

Filippo Celata

## **GOVERNANCE E PARTECIPAZIONE NELLA PIANIFICAZIONE DELLA TORINO-LIONE - RELAZIONI TRA ATTORI IN UN CONTESTO CONFLITTUALE**

### **Introduzione**

Nelle politiche di infrastrutturazione ferroviaria, così come in altre politiche pubbliche, esiste il problema di individuare la scala geografica di pianificazione e gli attori coinvolti nel processo decisionale. Mentre per il primo problema la soluzione viene indicata nella corretta applicazione del principio di *sussidiarietà*, la scelta e le modalità di coinvolgimento degli attori viene definito come un problema di *governance*.

La pianificazione trasportistica dimostra tuttavia come entrambi i concetti siano controversi e di difficile applicazione. Le grandi infrastrutture di trasporto, come le reti ferroviarie ad alta velocità, hanno una rilevanza sopra-regionale e per questo fanno riferimento ad una pianificazione nazionale e, sempre più, europea. Il problema è la *territorializzazione* della grande opera (Governa 2001), e cioè la sua collocazione sul territorio. Visti da vicino, progetti giustificabili a scala sovra-locale, rilevano effetti controversi.

Non sono rari, in Italia e in Europa, gli episodi di protesta e mobilitazione contro la costruzione di grandi opere. Il quadro, nel caso dei treni ad alta velocità, è aggravato dal fatto che questi attraversano territori vulnerabili dal punto di vista ambientale e complessi sotto il profilo socio-economico, effettuando fermate soltanto nei principali centri urbani. Questi conflitti localizzativi dimostrano che è sempre più necessario, ma sempre più difficile, individuare procedure di pianificazione trasportistica in cui la dimensione tecnicistica e quella politica possano convergere verso il duplice obiettivo della massimizzazione della legittimità e della minimizzazione dei costi delle decisioni prese (Bobbio 1999).

Nella pianificazione trasportistica sono stati per questo introdotti strumenti di pianificazione integrata e di valutazione sempre più complessi, che vanno dall'analisi costi-benefici fino alla valutazione ambientale strategica. L'obiettivo di questi strumenti è quello di considerare, accanto alla funzionalità e economicità del progetto, anche il suo impatto complessivo e di lungo periodo. Il problema tradizionalmente è stato posto in questo modo: *quali criteri* e quali strumenti tecnici devono essere utilizzati da chi prende le decisioni, per valutare correttamente e complessivamente il progetto? Il problema, tuttavia, è solo parzialmente tecnico, ed ha anche una dimensione politica, che riguarda il modo in cui la valutazione e le istanze dei diversi attori coinvolti si posizionano all'interno del processo decisionale.

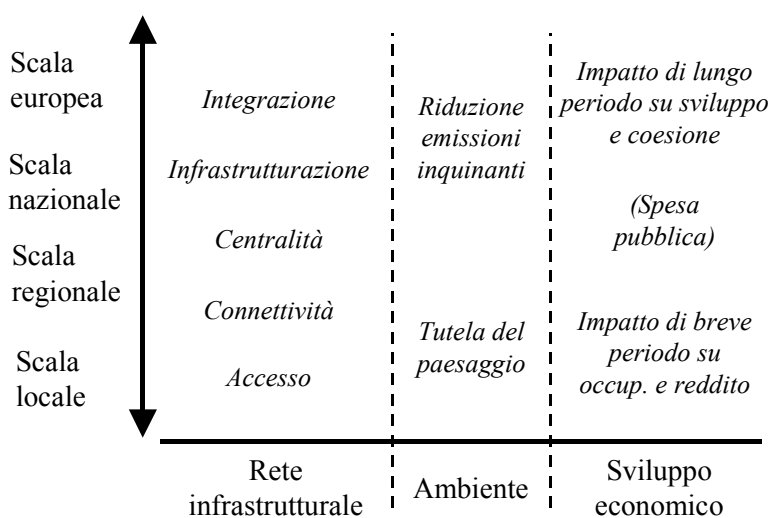
## 1. Progetti transcalari e conflitti localizzativi

La collocazione sul territorio di un'infrastruttura come l'alta velocità è sempre oggetto di accesi dibattiti, soprattutto a livello locale, ascrivibili all'elevato potenziale conflittuale che caratterizza le grandi infrastrutture di trasporto. Questa conflittualità è in effetti di natura strutturale, e discende dall'inevitabile scollamento tra la dimensione sovra-locale dei benefici connessi alla realizzazione di una infrastruttura sovra-regionale, e la dimensione locale dei relativi costi sociali e ambientali. Questa dimensione multi-livello delle grandi opere può essere definita transcalarità (Dematteis-Governa 2001). L'impatto negativo che questi hanno sul territorio dove si localizzano (che si tratti di una linea ferroviaria o di un deposito di scorie nucleari) può essere ridiscusso e limitato, nella misura in cui il progetto – dopo essere stato elaborato e deciso al livello adeguato – non si presenti “obbligato” alle scale inferiori (Palermo 1996), ma sia sufficientemente elastico e aperto e “il bilancio delle esternalità positive e negative e quello dei rischi e delle opportunità possa essere reso in qualche modo positivo” (Dematteis-Governa 2001, p.13). L'ambito di questa negoziazione – l'elasticità del progetto – dipende però anche dalla natura dell'opera. Le grandi opere infrastrutturali non consentono di operare in modo incrementale per prove e errori, ma impongono scelte territoriali con effetti strutturali e irreversibili (Zeppetella 1999). Il potenziale conflittuale di un progetto infrastrutturale non dipende quindi solo dalla presenza di valori o interessi contrattanti all'interno della comunità politica di riferimento – o da come i benefici e i costi dell'opera si distribuiscono tra gruppi sociali differenti. Il conflitto può discendere dalla dimensione transcalare dell'opera – e cioè *dalla misura in cui i benefici e i costi dell'opera si distribuiscono tra le diverse scale geografiche*.

