

## CHI È STATO? GRANDI INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO, CONFLITTI TERRITORIALI ED IDENTIFICAZIONE DELL'INTERESSE GENERALE

Andrea Debernardi<sup>1</sup>, Fulvio Adobati<sup>2</sup>

### SOMMARIO

La realizzazione di “grandi” infrastrutture di trasporto si sviluppa spesso all’interno di contesti decisionali difficili, caratterizzati da elevati livelli di conflittualità tra soggetti pubblici e privati. Le descrizioni più diffuse di questi conflitti tendono a riprendere il ben noto schema *NIMBY* (*Not in My Backyard*), basato sulla contrapposizione tra decisioni “globali”, assunte nelle sedi decisionali competenti, e resistenze “locali”, caratterizzate da un approccio opportunistico al tema.

Uno sguardo neutrale sulle più recenti vicende nazionali, relative alla realizzazione di grandi infrastrutture di trasporto, evidenzia la complessità del percorso decisionale e la crucialità dei processi di formazione della pubblica opinione.

Lo scopo del contributo è quello di ricostruire il network politico-territoriale degli attori e degli interessi alle diverse scale. L’attenzione sarà focalizzata sui soggetti decisori, e sulle forme di legittimazione pubblica del processo decisionale; l’analisi delle esperienze praticate vuole fare emergere diverse forme e visioni dell’”interesse pubblico”.

*Parole chiave: NIMBY, interesse pubblico, grandi opere, processo decisionale, valutazione.*

---

1 Polinomia srl, via San Gregorio 40, 20124 Milano, email:andrea.debernardi@polinomia.it.

2 Università degli Studi di Bergamo, Piazza Vecchia, 8, 24129 Bergamo, email:fulvio.adobati@unibg.it.

## 1 Introduzione

La realizzazione di grandi infrastrutture di trasporto si sviluppa spesso all'interno di contesti decisionali difficili, caratterizzati da elevati livelli di conflittualità tra soggetti, pubblici e privati, che si costituiscono ed operano a differenti livelli territoriali.

Queste situazioni vengono spesso descritte secondo il ben noto schema NIMBY (*Not in My Backyard*), basato sulla contrapposizione tra iniziative “globali”, motivate dall'interesse generale, e resistenze “locali”, condizionate da particolarismi di varia natura (cfr. Susskind e Cruickshank, 1987).

Il modello concettuale *NIMBY* è pervasivo, e trova certo riscontro in molti processi concreti. Tuttavia, esso assume implicitamente una serie di condizioni al contorno, la cui effettiva rispondenza alle situazioni reali dovrebbe sempre essere oggetto di verifiche circostanziate.

Una prima idea sottostante è che il processo riguardi una *obnoxious facility*, atta a produrre benefici importanti e diffusi su un ampio territorio, a costo però di danni non trascurabili e concentrati su un ambito locale più ristretto (cfr. ad esempio Hansen e Thisse, 1983). In situazioni di questo genere, il danno arrecato localmente può oltrepassare una “soglia di mobilitazione”, al di là della quale si osserva una reazione di contrasto all'intervento, non sufficientemente bilanciata da un corrispondente sostegno da parte dei suoi beneficiari, più numerosi e diffusi, ed in quanto tali meno propensi ad attivare forme di azione collettiva. Una tale asimmetria nelle logiche d'azione tende a determinare una distorsione delle scelte, con riduzione del beneficio sociale complessivo.

In questa accezione, le situazioni *NIMBY* rispecchiano chiaramente problematiche di tipo distributivo: in un contesto democratico, il sacrificio dei pochi a favore del benessere di molti si associa sempre a questioni di equità, la cui soluzione richiede elevati livelli di legittimazione politica, e può non risultare sempre agevole. Infatti, la via maestra delle compensazioni, spesso consigliata dall'economia pubblica, può scontrarsi con il tema dell'accettabilità assoluta di determinati livelli di danno (si pensi al caso del rumore presso i grandi aeroporti).

Vi è poi una seconda accezione, certo meno benevola, ed attualmente piuttosto diffusa fra i decisori italiani, secondo la quale l'opposizione locale ai grandi progetti si associa a nicchie procedurali attraverso le quali gli attori locali riescono ad assumere un vero e proprio potere di veto. Tale potere verrebbe spesso utilizzato in modo opportunistico, al solo scopo di “alzare il prezzo” del consenso locale. L'effetto in termini di distorsione delle scelte è analogo al caso precedente, ma la ricetta proposta per superarla è differente: secondo quest'ottica, infatti, più che compensare squilibri oggettivi nella distribuzione delle risorse, si tratta di semplificare le

procedure decisionali, in modo da sgombrare il campo dalle occasioni di contrasto e di ridurre il potere di interposizione dei soggetti locali.

Ai fini della nostra riflessione, le differenze tra gli esiti dei due approcci non appaiono particolarmente rilevanti. Più interessante è invece evidenziare come, in entrambi i casi, lo schema NIMBY tenda ad adattarsi implicitamente su una descrizione piuttosto tradizionale delle politiche pubbliche, secondo la quale l'analisi dei problemi precede e struttura le decisioni, che vengono assunte dalle sedi istituzionali competenti sulla base di procedure atte ad identificare l'interesse generale, e quindi attuate da una struttura di tipo amministrativo, soggetta a tali sedi.

In questo schema top-down, le opposizioni locali, che emergono dopo la decisione, si configurano inevitabilmente come elementi di "distorsione" di esiti, la cui adeguatezza resta ancorata alla funzione legittimante delle procedure istituzionali adottate.

Ai fini della nostra riflessione, è importante osservare che, in entrambi i casi, lo schema NIMBY fa implicito riferimento ad una concezione piuttosto tradizionale dello sviluppo e dell'attuazione delle politiche pubbliche, secondo cui l'analisi del problema e la definizione degli obiettivi strutturano una decisione assunta dal soggetto istituzionale competente, che poi procede ad attuarla per via eminentemente amministrativa. Questa concezione *top-down* tende, come ben noto, ad attribuire alle sole procedure formali la funzione legittimante del riconoscimento dell'interesse generale, e dunque a descrivere l'esito di ogni ulteriore azione collettiva in termini di "distorsione" degli esiti del processo.

E' bene sottolineare che questa descrizione del processo politico-amministrativo, fondamentale nella costruzione degli stati moderni, tende a trattare il problema della legittimazione delle scelte su più piani, che coinvolgono, da un lato, la formazione stessa della pubblica opinione all'interno di un libero dibattito (Habermas, 1977), il mandato elettorale, così come la necessità di motivare le scelte attraverso valutazioni tecniche, economiche ed ambientali sviluppate all'interno di una cornice predeterminata e condivisa dagli attori in gioco. In questo senso, il riconoscimento dell'interesse generale non può che essere il risultato di procedure, spesso complesse e formalizzate, nelle quali si intrecciano approfondimenti di carattere tecnico (progetti, analisi economiche, studi d'impatto) e prese di posizione politiche.

Questa descrizione cristallina non trova sempre conferma empirica, in primo luogo a causa della difficoltà anche tecnica nel sviluppare previsioni adeguate, e dunque valutazioni circostanziate, degli effetti indotti dai singoli interventi. Ad esempio studi recenti relativi all'applicazione delle tecniche di analisi economica a grandi progetti infrastrutturali hanno evidenziato una tendenza sistematica, da parte dei decisori politici, a sottostimare i costi ed a sovrastimare i benefici (Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter, 2003; Flyberg, Skamris Holm e Buhl, 2006). Questa tendenza, più marcata negli investimenti ferroviari, può certo derivare da errori di interpretazione o di prospettiva; ma non può essere esclusa a priori l'eventualità che

essa sia in realtà il frutto di distorsioni sistematiche dei processi decisionali, legate alla pressione esercitata, a livello centrale, dagli attori interessati alla realizzazione dei progetti (vedi Buchanan, 1983, 1993). D'altro canto, è chiaro che comportamenti opportunistici da parte degli attori politici sono possibili a tutti i livelli territoriali, e non certo soltanto a quelli locali.

In eventualità di questo genere, lo schema procedurale *top-down* può non risultare il più adatto a garantire un effettivo riconoscimento dell'interesse generale, laddove procedure inverse, di tipo *bottom-up*, potrebbero presentare vantaggi in ordine all'esatta identificazione dei costi, non solo locali, degli interventi, secondo quella che è stata autorevolmente denominata l'*intelligenza della democrazia*. A tale proposito, non è indifferente evidenziare che la sovrastima dei benefici e la sottostima dei costi possono comportare un'errata valutazione di fattibilità degli interventi in rapporto non soltanto ai soggetti locali, ma anche alla collettività diffusa, che potrebbe vedersi caricata di oneri impropri, sia pure poco generalmente percepibili.

Alla luce di queste considerazioni, lo schema NIMBY si inserisce all'interno di un sistema politico-istituzionale articolato e di una cornice procedurale complessa, come esito soltanto eventuale, che può accompagnarsi anche a condizioni differenti, nelle quali l'azione locale può anche contribuire ad identificare e definire (o ridefinire) l'interesse generale.

Lo scopo di questo contributo non può certo essere quello di dipanare dal punto di vista teorico le complesse questioni sin qui sollevate; esso si propone unicamente di offrire un riscontro operativo dell'andamento fattuale di alcuni processi decisionali relativi a grandi infrastrutture di trasporto, focalizzando l'attenzione su due aspetti particolari:

- il livello territoriale al quale si collocano gli attori in gioco e si sviluppa il processo decisionale complessivo;
- il ruolo giocato dai processi di valutazione, in relazione agli attori ed ai livelli territoriali nei quali essi hanno luogo;

In altri termini, intendiamo cercare di identificare le fasi e gli strumenti attraverso i quali il *network* degli attori coinvolti nel processo è stato in grado di riconoscere formalmente l'esistenza di un interesse generale sotteso alla realizzazione dell'opera, in modo da connotare più dettagliata-mente l'azione degli eventuali attori locali contro-interessati.

I casi qui presi in considerazione saranno i seguenti:

- 1) la Pedemontana lombarda, oggi ridenominata "Sistema Viabilistico Pedemontano"
- 2) il collegamento autostradale diretto Brescia-Milano (Brebemi), che si è a lungo intrecciato con il processo relativo alla nuova tangenziale est esterna (TEM) del capoluogo lombardo;
- 3) la nuova linea ferroviaria Torino-Lione
- 4) la Nuova Trasversale Ferroviaria Alpina, in corso di realizzazione in territorio svizzero.

E' importante sottolineare che la finalità del contributo non è quella di fornire una ricostruzione dettagliata dei singoli processi, per la quale si rimanda di volta in volta ad altri contributi, bensì di schematizzarli in modo da poterli sottoporre, per quanto possibile, ad un'analisi comparata. Nondimeno, per alcuni processi, ci avvarremo delle esperienze personali derivate dalla nostra partecipazione diretta, in veste di consulenti degli Enti Locali, ad alcune fasi importanti<sup>3</sup>.

## **2 Riferimenti teorici per la descrizione dei processi**

Viste le premesse richiamate nel precedente paragrafo, il presente contributo si propone unicamente di ricostruire, in maniera schematica, lo sviluppo dei processi decisionali, focalizzando l'attenzione sul livello territoriale in cui si sviluppano le valutazioni e le corrispondenti decisioni.

In questo esercizio, ci avvarremo di alcuni strumenti consolidati dell'analisi dei processi decisionali, intesi come successioni di fasi, separate da "momenti forti", ciascuno dei quali corrisponde ad una particolare situazione problematica (Crozier e Friedberg 1977; Jacquet-Lagrèze ed al., 1978).

Riprendendo alcuni contributi classici della scienza dell'amministrazione (cfr.in particolare Mintzberg, Raisinghani e Théoret, 1971), descriveremo ciascuna fase come concatenazione, relativamente poco strutturata, di una o più *routines* meglio definite sotto il profilo metodologico ed istituzionale. A seconda della situazione problematica, delle risorse disponibili e degli obiettivi adottati, tali *routines* possono assumere caratteri differenziati che, ai nostri fini, possono essere ricondotti a quattro grandi categorie:

*routines cognitive*, connesse all'identificazione di un problema e/o allo sviluppo di una soluzione;

*routines decisionali*, connesse alla scelta fra soluzioni alternative, o comunque all'orientamento del processo verso un esito definito ed univoco, fra i molti possibili a priori;

*routines attuative*, corrispondenti alla messa in atto di una decisione;

*routines comunicative*, connesse alla diffusione di informazione e/o al sostegno pubblico di argomentazioni a favore o contro determinate soluzioni.

---

<sup>3</sup> In particolare, Fulvio Adobati è stato membro dal 2006 al 2009 della segreteria tecnica del Sistema Viabilistico Pedemontano istituito dalla Regione Lombardia, mentre Andrea Debernardi, per dieci anni consulente della Comunità Montana Bassa Valle di Susa e Val Cenischia, siede all'interno dell'Osservatorio sulla nuova linea Torino-Lione istituito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Entrambi, poi, hanno sviluppato esperienze professionali comuni nei casi della Tangenziale Est esterna di Milano, del nuovo collegamento autostradale diretto Brescia-Bergamo-Milano (Bre-Be-Mi), e del sistema viabilistico pedemontano (entro il gruppo di lavoro incaricato del Politecnico di Milano).

