

# L'alta velocità in valle di Susa. Troppo decisionismo o troppo poco?

di Luigi Bobbio

in L. Briquet e A. Mastropaolo (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 2007*, Bologna, Il Mulino, pp. 209-228.

Nel giro di poco più di un mese, tra il 31 ottobre e il 6 dicembre 2005, la linea ad alta velocità Torino-Lione diventa un caso nazionale. Ad accendere i riflettori sulla valle di Susa sono le clamorose proteste che accompagnano i primi tentativi di aprire i cantieri per i sondaggi esplorativi. Il 31 ottobre si svolge la “battaglia del Rocciamelone” tra la polizia e i dimostranti che bloccano l’accesso al sito del Seghino, dove dovrebbero iniziare le trivelazioni. Nei giorni seguenti si svolgono manifestazioni in tutta la valle che culminano, il 16 novembre, con lo sciopero generale e la marcia “degli 80.000” da Bussoleno a Susa. Tra il 30 novembre e il 1° dicembre i manifestanti si concentrano a Venaus dove deve sorgere un altro cantiere, molto più importante, per la realizzazione di un lungo tunnel esplorativo e danno vita a un presidio permanente. Il presidio viene sgomberato dalla polizia nella notte tra il 5 e il 6 dicembre. Per i due giorni successivi migliaia di manifestanti bloccano la ferrovia e l’autostrada che corrono lungo la valle<sup>1</sup>.

L’effetto delle proteste è quello di fermare completamente i lavori. Per tutto l’anno successivo le aree dei cantieri, pur essendo ormai sotto il controllo dalle forze dell’ordine, rimangono inoperative. Il 2006 è l’anno dello stallo.

Se il pubblico italiano scopre solo in quei giorni la contesa della Valle di Susa, quella reazione non era affatto imprevedibile. Era assai probabile che al primo accenno di avvio dei lavori la risposta sarebbe stata massiccia e corale. Ed era altrettanto evidente che i promotori, politici e tecnici, dell’opera avrebbero incontrato un ostacolo difficilmente sormontabile. Gli eventi della fine del 2005 hanno infatti alle spalle una lunga storia, iniziata 15 anni prima. Anzi, due storie parallele che non si erano quasi mai incontrate: la storia delle decisioni istituzionali sull’opera e la storia del movimento No Tav che era cresciuto anno dopo anno in risposta a quelle decisioni.

---

<sup>1</sup> Resoconti e testimonianze di quelle giornate sono disponibili nell’ormai ampissima pubblicistica del movimento No Tav, per esempio: M. Cedolin, *T.A.V. in Val di Susa. Un buio tunnel nella democrazia*, Casalecchio, Arianna, 2006; Centro sociale Askatasuna, *No Tav. La Valle che resiste*, Torino, Stampato in proprio, 2006; J. Giliberto, e E. Giudice, *No TAV: Cronache di una valle dura*, Rivoli, Neos, 2006; G. Giustini, *TAV in Val di Susa. Le ragioni di una lotta*, Bolsena, Massari, 2006.

## Le decisioni istituzionali

L'idea di stabilire un collegamento ferroviario veloce tra Italia e Francia attraverso un tunnel di 50 km sotto le Alpi nasce alla fine degli anni '80. Nel 1991 il progetto viene avviato ufficialmente dal vertice italo-francese di Viterbo. Nel 1994 entra tra i quattordici progetti prioritari europei indicati dal consiglio di Essen. Nello stesso periodo, Francia e Italia delineano la struttura decisionale per l'opera che vede, al vertice, una Conferenza Intergovernativa (Cig) e, sul piano operativo, la società Alpetunnel costituita nel 1994 dalla ferrovie dei due paesi che viene incaricata di svolgere gli studi necessari alla progettazione della linea e che verrà trasformata nel 2001 nella società Ltf (Lyon Turin Ferroviaire).

Nel corso degli anni '90 l'idea originaria (ossia il tunnel di 50 km) non viene mai messa in discussione, ma attorno a questo nucleo essenziale mutano alcuni aspetti del progetto. In origine la linea era stata concepita ad "alta velocità" per treni passeggeri (sul modello del Tgv francese); in seguito si opta per una linea mista merci-passeggeri (l'"alta capacità") con l'obiettivo di spostare parte del traffico merci dall'autostrada alla ferrovia. Per quanto riguarda il tracciato della parte italiana, in origine era stato previsto il passaggio della linea all'aperto nel fondovalle fino all'imbocco del tunnel di base. Poi, per prevenire le proteste, si sceglie di spostare il tracciato verso la montagna realizzando una buona parte della linea in galleria (23 km sotto il monte Musinè). Altre difficoltà sorgono attorno al nodo di Torino. Il progetto delle ferrovie italiane prevede di far passare la linea a nord dell'area metropolitana torinese a notevole distanza dalla città. La Provincia propone, alla fine degli anni '90, un tracciato alternativo che permette di toccare il centro intermodale merci di Orbassano (già operativo) e di raggiungere l'imbocco del tunnel di base attraverso la val Sangone e poi la valle di Susa sul lato sud. Ma questa proposta non è accolta.

Si arriva così, nel gennaio 2001, all'accordo italo-francese di Torino. L'opera viene suddivisa in tre tratte: la tratta francese da Montmélian a Saint-Jean de Maurienne è affidata alla Rff (Réseau ferré de France); la tratta italiana dal nodo di Torino a Bruzolo è affidata alla Rfi (Rete ferroviaria italiana). Infine la tratta internazionale, tra a Saint-Jean de Maurienne e Bruzolo, è affidata alla società italo-francese Ltf: si snoda per 72,5 km attraverso il tunnel di base di 53 km ed un secondo tunnel di 12 km presso Bussoleno. Nel 2003 vengono ultimati i progetti preliminari delle tre tratte che affrontano le procedure di approvazione nei due paesi<sup>2</sup>.