Nella figura 1 sono rappresentate le diverse argomentazioni che gli attori coinvolti hanno espresso nel corso del processo di pianificazione della Torino-Lione, collocati sulla base della scala geografica a cui l'attore fa riferimento, e delle singole tematiche: infrastrutture, ambiente e sviluppo. E' evidente come si possano avere sia conflitti di tipo *intrascalare* (in orizzontale), sia *interscalari* (in verticale). Rispetto alla rete infrastrutturale, a scala locale interessa soprattutto l'*accesso*. In questo senso non esistono diversi gradi di accesso: la comunità si chiederà se i treni ad alta velocità effettuano o meno soste nel proprio territorio. Salendo di scala l'elemento chiave diventa la *connettività*, e cioè la connessione della linea con l'insieme delle linee e delle altre infrastrutture locali. Nel caso della Torino-Lione queste argomentazioni sono state portate avanti soprattutto da Provincia e Regione, interessate al modo con cui il progetto si inseriva nell'ambito di più ampi piani e programmi di infrastrutturazione e di sviluppo del territorio. Anche questo aspetto, come si vedrà nei prossimi paragrafi, si è rivelato problematico. La Regione e la Provincia hanno in ogni caso avuto un atteggiamento favorevole al progetto, nella misura in cui questo conferiva *centralità* all'area di Torino nel sistema infrastrutturale italiano e europeo. Gli enti nazionali hanno invece visto nelle TEN uno strumento per finanziare l'*infrastrutturazione* complessiva del territorio, mentre a livello europeo si sottolineava soprattutto la loro funzione di *integrazione* dello spazio continentale, e in particolare la

predisposizione di quei *collegamenti mancanti* (*missing link*), il cui sviluppo sarebbe stato impedito dalle barriere dei singoli confini nazionali. Ciascuna di queste argomentazioni avrebbe comportato progetti tra loro molto diversi. E' anche evidente che l'impostazione che ha prevalso è stata quella nazionale. Le stesse istituzioni europee hanno dovuto inserire tra i progetti TEN paesi e territori - si pensi alla Grecia - che sarebbero altrimenti stati esclusi se si fosse adottata la logica del *collegamento mancante* (Jensen-Richardson 2003).

Fig.1 - *Strutturazione degli interessi nella pianificazione dell'alta velocità*



L'oggetto del dibattito a livello europeo ha presto incorporato questa dimensione infrastrutturale in argomentazioni più ampie riferite allo sviluppo economico complessivo. I progetti TEN richiedono uno sforzo finanziario difficilmente affrontabile dal singolo paese, soprattutto nell'ambito dell'austerità finanziaria che le stesse istituzioni europee impongono ai paesi membri. Essi sono stati interpretati come un modo per incrementare la *spesa pubblica*, e indirettamente la crescita e lo sviluppo.

Anche a scala locale la costruzione dell'infrastruttura ha un impatto economico in questo caso diretto, e di breve periodo, sulla creazione di reddito e di occupazione. Ma ha anche un impatto di lungo periodo sul paesaggio. In molti casi è difficile anche alla scala locale ottenere un equilibrio tra questi interessi contrastanti: imprese di costruzione e operatori turistici – per fare un esempio banale – avranno inevitabilmente atteggiamenti contrapposti. La stessa tematica ambientale, se osservata alle diverse scale, mostra elementi paradossali: la riduzione delle emissioni inquinanti implica la riduzione del traffico su gomma e l'utilizzo sempre maggiore della rotaia. Ma dove devono essere collocate le rotaie? Se a deciderlo fossero le singole comunità locali, la risposta sarebbe sempre la stessa: *"not in my backyard"*.

## 2. La collocazione dell'infrastruttura sul territorio

Le strategie localizzative utilizzate tradizionalmente per la collocazione di un'infrastruttura sul territorio, possono essere riconducibili a due approcci principali: l'*approccio regolativo* (o tecnocratico) e l'*approccio di mercato* (Bobbio 1999). Nel primo caso la scelta del sito è compiuta direttamente dall'autorità pubblica. L'approccio di mercato invece affida la scelta del sito direttamente al soggetto promotore, realizzatore o gestore dell'impianto, che è in tutti i casi un ente autonomo, se non addirittura privato. L'autorità pubblica può al massimo fissare i *criteri* sulla base dei quali effettuare la scelta, vincolando il soggetto realizzatore al rispetto di vincoli e all'utilizzo di specifiche metodologie di valutazione. L'obiettivo è duplice: da una parte ridurre il costo economico della scelta, consentendo che chi realizza l'opera decida in base alle proprie convenienze economiche, e anche ridurre il costo politico del processo decisionale: l'ente pubblico deve agire semplicemente come arbitro tra le parti in causa.

Nessuno di questi due metodi consente di includere preventivamente gli attori locali e le diverse istanze coinvolte all'interno di un processo condiviso e condivisibile. Con il risultato che ex-post risulta in molti casi difficile ricomporre il conflitto e garantire allo stesso tempo un progetto o un piano coerente ed *economico*. Quando si apre la discussione pubblica sul progetto, questo è già indissolubilmente legato ad uno specifico sito. Si può discutere del "come" ma non più sul "dove" (Bobbio 1999). La valutazione avviene in ogni caso successivamente e il gioco delle compensazioni può non essere sufficiente se i valori e gli interessi in gioco – ambiente, qualità della vita, salute pubblica – sono di per sé non commerciabili.

Sulla base di queste considerazioni si sono proposti approcci alternativi, di tipo dialogico, aperto e consensuale, che agiscono attraverso il coinvolgimento preventivo di tutti gli attori portatori di interessi relativi alle tematiche oggetto di decisione. Nel *Libro Bianco sulla Governance* l'Unione Europea ha invitato gli Stati Membri e le stesse istituzioni europee ad un crescente coinvolgimento del *pubblico* e di attori portatori di determinati interessi nei processi decisionali: soggetti pubblici, attori misti, *stakeholders*, la società civile, i sindacati, le imprese, fino ai singoli cittadini.

La pianificazione dei trasporti e delle grandi infrastrutture sta effettivamente evolvendo verso modelli pluri-attore (Booth-Richardson, 2001). La governance come pratica, piuttosto che come utopia, può contribuire alla risoluzione dei conflitti localizzativi? E più in generale: è possibile governare senza governo?