Considerato il carattere altamente schematico di questo contributo, ci limiteremo a prendere in considerazione una tipologia formata soltanto da 12 routines-tipo (vedi tabella seguente).

<b>Routines</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Esempi</b>
<b>COGNITIVE</b>		
IDE – identificazione	Identificazione di un problema o di una situazione problematica	
DIA – diagnosi	Ricerca delle cause del problema	<i>Analisi del sistema di trasporto, rilevazioni di traffico, indagini origine/destinazione</i>
SVI – sviluppo	Sviluppo di una o più soluzioni	<i>Definizione delle alternative di intervento; studi di fattibilità; progetti infrastrutturali</i>
<b>DECISIONALI</b>		
VAL – valutazione	Valutazione o comparazione fra più soluzioni alternative	<i>Analisi costi-benefici VIA / VAS Analisi multicriteri</i>
NEG – negoziazione (formale)	Confronto (formale) fra più attori, relativo ad una decisione da prendere	<i>Tavoli tecnici; confronti in sede consiliare</i>
DEC – decisione (formale)	Assunzione formale di determinazioni in ordine agli esiti del processo	<i>Selezione di una alternativa Delibere ed atti formali</i>
REC – recepimento	Recepimento di un'istanza proveniente da un altro attore	<i>Accoglimento di richieste e/o proposte</i>
IST - istituzione	Istituzione di un nuovo attore	<i>Creazione di una concessionaria autostradale; formazione di un consorzio di Comuni</i>
<b>ATTUATIVE</b>		
ATT – attuazione	Messa in opera di una decisione	<i>Apertura di un cantiere</i>
<b>COMUNICATIVE</b>		
PRO – proposta / promozione	Proposta di una o più soluzioni ad una data situazione problematica	<i>Promozione di una nuova infrastruttura; sviluppo di proposte alternative</i>
CON – confronto / protesta	Assunzione di posizione contraria alla realizzazione di un'opera	<i>Determinazioni contrarie, manifestazioni</i>
INF – informazione/motivazione	Diffusione di informazioni e/o argomentazione pubblica a favore o contro l'intervento	<i>Attività pubblicitarie, convegni, realizzazione di siti internet</i>

*Tabella 1: schema delle 12 routines-tipo*

La descrizione classica delle procedure decisionali relative alle grandi infrastrutture fa in genere riferimento ad una concatenazione lineare di routines, nelle quali l'identificazione e la diagnosi di un problema (IDE/DIA) sono seguite dallo sviluppo di soluzioni alternative (SVI), dalla loro valutazione comparata (VAL), dalla corrispondente decisione (DEC) ed infine dall'attuazione (ATT), eventualmente supportata da ulteriori fasi di sviluppo (ad esempio, progettazione esecutiva di un'opera già decisa). In una descrizione di questo genere, il trattamento di eventuali elementi di dissenso, che si evidenzia attraverso forme di confronto o protesta (CON), deve necessariamente essere ricondotto a momenti negoziali (NEG) che si sviluppino prima della decisione.

Tuttavia, la descrizione dei processi decisionali reali evidenzia che, nella maggior parte dei casi, le singole routines non si sviluppano con regolarità attraverso una concatenazione lineare. Al contrario, essi presentano spesso ritardi, attese, accelerazioni ed interruzioni, che possono determinare anche configurazioni non lineari, con la formazione di cicli variamente

connotati. Si potrà così parlare di cicli “da fallimento”, “da comprensione”, “da ridefinizione degli obiettivi”, e via discorrendo.

In contesti caratterizzati dalla presenza di una molteplicità di attori diversi, inoltre, il processo principale, corrispondente alla procedura formale di decisione ed attuazione dell'intervento, può essere accompagnato da una molteplicità di processi secondari, relativi ad esempio a negoziazioni collaterali e/o alla ricerca di coerenza con situazioni problematiche collegate. Ne possono derivare situazioni complesse, in cui le routines attuate da un o più attori all'interno di un processo possono assumere diverso significato alla luce delle interazioni che si verificano in altri processi, sino a raggiungere, nei casi estremi, il tipico ribaltamento dell'ordine logico fra le parti, proprio dei processi a *garbage can*, nei quali sono le routines di sviluppo delle soluzioni a seguire quelle decisionali, e non viceversa.

Considerate le finalità di questo contributo, nel ricostruire i singoli processi la nostra attenzione si focalizzerà soprattutto sul livello territoriale al quale si sviluppano le singole routines, in relazione sia alle competenze formali degli attori coinvolti, sia alla potenziale estensione degli esiti delle singole attività.

In tal senso, una volta distinte le fasi del processo ed identificati i livelli territoriali di riferimento dei singoli attori coinvolti, sarà possibile collocare le singole routines all'interno di un piano formato da una dimensione temporale (le fasi) e da una dimensione spaziale (i livelli territoriali), in modo da poter qualificare i diversi processi esaminati anche sotto il profilo della loro maggiore o minore corrispondenza ad istanze e competenze globali, piuttosto che locali. Particolare attenzione verrà dedicata, a tale proposito, alle routines di valutazione, intese come momenti formalizzati per l'identificazione dell'interesse generale da parte di soggetti istituzionali deputati a tale compito.

Nel complesso, questo esercizio consentirà di individuare una tipologia di situazioni e processi, entro la quale collocare, fra le altre, anche le situazioni di conflitto riconducibili all'ideal-tipo NIMBY.

### **3 Il Sistema Viabilistico Pedemontano**

La lunga e complessa vicenda della Pedemontana lombarda – oggi ridenominato Sistema Viabilistico Pedemontano (SVP) – trova origine nelle prime ipotesi di collegamento autostradale fra Bergamo, Como, Varese e Biella, promosse negli anni Sessanta dalle Camere

di Commercio e dai principali Comuni interessati a questa direttrice, che giunsero a costituire la Società per l'Autostrada Pedemontana (1965)<sup>4</sup>.

Tale proposta si sovrapponeva in parte agli indirizzi sviluppati in sede di pianificazione intercomunale dell'area metropolitana milanese, che prevedevano invece la realizzazione di un collegamento autostradale tra Monza e Busto Arsizio, denominato "gronda intermedia".

Entrambe le proposte dovettero però confrontarsi con il blocco delle concessioni autostradali (1975), restando senza esito. Nel 1983, in sede di definizione, da parte dell'ANAS, del Piano Decennale della Viabilità di Grande Comunicazione, la Regione Lombardia ottiene l'inserimento di un raccordo autostradale tra Bergamo ed il valico internazionale del Gaggiolo (a Nord di Varese). La progettazione di tale collegamento è affidata alla società Serravalle, concessionaria delle due tangenziali milanesi, che nel 1986 costituisce con la società Autostrade la società Autostrada Pedemontana Lombarda (APL).

Il nuovo tracciato "alto", che collega Dalmine a Como e Varese (ed al valico del Gaggiolo) viene approvato dalla Giunta Regionale, ma dà luogo in sede locale a vivaci contestazioni, alle quali si tenta di rispondere costituendo il "Comitato per l'attuazione del progetto Pedemontana" (1987).

Nel 1990 la società APL sottoscrive con l'ANAS, poco prima dell'entrata in vigore della direttiva europea che impone il ricorso a procedure di gara per l'attribuzione delle concessioni autostradali, una convenzione relativa alla prima tratta funzionale dell'opera, estesa su 17 km tra Varese ed il valico del Gaggiolo.

Su questa base, la Giunta Regionale presenta ufficialmente il Piano territoriale d'area pedemontana (1991) che tuttavia, viste le notevoli resistenze locali sollevate dall'intervento, non viene approvato dal Consiglio, il quale dà piuttosto mandato di operare per l'ammodernamento della rete ferroviaria e stradale esistente.

Due anni dopo, la Giunta presenta, nel quadro dei suoi rapporti con l'ANAS, un nuovo tracciato, ottenuto integrando la pedemontana con la "gronda intermedia". Questo nuovo tracciato, denominato "Pedegronda", si sviluppa su due tratte separate che collegano, rispettivamente, Como a Varese e Dalmine a Busto Arsizio. Tuttavia, l'Avvocatura Generale dello Stato, interpellata circa la validità della convenzione sottoscritta nel 1990, indica la necessità di non modificare i "capisaldi toponomastici" dell'opera (cioè Dalmine ed il Valico del Gaggiolo), inducendo la Giunta regionale a scorporare dal progetto la tratta Desio-Busto Arsizio.

---

4 Ulteriori e più dettagliate descrizioni del processo e delle relative problematiche possono essere desunte da Grancini ed al. (1992), Moretti, Debernardi e Pucci (1998), Gervaso (2004), Debernardi (2006), Casati (2009,2010).



A fronte di questi sviluppi, l'ANAS chiede alla Regione Lombardia di definire un ulteriore tracciato. Nasce così il Sistema Viabilistico Pedemontano, costituito dalle due tangenziali di Como e di Varese e da un tracciato autostradale discontinuo che collega Dalmine a Malpensa attraverso quattro tratte (A, B, C, D).

Tale proposta ottiene il consenso delle amministrazioni interessate alle Tangenziali di Como e Varese, ma viene aspramente contestata per quanto concerne i territori sottostanti. Tra il 1999 ed il 2001 si sviluppa una vasta e difficile fase di confronto fra l'Amministrazione Regionale, le cinque Amministrazioni Provinciali e le oltre novanta Amministrazioni Comunali coinvolte. In tale sede, numerose amministrazioni comunali sostengono una proposta alternativa, sviluppata dal Politecnico di Milano e basata sul potenziamento della rete infrastrutturale esistente. Tale proposta viene però rifiutata dalla Regione, che procedendo per accordi parziali riesce ad ottenere l'approvazione, a maggioranza, di un documento di indirizzi per la progettazione della nuova autostrada (2001), che viene inserita dal Governo nell'elenco delle opere strategiche sottoposte alle procedure semplificate della Legge Obiettivo.

Su questa base, la società APL sviluppa un progetto preliminare (2004) che, facendo proprie soltanto alcune delle indicazioni del documento di indirizzi, mantiene la struttura in sei tratte, integrandola con numerose opere viarie connesse e complementari, per un costo totale di circa 3,7 miliardi di euro.

Sottoposto ad una vasta gamma di osservazioni da parte delle Amministrazioni locali, questo progetto viene approvato nel 2005 con una lunga serie di prescrizioni regionali. Inoltre, al fine di garantire la coerenza della progettazione definitiva con tali prescrizioni, la Regione istituisce un Comitato di Vigilanza, all'interno del quale sono ammessi anche rappresentanti delle Amministrazioni Comunali.

Il progetto definitivo dell'opera, il cui costo è lievitato a 4.166 milioni di euro<sup>5</sup>, viene infine approvato dal CIPE nel 2009. La costruzione dell'opera (tratta A) ha avuto inizio il 20 gennaio 2010, l'inaugurazione formale è stata effettuata il 6 febbraio 2010. L'apertura al traffico è prevista per il 2015, in concomitanza con l'inaugurazione di Expo 2015 a Milano.

Esaminando gli attori coinvolti in questo processo, si osserva una sostanziale densificazione del network al livello intermedio e locale, il che testimonia del carattere eminentemente regionale di questo intervento. Gli attori nazionali partecipano al processo in modo intermittente, limitandosi il più delle volte ad una supervisione generale, mentre il ruolo di pivot viene mantenuto, per lunghissimi periodi, dalla Regione Lombardia, che tende gradualmente a sostituirsi agli iniziali promotori di livello provinciale. Nonostante la

---

<sup>5</sup> Dei quali 1.244,9 milioni di contributi pubblici, la parte rimanente a carico del concessionario; Delibera CIPE 97/2009 del 6.11.2009 di approvazione del progetto definitivo n. in data, pubblicazione Gazzetta Ufficiale S.O. n. 40 in data 18.02.2010.

connotazione (quanto meno formale) dell'intervento come raccordo autostradale di accesso ad un valico internazionale, nessun attore sovranazionale è mai stato coinvolto nel processo (né d'altra parte si è mai previsto alcun prolungamento della direttrice in territorio elvetico).

Fase	Data	Momenti forti
<b>1</b>	<b>1965</b>	<b>Istituzione della Società per l'Autostrada Pedemontana</b> <b>Piano intercomunale milanese - proposta di "gronda intermedia"</b>
<b>2</b>	<b>1975</b>	<b>Blocco delle concessioni autostradali</b>
<b>3</b>	<b>1983</b> 1984-85 1986 1987	<b>Piano decennale della viabilità di grande comunicazione</b> Nuova proposta di tracciato Costituzione della società Autostrada Pedemontana Lombarda Istituzione del Comitato per l'attuazione del progetto Pedemontana
<b>4</b>	<b>1990</b> 1991 1992	<b>Convenzione ANAS-APL</b> Piano territoriale d'area pedemontana Risoluzione del Consiglio Regionale
<b>5</b>	<b>1995</b> 1997	<b>Ipotesi progettuale della "Pedegronda"</b> Pronunciamento dell'Avvocatura dello Stato e scorporo della tratta Desio-Busto Arsizio
<b>6</b>	<b>1999</b> 1999-2001	<b>Ipotesi progettuale del Sistema Viabilistico Pedemontano</b> Confronto con le Amministrazioni Locali
<b>7</b>	<b>2001</b> 2001-04	<b>Documento di indirizzi regionale</b> Sviluppo del progetto preliminare
<b>8</b>	<b>2004</b> 2005-08	<b>Approvazione del progetto preliminare</b> Sviluppo del progetto definitivo
<b>9</b>	<b>2009</b> 2010	<b>Approvazione del progetto definitivo</b> Avvio dei lavori (tratta A)

*Tabella 2: Sistema Viabilistico Pedemontano, momenti forti e fasi del processo*

Scarso rilievo va poi attribuito ai soggetti privati, ed in particolare alle Associazioni ambientaliste ed ai Comitati di protesta locali, che sono riusciti ad intervenire nel processo in modo incisivo soltanto in corrispondenza della fase di confronto, altamente conflittuale, sviluppatasi tra il 1999 ed il 2001. Successivamente, le associazioni ed i comitati non hanno mancato di presentare le proprie osservazioni al progetto, senza tuttavia riuscire a modificare in alcuna sua parte l'intervento, sottoposto alle sbrigative procedure della Legge Obiettivo.