Nel frattempo si è manifestata una certa tiepidezza da parte della Francia che, se si esclude la forte pressione esercitata dalla regione francese direttamente coinvolta (la re-

---

<sup>2</sup> F. Ferlaino, F. e S. Levi Sacerdotti, *Processi decisionali dell'alta velocità in Italia*, Milano. F. Angeli, 2005.

gione Rhone-Alpes), appare restia a dare priorità strategica alla Torino-Lione: alcuni studi commissionati dal governo francese hanno messo infatti in discussione l'utilità dell'opera a causa del rapporto squilibrato tra costi e benefici. Il pressing del governo italiano riesce, però, a risolvere la questione e nel vertice Berlusconi – Raffarin del 2004 viene sottoscritta un'intesa sul finanziamento che addossa all'Italia il 63% dei costi della tratta comune. I costi complessivi vengono allora stimati in 13 miliardi, di cui 4 miliardi per la tratta francese, 6,7 miliardi per la tratta comune (di cui il 63% a carico dell'Italia) e 2,3 miliardi per la tratta italiana. Per la tratta comune è previsto un contributo a fondo perduto del 20% a carico dell'UE che ha inserito la linea Torino-Lione nel progetto prioritario n. 6 (Lione-Budapest) delle reti transeuropee (TEN-T) ed ne ha affidato il coordinamento a Loyola de Palacio.

Nella famiglia delle grandi opere, la Torino-Lione è sicuramente la più grande di tutte. L'impegno assunto dall'Italia nel 2004 comporta un esborso di 7 miliardi, ossia una volta e mezzo il costo del ponte sullo stretto di Messina (ma secondo alcuni analisti<sup>3</sup> tale cifra potrebbe superare i 10 miliardi). I lavori dureranno 10-15 anni. Nella sua ultima relazione la coordinatrice europea de Palacio prevede che la linea non potrà essere completata prima del 2019-2020<sup>4</sup>.

Tra il 2002 e il 2005 la Francia avvia i lavori dei tunnel esplorativi di Modane e di La Praz. In Italia i lavori per l'analoga galleria di Venaus sono all'origine, dell'esplosione della protesta in valle di Susa nel 2005. Per quest'opera (esplorativa, ma imponente: si tratta di una galleria di 10 km con 6 metri di diametro) non è stata eseguita la valutazione di impatto ambientale perché esclusa dalla Legge Obiettivo, intervenuta in Italia nel 2001.

Nei quindici anni che sono trascorsi dall'ideazione della Torino-Lione agli eventi del 2005, il mondo istituzionale e politico italiano si è mostrato notevolmente compatto a sostegno dell'opera. Non si sono manifestati i dubbi e i ripensamenti che hanno invece caratterizzato l'atteggiamento della Francia. A guidare il gioco, in Italia, è stato soprattutto il governo nazionale: il ministro dei lavori pubblici (poi delle infrastrutture) e spesso lo stesso presidente del consiglio. Essi hanno espresso i propri rappresentanti nella Cig italo-francese e si sono impegnati con successo a risolvere le incomprensioni con il partner transalpino. Sempre a livello nazionale il braccio operativo del governo è stato costantemente costituito dalle Ferrovie dello Stato che hanno gestito direttamente tutte le fasi di progetta-

---

<sup>3</sup> I. Cicconi, *Architettura contrattuale e finanziaria dell'alta velocità*, in C. Cancelli, G. Sergi, M. Zucchetti, (a cura di), *Travolti dall'alta velocità*, Roma, Odradek, 2006, pp.151-167.

<sup>4</sup> L. De Palacio, *Progetto prioritario n. 6. Lyon-Torino-Milano-Trieste-Ljubljana-Budapest. Relazione annuale di attività del coordinatore europeo*, luglio 2006.

zione della tratta nazionale e di quella internazionale (mediante la partecipazione alla società Ltf).

La pressione più forte è comunque venuta dal Nord Ovest e soprattutto dal Piemonte. In questo angolo d'Italia il nuovo collegamento ferroviario è stato vissuto dal mondo imprenditoriale, politico e istituzionale come una carta decisiva per dare respiro europeo all'economia regionale e per consentirle di uscire dalla propria tradizionale marginalità geografica (in seno all'Italia). Su questo punto la Regione Piemonte, la Provincia di Torino e il Comune di Torino hanno costantemente adottato una posizione unanime e determinata, anche se si sono talvolta trovate in una situazione difficile dovendo caldeggiare un'opera sulla cui progettazione – gestita a livello nazionale dalle ferrovie - avevano una debole influenza e pochissime possibilità di controllo. Per iniziativa del mondo industriale torinese sorge nel 1990 il “Comitato promotore per la direttrice transpadana” presieduto dapprima da Umberto Agnelli e poi da Sergio Pininfarina (che ne è attualmente il presidente onorario). Il comitato riesce via via a raccogliere adesioni in tutta la valle Padana e a porsi come la principale lobby per la promozione della linea ferroviaria.

Il fronte a favore della Torino-Lione è stato assolutamente bipartisan. I cambi di maggioranza nel governo nazionale e in quelli regionali o locali non hanno minimamente incrinato la continuità dell'impegno delle rispettive istituzioni per il successo del progetto.

### **L'opposizione della valle**

L'opposizione in valle di Susa comincia a manifestarsi fin dai primi anni '90 lungo due assi diversi, ma ampiamente comunicanti. Il primo è costituito dall'associazionismo ambientale. I primi volantini di protesta vengono diffusi dall'associazione Habitat, nata nel 1991 dall'incontro tra attivisti ambientali e sindacali. Vengono organizzate giornate di studio e incontri che gradatamente coinvolgono altri ambienti associativi della valle. Il terreno è favorevole. La bassa valle di Susa (quella che dovrebbe essere coinvolta dai lavori) è un'area di antica industrializzazione (e sindacalizzazione) e ne conserva i tipici tratti sociali e politici, malgrado un graduale (ma non totale) processo di chiusura delle fabbriche. La valle è inoltre, a casa della sua posizione geografica, un corridoio ormai sovraccarico di infrastrutture di transito: due strade statali, la vecchia ferrovia che collega Torino con la Francia attraverso la galleria del Frejus, l'autostrada completata negli anni '80 sul medesimo tracciato, una centrale idroelettrica di recente costruzione, un elettrodotto che attraversa il valico del Moncenisio. Ed è proprio il progetto di costruire un nuovo elettrodotto, parallelo al precedente, il principale banco di prova del nascente movimento. Nel 1995 l'Enel è

costretta a modificare il suo progetto di fronte alle proteste degli abitanti e, due anni dopo, decide di rinunciarvi<sup>5</sup>.

