente dalla sua funzionalità e utilità.

L'Osservatorio, presieduto da un Commissario straordinario del Governo, ha avuto la funzione di rappresentare la sede di confronto di tutte le istanze interessate, di svolgere attività di analisi delle criticità ambientali, sociali ed economiche del progetto e di individuare possibili soluzioni per i decisori politico-istituzionali. Dell'Osservatorio fanno parte i rappresentanti della Regione Piemonte, della Provincia e del Comune di Torino, degli altri enti locali della Valle di Susa e dell'area metropolitana di Torino, dei diversi Ministeri interessati, della CIG, di RFI, LTF, della Prefettura. D'altro lato, il "Tavolo politico" (unico esempio nella storia istituzionale italiana secondo Podestà, 2009) è composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, che lo presiede, dal Sottosegretario alla presidenza (che lo gestisce), dai ministri degli Esteri, Economia, Salute, Trasporti e Infrastrutture, Ambiente, dalla Regione Piemonte, dalla Provincia e dal Comune di Torino, dalle Comunità Alta e Bassa Valle di Susa, dell'Area Metropolitana, Ferrovie, CIG e infine dal Coordinatore europeo per il Progetto prioritario 6. L'obiettivo dei due istituti, nei rispettivi ambiti di competenza, è stato quello di arrivare a soluzioni condivise, instaurando un metodo che desse spazio alla partecipazione delle comunità locali.

L'agenda di attività dell'Osservatorio, definita a fine 2006, ha individuato quattro temi da affrontare e su cui da anni sussistevano interrogativi irrisolti: 1) valutazione della capacità della linea storica; 2) domanda di traffico sull'intero arco alpino; 3) analisi del nodo ferroviario di Torino; 4) alternative di tracciato. La fase di analisi di tali temi si è conclusa alla fine di giugno 2008 con il cosiddetto Accordo di Pracinat, approvato nel mese successivo dal Tavolo istituzionale, che ha anche dato mandato all'Osservatorio di procedere a una seconda fase di lavori aventi l'obiettivo di "progettare la progettazione", ovvero di fissare i criteri di sviluppo del progetto della NLTL, garantirne una "governance" unitaria sull'intera linea, individuare misure e interventi per il miglioramento del servizio ferroviario, l'intermodalità e la territorializzazione del progetto. Tale fase si è conclusa con l'approvazione del documento sulle "Specifiche progettuali" che è stato assunto sia da LTF (nel suo bando di gara per la selezione del partner tecnico per la redazione del Progetto preliminare della tratta italiana della parte comune) sia da RFI (come documento di base per l'affidamento "in house" a Italferr per l'analogo progetto per la tratta nazionale). I temi cruciali "imposti" ai progettisti sono stati rappresentati dal legame tra progetto trasportistico e progetto infrastrutturale (compresa la sua attuazione per fasi funzionali) e dalla territorializzazione degli interventi, che devono proporsi di generare valore aggiunto per i territori interessati. Infine, la terza fase dei lavori (iniziata nel febbraio del 2009) ha avuto come obiettivo quello di garantire la "governance" unitaria del progetto, dal confine internazionale alla connessione con la nuova linea Torino-Milano.

L'attività, molto intensa⁵¹, è consistita in numerose riunioni (di norma una alla settimana, presso la Prefettura di Torino), in audizioni e incontri, in trasferte sul campo in Italia e all'estero (Francia, Inghilterra e Svizzera) e ha coinvolto esperti nazionali e internazionali, tecnici, operatori e amministratori. Tutte le attività sono state documentate con un'accurata verbalizzazione, che è stata messa a disposizione degli interessati per l'approvazione e pubblicata in sette "Quaderni dell'Osservatorio" sui vari temi oggetto di approfondimento. Ogni quaderno contiene il resoconto dei documenti analizzati, delle audizioni eseguite e degli studi sviluppati, preceduto da una nota di sintesi denominata "Risultanze condivise", che rappresenta il punto di sintesi su cui si è trovata la convergenza tra tutte le componenti presenti nell'Osservatorio; ove l'intesa non è stata possibile, ne è stata fornita un'esauriente e comprensibile motivazione.