Esaminando lo schema descrittivo generale del processo, emergono alcuni elementi di sicuro rilievo. In particolare, si può osservare che:

- l'idea dell'autostrada Pedemontana nasce in sede locale, ad opera di soggetti di rilevanza provinciale, e per tutta la fase d'avvio tende a crescere in generalità attraverso routines di recepimento ed approvazione da parte della Regione e quindi del Governo centrale;
- sino agli anni Ottanta, le negoziazioni ed i conflitti legati alla realizzazione di quest'intervento si sviluppano essenzialmente tra il livello regionale e quello nazionale, legandosi a vicende più generali (blocco delle concessioni autostradali) che ne ritardano lo sviluppo al di là di ogni pronunciamento locale.

<b>Livello territoriale</b>	<b>Enti territoriali</b>	<b>Agenzie pubbliche</b>	<b>Soggetti privati</b>
INTERNAZIONALE			
NAZIONALE	Ministero LLPP	ANAS Avvocatura Generale Soc.Autostrade	
REGIONALE	Regione Lombardia (Giunta+Consiglio)	Soc.Autostrada Pedemontana (SAP) Soc.Autostrada Pedemontana Lombarda (APL) CAL	Assolombarda
PROVINCIALE	Province di VA, CO, LC, BG, MI e MB Comuni capoluogo	CCIAA di Como, Bergamo, Varese, Lecco Parco Adda Nord Parco Valle del Lambro Parco delle Groane Parco del Lura	Associazioni ambientaliste
LOCALE	Comuni		Associazioni ambientaliste, Comitati locali

*Tabella 3: Sistema Viabilistico Pedemontano, attori coinvolti*

Tali difficoltà vengono superate dall'Amministrazione regionale assumendo un ruolo di *leadership* sull'intero processo, che permarrà sino ai nostri giorni, basandosi su numerosi cicli di sviluppo di proposte via via più articolate, in una logica di tendenziale *log rolling* con gli attori di livello territoriale inferiore.

Soltanto nei primi anni Novanta, con il pronunciamento del Consiglio Regionale, le proteste degli attori locali assurgono ad un ruolo di orientamento del processo, con una configurazione del processo che può essere in qualche misura ricondotta alla tipologia NIMBY; tuttavia, l'azione degli attori locali controinteressati tende a caratterizzarsi anch'essa per una certa ascesa in generalità, che si esprime attraverso lo sviluppo coordinato di proposte di intervento alternative; il superamento della situazione problematica venutasi così a sviluppare non si è basato su processi di valutazione delle alternative proposte dai vari attori, bensì su una strategia di progressiva inclusione dei soggetti locali all'interno di schemi progettuali sviluppati a livello regionale, secondo la già citata logica di *log rolling*, esplicatasi spesso attraverso l'introduzione di ulteriori opere viarie a "compensazione" dell'opera principale.

Nell'insieme, il motore del processo sembra essere affidato soprattutto a *routines* di sviluppo, con la continua riprogettazione dell'intervento, mentre scarso rilievo può essere attribuito a procedure di valutazione formalizzate. In tal senso, il riconoscimento dell'interesse "generale" resta sostanzialmente ancorato al ruolo di rappresentatività politico-istituzionale della Regione Lombardia, e non si colloca di norma di livelli tecnico-argomentativi articolati, riconoscibili anche agli altri livelli territoriali.

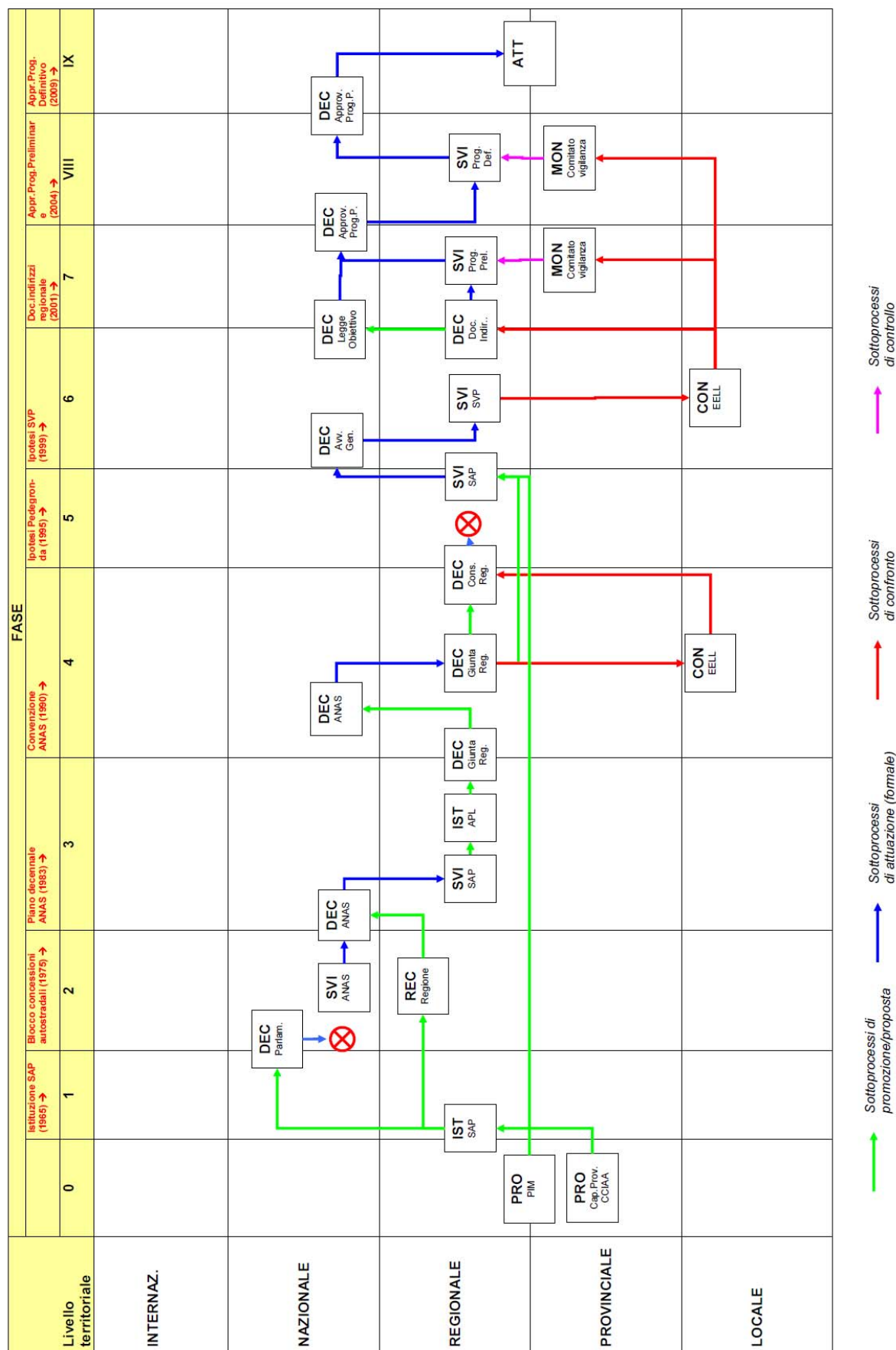


Figura 1: Sistema Viabilistico Pedemontano, descrizione schematica del processo

#### 4 Il nuovo collegamento autostradale diretto Brescia-Milano

Il Progetto Brebemi nasce nella seconda degli anni '90 come risposta ai problemi di congestione registrati lungo la direttrice che collega il sistema metropolitano di Milano con una delle principali zone produttive italiane localizzata nell'area di Bergamo e Brescia. Proprio il difficile stato di esercizio della autostrada A4, specie nel tratto tra Milano e Bergamo<sup>6</sup>, ha rappresentato la motivazione fondante della propugnata necessità della nuova autostrada.

L'idea di progetto muove da iniziativa delle Camere di Commercio (CCIAA) di Brescia, Bergamo e Milano; fin dalla seconda metà degli anni '90 erano stati affidati su iniziativa delle tre CCIAA a società di ingegneria dei trasporti e centri universitari specializzati studi di prefattibilità di un collegamento tra Brescia e Milano<sup>7</sup>.

Gli studi negli anni 1997 e 1998 avevano delineato quattro ipotesi di tracciato: (i) una soluzione interamente sotterranea passante a nord di Bergamo in area pedemontana<sup>8</sup>; (ii) una soluzione passante a sud di Bergamo (collegamento est-ovest nodo Milano-Treviglio-Chiari-nodo Brescia), interamente sotterranea<sup>9</sup>; una soluzione a sud di Bergamo sulla base del corridoio precedente ma interamente a raso<sup>10</sup>; l'allargamento dell'autostrada esistente A4<sup>11</sup>.

Rispetto ai differenti elementi di valutazione (impatto ambientale, capacità di drenare traffico dalla rete esistente,...), l'elemento determinante, stante l'assunzione del modello di *project financing* per l'opera, risulta essere la redditività del progetto: dei tre nuovi tracciati<sup>12</sup> solo l'alternativa a sud di Bergamo completamente a raso per il costo decisamente più contenuto delle due ipotesi (nord e sud di Bergamo) completamente sotterranee, risulta superare la redditività minima del 4,5% posta a riferimento dell'analisi.

---

<sup>6</sup> a tre corsie, oggetto di successivi lavori di ampliamento negli anni 2005-2007 e aperta al traffico a quattro corsie dal settembre 2007

<sup>7</sup> L'ipotesi di infrastruttura è stata elaborata nell'ambito di uno studio promosso e finanziato dalle CCIAA di Brescia, Bergamo e Milano ed è stato eseguito dal Centro di Ricerca e Formazione sul Management dei Trasporti del Libero Istituto Carlo Cattaneo di Castellanza.

<sup>8</sup> Questa soluzione avrebbe un costo complessivo di 3.408.099.000,00 Euro circa (6.599 miliardi di lire) (45 Mln di Euro circa/Km (88 Md di lire/km)), una capacità di 60.000 veicoli, 7 uscite su un tracciato complessivo di km 75,2 (km 68,7 in tunnel e km 6,5 in superficie);

<sup>9</sup> Questa soluzione avrebbe un costo complessivo di 2.896.807.000,00 Euro circa (5.609 miliardi) (37 Mln di Euro circa/Km (73 Md di lire/km)), una capacità di 60.000 veicoli, 10 uscite su un tracciato complessivo di km 77,1 (km 71,1 in tunnel e km 6,0 in superficie);

<sup>10</sup> Questa soluzione avrebbe un costo complessivo di 955.445.000,00 Euro circa (1.850 miliardi di lire) (13 Mln di Euro circa/Km (25 Md di lire/km)), una capacità di 60.000 veicoli, 7 uscite su un tracciato complessivo di km 75,2 completamente in superficie;

<sup>11</sup> Questa soluzione avrebbe un costo complessivo di 474.107.000,00 Euro circa (918 miliardi di lire) (67 Mln di Euro circa/Km (13 Md di lire/km)), una capacità di 20.000 veicoli, 12 uscite su un tracciato complessivo di km 70,5 completamente in superficie.

<sup>12</sup> Si tralascia il già menzionato allargamento A4, poi sviluppato e realizzato per il tratto Tangenziale Est MI – Bergamo da Società Autostrade

I primi passaggi formali per il progetto consistono nel riconoscimento quale opera prioritaria e inserito come tale nella programmazione regionale e nazionale territoriale ed economica: entro il Piano Regionale di Sviluppo della VII legislatura della Regione Lombardia, nel Piano Regionale della Mobilità e Trasporti della Regione Lombardia, nell'Accordo di Programma Quadro "Riqualificazione e potenziamento del sistema autostradale e della grande viabilità della regione Lombardia"<sup>13</sup>, e nel Documento di Programmazione Economica – Finanziaria (DPEF) 2001-2006.

Quale passaggio normativo determinante va segnalata l'approvazione, intervenuta il 24.11.2000 del la Legge n. 340 che introduce una norma in deroga alla Legge 492/75 – che impediva la costruzione di nuove autostrade a pedaggio – prevedendo l' autorizzazione di nuove infrastrutture per Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su richiesta del Ministro dei Lavori Pubblici, a condizione che queste siano inserite tra le scelte prioritarie del Piano Generale dei Trasporti e nella programmazione triennale.- Il 2 marzo 2001 il Consiglio dei Ministri ha approvato in forma definitiva il Piano Generale dei Trasporti che indica il collegamento Brescia – Milano tra le sue scelte prioritarie.