Il secondo asse è costituito dagli amministratori locali. La valle di Susa è formata da 37 comuni, raggruppati in due comunità montane. La Comunità dell'Alta Valle (13 comuni, 12 mila abitanti) ha una vocazione prevalentemente turistica. La Comunità della Bassa Valle (24 comuni, 64 mila abitanti) è invece una zona industriale e residenziale ed è l'unica a essere direttamente coinvolta dal tracciato Tav. Già nel 1993 la Comunità della Bassa Valle approva all'unanimità un documento contro la realizzazione della linea. I sindaci vengono chiamati a più riprese a confrontarsi con la Regione e i proponenti sulle ipotesi di tracciato. Ma le consultazioni si limitano ad affrontare i dettagli del progetto su un piano squisitamente tecnico e non si estendono all'esame delle possibili alternative. La difficoltà di far sentire le proprie ragioni spinge gli amministratori locali a stringere crescenti rapporti con il movimento di protesta che nel frattempo ha continuato a espandersi.

La prima manifestazione pubblica si svolge nel 1996 nel comune di S.Ambrogio: alla testa del corteo ci sono i gonfaloni dei comuni. Tra il 1996 e il 1997 si verifica una decina di attentati nella valle contro installazioni della società Alpetunnel e della Sitaf (la società che gestisce l'autostrada). L'epilogo è tragico: tre anarchici vengono arrestati, due di essi, Edoardo Massari (detto Baleno) e Maria Soledad si suicidano nel 1998 mentre si trovano rispettivamente in carcere e agli arresti domiciliari. Il terzo, Silvano Pellissero verrà condannato a 6 anni nel 2001.

Negli anni successivi le manifestazioni pubbliche, le assemblee e i convegni si fanno più frequenti. A partire dal 2000, l'appuntamento annuale del campeggio estivo "No Tav" costituisce l'occasione per rinsaldare i legami nel movimento. Nel 2001 si manifesta a Torino contro il vertice italo-francese. Grandi cortei si svolgono a Bussoleno nel 2002, tra Borgone e Bussoleno nel 2003 e a Venaria nel 2004. Insomma, quando nel 2005 la società LTF si appresta ad aprire i primi cantieri, il movimento è pronto<sup>6</sup>.

Il movimento No Tav presenta una struttura reticolare e fluida. E' formato da comitati locali radicati in singoli paesi e da associazioni di varia natura. Ha come punto di riferimento i tre presidi permanenti di Bruzolo, Borgone e Venaus, aperti nel 2005. E' sostenuto da un nutrito gruppo di esperti, prevalentemente provenienti dal Politecnico di Torino,

---

<sup>5</sup> M. Bonjean, "Sbagliando s'impara? L'elettrodotto della Valle di Susa", in L. Bobbio e A. Zeppetella (a cura di), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Milano, F. Angeli, 1999, pp. 109-127.

<sup>6</sup> Per una ricostruzione del movimento No Tav prima degli eventi del 2005, oltre i testi indicati nella nota 1, cfr.: C. Sasso, *No Tav. Cronache dalla Valle di Susa*, Napoli, Intra Moenia, 2005; O. Margaria, *Adesso o mai più*, Borgone, Edizioni del graffio, 2005.

che da anni elaborano studi e si confrontano con i militanti in convegni e assemblee<sup>7</sup>. Ha avuto, soprattutto a partire dal 2000, una crescente capacità di mobilitazione tra la popolazione della valle. Ha stabilito uno stretto rapporto con gli enti locali. I sindaci con le loro fasce tricolori sono sempre stati alla testa delle manifestazioni; il presidente della Comunità Montana della Bassa Valle, Antonio Ferrentino è diventato, agli occhi dell'opinione pubblica, il principale portavoce dell'opposizione No Tav. Il rapporto tra le componenti più radicali del movimento e i sindaci non sono stati sempre facili, ma la dialettica tra le diverse anime del movimento non ha impedito il mantenimento di una forte solidarietà interna.

Ciò ha comportato una netta frattura territoriale in seno ai partiti politici che sono apertamente anti Tav in valle di Susa e apertamente pro Tav fuori. Il fenomeno riguarda soprattutto i partiti del centrosinistra che sono al governo in quasi tutti i comuni della valle (ma anche i partiti locali di centro destra avversano il progetto). Gli unici partiti nazionali che assumono la medesima posizione (No Tav) nella valle e fuori sono Rifondazione Comunista e i Verdi che infatti ottengono un travolgente successo alle elezioni politiche del 2006 nei comuni della bassa valle.

Quali sono le motivazioni di un'opposizione così ferma e intransigente? Con quali argomenti si esprime? Il carattere di massa della mobilitazione degli ultimi anni si spiega, qui come in moltissimi altri casi analoghi, come una lotta per la difesa del proprio territorio. La linea ad alta velocità è percepita come un'invasione che sconvolge la vita, le relazioni e l'economia di un intero territorio. Ci troviamo in un classico caso in cui i costi sono concentrati su una popolazione ristretta, che proprio per questo è in grado di reperire agevolmente le risorse per mobilitarsi. I movimenti difensivi di questo genere sono spesso accusati di tenere in scacco un'intera collettività per motivi egoistici e particolaristici (da cui l'etichetta Nimby che tali movimenti respingono con sdegno e non senza qualche ragione). E proprio per evitare di essere rinchiusi nella sgradevole condizione di combattere "soli contro tutti", essi sono indotti a *monter en généralité*<sup>8</sup>, ossia a elaborare argomenti di portata più generale che permettano loro di raccogliere simpatie e stabilire alleanze al di fuori dei propri confini. Nel caso della valle di Susa gli argomenti proposti su un piano più generale possono essere situati su tre livelli.

---

<sup>7</sup> Tra gli studi dei tecnici legati al movimento, cfr.: V. Bettini, C. Cancelli, R. Galantini, P. Rabitti, A. Tartaglia, M. Zambrini, M., *Alta velocità. Valutazione economica, tecnologica e ambientale del progetto*, Napoli, Cuen, 1997; V. Bettini, *Tav. I perché del no*, Torino, Utet, 2006.