⁵¹ Come riportato in Podestà (2009), Mario Virano, presidente dell'Osservatorio, aveva concordato con i sindaci di procedere con i lavori dell'Osservatorio come se non esistessero scadenze esterne, ma a due condizioni: 1) lavorare a un ritmo tale che nessuno potesse dire che si poteva fare di più; 2) nel corso di ogni appuntamento settimanale dovesse essere adottata una decisione e le decisioni già prese non dovessero essere messe in discussione, a meno che chi lo facesse non se ne assumesse la responsabilità ammettendo di aver cambiato idea.

Il lavoro dell'Osservatorio ha consentito lo svolgimento di un articolato dibattito tra i soggetti interessati e ha quindi favorito la partecipazione delle comunità locali e dei territori al processo decisionale. È stata svolta un'intensa e approfondita attività di analisi e di studio, ricorrendo a fonti informative e a esperti di indubitabile autorevolezza e terzietà. Sono state recepite e discusse le argomentazioni, spesso ben documentate e rimaste a lungo prive di contro deduzioni, degli oppositori. L'Osservatorio ha accresciuto notevolmente il patrimonio informativo a disposizione del decisore pubblico, svolgendo nel contempo un'attività pubblicistica serrata (si vedano i sette quaderni pubblicati e i rispettivi allegati), rendendo possibile sia alla pubblica opinione sia agli studiosi l'accesso a informazioni e documenti che in precedenza erano risultati di difficile se non impossibile consultazione⁵².

Sotto tali aspetti, l'esperienza dell'Osservatorio *“ha dimostrato che, pur partendo da posizioni conflittualmente contrapposte, è possibile creare le condizioni per un confronto serio, in cui ciascuno comprende le ragioni dell'altro in un contesto di lavoro in cui tutte le posizioni hanno diritto di legittimità e pari dignità di trattamento. Questo modus operandi non ha nulla a che vedere con una interpretazione negoziale della concertazione, che resta funzione affidata esclusivamente alle sedi politico-istituzionali. All'Osservatorio competeva analizzare e istruire problemi e soluzioni praticabili da sottoporre successivamente ai decisori pubblici. Il clima che si è generato con questa modalità di lavoro ha indubbiamente prodotto effetti positivi sul terreno del dialogo tra le posizioni originariamente contrapposte. (...) L'essere partiti da una situazione di conflitto conclamato, anziché da un'esperienza ispirata fin dall'inizio al criterio del confronto, rappresenta un handicap solo parzialmente superabile; tuttavia l'esperienza francese, ad esempio, ci insegna che proprio da momenti traumatici sono nate innovazioni legislative e procedurali che hanno consentito nel tempo di meglio gestire i contrasti tra dimensione locale e dimensione globale. Ovviamente le nuove opportunità di confronto devono poter dimostrare di essere efficaci e di consentire di risolvere i problemi e di non essere etichettabili come armi impeditive utilizzate da minoranze interdittive. Occorre decodificare progetti di rilevanza collettiva come questo in modo da consentirne una vera comprensibilità da parte di tutti i cittadini interessati senza la necessità di mediazioni tecniche per comprendere cosa accade nei loro territori a regime e in fase transitoria, avendo chiari vantaggi e problemi che in ogni singolo punto del territorio si verranno a determinare”* (Quaderno 7 dell'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione).

Il contributo dell'Osservatorio, inoltre, è consistito nel proporre un nuovo paradigma progettuale, in particolare per le grandi infrastrutture di trasporto, che assumesse *“i valori e le criticità del territorio con lo stesso criterio di coerenza che di norma vengono attribuiti alle specifiche ferroviarie (..), ribaltando la logica di una progettazione disciplinarmente autoreferenziale da calare nel contesto del territorio, del paesaggio e dell'ambiente, stabilendo con le realtà locali un rapporto basato su mitigazioni e compensazioni”* (ibidem); tale nuova modalità di progettazione dovrà associarsi a *“rilevanti innovazioni di metodo che prevedano una “governance” unitaria delle attività, un concorso attivo delle realtà locali (..), garantendo il costante rapporto con gli Enti locali (interessati e interessabili dagli interventi) avendo presente la necessità di un coinvolgimento dei territori interessati nel processo decisionale”* (ibidem).