Si elencano a seguire i passaggi procedurali principali:

Dal 2001 al 2003 si espletano le procedure di bando ad evidenza pubblica; ANAS infatti accoglie la domanda di concessione presentata dalla società proponente, Autostrade Lombarde SpA. Nell'aprile 2003 la procedura di gara per la concessione della realizzazione e gestione dell'opera ha visto vincitrice la società proponente, Autostrade Lombarde Spa. La convenzione con ANAS è stata firmata nel luglio 2003; il 6 maggio 2004 ANAS ha pubblicato il progetto preliminare; il 5 agosto 2004 la Regione Lombardia ha approvato, con prescrizioni, il progetto preliminare di Brebemi. Il progetto preliminare è stato pubblicato da ANAS e trasmesso quindi al Ministero dell'Ambiente per la valutazione di impatto ambientale, ottenendo parere positivo con prescrizioni nel marzo 2005.

Il 29 luglio 2005 il CIPE approva in linea tecnica il progetto preliminare. Nella seduta del 2 dicembre 2005 il CIPE delibera che il limite di spesa del progetto preliminare della Brebemi è confermato in 1.580 milioni di euro, (più circa 106 milioni a carico di RFI/TAV), comprensivo anche dei sovracosti rispetto al project financing presentato da Brebemi. Per far fronte agli extracosti ANAS provvederà a redigere un piano economico e finanziario in cui vengano individuate le misure atte a fronteggiare il maggior costo dell'opera. L'11 luglio 2006 la delibera del CIPE viene registrata alla Corte dei Conti, e quindi pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 19 luglio.

La Regione Lombardia, con delibera del 22 novembre 2006, ha promosso l'Accordo di Programma<sup>14</sup> regionale per la realizzazione dell'opera: nell'accordo, di cui non fa parte la

---

<sup>13</sup> sottoscritto il 3 aprile 2000 dal Governo, dall' ANAS, dalla Regione Lombardia e dalle Province interessate.

<sup>14</sup> procedura adottata analogamente alle altre principali opere infrastrutturali quali Sistema viabilistico pedemontano e Tangenziale Est esterna Milanese –TEM.

Provincia di Milano, si definiranno entro il 30 aprile 2007 i soggetti competenti, le azioni, le modalità e i tempi per realizzare l'intervento.

Il nuovo collegamento autostradale (vedi tracciato allegato) ha origine dall'innesto con la futura Gronda sud autostradale di Brescia (Raccordo Autostradale Ospitaletto - Montichiari) e si sviluppa per circa 50 km in direzione est - ovest, quasi tutti in stretto affiancamento alla nuova linea ferroviaria ad alta capacità, fino all'innesto sulla futura Tangenziale Esterna Est di Milano (TEM) tra Melzo e Pozzuolo Martesana e, per altri 5 km circa, tra la stessa TEM (a sud di Liscate) e la SP14 "Rivoltana" (ad est di Liscate). Attraverso l'arco di 7 km della TEM, che per questo motivo dovrà necessariamente essere in funzione all'apertura del collegamento Brescia - Milano, si potrà raggiungere, a nord, la SP103 "Cassanese" (interamente trasformata a 4 corsie) e arrivare quindi fino allo svincolo di Lambrate dell'attuale Tangenziale Est di Milano. Percorrendo invece i 4 km verso sud dell'arco della TEM, ci si immetterà sull'ulteriore tratto autostradale che consentirà di raggiungere dapprima la SP39 "della Cerca" e, successivamente, la SP14 "Rivoltana" (anch'essa interamente riqualificata a 4 corsie).

Il 26 marzo 2007, alla presenza del Ministro delle Infrastrutture Antonio Di Pietro, è stata firmata dal Concedente Concessioni Autostradali Lombarde SpA (CAL) e dal Concessionario Società di Progetto Brebemi SpA la nuova Convenzione di Concessione per l'affidamento della progettazione, costruzione e gestione del "Collegamento Autostradale tra le città di Brescia e Milano". Con la convenzione si definiscono il costo dell'opera (1.511 milioni di euro) e la sua copertura (incremento al 2013 del 60% delle tariffe dei pedaggi), nonché la data di inizio dei lavori (inizio 2009) e apertura al traffico (18 dicembre 2012). La convenzione viene approvata dal CIPE il 17 maggio 2007.

La sottoscrizione dell'Accordo di Programma regionale avviene il 7 maggio 2007.

Il 3 agosto 2007, con il decreto interministeriale dei Ministeri delle Infrastrutture e dell'Economia, viene approvata la convenzione per realizzare la Brebemi, riapprovata con delibera del CIPE il 4 ottobre e definitivamente registrata dalla Corte dei Conti il 18 ottobre 2007.

In questa fase è stata aperta da parte della Commissione Europea messa in mora per possibile violazione delle norme comunitarie relative alla variazione dei termini di gara intervenuti con le modifiche convenzionali. E' stata successivamente aperta una procedura di infrazione della Commissione Europea, chiusa il 26 novembre 2008.

A fine gennaio è stata pubblicata la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, propedeutica all'avvio delle attività di esproprio per l'apertura dei cantieri.

Il 26 marzo 2009 si è aperta la Conferenza dei Servizi sul progetto definitivo, che è stato approvato dal CIPE il 26 giugno 2009.

Il 22 luglio 2009, alla presenza delle istituzioni, sono stati inaugurati i cantieri dell'opera. Il 16 ottobre 2009 è stato sottoscritto il Contratto per l'affidamento a Contraente Generale per la

progettazione e costruzione del Collegamento autostradale di connessione tra le città di Brescia e Milano con il Consorzio B.B.M.

Il processo decisionale relativo a quest'opera presenta elementi di rilevante interesse nel contesto di riflessione proposto:

L'ideazione dell'opera è di livello locale; i soggetti protagonisti degli studi iniziali sono infatti le CCIAA di Bergamo, Brescia e Milano. La concezione dell'opera nella seconda metà degli anni Novanta trae origine dalle polemiche determinate dallo stato di congestione dell'autostrada A4; in questo senso particolarmente denso il dibattito sui mezzi di informazione locale (specie nelle realtà bergamasca e bresciana). Va rilevato per completezza che una previsione di opera est-ovest di connessione al nodo milanese (con itinerario spostato verso sud rispetto al corridoio Brebemi) era già stata avanzata in sede di programmazione ANAS e Società Autostrade SpA negli anni Ottanta, ipotesi riaffacciata su proposta di Società Autostrade SpA in un momento decisivo, corrispondente all'assegnazione della concessione a Brebemi SpA.

Per quest'opera di qualche rilievo è stata l'azione di contrasto di comitati e associazioni, che si è spesso intrecciata con le iniziative contro la previsione ferroviaria di TAV e contro le previsioni di nuove cave. L'azione delle associazioni è stata più presente nella fase più aperta di discussione dell'opera tra il 2001 e il 2004. Molte delle questioni emerse sono state avanzate ai diversi livelli di vigilanza e garanzia istituzionali preposti, alimentando i due arresti più significativi: le bocciature nelle commissioni istituzionali Ambiente e Trasporti relative alla VIA e alle procedure di aggiudicazione; le stesse hanno rappresentato poi riferimento per esposto alla Commissione UE che ha aperto procedura di infrazione nell'ottobre 2007, archiviata nel novembre 2008.

Per quest'opera si è verificata la circostanza di formazione, unitamente a comitati contrari all'opera (tra cui specifico Comitato NOBrebemi) che fondano le loro ragioni nell'impatto ambientale e nella critica allo scenario di intenso sviluppo lombardo, di un comitato a favore dell'opera formato da utenti automobilisti, che fondano le loro ragioni nella critica all'"immobilismo" di fronte alla congestione stradale, allo scarso livello di servizio delle infrastrutture e quindi alla qualità ambientale (scarsa perché provata da congestione stradale). Elemento di assoluto rilievo, una parte consistente dei Comuni interessati dall'opera (in seguito aggregandosi ai Comuni interessati dall'arco della TEM), hanno formato l'*Associazione dei Comuni per la Mobilità Sostenibile* (capofila Comune di Melzo, interessato da entrambe le opere), finalizzata a discutere previsioni generali e ricadute locali delle opere. L'azione dell'Associazione, che si è avvalsa di consulenti tecnici per la realizzazione di studi di definizione di alternative e di valutazione delle scelte in atto, si è rivolta alle politiche per la mobilità entro una riflessione più ampia rivolta alle politiche di trasformazione territoriale in essere e indotta dalle nuove infrastrutture. Le modalità decisionali ("Legge Obiettivo" 443-2001) e il contesto degli attori di livello territoriale superiore hanno limitato l'incisività



decisionale di questa Associazione; va però rilevato il ruolo, istituzionale, di dare voce a istanze e questioni territoriali locali che il livello progettuale e di riferimento territoriale dei soggetti leader del processo tende a sottovalutare.

Va rilevato infine che, diversamente dal processo decisionale relativo al Sistema Viabilistico Pedemontano, con quest'opera hanno giocato un ruolo maggiore le Province<sup>15</sup>.

Quest'opera, analogamente al Sistema Viabilistico Pedemontano e alla Tangenziale Est esterna Milanese, è stata inserita in Accordo di Programma Regionale con i soggetti, istituzionali e non, implicati; l'AdP prevede un organismo tecnico, la Segreteria Tecnica e uno istituzionale, il Collegio di Vigilanza, funzionali ad accompagnare l'iter progettuale di approvazione dell'opera.

Fase	Data	Momenti forti
<b>1</b>	1997-98	Studi promossi dalla CCIAA di Brescia, Bergamo e Milano
<b>2</b>	2000 1999-2001	AdP Riqualificazione sistema autostradale Inserimento DPEF 2001-06, in Piano Regionale Mobilità, in PRS
<b>3</b>	2000	L.340 Approvazione deroga L. 492/75 divieto nuove autostrade
<b>4</b>	2001	Approvazione entro Piano Generale dei Trasporti nazionale
<b>5</b>	2003	Assegnazione a società Brebemi proponente concessione
<b>6</b>	2003	Costituzione Associazione Comuni per la Mobilità Sostenibile -ACMS
	2003-04	Studi ACMS alternativi di potenziamento rete ordinaria, confronto locale
<b>7</b>	2004	Approvazione Regione Lombardia Progetto Preliminare
<b>8</b>	2005 2006	Approvazione in linea tecnica CIPE Progetto Preliminare Luglio- Pubblicazione approvazione CIPE in G.U.R.I.
<b>9</b>	2006	Promozione AdP Regione Lombardia
<b>10</b>	2007 2007	Costituzione C.A.L. soggetto concedente misto ANAS-Regione Lombardia Sottoscrizione CAL-Brebemi SpA nuova concessione
<b>11</b>	2007	Sottoscrizione Accordo di Programma Regionale
<b>12</b>	2007	Approvazione CIPE-Corte dei Conti nuova Convenzione
<b>13</b>	2007 2008	Ottobre- Apertura Procedura di infrazione UE Novembre- Chiusura Procedura di infrazione UE
<b>14</b>	2009	Gennaio- Dichiarazione di pubblica utilità opere
<b>15</b>	2009	Marzo – maggio Conferenza dei Servizi approvazione Progetto Definitivo
<b>16</b>	2009	Luglio- Avvio dei lavori

*Tabella 4: momenti forti e fasi del processo*

Livello territoriale	Enti territoriali	Agenzie pubbliche	Soggetti privati
INTERNAZIONALE	Commissione Europea		
NAZIONALE	Ministero Infrastrutture	ANAS Avvocatura Generale	
REGIONALE	Regione Lombardia (Giunta+Consiglio) Parco Agricolo Sud Milano, Parco Adda Nord, Parco Adda Sud, Parco del Serio, Parco dell'Oglio Nord Associazione Comuni per la Mobilità sostenibile (34-37 comuni)	Concessioni Autostrade Lombarde	Soc Brebemi S.p.A. Assolombarda Associazioni Ambientaliste
PROVINCIALE	Province di Brescia, Bergamo, Milano, Cremona, Lodi Comuni rappresentanti d'area entro tavoli provinciali	CCIAA di Brescia, Bergamo, Milano	Associazioni ambientaliste
LOCALE	Comuni		Associazioni ambientaliste, Comitati locali

*Tabella 5: Collegamento autostradale di connessione tra le città di Brescia e Milano – BREBEMI, attori coinvolti*

<sup>15</sup> Le Province di Brescia, Cremona, Bergamo e Milano sono soci costitutivi della società Brebemi e sono state soggetti attivi nella promozione dell'opera; fa eccezione per un periodo di assenza dai tavoli dedicati (dal perfezionamento dell'AdP al 2009) della Provincia di Milano.

	0	1	2	3	4	5	6	7	9	10	11	12	13
	Dibattito problemi congestione rete autostradale-NA→	Studi promossi CCIAA BS-BG- MI→	AdP sistema autostradale reg. PRR →	Costituzione Brebem SpA→	Approvazione in Piano Generale Legge → Obiettivo→	Assegnazione concessione a Brema S.p.A. Costituzione ACMS 2003→	Approvazione RL Prog. Prel. 2004→	2005-2006 Approvazione Cassa di Roma Promozione AdP 2006→	Costituzione CAL Nuova Divisione 2007→	Parere negativo Comm. Min. Amb. E Trasp. - 2007→	Procedura di Infrazione UE Commissione 2007-2008→	Approvazione Prog. Definitivo CIPE 2008→	- apertura cantieri
Livello territoriale													
INTERNAZIONALE													
NAZIONALE													
REGIONALE													
PROVINCIALE													
LOCALE													

Sottoprocessi di promozione/proposta →

Sottoprocessi di attuazione (formale) →

Sottoprocessi di confronto →

Sottoprocessi di controllo →

## 5 La nuova linea ferroviaria Torino-Lione

Tanto complessa da risultare in pratica non riassumibile, la vicenda della “TAV” in Valle di Susa è assurda a vero e proprio simbolo della contrapposizione tra ragioni “globali” ed opposizioni “locali” riguardanti la realizzazione dei grandi opere infrastrutturali. Essa presenta tuttavia numerose sfaccettature, relativamente meno note, che ne consentono letture differenti, facendone un caso tanto più interessante per la nostra analisi<sup>16</sup>.