<sup>8</sup> J. Lolive, *Les contestations du TGV méditerranée: projet, controverses et espace public*, Paris, L'Harmattan, 1999.

Il primo livello è costituito dalla denuncia degli impatti sull'ambiente e sulla salute, che permettono alla protesta locale di inserirsi nell'alveo più vasto del movimento ambientalista. Su questo terreno i principali argomenti riguardano: la gestione dei cantieri che saranno destinati a durare per oltre dieci anni; il trasporto e lo smaltimento dello smarino (ossia del materiale roccioso estratto dagli scavi) nelle discariche della valle<sup>9</sup>; la probabilità di reperire sostanze pericolose (amianto e uranio) negli scavi; il pericolo di interferire con le sorgenti acquifere; il rumore<sup>10</sup>. Tali argomenti non mettono in discussione l'opera, ma le sue conseguenze e permetterebbero (almeno in teoria) interventi di mitigazione e di correzione del progetto (con un aumento dei costi per i proponenti).

Il secondo livello è costituito da argomenti che contestano la soluzione proposta, senza tuttavia mettere in discussione i termini del problema così come sono stati impostati dalla controparte. Si riconosce, cioè, l'esigenza di offrire un'infrastruttura più efficace di connessione con la Francia, soprattutto per le merci, ma si sostiene che il progetto proposto non è la soluzione appropriata per rispondere a questa necessità. Su questo terreno il movimento riesce a trovare importanti agganci con il mondo degli esperti. I principali argomenti sollevati sono: la sopravvalutazione dell'incremento del traffico merci nei prossimi decenni<sup>11</sup>, la contraddizione tra l'impostazione della linea per l'alta velocità e il suo prevalente utilizzo per il traffico pesante<sup>12</sup>, le incertezze circa la reale capacità di trasferire il traffico merci dalla strada alla rotaia<sup>13</sup>, la sproporzione tra i costi (altissimi anche sul piano energetico<sup>14</sup>) e i benefici (alquanto dubbi). Questi argomenti, diversamente dai precedenti, mirano a mettere in discussione l'opera così come è stata concepita e suggeriscono nel contempo una possibile alternativa, il potenziamento della linea storica che secondo alcuni tecnici potrebbe, con costi relativamente contenuti, offrire una capacità di trasporto accettabile per i prossimi decenni<sup>15</sup>. Si tratta di un passaggio importante: con la proposta della riqualificazione della vecchia linea il movimento mostra di non essere esclusivamente schierato sul fronte del rifiuto, ma di essere in grado di suggerire un'alternativa.

---

<sup>9</sup> Viene in particolare contestato il progetto di trasportare, mediante un *tapis roulant*, una quota consistente del materiale in una cava situata a 2000 metri sul colle del Moncenisio.

<sup>10</sup> Il primo convegno organizzato dalla associazione Habitat nel 1993 fu proprio dedicato al tema: "Questo treno farà rumore?".

<sup>11</sup> A. Tamburino, *Scelte per un futuro europeo fuori dai luoghi comuni*, in "Il Mulino", vol. 55, n. 423, 2006, pp.113-123;

<sup>12</sup> A. Boitani e M. Ponti, *Infrastrutture e politica dei trasporti*, in "Il Mulino", vol. 55, n. 423, 2006, pp.102-112.

<sup>13</sup> A. Tartaglia, "Una soluzione in cerca di problema", in C. Cancelli *et al.*, 2006, op. cit., pp. 77-96.

<sup>14</sup> M. Federici, "L'impatto ambientale delle linee TAV rispetto agli altri sistemi di trasporto terrestre", in C. Cancelli *et al.*, 2006, op. cit., pp. 111-128.

<sup>15</sup> M. Ponti, M. Brambilla, S. Erba, *Come migliorare la linea storica*, in "La voce info", 19 dicembre 2005.

Il terzo livello è costituito da argomenti che mettono in discussione alla radice la natura del problema. Al falso progresso dell'alta velocità viene contrapposto l'ideale di una vita "a bassa velocità" in cui sia posto al centro il rispetto dell'ambiente e la ricerca di modelli di sviluppo alternativi e sostenibili<sup>16</sup>. Questa posizione riflette il tentativo di stabilire un ponte tra gli stili della vita contadina e le aspirazioni del movimento new global<sup>17</sup>. E' sostenuta dai gruppi ambientalisti, è popolarizzata dal blog di Beppe Grillo ed è riproposta dai centri sociali. Anche questo punto di vista propone un atteggiamento costruttivo e non puramente difensivo. La costruzione, in questo caso, è quello di una comunità solidale<sup>18</sup> capace di ridefinire una propria identità culturale e territoriale e di sperimentare nuovi percorsi di aggregazione e di sviluppo. La lotta anti Tav diventa lo strumento per la creazione di una progettualità alternativa.

Questi tre livelli argomentativi (gli impatti negativi, la critica della soluzione proposta che conduce a una controproposta alternativa e la contestazione radicale del modello di sviluppo) sono in parziale contraddizione tra di loro, ma riescono a convivere in seno al movimento che ha la sua forza proprio nel suo carattere aperto e poliedrico. Va notato che mentre il terzo argomento implica una battaglia culturale e politica di ampio respiro, gli altri due potrebbero essere facilmente oggetto di discussione e di negoziato con le altre parti in causa.

### **Il 2006 tra stallo e aperture**

Il 10 dicembre 2005, cinque giorni dopo l'assalto della polizia al presidio di Venaus, il governo Berlusconi convoca a Roma le parti interessate (compresi i sindaci della valle) e dall'incontro scaturisce la decisione di una tregua (anche allo scopo di lasciar svolgere le Olimpiadi invernali in programma per il febbraio successivo nell'alta valle). Si ribadisce la scelta di aprire il cantiere di Venaus, ma solo dopo l'effettuazione della valutazione di impatto ambientale che la Legge Obiettivo aveva precedentemente escluso. Viene istituito un "tavolo politico" permanente a Palazzo Chigi con i rappresentanti delle istituzioni regionali e locali e si decide di potenziare l'Osservatorio tecnico che dovrà svolgere, con le parti interessate, tutti gli approfondimenti necessari.