## 3. Governance multi-livello e pianificazione trasportistica

Dagli anni '60 ad oggi diversi paesi hanno tentato di sviluppare un approccio integrato alla pianificazione trasportistica attraverso piani pluri-annuali e complessi processi di valutazione che considerano l'interrelazione tra scelte trasportistiche e differenti aree di policy (tabella 1). La *pianificazione trasportistica integrata* è un tentativo di superare un approccio limitato al raggiungimento di obiettivi di

*efficienza, efficacia ed economicità*, inserendo questi in un quadro più ampio, comprendente obiettivi di competitività territoriale, sviluppo economico, integrità ambientale, equità spaziale ed efficienza del territorio.

Questo modello consente anche una crescente *politicizzazione* del processo di pianificazione, l'allungamento dei processi decisionali, e l'aumento degli attori coinvolti e consultati. La pubblica amministrazione ha inoltre subito in questi anni, non tanto un processo di de-burocratizzazione, quanto una ristrutturazione e frammentazione organizzativa, con la proliferazione di agenzie, enti specializzati, uffici tecnici dotati in molti casi di autonomia. L'aumento generalizzato degli attori coinvolti risponde anche alla necessità di considerare le diverse scale geografiche rilevanti, nel quadro di un sempre più esteso decentramento amministrativo e politico. E' poi determinante includere nel processo decisionale i soggetti privati e imprenditoriali, partner indispensabili sul piano finanziario ed esecutivo. Differenti attori intermedi e la cosiddetta società civile, reclamano anch'essi un ruolo più attivo, una crescente *democratizzazione* dei sistemi decisionali, facendo leva sull'identità locale o su rivendicazioni di natura territoriale, ambientale, o sociale.

Si devono per questo distinguere le metodologie di valutazione, orientate all'efficienza socio-economica, dal *processo* di valutazione, che riguarda invece sia l'efficienza socio-economica che la legittimità politica (ICCR, 2002), includendo tutte le procedure di informazione, comunicazione e decisione che coinvolgono più o meno direttamente – più o meno formalmente – un gran numero di attori. Questo processo non può in nessun caso essere ridotto all'interno di un singolo piano o progetto, si sviluppa nel corso del tempo dentro e fuori le procedure formali di pianificazione e coinvolge differenti scale geografiche, oltre che differenti attori.

*Tab.1 – Importanza di alcune tematiche nella pianificazione trasportistica integrata*

	Gran Bretagna	Francia	Italia	Olanda	Paesi scandinavi	Germania
1. Protezione dell'ambiente	++	++	++	+++	+++	++
2. Promozione del trasporto su ferro	+	+++	+	++	+	+++
3. Intermodalità	++	+++	++	++	+	++
4. Miglioramen. Trasporto pubblico	++	++	+	++	+	+
5. Coesione spaziale	++	+++	++	++	+	++
6. Sviluppo regionale	+	++	++	++	++	+
7. Integrazione europea	+	++	+	+++	+	++
8. Sicurezza	++	++	++	+++	++	++
9. Democratizzazione del processo decisionale	+	++	++	+++	+++	++

Fonte: ICCR 1999

Implicando l'interazione di soggetti a livello europeo, nazionale, regionale e locale, le Reti Trans-Europee hanno rappresentato il contesto ideale per

l'introduzione di un modello decisionale aperto di *multi-level governance*. In alcuni casi – per esempio la tratta francese della Torino-Lione - e secondo alcuni autori, le TEN hanno marcato una transizione da una logica *tecnocratica* della pianificazione di infrastrutture – che mira all'efficacia del progetto attraverso una logica lineare che separa la fase di individuazione del problema con la progettazione e realizzazione dell'opera – ad una logica *partecipativa e circolare* dell'azione pubblica, nella quale una serie di attori stabiliscono insieme sia il problema che deve essere risolto, sia le sue possibili soluzioni (Ollivier-Trigalo 2000).

La tratta italiana della Torino-Lione ha mostrato invece tutti i limiti dei processi decisionali multi-livello, e in generale l'ottimismo sulla crescente democratizzazione dei processi di pianificazione deve essere temperato da una certa cautela. Nell'ambito di un'indagine sui processi decisionali e di pianificazione delle reti Trans-Europee (tabella 2), è emerso come la maggioranza dei 446 esperti europei intervistati concordi nel rilevare un trend verso l'*integrazione* di queste in un quadro programmatico più ampio, che comprende le politiche regionali e ambientali e la pianificazione territoriale (55%), e verso la progressiva *territorializzazione* delle politiche trasportistiche (61%). Questo tuttavia non necessariamente corrisponde ad una maggiore *democratizzazione* della pianificazione trasportistica. L'aumento del numero degli attori che partecipano al processo decisionale inoltre, nel quadro della scarsità di strumenti di risoluzione dei conflitti, rende la pianificazione trasportistica più complessa. L'integrazione delle determinanti ambientali e territoriali, in assenza di adeguati strumenti di valutazione, continua ad essere inadeguata (65%), e la valutazione dell'efficacia di queste politiche è ancora più carente (75%).

Tab.2 - La pianificazione trasportistica in Europa nell'opinione degli esperti

	In accordo	In disaccordo
Il conflitto principale nelle politiche trasportistiche è tra l'obiettivo di ridurre l'impatto negativo sull'ambiente e la società da una parte, e l'obiettivo di promuovere lo sviluppo economico e i flussi di trasporto dall'altra	75%	18%
Le regioni hanno un ruolo crescente nelle politiche trasportistiche in Europa	61%	26%
La pianificazione trasportistica è integrata nelle politiche spaziali e ambientali	55%	21%
Il processo di pianificazione trasportistica tende a democratizzarsi e ci sono maggiori opportunità per la partecipazione dei cittadini	47%	39%
Esistono sufficienti meccanismi di risoluzione dei conflitti tra livelli amministrativi diversi	42%	34%
Le TEN non hanno adeguati strumenti per la valutazione dei loro effetti economici, ambientali, intermodali e integrativi	65%	11%
Mancano indicatori per valutare il successo o il fallimento delle politiche trasportistiche	75%	12%
La disponibilità di finanziamenti è divenuto il criterio decisionale principale per la realizzazione di progetti di trasporto	84%	4%

Fonte: ICCR 1999

Quello che sembra emergere – pur nel quadro di un’indagine di questo tipo – è che a fronte della crescente complessificazione degli obiettivi e degli attori delle politiche trasportistiche, non esistono adeguati strumenti per permettere a questi attori e obiettivi di contribuire in maniera adeguata al processo di pianificazione. Le scelte principali continuano ad essere intraprese alle scale superiori: valutazione e partecipazione continuano ad agire sullo sfondo. In un quadro di scarsità di risorse finanziarie pubbliche, *la disponibilità di finanziamenti è oggi più che mai il criterio decisionale principale per la realizzazione di progetti di trasporto (84%)*.