Prescindendo da alcuni elementi premonitori che risalgono fino alla metà del XX secolo, la prime ipotesi di realizzazione di una nuova linea ferroviaria ad alta velocità tra Torino e Lione risalgono alla fine degli anni Ottanta. La prima decisione ufficiale relativa allo studio di fattibilità dell’opera risale al vertice italo-francese di Nizza del 1990, mentre in occasione del vertice europeo di Essen del 1994 l’intervento viene inserito all’interno del programma di sviluppo delle reti transeuropee di trasporto (TEN). A queste decisioni fa seguito l’istituzione del GEIE (*Groupement Européen d’Intérêt Economique*) Alpetunnel, partecipato da SNCF, FS e TAV, che sviluppa le prime ipotesi progettuali.

Nel 1996 i due governi coinvolti danno vita alla Commissione Intergovernativa (CIG), affidandole il compito di seguire i lavori di Alpetunnel. L’anno successivo, a Chambéry, essi decidono inoltre di procedere ad un programma triennale di studi, finalizzato a definire la fattibilità dell’opera entro il 2000.

Gli studi, sviluppati da tre gruppi di lavoro istituiti in seno alla CIG, evidenziano chiaramente l’insufficienza della domanda passeggeri e l’incertezza riguardante lo sviluppo di quella merci, che conducono a valutazioni di fattibilità economica assai incerte, se non nettamente negative. Se ne deduce la necessità di procedere prioritariamente al potenziamento della linea esistente, legando la prospettiva di realizzazione della nuova linea al perseguimento di un obiettivo di traffico volontaristico pari al quadruplo dei livelli registrati nel 1997 (40 milioni di t/anno contro 10). Tale prospettiva si lega, peraltro, ad una suddivisione della linea internazionale in tre porzioni, una italiana (Torino-Bussoleno), una comune (Bussoleno-St.Jean-de-Maurienne, comprendente un tunnel di base lungo oltre 50 km) ed una francese (St.Jean-de-Maurienne-Chambéry)<sup>17</sup>.

Tutti questi sviluppi si dipanano ad un livello istituzionale elevato (governi nazionali e commissione europea), senza coinvolgere, se non in misura marginale, gli enti locali, che in

---

16 La vicenda, data anche la sua notorietà, è stata di recente oggetto di un’ampia letteratura, alla quale si può rimandare per l’approfondimento dei diversi temi sottesi al processo. Ricordiamo in particolare, a questo proposito, Dansero e Nervo (2001), Margaira (2005), Bobbio (2006), Calafati (2006), Vittadini (2006), Campana, Dallago e Roccato (2008), Debernardi (2008), Podestà (2008), Maggiolini (2009).

17 Nonostante la denominazione corrente del nuovo collegamento, la tratta Chambéry-Lione è stata sempre considerata di esclusiva pertinenza francese, e come tale sottratta alla competenza della CIG.

questa fase sono impegnati più che altro a gestire la realizzazione dell'autostrada Torino-Bardonecchia. Tuttavia, mano a mano che le notizie relative al nuovo progetto si diffondono fra la popolazione locale, saldandosi con gli strascichi negativi lasciati dalla realizzazione dell'autostrada, in Valle di Susa va emergendo un'opposizione sempre più strutturata, che sviluppa un proprio percorso autonomo di comunicazione, volto ad evidenziare le pecche non solo della nuova linea, ma più in generale dell'intero progetto TAV.

Il 2001 segna una svolta importante nella storia della TAV valsusina. Nel mese di gennaio l'Italia e la Francia sottoscrivono il Trattato di Torino, impegnandosi a realizzare la nuova linea entro la data di saturazione dell'infrastruttura esistente. Ciononostante, i prospettati interventi di potenziamento della linea storica vengono rapidamente dimenticati, e la nuova "linea AV/AC Torino-Lione" viene inserita tra le opere strategiche normate dalla Legge Obiettivo. La progettazione della tratta comune viene affidata alla società LTF (*Lyon-Turin Ferroviaire*), appositamente costituita in sostituzione del GEIE Alpetunnel; mentre le due tratte nazionali ricadono sotto le competenze di RFF ed RFI.

In questa fase, se si eccettua qualche tentativo della Provincia di Torino di proporre tracciati alternativi, i margini di dialogo con le Amministrazioni Locali si mantengono limitati, preparando un terreno favorevole per un avvicinamento delle stesse alle posizioni contrarie sostenute dai comitati "no TAV". Le diverse istanze tendono a convergere sulla Comunità Montana Bassa Valle di Susa, che assume la rappresentanza dei Comuni nei confronti degli enti sovraordinati, facendosi supportare da consulenti scientifici di varia estrazione. Istituzioni e comitati locali danno vita a numerose manifestazioni contrarie all'opera, che pur assumendo proporzioni sempre maggiori, non valgono ad ottenere un confronto istituzionale adeguato alle richieste.

Assai differenti appaiono gli sviluppi sul versante francese, dove la dialettica principale tende a contrapporre la Regione Rhône-Alpes, tradizionalmente favorevole all'opera, allo Stato centrale, che assume invece posizioni più guardinghe. Queste posizioni culminano nell'*audit* sviluppato dal Ministero delle Finanze nel 2002-03, secondo il quale la realizzazione nuova linea Torino-Lione, alla luce delle sue incerte prospettive di traffico, non deve considerarsi prioritaria.

Più o meno contemporaneamente a questi sviluppi, LTF ed RFI presentano il progetto preliminare della porzione di linea ricadente in territorio italiano, che si sviluppa in larghissima misura in galleria, con un tracciato che tende a saltare anche il nodo Torino. Gli Enti locali criticano fortemente questo progetto, evidenziandone il rilevante impatto ambientale, ma anche la scarsa funzionalità (gran parte dei treni, avendo necessità di transitare da Torino, continuerebbero ad utilizzare la linea storica), tanto da indurre RFI a ritirare i propri elaborati. Nondimeno, il governo italiano continua a sostenere l'opera con decisione, tanto da accollarsi, al fine di superare le resistenze francesi, i due terzi dei costi della parte

comune (memorandum del maggio 2004), pur ricadente solo per un quarto in territorio italiano.

Dopo le elezioni amministrative del 2005, il tema della mancato collegamento con il nodo di Torino entra a far parte delle preoccupazioni dell'Amministrazione Regionale, che ottiene dal governo la formazione di una apposita commissione (Commissione Rivalta) per affrontare le problematiche inerenti la nuova linea, nell'imminenza dell'avvio dei lavori di scavo del cunicolo geognostico. Tale Commissione ha però vita breve, in quanto le sue attività vengono interrotte dagli scontri di Venaus (novembre-dicembre 2005), che impediscono l'avvio dei lavori, determinando l'arresto del processo.

Al fine di superare lo stallo, il Governo convoca tutte le parti istituzionali coinvolte dando vita ad un tavolo politico (il cosiddetto "tavolo di Palazzo Chigi"), affiancato da un Osservatorio Tecnico, cui attribuisce il compito di verificare tutte le principali problematiche sollevate dagli Enti Locali. Alcuni mesi dopo, i progetti del 2003-04 vengono ritirati e l'opera è ricondotta nell'alveo della programmazione ordinaria. L'Osservatorio comincia a lavorare con una certa lentezza (è operativo solo dal dicembre 2006), ma poi sviluppa le proprie attività in modo inusualmente solerte (riunioni a cadenza settimanale), pur in un quadro assai conflittuale, giungendo a definire alcuni possibili punti d'intesa relativi alla capacità della linea storica, alle prospettive di sviluppo dei traffici, nonché alle connessioni con il nodo di Torino.

I risultati ottenuti consentono ai tecnici dell'Osservatorio di predisporre il documento di Pra' Catinat (giugno 2008), con il quale elencano i punti di potenziale accordo per affrontare la questione: per essere efficace, la realizzazione della nuova linea deve accompagnarsi ad un insieme di misure di trasferimento del traffico merci da strada a rotaia, nonché di potenziamento del trasporto passeggeri regionale, che devono essere attuate già sulla linea storica; inoltre la sua progettazione dovrà tenere conto in modo adeguato delle preesistenze urbanistiche ed ambientali secondo un processo di "territorializzazione", la cui attuazione è affidata ad un Piano strategico di sviluppo riguardante tutte le aree interessate. Sui tempi di attuazione permangono tuttavia due punti di vista differenti: da un lato la posizione governativa, che attribuisce la massima priorità al tunnel di base, dall'altro quella degli Enti Locali, che sviluppano una propria proposta di intervento per fasi ("FARE"=Ferrovie Alpine Ragionevoli ed Efficienti), ordinate a partire dal nodo di Torino per poi risalire verso il valico in funzione dell'effettivo andamento del traffico.

La graduale convergenza delle posizioni espresse dalle parti è tuttavia messa in discussione dalle iniziative del governo, che presenta all'Unione Europea una richiesta di finanziamento basata su un'ipotesi di tracciato sviluppata in modo indipendente dai lavori dell'Osservatorio.

I lavori dell'Osservatorio proseguono con la definizione degli standard progettuali per la progettazione, entrando con lentezza nel merito delle alternative di tracciato riguardanti l'area torinese, ma non la Valle di Susa, che mantiene la sua contrarietà all'opera, sino ad arrivare, nel gennaio 2010, all'uscita dall'Osservatorio della nuova Comunità Montana Valsusa-Valsangone, istituita riunendo le tre Comunità Montane preesistenti. I lavori dell'Osservatorio proseguono, con la partecipazione delle sole Amministrazioni Comunali dichiaratesi favorevoli alla realizzazione dell'opera, sino a giungere alla presentazione, nel giugno 2010, del nuovo progetto preliminare da parte di LTF, soltanto in parte concordato con gli Enti Locali.

Fase	Data	Momenti forti
<b>1</b>	<b>1990</b>	<b>vertice italo-francese di Nizza</b>
<b>2</b>	<b>1994</b>	<b>Consiglio europeo di Essen</b> 1994 Creazione del GEIE Alpetunnel 1996 Istituzione della Commissione Intergovernativa
<b>3</b>	<b>1997</b>	<b>Vertice di Chambéry</b> 2000 Chiusura lavori CIG
<b>4</b>	<b>gen-01</b>	<b>Vertice di Torino</b> 2001 del.CIPE 212/2001 - Legge Obiettivo --> "tratta AV Torino-Lione" feb-03 Audit Ministero Finanze francese
<b>5</b>	<b>mar-03</b>	<b>LTF deposita il progetto preliminare+SIA tratta internazionale</b> 2003 Elenco opere prioritarie Van Miert dic-03 il CIPE approva il progetto della tratta Comune, mentre quello della tratta italiana viene ritirato mag-04 memorandum d'intenti 2005 elezioni regionali in Piemonte
<b>6</b>	<b>ago-05</b>	<b>Il CIPE approva il progetto della tratta italiana</b> ago-05 istituzione Commissione Rivalta
<b>7</b>	<b>dic-05</b>	<b>scontri a Venaus - tavolo di Palazzo Chigi</b> mar-06 istituzione dell'Osservatorio dic-06 avvio operativo dei lavori dell'Osservatorio lug-07 Dossier di richiesta di finanziamento all'UE
<b>8</b>	<b>giu-08</b>	<b>documento di Pra' Catinat</b> lug-08 Revisione del dossier di richiesta di finanziamento all'UE feb-09 documento specifiche progettuali
<b>9</b>	<b>gen-10</b>	<b>nuova CM Valsusa e nuovo DPCM</b> apr-10 elezioni regionali in Piemonte giu-10 presentazione progetto preliminare LTF

*Tabella 6: Nuova linea ferroviaria Lione-Torino, momenti forti e fasi del processo*

Livello territoriale	Enti territoriali	Agenzie pubbliche	Soggetti privati
INTERNAZIONALE	Commissione europea Commissione intergovernativa (CIG) Parlamento Europeo		
NAZIONALE	Governo francese Governo italiano CIPE	RFI/Trenitalia RFF/SNCF Alpetunnel LTF	Associazioni ambientaliste
REGIONALE	Regione Piemonte	ARPA	
PROVINCIALE	Provincia di Torino Città di Torino	Agenzia per la Mobilità metropolitana	Associazioni ambientaliste
LOCALE	C.M.Bassa Valsusa C.M.Alta Valsusa C.M.Valsangone Comuni cintura TO		Associazioni ambientaliste, Comitati locali