I sindaci della valle di Susa si rifiutano di sottoscrivere il documento finale perché si limita a stabilire una sospensione dei lavori puramente temporanea. Ma su questo punto

---

<sup>16</sup> D. Della Porta e G. Piazza, *Conflitti locali, framing globale: le campagne di protesta contro la TAV in Val di Susa e il ponte sullo Stretto di Messina*, Paper per il Convegno Annuale SISP, Università di Bologna, 12-14 settembre 2006.

<sup>17</sup> C. Sasso, e L. Mercalli, L., *Le mucche non mangiano il cemento. Viaggio tra gli ultimi pastori di Valsusa e l'avanzata del calcestruzzo*, Torino, Società Meteorologica Subalpina, 2004.

si sbagliano. La sospensione proseguirà infatti per tutto l'anno successivo e il governo non dimostrerà una particolare sollecitudine nel mettere in atto le decisioni assunte.

Il governo Berlusconi, ormai sotto elezioni, preferisce scaricare la patata bollente sul suo successore. Dal canto suo l'Unione non riesce a inserire nel suo pur ponderoso programma alcun riferimento alla Torino-Lione (né avrebbe potuto farlo dal momento che Rifondazione e i Verdi sono fermamente schierati sul fronte No Tav). La formazione del governo Prodi non riesce ad accelerare il processo. I suoi esponenti (lo stesso Prodi e il ministro Di Pietro) ribadiscono l'assoluta necessità dell'opera, ma manifestano nel contempo una maggiore apertura alle istanze locali. Il tavolo politico viene riconvocato a Roma nel giugno 2006. I risultati sono accolti con favore dai sindaci della valle: la decisione finale prevede infatti di sospendere l'efficacia della Legge Obiettivo per questa opera e offre, per la prima volta, la disponibilità a prendere in considerazione tracciati alternativi. Viene dato mandato all'Osservatorio tecnico di ristabilire il dialogo con la valle e di trasmettere le proprie conclusioni al tavolo politico. A capo dell'Osservatorio era stato nominato dal governo Berlusconi, e poi confermato dal governo Prodi, l'architetto Mario Virano, ex amministratore comunista ed ex consigliere di amministrazione della Sitaf<sup>19</sup> e dell'Anas. In attesa del decreto istitutivo dell'Osservatorio, che giunge solo nel tardo autunno 2006, Virano conferma la sua volontà di voltar pagina aprendo un confronto con tutte le parti interessate sulle possibili alternative del tracciato, a partire dall'ipotesi dell'opzione zero (il potenziamento della linea storica) che è la soluzione caldeggiata dai sindaci. Nell'autunno 2006 rispunta anche l'ipotesi del tracciato attraverso la val Sangone (che era stata avanzata dalla Provincia anni prima e poi messa da parte), col beneplacito dei sindaci di questa valle. Il dibattito sulle alternative, che fino a questo momento era stato rigorosamente escluso, comincia quindi ad aprirsi.

### **Due interpretazioni contrastanti**

La vicenda dell'Alta Velocità in valle di Susa è sicuramente emblematica. Situazioni analoghe di stallo sono all'ordine del giorno in Italia per svariatissime categorie di opere, grandi e meno grandi, come gli inceneritori, i rigassificatori, gli impianti eolici, le centrali elettriche e molte altre. Il repertorio è grosso modo sempre lo stesso: un'opera ritenuta di interesse generale viene osteggiata dalla popolazione residente che la ritiene (a torto o a

---

<sup>18</sup> M. Revelli, "Sviluppo e democrazia, parole non neutrali", in C. Cancelli *et al.*, 2006, op. cit., pp.23-32.

<sup>19</sup> Società che gestisce l'autostrada del Frejus.

ragione) invasiva, pericolosa o, comunque, sgradevole ed è in grado di mobilitarsi per impedirle<sup>20</sup>.

L'impasse della valle di Susa non è quindi un'eccezione, ma la regola. E proprio per questo costituisce un esempio illuminante capace di rivelare alcune tipiche disfunzioni del sistema politico-amministrativo italiano, tanto più che in questo caso possiamo effettuare una comparazione con la vicenda parallela che si svolge in Francia sulla medesima opera. Ma se la storia della valle di Susa è rivelatrice, che cosa esattamente rivela? quali disfunzioni mette in luce? Su questo nodo cruciale non esiste una risposta univoca. Vi sono, viceversa, due interpretazioni contrastanti che sono aleggiate in modo più o meno esplicito nel dibattito pubblico e che suggeriscono vie d'uscita affatto diverse.

Secondo la prima interpretazione la vicenda della valle di Susa mostra, in modo particolarmente eloquente, l'endemica vulnerabilità dello sistema politico italiano rispetto alle pressioni particolaristiche. Nel caso specifico la sproporzione tra i rapporti di forza è, almeno sulla carta, abissale. Da un lato abbiamo un'opera che interessa l'intera collettività nazionale, per cui il governo italiano ha assunto stringenti impegni con un altro paese, che è sostenuta dall'Unione Europea anche sul piano finanziario, che è stata oggetto di studi approfonditi per più di un decennio da tecnici italiani e francesi, e che è richiesta a gran voce da tutte le forze politiche ed economiche del Nord Ovest e dell'intera valle Padana. Dall'altro abbiamo l'opposizione di un piccolo territorio di 60.000 abitanti che non vuole subire i costi che l'opera arrecherebbe.

Un sistema politico dotato di un minimo di efficienza dovrebbe essere in grado di risolvere un contrasto così squilibrato di interessi. La soluzione sarebbe relativamente semplice ed è praticata in tutto il mondo in casi analoghi. Occorrerebbe individuare soluzioni tecniche capaci di eliminare i rischi per la salute delle popolazioni interessate e minimizzare gli impatti sull'ambiente, con tutti gli aggravii di costi che questa soluzione comporterebbe e, per il resto, indennizzare gli abitanti per quei disagi che non possono essere eliminati.