#### **4. Il processo di pianificazione della Torino-Lione: valutazioni e contro-valutazioni**

L’analisi del processo decisionale del progetto Torino-Lione non può prescindere dall’analisi di tutto l’iter decisionale, alle diverse scale - europea, nazionale, regionale e locale - perché il modo con il quale il progetto *arriva* a questo ultimo livello locale, dipende soprattutto da ciò che è avvenuto alle scale superiori.

La decisione di realizzare la tratta ad alta velocità Torino-Lione è il frutto di una serie di vertici inter-governativi; il primo è il Summit di Nizza del 1990. Nel 1991 i ministri dei trasporti e gli enti ferroviari dei due paesi decidono di avviare uno studio di fattibilità sulla Torino-Lione, e nel vertice comunitario di Corfù del 1994 l’UE decide di inserire la Torino-Lione nella lista dei progetti prioritari di Reti ferroviarie Trans-Europee. La politica trasportistica dell’Unione Europea ha subito una decisa accelerazione con l’avvio di 14 progetti di Reti Trans-Europee (TEN) nel 1994. L’80% degli investimenti è stato impegnato in progetti ferroviari. L’implementazione dei progetti prioritari è stata tuttavia problematica. L’avvio e il completamento dei progetti ha richiesto molto più tempo del previsto a causa di laboriose procedure di pianificazione e della mancanza di coordinamento. L’importante impegno finanziario dei progetti ha portato all’individuazione di formule di partnership pubblico-privato (PPP), le quali, se determinanti in alcuni casi, hanno contribuito lo stallo ed i ritardi in cui molti altri progetti sono caduti.

Nel caso della Torino-Lione, il processo di pianificazione è gestito dal coordinamento di una pluralità di strutture afferenti alle diverse sezioni del tracciato. La supervisione sugli studi preliminari, e l’approvazione definitiva del progetto è affidata alla CIG (Commissione Inter-Governativa), composta dai rappresentanti dei governi italiano e francese. Le competenze della CIG riguardano l’approvazione del tracciato definitivo, la proposta ai due Governi riguardante le caratteristiche delle opere definitive, le modalità della loro realizzazione e del loro finanziamento nonché le condizioni di esercizio. La Commissione Intergovernativa è incaricata inoltre di *informare le collettività locali* interessate sull’avanzamento degli studi e dei lavori, e presiede al buon coordinamento delle procedure nazionali di *concertazione e di consultazione* la cui organizzazione viene seguita direttamente dalla Regione.

La struttura del processo decisionale e di valutazione prevede l'ampio coinvolgimento di soggetti tecnici, incaricati della redazione del progetto e della sua realizzazione, come il Gruppo Europeo d'Interesse Economico franco-italiano (GEIE) Alpentunnel, composto in misura paritaria da FS e ferrovie francesi incaricato di realizzare gli studi di fattibilità, tecnici ed economici, relativi al tunnel internazionale del progetto Torino-Lione, e di assicurare la coerenza generale del progetto nelle sue diverse tratte.

Provincia di Torino e Regione Piemonte hanno assunto sin dall'inizio un notevole ruolo di promozione del progetto, per la posizione baricentrica che la città di Torino assumerebbe rispetto ai traffici nazionali e internazionali. La Regione fa anche parte di un *comitato promotore transpadana*<sup>1</sup> costituito per sostenere la realizzazione della tratta italiana delle linee ad Alta velocità, che ha tra i suoi obiettivi anche quello di informare e coinvolgere le popolazioni locali, "in modo da allontanare la percezione di un'opera decisa senza il loro coinvolgimento".

Di fronte ad una tale massa di soggetti favorevoli e con la benedizione dell'Unione Europea – nel contesto di un dibattito pubblico che a livello nazionale enfatizza il deficit infrastrutturale italiano, l'esigenza di promuovere il traffico ferroviario e diminuire il trasporto su gomma, la retorica dell'alta velocità come metafora del "treno del progresso" (Dansero-Nervo 2001) – nel 1993 c'è chi afferma (UnionCamere del Piemonte) che "non occorre porsi a favore della scelta, in quanto essa è già stata fatta al livello più alto della Commissione Europea e dei Governi nazionali, e pertanto non è più in discussione".

Nei fatti, nel corso di questi anni, si è andato polarizzando un conflitto tra i diversi soggetti coinvolti, gli uni a favore e gli altri contro il progetto. Le *ragioni a favore* della Torino-Lione fanno riferimento alla crescente domanda di trasporto ferroviario, alla possibilità di integrare le reti ferroviarie ad alta velocità italiana e francese e riequilibrare il traffico passeggeri tra i due Paesi a favore della rotaia. Nelle valutazioni effettuate dalla CIG i benefici complessivi attualizzati della linea ferroviaria sono negativi (-2.378 milioni di Euro), ma diventano positivi se si considerano vantaggi dovuti alla diminuzione del trasporto su strada a favore della rotaia e relativi alla riduzione dell'inquinamento acustico, dell'inquinamento atmosferico delle emissioni di gas serra. L'opera viene anche giustificata per il suo impatto complessivo in termini di accessibilità e sviluppo regionale. I fautori del progetto prevedono di migliorare in modo significativo l'accessibilità all'area torinese. La realizzazione del progetto avrebbe anche effetti diretti in termini di occupazione nei cantieri, e effetti indiretti di sviluppo socio-economico per tutta la regione Piemonte, grazie anche all'aumento degli scambi.