Particolare enfasi, infine, è stata data dall'Osservatorio alla necessità che la progettazione abbia tra i *“capisaldi”* il rapporto inscindibile fra la politica infrastrutturale e quella dei trasporti, ove quest'ultima *“deve promuovere fin da subito il trasferimento progressivo delle merci verso la ferrovia in una logica di tutela del territorio e di quello alpino in particolare”* (ibidem). A questo

⁵² Anche nella nostra esperienza personale è risultato praticamente impossibile (se non attraverso alcuni documenti parziali messi a disposizione su alcuni siti internet “No Tav”) recuperare la documentazione ufficiale degli studi svolti per la CIG sulla Torino-Lione antecedenti l'accordo internazionale del 2001 o altre analisi simili. Per le opere incluse nei contratti di programma in materia di viabilità (Anas) e rete ferroviaria (RFI), ad esempio, le analisi di congruità economica basate su un'analisi costi-benefici non sono facilmente disponibili al pubblico. Circa le due tratte nazionali della NLTL, cfr. anche nota 45.

riguardo i documenti approvati in seno all'Osservatorio hanno individuato alcune misure di politica dei trasporti delle merci preliminari alla realizzazione dell'opera e cruciali per la credibilità dell'intero progetto, rappresentate in particolare da: ratifica del Protocollo trasporti della Convenzione Alpina; semplificazione delle procedure tecnico-amministrative per le spedizioni ferroviarie alla frontiera italo-francese; finanziamento e sviluppo di un servizio efficace di autostrada ferroviaria⁵³; finanziamento e sviluppo del trasporto combinato a partire dal potenziamento della piattaforma logistica di Orbassano, anche con il coinvolgimento di ulteriori imprese ferroviarie in un'ottica di mercato; adozione di misure tali da garantire la disponibilità di locomotori di spinta in modo tale da assicurare la migliore praticabilità del valico storico a treni da 1.500-1.600 tonnellate; graduale plafonamento dei transiti dei mezzi pesanti sulle strade alpine, promuovendo la gestione integrata strada-ferrovia, anche con il coinvolgimento degli operatori in chiave plurimodale; applicazione in un orizzonte temporale di breve termine delle misure di tariffazione dei mezzi pesanti delineate dall'UE nelle zone ambientalmente sensibili (Eurovignette e diritti regolatori) e, a più lungo termine, della Borsa dei Transiti Alpini in corso di studio da parte dei Paesi dell'arco alpino⁵⁴.

L'operato dell'Osservatorio non è stato esente da critiche e da limiti, evidenziati di recente da alcuni autori. Secondo Tonetti (*ibidem*), ad esempio, l'Osservatorio avrebbe svolto un'attività istruttoria eccessiva e avrebbe privilegiato la partecipazione di determinati enti e associazioni; anche i tempi sarebbero stati troppo lunghi (più di un anno e mezzo per giungere ai primi risultati⁵⁵); le stesse soluzioni prospettate risulterebbero problematiche sul piano della sostenibilità finanziaria e della compatibilità con la natura dell'opera. La conflittualità con almeno una parte della popolazione e delle parti in causa non sembra essere venuta meno, sia in occasione dei sondaggi effettuati all'inizio del 2010 in varie località della Valle sia, in prospettiva, per l'avvio dei lavori geognostici della discenderia della Maddalena. Più in generale, la natura ad hoc dell'Osservatorio, al di là di un quadro normativo ben definito, e la sua istituzione ex post hanno

⁵³ Incrementando il numero di navette dalle attuali quattro coppie ad almeno 13 coppie nel 2012, con successivi aumenti in funzione degli effetti delle politiche di trasferimento modale (cfr. *supra*).