Questa strada si è rivelata però impraticabile. I tavoli di confronto che sono stati ripetutamente aperti con gli amministratori della valle non sono riusciti a scalfire la loro posizione di intransigente rifiuto. I sindaci hanno assecondato il movimento No Tav per accrescere la loro forza contrattuale, ma poi hanno finito per restarne prigionieri. Nel suo piccolo, il sistema politico della valle di Susa ha rivelato gli stessi difetti del sistema politico nazionale: la sudditanza rispetto alle pressioni dei gruppi più organizzati.

---

<sup>20</sup> L. Bobbio, "Un processo equo per una localizzazione equa", in L. Bobbio e A. Zeppetella, op. cit., pp. 185-

L'incomunicabilità che ha caratterizzato le relazioni tra le due parti e che ha finora precluso una soluzione ragionevole che era, in astratto, del tutto praticabile, deriva da due fattori che sono entrambi riconducibili alle peculiarità del sistema politico italiano.

In primo luogo l'opposizione nella valle di Susa ha assunto, fin dall'inizio, un carattere fortemente ideologico. Le legittime (o addirittura ovvie) preoccupazioni dei residenti sono state inquadrare all'interno del *frame* antagonistico offerto dai gruppi della sinistra ambientalista e radicale che sono riusciti con successo a manipolare i timori della popolazione, amplificando gli effetti negativi che l'opera avrebbe comportato. Le posizioni moderate, non hanno trovato imprenditori politici che fossero in grado di sostenerle e di organizzarle. I contenuti politici e culturali dell'opposizione non sono stati determinati dalla domanda dei residenti, ma dall'offerta dei gruppi politici presenti sul territorio.

Questo ostacolo avrebbe potuto essere forse superato (o quantomeno circoscritto) se i promotori dell'opera si fossero mostrati determinati, convinti delle loro ragioni e capaci di seguire senza tentennamenti la stella polare dell'interesse generale. Ma qui è intervenuto il secondo fattore. La frammentazione del sistema politico italiano ha offerto agli oppositori la possibilità di trovare interlocutori politici nazionali in grado di appoggiarli e far valere le loro ragioni. I Verdi e Rifondazione comunista non potevano restare insensibili al richiamo ai valori ambientali e alle tematiche no global. E hanno agito di conseguenza sostenendo in ogni istanza e senza mezze misure le ragioni della protesta, impedendo, per esempio, che il tema Tav fosse citato nel programma elettorale comune. Una volta entrati nel governo Prodi, l'esecutivo ha dovuto intraprendere la strada del dialogo con le opposizioni locali, perché una linea di maggiore fermezza si sarebbe scontrata con il loro veto. Le aperture operate nel 2006 – con la possibile rimessa in discussione di un progetto elaborato in 15 anni – rischiano semplicemente di rinviare ulteriormente la soluzione del problema o addirittura di affossarla definitivamente.

La riprova è costituita dal comportamento tenuto nella medesima occasione dal nostro vicino al di là delle Alpi, che dispone di un sistema politico assai più compatto e con un numero assai minore di punti di veto. La Francia ha esitato più dell'Italia a impegnarsi nella Torino-Lione perché, data la sua posizione geografica, il collegamento a sud attraverso le Alpi non rappresenta l'unica soluzione possibile, né la più rilevante sul piano strategico. Ci sono state discussioni e ripensamenti. Ma alla fine, dopo che la decisione è stata presa, la Francia ha mostrato di saper tirare dritta sulla sua strada: ha onorato gli impegni, ha avviato i lavori di prospezione e ora sta completando l'iter per l'approvazione definitiva

del progetto. La coesione delle élites francesi si è rivelata anche in periferia. La val Maurienne, pur trovandosi di fronte alla medesima opera e ai medesimi disagi ed essendo dotata di una struttura orografica del tutto analoga a quella della valle di Susa, non ha conosciuto rilevanti movimenti di protesta e ora sta partecipando, pacificamente, all'inchiesta pubblica disposta del governo francese.

La prima interpretazione punta insomma il dito sulla debolezza decisionale del governo italiano, generata dai poteri di veto diffusi in un sistema politico frammentato.

La seconda interpretazione racconta, invece, una storia completamente diversa. Alla radice dell'impasse nella valle di Susa vi è piuttosto, secondo questo punto di vista, la fragilità della discussione pubblica su un'opera di tale portata. Tutto il lavoro progettuale è ruotato attorno a un punto fisso definito fin dall'inizio e mai rimesso in discussione: il tunnel di 50 km sotto le Alpi. Si trattava di un'ipotesi ardita e proprio per questo affascinante, che si è subito imposta nell'immaginario collettivo come il simbolo di uno straordinario salto di qualità sulla via della modernizzazione. Per quindici anni si è lavorato su questa idea originaria cercando di dimostrarne la fattibilità tecnica e finanziaria e immaginando quali vantaggi potessero derivarne sul piano trasportistico, ambientale ed economico. Le possibili soluzioni alternative sono state analizzate ritualmente (e scartate), senza prenderle veramente sul serio. La soluzione, infatti, c'era già. Il grande tunnel è apparso perciò come "una soluzione alla ricerca di un problema"<sup>21</sup>: con il passare del tempo il problema da risolvere è stato ridefinito – dal trasporto passeggeri al trasporto misto, dall'Alta Velocità all'Alta Capacità – ma la soluzione è rimasta immutata.

Il tentativo di giustificare a posteriori – anche con argomenti diversi o contraddittori – una scelta già assunta per altri motivi, non va stigmatizzato di per sé. E' un modo di procedere assai frequente nelle decisioni pubbliche e private, data la razionalità limitata di cui dispongono gli attori. Il problema sorge, però, quando la soluzione prescelta viene pubblicamente contestata con argomenti credibili e vengono proposte soluzioni alternative plausibili. In questo caso chi sostiene la necessità dell'opera è costretto ad accettare la sfida e offrire alla discussione pubblica ragioni altrettanto plausibili. Nel caso della Torino-Lione questo passaggio è mancato. Antonio Calafati ha studiato le reazioni della grande stampa quotidiana nelle settimane successive agli scontri di Venaus e ha notato che gli editoriali apertamente schierati a favore della Tav si trinceravano dietro affermazioni retoriche e approssimative, ma non erano assolutamente in grado di presentare le ragioni del sì<sup>22</sup>. Questa

---

<sup>21</sup> L'espressione è stata usata per il caso Tav da A. Tartaglia, op. cit.