*Tabella 7: Nuova linea ferroviaria Lione-Torino, attori coinvolti*

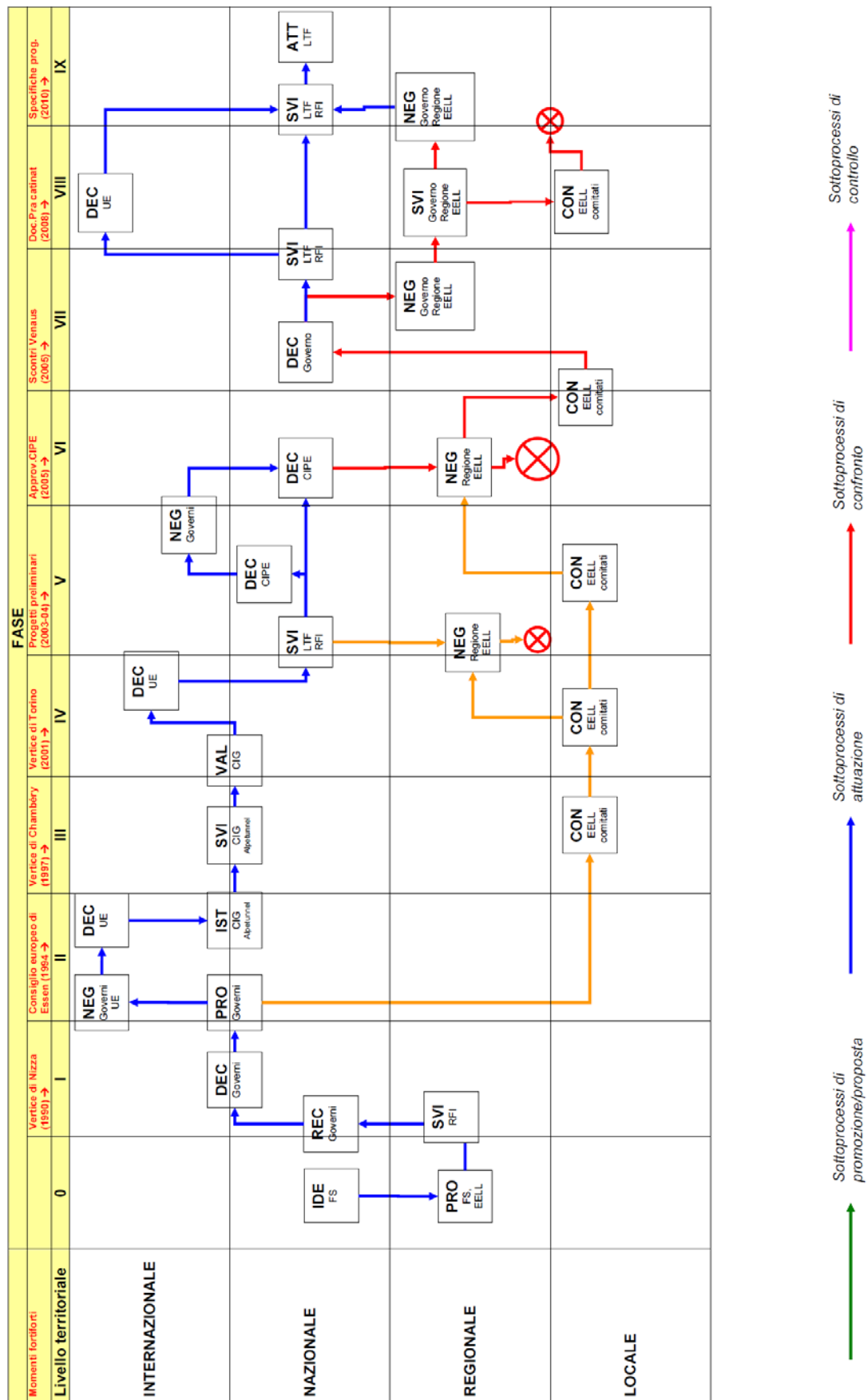


Figura 3: Nuova linea ferroviaria Torino-Lione, descrizione schematica del processo

Si può osservare come in questo caso, a differenza dei precedenti, il processo tenda a svilupparsi per linee parallele e poco integranti fra loro: a parte una iniziale ed abbastanza rapida fase di promozione, comunque confinata ai rapporti tra l'azienda ferroviaria e gli organi centrali dello Stato, la vicenda si sviluppa sempre a livello nazionale/internazionale, mentre gli enti locali vengono per lungo tempo marginalizzati dal processo. Soltanto quando il conflitto esplode in tutta la sua virulenza le questioni sollevate da questi ultimi soggette cominciano ad essere trattate politicamente.

Ciò nonostante, il processo continua a svilupparsi su un doppio livello; quello della negoziazione con gli enti locali all'interno dell'Osservatorio, e quello delle relazioni internazionali (CIG e richiesta di finanziamento UE), con esiti quanto meno dubbi sul piano dell'effettiva rispondenza degli esiti agli obiettivi iniziali.

## **6 La Nuova Trasversale Ferroviaria Alpina**

Analogamente a quanto accaduto per la nuova linea Torino-Lione, anche il progetto della Nuova Trasversale Ferroviaria Alpina (NTFA), che attraversa il territorio svizzero da Nord a sud, si origina in ambienti ferroviari<sup>18</sup>. I primi progetti dei tunnel di base attraverso le Alpi risalgono agli anni Sessanta del secolo scorso, ma è solo nel 1983 che il Consiglio Federale si esprime a favore del nuovo collegamento, pur considerando ancora prematura la sua realizzazione, a fronte dei potenziamenti in corso sulla rete esistente. Tre anni dopo ha inizio la pianificazione di sistema, sviluppata dalla Confederazione e dalle imprese ferroviarie (SBB e BLS) mettendo a confronto 5 varianti (Sempione/Lötschberg, Gottardo, Gottardo Y, Spluga 1 e 2).

Questa fase si caratterizza per una marcata competizione tra i cantoni orientali ed occidentali, interessati alle diverse varianti; e culmina in un compromesso (1990-91) basato sulla realizzazione, oltre che del Gottardo di base (Canton Ticino e cantoni della Svizzera centrale), dell'asse del Sempione/Lötschberg (cantoni di Berna e del Vallese), con esclusione della direttrice dello Spluga (Canton Grigioni). Nondimeno, il tunnel di base del Lötschberg dovrà essere realizzato per fasi successive, in funzione dell'andamento dei traffici.

Nel contempo, matura l'orientamento di una più severa regolazione del traffico stradale: nel 1984 viene introdotta la tassazione sul traffico pesante, mentre nel 1989 viene lanciata l'iniziativa popolare "per la protezione della regione alpina dal traffico di transito", detta in breve "iniziativa delle Alpi".

Nel 1991 i Verdi lanciano il referendum contro la nuova trasversale alpina, che tuttavia li vede soccombere a fronte del 63,6% della popolazione a favore della legge federale relativa

---

<sup>18</sup> Per una ricostruzione ed un commento circostanziato del processo, vedi Pinna (1994), Metz (2004), Berger ed al. (2009), Strozzi (2009).



alla costruzione dei trafori di base (settembre 1992). In questa occasione, diverse valli alpine interessate dalla NTFA esprimono un voto contrario alla sua realizzazione.

Pochi mesi dopo, è il Consiglio Nazionale a pronunciarsi contro l'iniziativa delle Alpi, che tuttavia viene approvata da una ristretta quanto sorprendente maggioranza del 51,9% (febbraio 1994). Tale risultato comporta una modifica della Costituzione svizzera, con l'introduzione del divieto di aumentare la capacità degli assi stradali di transito, e l'obbligo di trasferire il traffico merci di attraversamento dalla strada alla ferrovia. Esso determina tuttavia un certo inasprimento dei rapporti con l'Unione Europea, che chiede alla Confederazione di rivedere i termini generali della regolazione dei transiti stradali.

Il successo dell'iniziativa delle Alpi è tale da riorientare l'intera politica di trasporto intorno ai due pilastri costituiti dalla limitazione del traffico pesante e dalla realizzazione della nuova trasversale ferroviaria: nell'ottobre 1995 il Consiglio Nazionale respinge l'iniziativa Schmidhalter, che chiede la revoca delle modifiche costituzionali, e nel marzo 1996 il Parlamento respinge l'iniziativa Boer finalizzata al raddoppio della galleria autostradale del Gottardo. Tra il 1996 ed il 1998 hanno inizio i lavori dei due tunnel di base, che implicano particolari forme di tutela anche giuridica e legale per le valli alpine interessate (avvocato messo a disposizione delle comunità locali dal Ministero con oneri a carico della società di costruzione).

L'orientamento favorevole al trasporto su ferro trova ulteriore conferma in due referendum indetti a breve distanza l'uno dall'altro, nel settembre e nel novembre 1998. Il primo approva la legge che introduce la Tassazione del Traffico Pesante Commisurata alle Prestazioni (TTPCP), la cui applicazione, ideata per compensare l'aumento del peso lordo a 40 t richiesto dalla UE, è prevista a partire dal 2001 con aumento progressivo sino al 2008 (data prevista di entrata in esercizio del nuovo tunnel di base del Lötschberg) con l'obiettivo di far scendere il transito da 1,4 milioni a 650 mila veicoli/anno. Il secondo ratifica la legge federale sulla costruzione e sul potenziamento delle infrastrutture di trasporto pubblico, che prevede investimenti per 30,5 miliardi di franchi comprensivi dei programmi Bahn2000 ed NTFA.

Nel 2002 entra in vigore l'accordo internazionale sui trasporti terrestri, parte integrante dei contratti bilaterali Svizzera-UE, il quale prevede l'innalzamento progressivo del limite di peso a 40 t con una maggiorazione della TTPCP; la Confederazione accetta inoltre di applicare sul suo territorio i criteri di liberalizzazione del traffico ferroviario vigenti nella UE.

Nei primi anni del nuovo secolo viene avviata la riforma delle imprese ferroviarie, mentre un nuovo referendum bocchia con ampia maggioranza il controprogetto Avanti, finalizzato a potenziare la rete autostradale (2004).

Nel giugno 2007 entra in esercizio il tunnel di base del Lötschberg, realizzato in parte a doppio ed in parte a singolo binario, mentre nel 2008 la legge sul trasferimento del traffico merci pospone l'obiettivo dei 650 mila transiti merci al biennio successivo all'entrata in esercizio del tunnel di base del Gottardo, prevista per il 2017.

Avvicinandosi la realizzazione finale del progetto, il dibattito va oggi spostandosi su temi più avanzati, come il programma Bahn2030 e l'introduzione della Borsa dei Transiti Alpini.

Fase	Data	Momenti forti
<b>0</b>	<b>1962</b>	<b>Prime ipotesi progettuali</b>
<b>1</b>	<b>1983</b> 1986 1989 1990-91	<b>Il Consiglio Nazionale si pronuncia a favore dei tunnel di base</b> Viene avviata la pianificazione di sistema Viene lanciata l'iniziativa delle Alpi Completamento della pianificazione di sistema
<b>2</b>	<b>1992</b>	<b>Un referendum approva la decisione di realizzare la NTFA</b>
<b>3</b>	<b>1994</b> 1995-96 1996-98	<b>Successo popolare per l'iniziativa delle Alpi</b> Bocciatura delle iniziative Schmidhalter e Boer Inizio dei lavori di scavo
<b>4</b>	<b>1998</b>	<b>Introduzione della TTPCP</b> Ratifica della legge federale sulla costruzione della rete di trasporto pubblico
<b>5</b>	<b>2002</b> 2004	<b>Entra in vigore l'accordo internazionale sui trasporti terrestri</b> Bocciatura dell'iniziativa Avanti
<b>6</b>	<b>2007</b>	<b>Apertura del tunnel di base del Lötschberg</b>

*Tabella 8: Nuova Trasversale Ferroviaria Alpina, momenti forti e fasi del processo*

Livello territoriale	Enti territoriali	Agenzie pubbliche	Soggetti privati
INTERNAZIONALE	Commissione europea		
NAZIONALE	Consiglio Nazionale Parlamento	SBB BLS	Iniziativa delle Alpi Verdi
CANTONALE	Cantoni (est/centro/ovest)		
LOCALE	Comuni		

*Tabella 9: Nuova Trasversale Ferroviaria Alpina, attori coinvolti*

Nel complesso, il processo decisionale relativo alla NTFA presenta due importanti peculiarità, che lo distinguono dai casi italiani:

- la sostanziale incidenza delle iniziative legislative, che conferiscono una forte legittimazione “dal basso” alle singole decisioni;
- la compresenza di più processi, intrecciati fra loro, legati di volta in volta all’iniziativa del Consiglio Nazionale (realizzazione dei tunnel di base), dei Cantoni e dei movimenti ambientalisti (tassazione del traffico pesante), dell’Unione Europea (accordi bilaterali sui transiti).

Questi elementi sembrano conferire al processo principale una maggiore stabilità, dovuta alla capacità del sistema istituzionale di “trattare” le diverse questioni emergenti nelle arene politiche locali, nazionali ed internazionali, come fattori costitutivi di una politica complessa, ma tendenzialmente condivisa da tutte le parti in gioco.