⁵⁴ Già in precedenza, nella riunione della CIG del 20 giugno 2007, era stata comunicata alla delegazione francese la volontà del Governo italiano di inserire la nuova infrastruttura in un quadro coerente di politica dei trasporti sostenibile e finalizzata al trasferimento modale dalla strada alla ferrovia. A conferma di tale volontà, il Governo italiano aveva avviato la procedura di ratifica del protocollo trasporti della Convenzione delle Alpi (successivamente sospesa) e si era impegnato con un pacchetto di misure in sede di DPEF. Era stato ampliato, inoltre, il mandato della CIG, estendendolo all'approfondimento del quadro delle politiche intermodali che devono precedere la realizzazione della nuova linea e renderle operative nel più breve tempo possibile. A questo fine la CIG ha istituito tavoli di lavoro specifici per argomento, composti da tecnici ed esperti delle diverse istituzioni dei due paesi. Sempre a seguito delle richieste avanzate dagli enti locali, la Regione Piemonte si è fatta portavoce dell'esigenza di un significativo intervento per avviare al più presto politiche di trasferimento modale, proponendo al Ministro dei trasporti l'istituzione di uno specifico gruppo di lavoro tecnico composto da rappresentanti dei Ministeri dei trasporti, infrastrutture, ambiente, RFI, operatori ferroviari ed eventuali altri soggetti. Il Ministro dei trasporti ha quindi individuato una serie di azioni sia sotto il profilo normativo che finanziario nel DPEF 2008/2011, in uno specifico paragrafo che riguarda l'intermodalità. L'art. 62 della legge finanziaria 2008 prevedeva interventi mirati a favore del trasferimento modale sul collegamento Torino-Lione per 7 milioni di euro. La concertazione tra Ministero dei trasporti e Regione doveva concretizzarsi in un tavolo di sperimentazione con l'obiettivo di usufruire delle risorse presenti nella legge finanziaria per il rilancio dell'AFA e del trasporto combinato e prevedeva la partecipazione del Ministero dell'ambiente per finalizzare le politiche di trasferimento modale anche alla salvaguardia dell'ambiente in un territorio sensibile come quello alpino. Il tavolo doveva anche prefigurare un ruolo attivo delle associazioni di categoria per annullare la competizione tra gli enti gestori dei tunnel viari con quelli ferroviari e la competizione tra gli autotrasportatori e gli operatori ferroviari. La Regione Piemonte ha avviato una serie di consultazioni con gli operatori del settore, che hanno consentito di attuare una prima fase di ricognizione delle esigenze e di raccolta di proposte degli operatori interessati, al fine di contribuire a individuare idonee azioni e misure per una efficientazione della mobilità delle merci sulla direttrice Ovest. Nel luglio 2008 il Governo, d'intesa con gli enti locali piemontesi, ha assunto, tra le altre, la decisione di attivare un apposito gruppo di lavoro all'interno dell'Osservatorio tra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Regione, Agenzia per la Mobilità Metropolitana e Comuni interessati per definire in breve tempo gli interventi di potenziamento del trasporto locale e di avviare un'analoga iniziativa per le misure di riequilibrio modale e di potenziamento del trasporto merci su ferro, utilizzando tutte le potenzialità attivabili, coinvolgendo anche gli operatori del settore (autotrasportatori, spedizionieri, gestori autostradali), con l'obiettivo di togliere dalle strade alpine almeno 100.000 Tir in tre anni.

⁵⁵ Circa i tempi lunghi per arrivare ai primi risultati va peraltro aggiunto che, secondo Virano, il primo anno e mezzo di attività è stato necessario per reinstaurare un dialogo con le comunità e per mitigare la sfiducia che si era radicata nelle comunità interessate.

reso intrinsecamente incerte le procedure e i relativi esiti, hanno costretto a ripetere parte dell'istruttoria, a seguire procedure estemporanee che non danno alcuna garanzia circa i costi, i tempi e gli effetti dell'attività svolta. Un altro aspetto che ci pare importante (evidenziato dallo stesso Commissario straordinario nelle audizioni al Tavolo politico) è che l'Osservatorio non può comunque diventare un tavolo improprio di negoziazione politica, né può assolvere a funzioni di supplenza tecnica di necessarie decisioni politiche che competono a quella sfera decisionale. L'effetto paradossale dell'attività dell'Osservatorio potrebbe essere quello di enfatizzare le incoerenze e i limiti degli interventi di politica dei trasporti e delle infrastrutture ai diversi livelli di governo.