<sup>22</sup> A. G. Calafati, *Dove sono le ragioni del sì? La "Tav in Val di Susa" nella società della conoscenza*, Torino, Seb 27, 2006.

difficoltà rivelava l'esistenza di un ritardo nell'elaborazione o di una trascuratezza nella comunicazione da parte dei soggetti proponenti. Essi hanno pensato di poter supplire alla debolezza degli argomenti ricorrendo alla retorica: il mito delle grandi opere<sup>23</sup>, il richiamo all'Europa, la modernizzazione; e screditando i "valligiani"<sup>24</sup> come portatori di una visione chiusa e retrograda.

In effetti la sproporzione tra gli argomenti offerti dalle due parti è sconcertante. Contro la Tav sono stati pubblicati svariati libri (alcuni dei quali tecnicamente documentati); a favore, nessuno. I proponenti hanno condotto decine di studi su tutti gli aspetti della questione, ma non li hanno messi a disposizione del pubblico, come se si stessero attenendo a un codice di riservatezza aziendale e non stessero invece affrontando un'opera pubblica di dimensioni gigantesche. Chi desideri informarsi sulla Torino-Lione troverà più informazioni e documenti originali sui siti No-Tav, che sui siti della Ltf o del comitato Transpadana che invece si limitano a un'informazione patinata e propagandistica (e non contengono nessuno degli studi di cui riferiscono l'esistenza). Di fronte a questo palese squilibrio, qualcuno ha cominciato a chiedersi: dove sta l'interesse generale<sup>25</sup>? Non potrebbe darsi che i "valligiani", chiusi e particolaristici, vedano più lontano degli alfiere della Tav?

I proponenti hanno, dunque, preceduto a senso unico, con bassissimi margini di flessibilità (perché la soluzione prescelta appariva intoccabile) e si sono preoccupati poco di motivare pubblicamente le loro scelte. Perché? Nel movimento No Tav è diffusa l'idea che questo comportamento sia determinato dalla potentissima pressione degli interessi, leciti e soprattutto illeciti<sup>26</sup>. Che gli interessi possano contare, e anche molto, in un'opera che vale quanto la manovra di una legge finanziaria (in tempi normali) è del tutto evidente. Ma la chiusura del fronte pro-Tav deriva anche da altri fattori, per certi versi anche più inquietanti. I promotori hanno finito per auto-ingannarsi sullo stato reale delle cose per un eccesso di sicurezza. Lo squilibrio dei rapporti di forza era tale – almeno sulla carta – che non sembrava necessario impegnarsi nel dibattito pubblico. Bastava aspettare: chi aveva più potere alla fine l'avrebbe spuntata. Questo senso di sicurezza ha comportato un'altra conseguenza. Nessuno si è preoccupato di delineare una strategia per affrontare le contestazioni, né quelle tecniche né quelle territoriali. I lunghi anni della fase preparatoria sono stati gestiti attraverso compartimenti stagno: il governo si è preoccupato dei rapporti con la

<sup>23</sup> G. Berta e B. Manghi, *Una Tav per partito preso*, in "Il Mulino", vol. 55, n. 423, 2006, pp.92-101.

<sup>24</sup> I riferimento spregiativo ai cittadini della valle di Susa come "valligiani" è stato notato da Calafati (op. cit.) in alcuni editoriali.

<sup>25</sup> L. Gallino, "La Repubblica", 7 dicembre 2005.

<sup>26</sup> Così, per esempio, C. Cancelli, "Impatti vari dell'alta velocità ferroviaria", in C. Cancelli et al., 2006, op. cit., op. cit. pp.9-22.

Francia e l'UE, le ferrovie si sono concentrate sulla progettazione del tracciato applicando le consuete procedure ingegneristiche senza porsi il problema di interloquire con gli enti locali; la Regione Piemonte si è troppo sbilanciata a favore dell'opera per poter diventare un interlocutore credibile di fronte alla valle. La Torino-Lione è stata disegnata da un insieme di attori a competenza limitata e, complessivamente, irresponsabili.

Questa configurazione ha avuto esiti disastrosi in valle di Susa. Per tutti gli anni '90 mentre il movimento No Tav si affermava lentamente, ma inesorabilmente, nessuno dei protagonisti ha ritenuto che fosse di sua competenza occuparsene. Hanno sì convocato più volte gli amministratori locali a Roma o a Torino sottoponendo al loro parere minute varianti tecniche. Ma non hanno mai affrontato un dialogo serio con il tessuto associativo della valle e non si sono mai preoccupati di sfidare il movimento sulle alternative che esso proponeva. Anzi tutte le alternative che sono state via via suggerite da varie fonti (e sono numerose) sono state lasciate cadere.

La valle di Susa ha avuto perciò la sensazione di trovarsi di fronte a un muro. Non ha trovato un interlocutore. Ha subito lo stillicidio di decisioni piombate sulla propria testa quasi sempre imprecise e di seconda mano. Ha avuto insomma la percezione di essere vittima di un decisionismo arrogante. Perché le componenti moderate della valle non hanno fatto sentire la loro voce? Semplicemente perché non sono riuscite a trovare interlocutori esterni in un conflitto che si stava radicalizzando. L'incomunicabilità tra le parti non deriva dall'egemonia dei gruppi radicali, come sostiene la prima interpretazione, ma è piuttosto l'opposto. La mancanza di qualsiasi apertura da parte dei proponenti ha spinto il conflitto verso il muro contro muro.

Questa seconda interpretazione differisce dalla prima anche per quanto riguarda la valutazione degli ultimi sviluppi. L'apertura di una discussione sulle possibili alternative del tracciato permette di fare, sia pure tardivamente, ciò che è mancato nei quindici anni passati: un confronto su ciò che è possibile realizzare per migliorare i collegamenti tra Italia e Francia. La pausa di riflessione potrebbe rivelarsi produttiva<sup>27</sup>, anche se il tempo trascorso e le tensioni accumulate non assicurano che la matassa possa essere effettivamente sbrogliata.