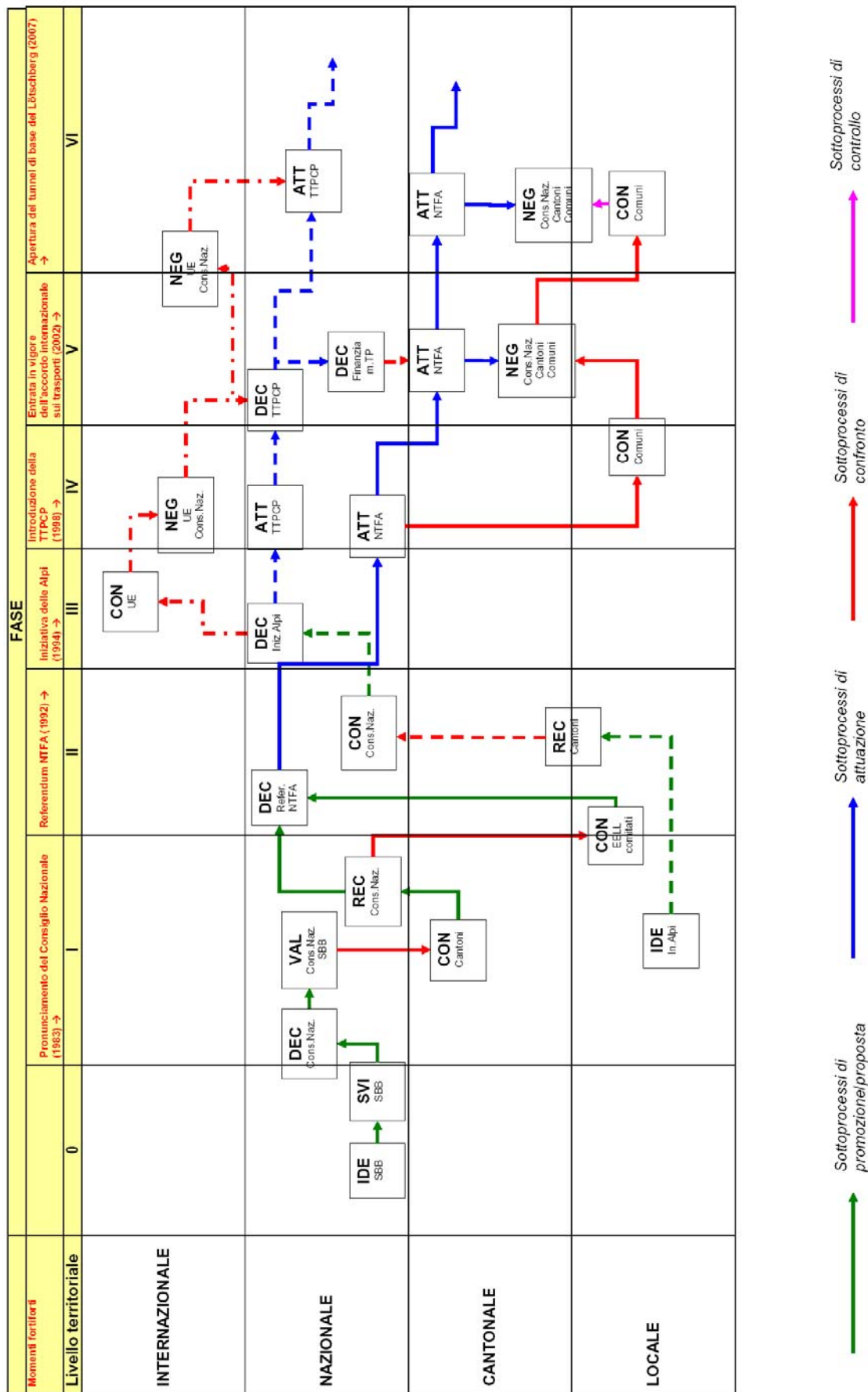


Figura 4: Nuova Trasversale Ferroviaria Alpina, descrizione schematica del processo

## 7 Alcune riflessioni a partire dai quattro casi studio

L'esame dei diversi casi-studio presi in considerazione evidenzia alcuni parallelismi, ma anche sensibili divaricazioni, che generano una certa pluralità delle forme assunte dai conflitti inerenti alla realizzazione delle diverse infrastrutture. In tale quadro, la situazione ideal-tipica "NIMBY" rappresenta soltanto uno degli ingredienti del processo, che combinandosi con altri dà luogo ad una molteplicità di situazioni problematiche complesse.

Sebbene il numero dei casi esaminati sia limitato, ci pare necessario provare comunque a sviluppare – senza alcuna pretesa di generalità - qualche riflessione riassuntiva. Tenteremo pertanto di isolare alcuni *item* ricorrenti nella strutturazione dei processi, commentandoli in rapporto a **quattro** questioni-chiave:

- a) il livello istituzionale (e territoriale) al quale si sviluppano le *routines* decisionali;
- b) il ruolo giocato, all'interno dei singoli processi, dalle routines di valutazione (formale);
- c) le modalità con cui viene trattata la conoscenza del problema all'interno delle routines di sviluppo ed in quelle di comunicazione;
- d) la loro relazione con gli interessi in gioco.

### 7.1 I livelli istituzionali/territoriali delle decisioni

La descrizione dei quattro processi tende a smentire abbastanza chiaramente uno degli assunti di base, impliciti nell'approccio NIMBY, cioè la preesistenza di una decisione, assunta a livello centrale (nazionale od europeo) a seguito di una specifica procedura volta ad identificare l'interesse pubblico.

In realtà, in tutti i casi esaminati tale decisione iniziale si configura a sua volta come l'esito di sotto-processi di promozione/recepimento di istanze sorte spesso a livello locale, o comunque presso soggetti non deputati alla decisione stessa. E' una circostanza che appare chiaramente nei due processi autostradali, che prendono avvio entrambi da iniziative decentrate, sostenute dalle Amministrazioni Provinciali o dalle Camere di Commercio. Tali iniziative si fanno quindi strada – non senza difficoltà – presso le Amministrazioni Regionali, e quindi presso gli enti di programmazione nazionale (ANAS, CIPE...), che finiscono per recepirle, senza grandi modificazioni, all'interno dei loro programmi.

Non troppo diversi appaiono, sotto questo profilo, anche i due casi ferroviari, nei quali la promozione delle nuove opere va ascritta principalmente alle corrispondenti imprese

nazionali. Anche in questo caso, l'azione degli enti sovraordinati (governi nazionali, Unione Europea) sembra configurarsi in buona sostanza nei termini di un semplice recepimento di istanze provenienti da soggetti terzi (anche se nel caso elvetico il Consiglio Nazionale si fa promotore di una verifica comparata delle diverse soluzioni proposte anche a livello locale).

Ciò che colpisce maggiormente rispetto alle classiche descrizioni *top-down* (quanto meno nei casi italiani) è il carattere fondamentalmente *passivo* delle istituzioni di più alto livello, che non sviluppano mai proprie routines di identificazione dei problemi e/o di sviluppo delle corrispondenti soluzioni, ma delegano tale compito ad altri soggetti.

A fronte di tale evidenza, il tema del riconoscimento dell'interesse pubblico viene a collocarsi all'interno di un processo transcalare nel quale gli enti di livello territoriale superiore selezionano le iniziative promosse dagli enti locali. Nella misura in cui tale processo si dimostra efficace rispetto agli esiti, sarebbe scorretto attribuire al solo livello centrale il riconoscimento di un interesse collettivo, che emerge invece da un più complesso intreccio di routines (identificazione di problemi, sviluppo e promozione di soluzioni, decisioni) sviluppate a scale differenti.

Per converso, l'emergere dei conflitti territoriali tende soltanto superficialmente a caratterizzarsi come contrapposizione tra decisioni "centrali" ed opposizioni "locali", ma – superato il momento iniziale – tende spesso a strutturarsi come dialettica tra rappresentazioni dei problemi, che si sviluppano *su entrambi i fronti* a livello locale. Lo dimostrano bene i due casi autostradali lombardi, nei quali la maggior parte della discussione si è sviluppata tra la Regione ed ampi gruppi di Comuni, associatisi fra loro a scala anche sovraprovinciale. Ma anche nel caso valsusino il confronto tecnico ha interessato in primo luogo i Comuni e le Comunità Montane, la Provincia, la Regione e le imprese ferroviarie, a fronte di un ruolo assai più defilato del Governo e dei Ministeri competenti.

In tal senso, un'importanza cruciale sembra poter essere attribuita alle logiche di selezione delle istanze locali, da parte degli enti sovraordinati, ed ai corrispondenti criteri di valutazione.

## 7.2 Il ruolo delle routines di valutazione

*Routines* di valutazione formale, variamente collocate e configurate, si ritrovano nei due casi ferroviari ed in quello dell'autostrada Brescia-Milano, mentre sembrano quasi del tutto assenti in quello della Pedemontana. Tuttavia, nel solo caso svizzero il processo di valutazione comparata delle diverse alternative sembra aver prodotto un orientamento del processo stabile, sia pure in presenza di vistose correzioni legate ad esigenze di equilibrio territoriale e politico tra i Cantoni centrali e quelli occidentali. La stabilità degli esiti, d'altro canto,

dipende anche dalla forma referendaria delle decisioni più importanti, che “segnano” il processo come elementi sostanzialmente irreversibili.

Negli altri due casi in cui sono presenti, le valutazioni producono esiti sostanzialmente inefficaci, rapidamente contraddetti dalle decisioni assunte dagli stessi soggetti che le hanno commissionate: nel caso della nuova linea Torino-Lione, sono gli stessi estensori della valutazione (negativa) ad argomentare che la decisione finale spetta ai soggetti politici competenti.

La debolezza delle valutazioni formali può essere interpretata come un elemento di fragilità dei processi, in quanto tende a rendere più opache – e quindi più facilmente contestabili - le motivazioni tecniche a supporto delle decisioni assunte dai livelli decisionali competenti.

Sono questioni che rimandano al tema della legittimazione dell'intervento pubblico, che deve trovare supporto sia nel mandato popolare attribuito ai soggetti decisionali competenti, sia nelle procedure tecniche ed amministrative finalizzate a verificare la congruità delle soluzioni rispetto agli obiettivi dell'azione di governo. In tal senso, la debolezza delle routines di valutazione formale può essere intesa anche come un segnale di deresponsabilizzazione della decisione politica, accentuata anche dalla quasi totale assenza di verifiche ex post rispetto all'effettivo raggiungimento degli obiettivi dichiarati.

### *7.3 Conoscenza del problema e promozione delle soluzioni*

Il fatto che nella maggior parte dei processi presi in esame le *routines* di valutazione presentino una carattere fortemente deficiente non significa un annullamento del ruolo delle *routines* di tipo cognitivo e comunicativo. In effetti, vi sono molti segnali per ritenere che i singoli attori leggano le successive situazioni problematiche secondo i propri riferimenti culturali, sulla base di valutazioni spesso implicite, che si legano alla produzione di senso rispetto al progetto. Non di rado tali processi supportano spesso anche le *routines* comunicative, generando “immagini territoriali” utilizzate in sede di promozione o di contestazione dei progetti, secondo quelle che sono state autorevolmente denominate “geografie in competizione” (Bobbio e Dansero 2008)..

In questo senso, i processi di filtraggio verso l'alto delle diverse soluzioni proposte a livello locale si associano spesso ad una visione dello sviluppo, che tende a mettere in evidenza i vantaggi apportati dalla mobilità delle persone e dagli scambi commerciali alla grande scala. Si tratta quasi sempre di immagini assai schematiche, che rimandano alla riduzione dei tempi e dei costi di viaggio, alle ricadute economiche dirette od indirette delle singole opere, così come al posizionamento geo-strategico della nazione. Così, le due autostrade lombarde servono prima di tutto a facilitare la vita agli automobilisti (rappresentati sempre in coda) ed a

sostenere lo sviluppo produttivo di ampi comparti territoriali; mentre la nuova linea Torino-Lione è funzionale a “mantenere l’Italia in Europa”.

Tali immagini tendono a porre invece in secondo piano le problematiche legate ai costi ed agli impatti ambientali degli interventi, così come alla loro coerenza con le cornici politiche generali e locali, e alle coerenze degli interventi con le cornici di politica generale entro le quali si inseriscono. Questi aspetti sono invece evidenziati dagli oppositori, che descrivono i singoli interventi come costosi e fortemente impattanti sull’ambiente, sino a paventare, nel caso valsusino, rilevanti rischi per la salute umana.

Si tratta di immagini non neutrali, che risultano di volta in volta funzionali alle logiche d’azione – e di potere – dei differenti attori (Raffestin 1981), appoggiandosi a valori simbolici condivisi da singole comunità, che a loro volta sembrano associarsi al superamento di specifiche soglie di mobilitazione a livello locale. Così, il progetto della nuova autostrada Brescia-Milano sembra incontrare scarse resistenze nella bassa pianura orientale, dove interessa ambiti piuttosto “posteriori”, collocati in aree agricole lontane dai centri abitati, poco frequentate anche dalle rappresentazioni legate alla salvaguardia ambientale od alla valorizzazione delle identità locali. Ben più difficile appare la situazione della nuova linea Torino-Lione, che in Valle di Susa si trova a dover attraversare un contesto territoriale assai coeso, e profondamente segnato da valori storico-identitari cui non è estranea nemmeno la ferrovia storica.

E’ bene comunque evidenziare che il riconoscimento dei valori simbolici locali non sempre gioca a sfavore della fattibilità dell’opera: nel caso della NTFA, il tema della protezione dell’ambiente alpino (ed in particolare del valico del San Gottardo – luogo-chiave dell’identità nazionale elvetica), riesce, grazie all’Iniziativa delle Alpi, a configurarsi come elemento fondante della politica dei transiti stradali e ferroviari, riequilibrando le spinte, pur non marginali, avverse alla realizzazione dei tunnel di base. Ma in questo caso, contrariamente a quanto si verifica nei casi italiani, tali istanze dispongono di procedure istituzionali atte a garantirne l’accesso all’arena politica nazionale.