Le *ragioni contro* fanno riferimento principalmente all'impatto della costruzione ex-novo di una linea ad alta velocità sul territorio. In questo senso il progetto Torino-Lione viene interpretato nei due versanti in maniera sostanzialmente opposta: sul versante francese la linea ferroviaria viene vista come un'alternativa sostenibile al traffico di merci attraverso il tunnel del Monte Bianco, e viene quindi invocata dagli ambientalisti al fine di alleggerire l'impatto ambientale di

---

<sup>1</sup> Il Comitato nasce per volontà di Umberto Agnelli e comprende la Regione, le Federazioni di industriali del Piemonte, Veneto, Friuli e Lombardia, l'Unione Industriali di Torino, le camere di Commercio di Piemonte, Lombardia e Veneto, i comuni di Torino, Genova, Milano, Brescia e Trieste, l'Associazione TecnoCity, e altri.



questo traffico sulla regione Savoia, sul versante italiano l'alta velocità viene combattuta per difendere la bassa Val di Susa. La tratta italiana attraversa infatti una vallata molto stretta, con una viabilità già difficoltosa, con equilibri economici ed ecologici delicati. L'alta velocità prevede d'altronde stazioni di arrivo solo nei grandi centri urbani, e così anche se complessivamente i benefici della linea sono superiori ai suoi costi, è innegabile che per i territori direttamente interessati solo i costi vengono percepiti in maniera diretta. Le linee ad alta velocità presentano particolari difficoltà di realizzazione. Intorno si sviluppano un insieme di infrastrutture, sistemi di protezione e modificazioni a catena che segnano in modo ancora più profondo l'habitat naturale e i contesti locali attraversati dal progetto. Il tracciato attraversa la Val di Susa, e nella parte bassa introdurrebbe un'ulteriore linea che si aggiunge al fiume Dora Riparia, alla ferrovia storica, all'autostrada e a due strade statali. Date le caratteristiche orografiche e la strettezza della Val di Susa molti fabbricati ed insediamenti sarebbero all'interno del corridoio di 150 metri per lato che nel caso dei treni ad alta velocità viene di solito considerato non utilizzabile, se non in minima parte, per uso abitativo o agricolo. La realizzazione dell'infrastruttura rischierebbe secondo alcuni di far diventare la Valle un rumoroso corridoio di transito.

Tab.4 - *Soggetti favorevoli e contrari alla Torino-Lione*

	<i>Soggetti favorevoli</i>	<i>Soggetti contrari</i>
<i>Soggetti politici</i>	CIG (Commissione Inter-Governativa) Regione Piemonte Comitato Transpadana: - 2 Province (Torino e Trieste) - 6 Comuni (Genova, Torino, Milano, Brescia, Verona, Trieste) - 6 federazioni imprenditoriali - 5 Camere di Commercio - 3 banche	Strutture locali di Partiti (PRC e Verdi) Comitato Istituzionale sull'alta velocità ferroviaria comprendente: - Comunità Montana Bassa ValSusa e singoli Comuni componenti Comuni della gronda Nord-Ovest di Torino attraversati dal TAV-TAC
<i>Soggetti economici</i>	Unione Industriale di Torino FIAT, ENI, Pirelli Enti Ferroviari italiani e francesi e imprese connesse	Coldiretti ed alcune Organizzazioni Sindacali locali
<i>Soggetti tecnici</i>	Società ALPENTUNNEL	Esperti indipendenti
<i>Società civile</i>	Associazioni come Torino Internazionale, Rotary Club, Lyons Club	Comitati di lotta "NO-TAV" Associazioni: Habitat, Pro Natura, Legambiente, Social Forum e Reti ed Associazioni aderenti
<i>Organi di informazione</i>	Organi di informazione nazionali (La Stampa, Il Sole24ore, La Repubblica) e regionali (TG3 Piemonte)	Giornali locali come Luna Nuova, La Valsusa, Dialogo in Valle

Tra i soggetti contrari si distingue una corrente *radicale* che rifiuta il dialogo e motiva su presupposti di tipo ideologico la sua opposizione alla linea, e una

corrente *ambientalista* e *localista* che utilizza un approccio maggiormente pragmatico, secondo la quale *questa* linea ad alta velocità e *questo* progetto non è il mezzo migliore per ottenere obiettivi di velocizzazione e ri-orientamento del traffico a favore della rotaia. All'interno di questo secondo approccio si possono inoltre distinguere una linea morbida e una linea intransigente, che non è disposta a discutere di alternative progettuali o di compensazioni, ma che si batte per l'abbandono del progetto.

Le critiche prendono la forma di argomentazioni razionali, attraverso la contestazione dei metodi e dei risultati ottenuti attraverso gli studi di valutazione preliminare, e in particolare sottostime dei costi diretti del progetto dovuti alla mancanza di studi approfonditi, scarsa considerazione dei costi indiretti del progetto (ambientali e altro), scarsa considerazione della possibilità di migliorare le linee attuali; e sovra-stime sull'utilizzo finale della tratta in progetto, dovute ad un eccessivo ottimismo sulla diminuzione del trasporto merci e passeggeri su gomma a favore del trasporto su ferro.

Un'altra fonte di proteste riguarda inoltre, non tanto cosa sia stato deciso, ma il fatto che "tutto è già stato deciso". Numerosi dei soggetti contrari alla linea si sentono esclusi dal processo decisionale e richiedono non solo l'applicazione tecnica di modelli di valutazione adeguati e una corretta analisi sul rapporto costi-benefici dell'opera, ma anche e soprattutto la loro partecipazione al processo decisionale.

## **5. La territorializzazione dell'opera**

La definizione del progetto della Torino-Lione è di fatto gestita da una pluralità di soggetti che negli anni hanno proposto diverse ipotesi di tracciato, a partire da una soluzione di base, cui si è affiancata una prima alternativa e, successivamente, una seconda ipotesi alternativa (figure 2 e 3). L'ipotesi progettuale principale (*soluzione di base* nella figura 2) implica la costruzione ex-novo di una tratta di 250 chilometri, in parte attraverso tunnel. Esistono però diverse ipotesi di tracciato: a fine giugno 1995 vengono diffusi quasi contemporaneamente un progetto di Alpentunnel, e quello della Provincia di Torino, rispettivamente la quinta e la sesta ipotesi di tracciato. Nel 2002 viene presentato dalla Regione un'ultima versione del tracciato "soluzione di base", riportato nella figura.