Il paragone con la Francia è istruttivo anche per questa seconda interpretazione. Quando, quindici anni fa, la Francia si trovò di fronte un'opposizione del tutto simile e altrettanto ostinata da parte dei *vignerons* della valle del Rodano contro la linea del Tgv Méditerranée, cercò almeno di trarne una lezione. E nel 1995 fu varata una legge che impo-

neva di sottoporre tutte le opere infrastrutturali di una certa importanza a un *débat public* preventivo in cui fosse garantito l'ascolto di tutti i soggetti interessati da parte di un'autorità indipendente e in cui la prima questione da discutere sarebbe stata: "L'opera va fatta? Esistono alternative?"<sup>28</sup>. Questa procedura non è stata applicata nel caso della Torino-Lione (perché l'opera stata avviata prima dell'entrata in vigore della legge), ma qui comunque è in corso una procedura di ascolto più tradizionale, l'"inchiesta pubblica", un istituto che in Italia è ancora sconosciuto. Anzi in Italia di fronte al medesimo problema, è stata compiuta, con la Legge Obiettivo, la scelta diametralmente opposta: quella di restringere le occasioni di dibattito, conferendo pieni poteri alle autorità centrali e sottraendo poteri ai governi locali. Il vero ritardo dell'Italia non risiede nell'influenza eccessiva dei gruppi particolaristici, ma nell'incapacità di prendere atto di questo fenomeno e di affrontarlo per tempo con il dialogo e l'ascolto.

### **Conclusioni: troppo o troppo poco?**

La vicenda della linea ad alta velocità in valle di Susa costituisce, come abbiamo visto, un buon banco di prova per tastare il polso all'efficacia del sistema politico-amministrativo italiano. Ma le due interpretazioni che abbiamo esaminato offrono diagnosi nettamente contrapposte. La prima mette in luce le enormi difficoltà che l'interesse generale trova sulla sua strada quando incontra gruppi organizzati portatori di interessi particolaristici e attribuisce questa difficoltà ai poteri di veto diffusi nel sistema politico (a causa della sua frammentazione). La seconda pone, viceversa, l'accento sulla chiusura dei promotori e sulla loro incapacità di ascoltare le voci dissonanti e quindi di definire l'interesse generale in termini credibili di fronte all'opinione pubblica. La prima imputa ai proponenti di non aver saputo tener ferme le loro decisioni. La seconda li rimprovera di averle tenute troppo ferme e di non aver saputo affrontare e gestire il confronto anche quando era evidente che gli oppositori erano forti e sollevavano argomenti dotati di qualche fondamento. C'è stato un deficit di decisionismo per la prima ipotesi; un eccesso decisionismo per la seconda.

Dalle due ipotesi di spiegazione discendono impostazioni antitetiche anche sul che fare. Nel primo caso si tratta di lavorare per limitare i poteri di veto (partitici e amministrativi) e di rafforzare il ruolo del governo al fine di rendere più fluido il perseguimento

---

<sup>27</sup> G. Berta, et al., *Sulla Torino-Lione una pausa di riflessione produttiva*, in "La voce.info", 19 dicembre 2005.

<sup>28</sup> C. Blatrix, *Devoir débattre: Les effets de l'institutionnalisation de la participation sur les formes d'action collective*, in "Politix", n. 57, 2002, pp. 79-102; L. Simard et al., *Le débat public en apprentissage. Aména-*

dell'interesse generale, così come viene definito dalla maggioranza uscita dalle elezioni. E' questa la strada maestra che è stata seguita, dopo la fine della prima repubblica, in direzione delle riforme istituzionali, della semplificazione del sistema partitico mediante le leggi elettorali, della riduzione dei poteri dei governi locali quando è in gioco l'interesse nazionale. Nell'ottica della seconda ipotesi, questi rimedi sono visti come poco probabili o poco risolutivi. Poco probabili, perché la lunga stagione delle riforme istituzionali ha mostrato quanto sia difficile incidere sull'assetto dei partiti. La frammentazione (politica e anche territoriale) degli interessi è un processo in pieno sviluppo e di improbabile contenimento. Ma, anche se attuati, tali rimedi sarebbero poco risolutivi come mostra la vicenda della Legge Obiettivo che, nell'escludere i comuni dal processo di concertazione sulle grandi opere, ha avuto, nel caso della valle di Susa, l'effetto di radicalizzare lo scontro e di rendere la soluzione ancora più lontana. Quello che serve è piuttosto un atteggiamento di ascolto che dovrebbe essere istituzionalizzato in apposite procedure di dibattito pubblico o di mediazione dei conflitti. In una società pluralistica e frammentata come la nostra è vano pensare che l'interesse generale possa essere semplicemente definito dalla maggioranza di governo (ammesso che ne sia capace); la sua elaborazione dovrebbe essere piuttosto il frutto di un processo dialogico capace di tenere conto dei legittimi interessi delle parti coinvolte.

Ho cercato di esporre le due interpretazioni con obiettività e di calarmi nel punto di vista dei sostenitori di ciascuna di esse. Devo però dire che la mia posizione non è affatto neutrale: anche sullo specifico caso Tav, ho avuto già occasione di pronunciarmi nettamente a favore della seconda<sup>29</sup>. Ho voluto presentarle entrambe perché nel dibattito pubblico italiano la prima è assolutamente dominante tra i commentatori politici, tra i rappresentanti delle istituzioni e forse anche tra i politologi, ma anche la seconda – almeno così mi pare – meriterebbe di essere presa in considerazione. Le due interpretazioni si sono finora completamente ignorate, proprio come hanno fatto i pro-Tav e no-Tav nel caso della valle di Susa. Sarebbe interessante se provassero a confrontarsi.

---

*gement et environnement. Regards croisés sur les expériences française et québécoise*, Paris, L'Harmattan, 2006.

<sup>29</sup> L. Bobbio, *Discutibile e indiscussa. L'Alta Velocità alla prova della democrazia*, in "Il Mulino", vol. 55, n. 423, 2006, pp.124-132.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.  
This page will not be added after purchasing Win2PDF.