Il tema delle rappresentazioni culturali che preparano la decisione sulla grande infrastruttura appare tanto più interessante, in quanto tende anche a partecipare alla definizione dei corrispondenti effetti territoriali, secondo una fitta ragnatela di timori ed attese, che consentono a volte di attribuire loro il ruolo di “profezie” capaci di autorealizzarsi. Ne sono un chiaro esempio le due autostrade lombarde, che nel corso della loro lunga gestazione hanno finito per configurarsi, ancor prima di esistere in quanto oggetti fisici, come elementi ordinatori dello sviluppo territoriale (in diversi ambiti le aree prossime a quelle di salvaguardia per il tracciato sono già state interessate da insediamenti produttivi o commerciali).

#### 7.4 Interesse, livelli territoriali e arene decisionali

Ovviamente, il successo delle *routines* di promozione e/o di contrasto risulta strettamente associato alla capacità delle diverse rappresentazioni del problema di coagulare interessi alle diverse scale. Ne risulta che, per risultare efficaci rispetto agli esiti del processo, le logiche di selezione dall'alto dei singoli progetti debbono risultare sufficientemente inclusive, in modo da anticipare ed internalizzare quanto più possibile il trattamento politico dei principali punti di conflitto. Si tratta di un passaggio delicato, che può dar luogo a logiche di scambio o di non interferenza reciproca, ma che appare difficilmente separabile dal tema del riconoscimento dell'interesse generale. Il che non significa, naturalmente, dover "accontentare tutti", ma rispondere in modo compiuto al proprio ruolo istituzionale di decisore competente sulle *issues* trattate all'interno del processo.

Quando ciò non si verifica il conflitto, tenuto fuori dalla finestra nel corso della fase "ascendente" di promozione del progetto, tende inevitabilmente a ripresentarsi in quella "discendente" riguardante la sua attuazione; e non è raro che tale effetto finisca per sovrapporsi alle logiche di contrasto puramente localiste, connesse al "dove" realizzare l'opera, supportandone la "salita in generalità" sino a mettere in discussione le sue motivazioni di base. In tal senso, l'emergere di contrasti di tipo NIMBY pare essere spesso anticipata da una logica in qualche modo duale, sviluppata alla scala superiore, che potremmo denominare REWABY (*Regardless Why, and Anywhere, But Yes*).

Diversi anni fa, l'economista inglese Joan Robinson metteva in guardia dalla falsa contrapposizione tra dinamiche di breve e di lungo periodo, evidenziando come queste ultime non esistano in quanto fenomeni separati dalle prime, ma rappresentino soltanto l'esito di effetti cumulati, che si sviluppano comunque anche a breve termine. Qualcosa di simile si potrebbe affermare anche per la contrapposizione globale/locale: sebbene alcuni processi tendano a dipanare i loro effetti a scala globale, nessuno di essi si configura come elemento disgiunto dalla scala locale, nella quale ogni opera infrastrutturale, per quanto importante e strategica, deve alla fine trovare collocazione. In tal senso, l'apertura delle arene decisionali di più elevato livello alle istanze provenienti dagli ambiti locali può, sotto determinate condizioni, rappresentare un arricchimento delle procedure atte ad identificare l'interesse generale.



## 8 Bibliografia

- Adobati F., Ferraresi G. (2006), "Elementi di indirizzo dei sistemi infrastrutturali a partire dalla costruzione di uno scenario locale", in AA. VV. *Territorio* n. 39 supplemento, pp.274-279.
- Adobati F., Ferri V. (2009), "Infrastrutture e compensazioni: considerazioni a partire dalle evidenze empiriche", in *Argomenti*, 27, pp. 83-98.
- Bobbio L., Zeppetella A. (eds.) (1999) *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*; F.Angeli, Milano.
- Bobbio L. (2004), (ed.), *A più voci: amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli-Roma.
- Bobbio L. (2006) "Discutibile e indiscussa: l'alta velocità alla prova della democrazia"; *il Mulino*, n.1 (gen.-feb.); pp.124-132.
- Bobbio L., Dansero E. (2008) *La TAV e la Valle di Susa: geografie in competizione*; Allemandi, Torino.
- Bresso M., Russo R., Zeppetella A. (1990) *Analisi dei progetti e valutazioni d'impatto ambientale*; F.Angeli, Milano.
- Buchanan J.M. (1983); "The Public Choice Perspective"; in: *Economia delle scelte pubbliche*, pp.7-15.
- Buchanan J.M. (1993); "Structure Induced Behavior in Markets and in Politics"; relazione presentata al convegno *Etica pubblica, mercato, istituzioni*; Milano, 28-29 gennaio.
- Buckle L.G., Thomas-Buckle S.R. (1986) "Placing Environmental Mediation in Context: Lessons from Mediations"; *Environmental Impact Assessment Review*, n.6; pp.55-70.
- Bulsei G.L. (1990) *Le politiche ambientali: intervento pubblico e regolazione sociale*; Rosenberg & Sellier, Torino.
- Calafati A. (2006) *Dove sono le ragioni del sì? La 'TAV in Val di Susa' nella società della conoscenza*; Seb27, Torino.
- Camagni R., Gorla G., (eds.) (2006) , *Valutazione economica e valutazione strategica di programmi e progetti territoriali* / F. Angeli, Milano.
- Campana P., Dallago F., Roccato M. (2008) "Valsusa, Italia. La Tav e le grandi opere nella percezione dell'opinione pubblica"; *12° Rapporto focalizzato dell'Osservatorio Nord-Ovest*, Torino.
- Casati M. (2009) "Pedemontana lombarda al definitivo"; *Le Strade*, n.5, pp.112-117.
- Casati M. (2010) "Pedemontana rompe il ghiaccio "; *Le Strade*, n.3, pp.68-71.
- Cohen M., March J., Olsen J. (1972) "A Garbage Can Model of Organizational Choice"; *Administrative Science Quarterly*, vol.17; pp.1-25.

- Crozier, M., Friedberg, E. (1977); *L'acteur et le système*; Seuil, Paris; 500 pp.; tr.it.: *Attore sociale e sistema*; ETAS, Milano, 1978; 333 pp.
- Dansero E., Nervo C. (2001); "Da Torino a Lione, per la Val di Susa: strategie globali e resistenze locali nel lungo percorso verso il nuovo collegamento ferroviario"; in: Dematteis G., Governa F. (ed.); *Contesti locali e grandi infrastrutture: politiche e progetti in Italia e in Europa*; F. Angeli, Milano; pp.147-175.
- Debernardi A. (2006) "La Pedemontana lombarda"; in: Caudo G., Filpa A. (eds.); *La cattiva strada*; Perdisa, Roma; pp.247-256.
- Debernardi A. (2006b) "Il collegamento autostradale diretto Brescia-Milano"; in: Caudo G., Filpa A. (ed.); *La cattiva strada*; Perdisa, Roma; pp.259-272.
- Debernardi A. (2008) "Immobilismo decisionale o innovazione politica? La linea ferroviaria Torino-Lione e la Valsusa"; in: *Territorio*, n.46; pp.41-48.
- Della Porta D., Vannucci A. (1994) *Corruzione politica e amministrazione pubblica: risorse, meccanismi, attori*; il Mulino, Bologna.
- Dematteis G., Governa F. (2001), *Contesti locali e grandi infrastrutture*, F. Angeli, Milano.
- Ferraresi G., Moretti A., Facchinetti M. (eds.) (2004) *Reti di attori e reti territoriali. Forme e politiche per progetti di infrastrutture*, F. Angeli, Milano.
- Flyvbjerg B., Bruzelius N., Rothengatter W. (2003) *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*; Cambridge University Press, Cambridge.
- Flyvbjerg B., Skamris Holm M.K., Buhl S.L. (2006) "Inaccuracy in Traffic Forecasts"; in: *Transport Reviews*, vol.26, n.1; pp.1-24.
- Gervaso F. (2004) "Pedemontana lombarda"; *Le Strade*, n.1-2, pp.62-67.
- Grancini L., Tosi A., Bellaviti P., Fareri P., Balducci A. (1992), *Attese e valutazioni locali in merito a interventi infrastrutturali di interesse regionale. Primo caso applicativo: PTA Pedemontana*, IReR, Milano.
- Habermas J. (1977), *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Roma-Bari;
- Hansen P., Thisse J.-F. (1983) "Recent Advances in Continuous Location Theory"; *Sistemi Urbani*, n.1; pp.33-54.
- Jacquet-Lagrèze E., Roy B., Moscarola J., Hirsch G. (1978) "Description d'un processus de decision"; *Cahier du LAMSADE*, nn.13, 17, Paris.
- Lichfield N. (1996), *Community impact evaluation*, London, UCL Press.
- Maggi S. (2005) *Storia dei trasporti in Italia*; il Mulino, Bologna.
- Maggiolini M. (2009) *Infrastructures and local communities: managing the conflict*, University of Turin, Political Studies Departement.
- Margaira O. (2005) *Adesso o mai più: diario della formazione di una coscienza ambientalista e di un impegno civile contro il progetto di Alta Velocità Ferroviaria in Valle di Susa*; Edizioni del Graffio, Borgone Susa.

- Mela A., Conforti L., Ceresa P. (1986) "Il ruolo delle comunità locali nelle VIA: l'esperienza della centrale piemontese"; in: Gambino R. ed al.; *Valutazione d'impatto e pianificazione. Il caso della centrale nucleare in Piemonte – problemi di metodo, di conoscenza, di decisione*; Edizioni dell'Orso, Alessandria.
- Metz K. (2004) *La libéralisation du trafic ferroviaire de marchandises et le transfert du trafic à travers les Alpes suisses*; LITRA, Berne.
- Mintzberg H., Raisinghani D., Théoret A. (1976) "The structure of unstructured decision processes"; *Administrative Science Quarterly*, 21, pp.246-274.
- Moretti A., Debernardi A., Pucci P. (1998) "La gronda intermedia nell'alto milanese: opportunità e conflitti"; *Le Strade*, n.6, pp.38-42.
- Podestà N. (2008) "Nuovi strumenti di mediazione per la risoluzione di conflitti: l'esperienza dell'Osservatorio della Valle di Susa"; *Convegno Annuale SISP*.
- Ponti M. (1992) "Le Ferrovie dello Stato"; in Ponti M. (ed.) *I trasporti e l'industria*; il Mulino, Bologna; pp.105-140.
- Ponti M. (2007) *Una politica per i trasporti italiani*; Laterza, Roma-Bari.
- Raffestin C. (1981) *Per una geografia del potere*; UNICOPLI, Milano; 269 pp.
- Rivier R.E. (2000) "Système d'aide à l'analyse de la capacité de réseaux ferroviaires"; in: Reynaud Ch., Poincelet M. (ed.) *Recherche européenne et traversées alpines*; Actes du séminaire d'Annecy (9-10 septembre 1999), INRETS, Arcueil; pp.109-126.
- Simos J. (1990) *Evaluer l'impact sur l'environnement*; Presses Polytechniques et Universitaires Romandes.
- Susskind L., Cruikshank J. (1987) *Breaking the Impasse. Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*; Basic Books, New York.
- Tebaldi M. (1999) *La politica dei trasporti*; il Mulino, Bologna.
- Torricelli G.P., Fischer C., Mettan N. (2000) "Politiques de transports et régions frontalières: un exemple de recherche en Suisse"; in: Reynaud Ch., Poincelet M. (ed.) *Recherche européenne et traversées alpines*; Actes du séminaire d'Annecy (9-10 septembre 1999), INRETS, Arcueil; pp.127-134.
- Vittadini M.R. (1992) "La situazione attuale dei valichi e le proposte di intervento"; in: Tarulli E. (ed.); *Il trasporto di merci e di persone attraverso le Alpi: situazione e prospettive di evoluzione*; IreR, Milano; pp.7-109.
- Vittadini M.R. (2006) "Il nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione"; in: Caudo G., Filpa A. (eds.); *La cattiva strada*; Perdisa, Roma; pp.215-234.
- Zambrini G. (1983); "Buchi nei conti, buchi nei tubi, buchi nei monti"; *Casabella*, n.496 (nov.);.
- Zeppetella A.; Bresso M., Gamba G. (1992) *Valutazione ambientale e processi di decisione: metodi e tecniche di valutazione d'impatto ambientale*; F.Angeli, Milano.

## **ABSTRACT**

The realization of "main" transport infrastructure often develops within contexts difficult decision, characterized by high levels of conflict between public and private actors. The most common descriptions of these conflicts tend to take back scheme NIMBY (Not In My Backyard), decisions based on the contrast between "global", taken in the relevant decision makers, and resistance "local", characterized by an opportunistic approach to the topic. A look neutral on the most recent national events relating to the construction of transport infrastructure, highlights the complexity of the decision and the crucial process of formation of public opinion.

The paper aims to reconstruct the political-territorial networks of actors and interests at different scales. The focus will be on decision makers, and forms of public legitimacy of decision-making, the analysis of practical experience will bring out different shapes and visions of the 'public interest'.

*Key-words: NIMBY, public interest, major infrastructure, decision making, evaluation.*