I diversi soggetti – organismi tecnici, Regione e Provincia – propongono progetti alternativi che influiscono in maniera peculiare sull'atteggiamento di ciascun attore nei confronti dell'opera. Il Comune di Susa per esempio inizialmente non vuole unirsi agli altri sindaci perché si attende che l'Alta Velocità faccia una fermata a Susa. Allo stesso modo i Comuni dell'Alta Valle – riconoscendo che l'ipotesi di tracciato privilegiata avrebbe sull'area un impatto praticamente nullo, assume una posizione di neutralità (Dansero-Nervi 2001). I comuni non direttamente attraversati dalla linea riconoscono anzi al progetto una valenza positiva, dal momento che ridurrebbe il traffico sulla linea storica. Ne consegue che ogni nuova ipotesi di tracciato rischia di alterare il fronte di opposizione che comprende però tutti i Comuni della Bassa Val di Susa,

consentendo alla Comunità Montana di agire come interlocutore unico. Anche l'atteggiamento della Provincia (soggetto favorevole alla linea) muta nel momento in cui la proposta di far passare la linea per l'interporto di Orbassano - ultimato in anni recenti – viene rigettato per il suo costo elevato.

*Fig.2 – Ipotesi di tracciato per la linea ad alta velocità Torino-Lione*

**(FIGURA 2)**

Fonte: nostre elaborazioni su dati Alpentunnel

*Fig.3 – Altre ipotesi di tracciato per la Torino-Lione*

**(FIGURA 3)**

Fonte: elaborazioni su dati Alpentunnel

In alcuni casi le varianti e le nuove ipotesi progettuali sono introdotte in risposta a esigenze espresse dalle località interessate. La realizzazione di valutazioni e analisi, soprattutto la valutazione di impatto ambientale, concorrono a determinare modificazioni di alcuni dei punti più controversi del progetto<sup>2</sup>.

La maggior parte delle opzioni progettuali tuttavia, non viene discussa preventivamente con le popolazioni locali, e gli stessi tracciati vengono presentati con ritardo, pubblicati con ancora maggiore ritardo oppure non pubblicati affatto. Le principali fonti di informazioni sui contenuti del progetto saranno per molto tempo studi e opuscoli diffusi in Francia. Negli incontri con le autorità locali viene loro impedito di conoscere le ipotesi progettuali e di vedere la relativa cartografia. Il Presidente della Regione viene per questo perfino denunciato per abuso di atti di ufficio. In questo periodo il coinvolgimento delle comunità locali avviene attraverso attività di informazione e pubblicità. Vengono diffusi depliant dove si illustrano dettagliatamente i benefici del progetto, senza tuttavia illustrarne i contenuti.

## **6. Attori, concertazione e decisione**

Nel caso della Torino-Lione le strutture di concertazione sono essenzialmente affidate alla Regione. Queste sono un *comitato di pilotaggio*, costituito nel novembre 1992 per valutare gli studi effettuati, con rappresentanti degli Stati, delle Reti e delle Amministrazioni locali interessate all'attraversamento, e una conferenza permanente con i sindaci delle località interessate ed i presidenti delle Comunità montane, istituito a luglio 1994 dal Consiglio regionale. La Comunità Montana si oppone al progetto ma ricerca il dialogo e l'incontro con i referenti politici.

---

<sup>2</sup> Questi riguardano l'eliminazione del raccordo di Caprie con la linea storica, l'eliminazione della cosiddetta Gronda nord e il passaggio in sotterranea nella zona nord di Torino. A settembre del 2003 viene ritirato il progetto per la tratta da Settimo a Bussoleno, in parte perché il Ministero dell'Ambiente aveva preannunciato una probabile bocciatura della Commissione VIA (il cui parere è esplicitamente richiesto dalla Legge Obiettivo, anche se non vincolante), in parte per le numerose obiezioni al progetto da parte degli enti locali. La Comunità montana ha minacciato un ricorso al Tar del Lazio che avrebbe comportato la sospensiva del procedimento e ritardato l'iter progettuale.

L'opposizione radicale invece rifiuta qualsiasi compromesso sostenendo che le decisioni siano già state prese. Un Coordinamento delle associazioni ambientaliste prende posizione già nel 1990 contro la nuova infrastruttura, mentre a marzo 1991 la Comunità Montana Bassa Val di Susa chiede alla Regione Piemonte di conoscere il tracciato della linea. Si costituiscono associazioni (come Habitat) che prevedono anche la partecipazione di esperti incaricati di eseguire valutazioni indipendenti, dal momento che la richiesta di una *contro-valutazione* del progetto viene rifiutata dalla Regione. Tra il 1994 e il 1995 c'è un'accelerazione delle decisioni favorevoli all'Alta Velocità e la Regione annuncia la nascita di un *tavolo di coordinamento* a cui partecipano Regione, Provincia, il comune di Torino, le Comunità montane ed i comuni dell'alta e bassa valle e della cintura: la Regione non avrà più come interlocutore soltanto il Comitato Promotore. Il tavolo si riunirà una volta al mese ed è previsto un tavolo ristretto per il confronto tra i tecnici. Le riunioni dei tavoli di concertazione non hanno tuttavia molti effetti. Gli enti locali lamentano la mancanza di informazione, chiedono dati tecnici sui flussi di traffico, tecnici super-partes, e decidono di dotarsi comunque di un organo tecnico autonomo. La Regione tuttavia non è disposta a discutere di altre alternative progettuali, oltre alla progettazione già elaborata. Gli Enti Locali denunciano in particolare il modo con cui viene gestito il Comitato di coordinamento e il Comitato tecnico, rifiutando di discutere i dati economici e tecnici del progetto, e le ipotesi di tracciato.

Il 2 marzo 1995 c'è la prima grande manifestazione contro l'alta velocità; all'ultima (31 maggio 2003) partecipano 20.000 persone. Nel 2004 la contestazione sfocia addirittura nella presentazione di un partito No Tav alle elezioni. Alcune frange estreme ricorrono anche ad atti di vandalismo, e a cominciare dall'estate 1995 si susseguono 12 sabotaggi nell'arco di 15 mesi alle trivelle, ai ripetitori televisivi, alle strutture della ferrovia o dell'autostrada.