7. Conclusioni

La storia della NLTL, del fallimento del processo decisionale sino al 2005 e della fase successiva culminata nella redazione del nuovo progetto preliminare nel 2010 evidenziano, a nostro avviso, l'esigenza di una riflessione su due aspetti fondamentali: la governance dei grandi progetti infrastrutturali nel settore dei trasporti, con particolare riferimento al tema della gestione dei conflitti e della partecipazione dei territori, e la coerenza tra i singoli interventi e le politiche trasportistiche, della mobilità e della logistica all'interno delle quali esse si collocano.

Per quanto riguarda il primo aspetto, tenuto conto che il conflitto tra i soggetti interessati dal progetto è un elemento ineliminabile e fisiologico, è necessario adeguare gli istituti e le procedure nazionali al fine di gestirlo opportunamente e tempestivamente. Il conflitto può essere considerato non necessariamente un ostacolo da superare, quanto un'opportunità, in relazione alla possibilità che la partecipazione delle comunità e degli altri stakeholder faccia emergere e valorizzi conoscenze diffuse e non codificate e permetta un miglioramento della qualità progettuale. Tenendo conto dei limiti degli strumenti previsti dalla legislazione ordinaria su cui vi è ampio consenso nella recente letteratura, ci sembra che una possibile direzione di intervento riguardi, seguendo l'esempio delle migliori prassi internazionali e la stessa esperienza dell'Osservatorio tecnico, l'istituzionalizzazione del dialogo e dell'interazione con le comunità locali e i territori secondo modalità rigorosamente proceduralizzate in termini di tempi e metodologie di confronto e che preservi l'effettività delle decisioni assunte al termine del processo di concertazione⁵⁶. L'attività di concertazione dovrebbe a nostro avviso collocarsi in un primo tempo nelle fasi iniziali di definizione del progetto, una volta che il problema a cui si intende porre rimedio sia stato definito con sufficiente chiarezza e omogeneità di linguaggio e che le finalità del progetto siano state conseguentemente delineate, e in un momento successivo, collocabile idealmente tra la progettazione preliminare e quella definitiva, quando la materia della negoziazione sia sufficientemente definita e, nel contempo, i margini per possibili cambiamenti siano ampi ed effettivi. La concertazione dovrebbe essere gestita inoltre da organismi aventi una base territoriale (presumibilmente regionale o sub-regionale) a cui compete l'attivazione del processo e caratterizzati da un elevato grado di terzietà (rilevante ci pare l'aspetto dell'autorevolezza e del regime di incompatibilità dei suoi componenti). Tali organismi dovrebbero essere soggetti ad accountability sia nel corso della propria attività sia nella fase delle conclusioni, a cui contribuirebbe l'obbligo di riferire a un ente garante a livello nazionale che potrebbe assicurare anche la necessaria omogeneità delle prassi e standard elevati di qualità e di trasparenza. Tali

⁵⁶ Questa è anche la valutazione conclusiva raggiunta nell'ambito dell'Osservatorio tecnico in occasione degli accordi del 2008 che hanno aperto alla nuova fase progettuale tuttora in corso: *“Questa esperienza, nata per fronteggiare un'emergenza, ha via via assunto i connotati di un possibile modello (...). Per questo l'Osservatorio ritiene, in conclusione della sua attività (...) di prospettare al Governo l'opportunità di inserire nell'ordinamento giuridico italiano, procedure idonee a garantire per la realizzazione delle infrastrutture più rilevanti il confronto “ex ante” con le Comunità locali (e con le molteplici articolazioni della società), anziché “ex post” come avvenuto nel caso della Torino-Lione”* (Quaderno 7 dell'Osservatorio, *ibidem*).

organismi dovrebbero avvalersi del contributo di enti specializzati e di valutazioni tecniche ed economico-finanziarie di elevata qualità e indipendenza, per accrescere il grado di fiducia tra i soggetti in gioco.