Il fallimento delle procedure di concertazione spinge il Ministero dei Trasporti a criticare il modo in cui queste sono state gestite a livello locale, e a promettere un tavolo di confronto diretto con gli enti locali. Il primo incontro con Ministero, Ferrovie e Regione è a dicembre 2000, ma la riunione è sospesa anche perchè la Commissione Intergovernativa rifiuta di consegnare ufficialmente gli studi di valutazione, che saranno poi diffusi nel 2001. Le ferrovie ad aprile 2002 presentano ai sindaci il progetto di tracciato, ma non viene data copia della cartografia e della documentazione presentata. La Commissione Intergovernativa dispone intanto che tutti gli atti e documenti che possano emergere dalle discussioni con Regione e Provincia di Torino siano coperti da segreto.

L'analisi dei sistemi di governance ha messo in evidenza come il coinvolgimento di attori locali nei processi di pianificazione può andare dalla mera considerazione degli interessi di questi soggetti, alla loro inclusione formale in un processo deliberativo. Tra questi due estremi è possibile distinguere diversi livelli di partecipazione. Bisogna soprattutto distinguere le attività di *informazione* – la comunicazione pubblica, la pubblicizzazione dei piani e dei progetti, la trasparenza dell'ente decisionale rispetto alle richieste di informazione della collettività – dalla concertazione. Questa implica la predisposizione di luoghi di dialogo sistematico

tra autorità decisionali e attori locali, può portare a variazioni dei piani e dei progetti, e sottintende delle forme di co-decisione.

Numerosi studi analizzano e classificano le diverse forme di partecipazione *policy-related*. E' questo un tema classico nel dibattito sulle politiche di pianificazione, almeno a partire dagli anni '70. Piuttosto che tentare di sintetizzare tutti i contributi che si sono prodotti su questo tema, è possibile riferirsi allo schema precursore introdotto dalla Arnstein nel 1971. La Arnstein distingue tra forme di partecipazione di tipo rituale e strumentale, e l'effettiva attribuzione ai cittadini di un potere in grado di influenzare il processo decisionale – piuttosto che esserne solo un complemento. Introduce per questo diversi livelli di partecipazione: la *manipolazione* e la *terapia* indicano forme di partecipazione strumentale diretta ad educare i partecipanti; l'*informazione*, la *consultazione* e la *pacificazione* consentono ai cittadini di ascoltare, di avere una voce nel processo decisionale, e di dare consigli, ma l'autorità mantiene il potere decisionale e può decidere autonomamente se ascoltare o meno tali consigli. Il livello successivo viene definito *partnership*, questo consente ai cittadini di negoziare e essere oggetto di mediazione con il potere decisionale. Negli ultimi due livelli della *delega di potere* e del *controllo popolare* i cittadini acquistano effettivo potere decisionale, o co-decisionale, e perfino l'autorità di gestire i processi di pianificazione (Arnstein 1971).

A prescindere dagli episodi maggiormente controversi, il modo con cui sono state gestite le relazioni con gli attori locali nel caso della Torino-Lione dimostra i limiti di procedure di informazione poco trasparenti e di tipo propagandistico. L'obiettivo, almeno inizialmente, è quello di convincere la popolazione dell'utilità del progetto, esaltando i benefici dell'opera senza neanche illustrarne i contenuti. Indicativo è che nelle fasi iniziali a gestire il processo di informazione siano soggetti tecnici, come Alpentunnel, che di fronte alle accuse di mancanza di volontà di perseguire il coinvolgimento dei rappresentanti locali, sostiene che il proprio mandato non prevede l'attivazione di tavoli di concertazione.

## 7. Alle radici del conflitto

L'utilizzo di strumenti di informazione e partecipazione appare oggi un requisito indispensabile per garantire coerenza, efficacia e legittimità alle politiche trasportistiche, a patto innanzitutto che questi strumenti agiscano in maniera preventiva. Quando poi per la stessa natura del progetto, si evidenzia la presenza di interessi inconciliabili, le procedure di pianificazione concertata mostrano tutti i loro limiti, soprattutto alla scala locale.

Il conflitto nel caso della Torino-Lione non discende dal fatto che gli enti incaricati della concertazione abbiano *qualcosa da nascondere*, come gli attori locali hanno più volte denunciato, ma piuttosto che essi hanno *molto poco su cui negoziare*. Lo stesso ruolo degli enti che hanno agito da mediatori e hanno proposto diverse ipotesi alternative è stato frustrato da un processo decisionale dominato da soggetti che avevano già stabilito l'irrinunciabilità dell'opera, e a cui interessava soprattutto la sua *fattibilità finanziaria*. La lunghezza dell'iter progettuale, dal 1991 a oggi, non ha quasi nulla a che fare con il processo di concertazione locale, e

discende semmai dai rapporti tra diversi livelli di governo sovra-locali, e dalla complessità tecnica e burocratica delle procedure di realizzazione (Dansero-Nervi 2001). Questi aspetti, tradizionalmente problematici in un contesto politico-amministrativo come quello italiano, sono ulteriormente aggravati dall'incertezza sulla *sostenibilità finanziaria* del progetto.

La disponibilità di finanziamenti e il coordinamento tra soggetti finanziatori, soggetti attuatori e soggetti decisori è il criterio principale che guida la strutturazione degli interessi nel processo decisionale. Questo determina fin dalle prime fasi la formazione di una coalizione favorevole al progetto, che comprende società di costruzione, istituzioni finanziarie, società tecniche incaricate degli studi di progettazione, pubbliche amministrazioni e partners specifici interessati alla realizzazione dell'opera. Viene creato un *comitato promotore*, e una società specificamente incaricata di gestire il progetto, che finisce per gestire – direttamente o attraverso enti che ne fanno parte - anche le procedure di informazione e concertazione. Da una parte si cerca di convincere la popolazione dell'utilità dell'opera, e dall'altra si rifiuta di discutere preventivamente le ipotesi progettuali, si rifiuta di autorizzare una valutazione indipendente, e si rifiuta perfino di diffondere la documentazione relativa agli studi realizzati e alle ipotesi di tracciato.