Strettamente connesso con il tema della fiducia tra i soggetti partecipanti alla concertazione e, a nostro avviso, altrettanto rilevante ai fini della realizzazione di grandi interventi infrastrutturali in materia di trasporti è il problema dell'integrazione del singolo intervento nel più ampio contesto delle politiche nazionali in materia di trasporti e di mobilità e più in generale quello della coerenza dei comportamenti del policy maker nazionale e locale in tale materia. Come le istanze emerse nell'ambito dell'Osservatorio hanno evidenziato con forza, non si può immaginare che le comunità locali possano aderire a un progetto la cui validità dipende dalla realizzazione di radicali cambiamenti tra le diverse modalità di trasporto delle merci, in assenza di politiche chiare, univoche e verificabili in tale direzione.

BIBLIOGRAFIA

- Astrid (2010), *Programmazione, decisione e localizzazione degli impianti e delle infrastrutture strategiche. Proposte di riforma delle regole e delle procedure*, Roma.
- Avanzi, Consorzio Metis del Politecnico di Milano e TRT (2009), *Libro bianco su conflitti territoriali e infrastrutture di trasporto*, Milano.
- Beretta E., Dalle Vacche A. e Migliardi A. (2011), “Competitività ed efficienza della *supply-chain*: un’indagine sui nodi della logistica in Italia”, Banca d’Italia, in questo volume.
- Berta G. e Manghi B. (2006), “Una Tav per partito preso”, *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, n. 1 gennaio-febbraio 2006, Bologna, Il Mulino.
- Bobbio L. (2006), “Discutibile e indiscussa. L’Alta Velocità alla prova della democrazia”, in *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, n. 1 gennaio-febbraio 2006, Bologna, Il Mulino.
- (2007), “L’alta velocità in Val di Susa. Troppo decisionismo o troppo poco?”, in L. Briquet e A. Mastropaolo (a cura di), *Politica in Italia*, Edizione 2007, pp. 209-28, Bologna, Il Mulino.
- (2010), “Le specificità del dibattito pubblico sulle grandi infrastrutture. Il caso della variante autostradale di Genova”, in Allegretti U. (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, University Press.
- Boitani A. et al. (2005), “Sulla Torino-Lione una pausa di riflessione produttiva”, *La Voce.info*, www.lavoce.info.
- Boitani A. e Ponti M. (2006), “Infrastrutture e politica dei trasporti”, *Rivista bimestrale di cultura e di politica*, n. 1 gennaio-febbraio 2006, Bologna, Il Mulino.
- Brambilla M., Erba S. e Ponti M. (2005), “Come migliorare la linea storica”, *La Voce.info*, www.lavoce.info.
- Bulletin officielle du Ministère de l’Équipement, du Logement et des Transports (1992), *Circulaire n. 92-71 du 15 décembre 1992*, Paris.
- Casadio P. e Paccagnella M. (2011), “La difficile programmazione delle infrastrutture in Italia”, Banca d’Italia, in questo volume.
- Casini L. (2009), “La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche. Esperienze di diritto comparato”, in Macchiati A. e Napolitano G. (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, Il Mulino.
- Celata F. (2005), *Governance e partecipazione nella pianificazione della Torino-Lione: relazioni tra attori in un contesto conflittuale*, Working Papers del Dipartimento di Studi geoeconomici linguistici statistici storici per l’analisi regionale, n. 28, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.
- Circi M. (2009), “Il sistema di programmazione e finanziamento delle infrastrutture strategiche”, in Macchiati A. e Napolitano G. (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, Il Mulino.
- Comitato Transpadana (2004), *Il programma italiano dell’Alta velocità/Alta capacità ferroviaria. 1990-2004. La Transpadana: 14 anni di un progetto*, www.transpadana.org.
- COWI (2006), *Analisi degli studi condotti da LTF in merito al progetto Lione-Torino (sezione internazionale)*, European Commission DG-TREN Rapporto Finale Aprile 2006, Bruxelles.

- Debernardi A. (2006), “Alta velocità/Alta capacità: una relazione complessa”, in C. Cancelli et al. (a cura di), *Travolti dall’Alta Velocità*, Roma, Odradek edizioni.
- European Commission (2005), *Trans-European Transport Network TEN-T priority axes and projects 2005*, Bruxelles.
- Ferlaino F. e Levi Sacerdotti S. (2005), *Processi decisionali dell’alta velocità in Italia*, Milano, F. Angeli.
- Flyvbjerg B. (2005), *Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures*, World Bank Policy Research Working Paper n. 3781.
- Luca F. (2006), *La nuova linea Torino-Lione: tra retorica e partecipazione*, tesi di laurea Università IUAV di Venezia, issuu.com/ciccioluca/docs/torino_lione.
- Migliardi A. (2011), “Caratteristiche e prospettive del trasporto ferroviario delle merci in Italia”, Banca d’Italia, in questo volume.
- Ministere de l’Ecologie, de l’Energie, du Developpement Durable et de la Mer (2010), *Lettera al Presidente di RFF*, Parigi, www.lyon-turin.info.
- Occhilupo R., Palumbo G. e Sestito P. (2011), “Le scelte di localizzazione delle opere pubbliche: il fenomeno NIMBY”, Banca d’Italia, in questo volume.
- Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione (anni vari), *Quaderni*, www.torino-lione.it/quaderni.htm.
- Osservatorio Valle di Susa (2008), *FARE: ferrovie alpine ragionevoli ed efficienti, Relazione finale dei tecnici nominati dalla Comunità montana Bassa Valle di Susa*.
- Ponti M. (1999), “Il ruolo dei conflitti nell’analisi dei progetti di trasporto: una prospettiva europea”, in Spinedi M. (a cura di), *La gestione dei conflitti locali nelle opere infrastrutturali: il caso dei trasporti*. Bologna, Inchiostri Associati Editore.
- (2003), “La leggenda del corridoio Lisbona-Kiev”, *La Voce.info*, www.lavoce.info.
- (2006a), “L’economia della Torino-Lione”, in C. Cancelli et al. (a cura di), *Travolti dall’Alta Velocità*, Roma, Odradek edizioni.
- (2006b), “Il buon investimento si vede dall’analisi”, *La Voce.info*, www.lavoce.info.
- (2010), “Grandi opere, un pezzo per volta”, *La Voce.info*, www.lavoce.info.
- Podestà N. (2009), *Strumenti di mediazione per la risoluzione dei conflitti. L’esperienza dell’Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino-Lione*, Working Paper n. 137, March 2009, Università del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro” Alessandria.
- Signorini P.E. (2009), “Il finanziamento e la realizzazione delle grandi infrastrutture in Italia: l’esperienza della Legge Obiettivo del 2001”, in Macchiati A. e Napolitano G. (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, Il Mulino.
- Reseau Ferré de France (2010), *Liaison ferroviaire Lyon-Turin*, www.lyon-turin.info.
- Sapy F. (2003), *Dossier de “Acteurs de l’économie” Rhône-Alpes: Lyon-Turin verra-t-il le bout du tunnel?*, www.hyperdebat.net/article.php3?id_article=66.
- Siggelkow N. (2007), *Persuasion with Case Studies*, Academy of Management Journal, vol. 50, n. 1, pp. 20-4.
- Tamburrino A. (2006), “Scelte per un futuro europeo fuori dai luoghi comuni”, *Ideologia e prassi delle grandi opere*, Il Mulino, vol. 55, n. 423, pp. 113-123.
- Tartaglia A. (2006), “Una soluzione in cerca di problema”, in Cancelli C. et al. (a cura di), *Travolti dall’Alta Velocità*, Roma, Odradek edizioni.

- Tonetti A. (2009), “La partecipazione nelle procedure di localizzazione delle opere pubbliche: il caso italiano”, in Macchiati A. e Napolitano G. (a cura di), *È possibile realizzare le infrastrutture in Italia?*, Bologna, Il Mulino.
- Transalpine-Comité pour la liaison européenne Lyon-Turin, www.transalpine.com.
- Unione europea (anni vari), *Progetto prioritario n. 6 Lyon-Torino-Milano-Trieste-Ljubljana-Budapest. Relazione annuale di attività del coordinatore europeo*.
- Vitale M. (2010), “Quel localismo irragionevole che ci taglia fuori dall’Europa”, *Corriere della Sera*, 18 aprile 2010, p. 44.
- Vuillemin G. (2004), *Development and Decision Processes for Road Infrastructure Projects in France*, European Transport Conference 4-6 ottobre 2004, Strasbourg.