I soggetti decisori non sono disposti a discutere i dati economici e tecnici, o eventuali alternative progettuali, e nel momento in cui le istanze delle comunità locali non vengono integrate in maniera preventiva, questi soggetti finiscono per adottare una linea intransigente. Piuttosto che chiedere varianti al progetto, si dichiara che la linea ad alta velocità e tutte le opere connesse non sono compatibili con il territorio. La concertazione effettiva rischia di intervenire in una fase avanzata del processo, quando il progetto è per gran parte definito e non è possibile per esempio, soprattutto per motivi finanziari, modificare il tracciato.

E' anche vero che gli attori locali non sono sempre adeguatamente responsabilizzati rispetto ai risultati complessivi delle loro scelte. Essi possono adottare atteggiamenti intransigenti anche perché possono scaricare i costi di una determinata decisione al di fuori del proprio territorio. Si possono evidenziare conflitti non solo di tipo inter-scalare (tra le diverse scale) ma anche di tipo intra-scalare: gli stessi soggetti chiamati a rappresentare la comunità locale, possono trovarsi in una situazione di conflitto tra i diversi interessi rappresentati.

Si capisce in questo modo che il problema è molto complesso, e non può essere risolto attraverso l'enunciazione di principi, come quelli contenuti nel *Libro Bianco sulla governance* dell'UE, e alla definizione di un quadro ideale e irrealistico nel quale il crescente coinvolgimento del *pubblico* nella definizione delle politiche, consente di effettuare scelte ottimali e legittime. In questo e in altri casi le strutture di governance possono solo dare un'espressione istituzionale ad un conflitto latente di natura strutturale.

## Conclusioni

L'analisi delle strutture di concertazione e di pianificazione collaborativa fa riferimento a due principali filoni teorici: l'analisi di tipo istituzionalista dei sistemi di governance (Held 1991, Rhodes 1996), e la teoria della democrazia deliberativa (Habermas 1997, Healey 2003, Forester 1999, Douglass-Friedmann 1998, Dryzek 2000). Queste analisi sottolineano la dimensione politica delle attività di pianificazione, criticando i modelli tecnocratici alla pianificazione e sostenendo l'inapplicabilità di qualsiasi *approccio guidato da criteri*. Essi propongono tuttavia di sostituire a questo un approccio interattivo basato sul dialogo, sul consenso, sulla cooperazione e sulla *forza dell'argomento migliore*.

In una società complessa è sempre più difficile fare appello a valori ed obiettivi condivisi. In un sistema politico multi-livello possono verificarsi conflitti in orizzontale, di tipo intra-scalare, o in verticale, di tipo inter-scalare. Non si vuole negare che l'*argomento migliore* – l'uso pubblico della ragione – non abbia di per sé una "forza", ma che esso possa essere definito "migliore". Alle diverse scale e a ciascuna scala separatamente, esiste un certo numero di buoni argomenti; quelli che possono risultare migliori per alcuni gruppi sociali, non lo saranno per altri.

La funzione delle strutture di concertazione è inoltre evanescente, rimane spesso sul piano formale, rituale o peggio strumentale. In un contesto conflittuale le strutture di concertazione possono contribuire non tanto alla risoluzione, quanto alla istituzionalizzazione del conflitto. Nella misura in cui non possono riuscire a ricomporre la disputa, finiscono inevitabilmente per essere marginalizzate dai meccanismi che concretamente guidano l'intervento. *E in definitiva non è questo l'obiettivo delle strutture di concertazione e di governance*. Queste strutture agiscono per lo più all'esterno del processo decisionale vero e proprio, e hanno piuttosto funzioni di impulso, di proposizione e di mobilitazione sociale rispetto ad un obiettivo condiviso.

Il dialogo collettivo può essere un'occasione di confronto e responsabilizzazione e promuovere atteggiamenti maggiormente cooperativi. Ma qual è la sua utilità nel caso in cui le istanze dei soggetti coinvolti sono conflittuali? Tecnica e politica, potere e sapere, sono sempre convissute all'interno dei processi di pianificazione e di valutazione dell'intervento sul territorio, sebbene non sempre in maniera ugualmente esplicita. I due elementi possono essere considerati conflittuali, quando il sapere è un mezzo per rendere espliciti, smascherare e comporre le istanze e gli interessi dei diversi attori coinvolti. Oppure possono essere considerati sussidiari, quando l'argomentazione è uno strumento per nascondere, persuadere e dominare.

Il grado di *inclusività* può essere un buon metro per valutare queste arene di policy. La misura del coinvolgimento dei diversi attori nel processo decisionale non corrisponde tuttavia al loro grado di influenza sul processo decisionale. L'influenza dei diversi interessi o gruppi nel processo politico sarà funzione di quella che gli studiosi di movimenti sociali chiamano *struttura delle opportunità di partecipazione*: la specifica configurazione di risorse, assetti istituzionali e precedenti storici di mobilitazione sociale, che può vincolare o facilitare la partecipazione

(Kitschelt 1986). L'accesso e il grado di influenza di ciascun gruppo è regolato, a prescindere da qualsiasi norma e regola che stabilisca apertura e trasparenza, da due criteri fondamentali: le risorse organizzative e le risorse conoscitive dei singoli attori. Questi possono entrare nel network per perseguire e rappresentare i propri interessi personali e di gruppo, ma anche sulla base dell'esperienza e della conoscenza delle tematiche sottostanti: conoscenza e interesse sono i due criteri principali di accesso a queste strutture dialogiche e in ogni caso la difesa dei propri interessi è sempre più o meno mascherata dietro una discussione razionale delle alternative strategiche.

Il *discorso* non può essere in nessun caso considerato neutrale rispetto al sistema delle relazioni di potere, perché è esattamente lo strumento attraverso il quale queste relazioni si riproducono. Il risultato del processo dialogico, la decisione, non deriverà dalla naturale convergenza dei diversi interessi verso l'argomento migliore. Ma piuttosto dalla capacità politica dei diversi attori organizzati di utilizzare questi argomenti, che loro stessi hanno introdotto nel dibattito, per realizzare i propri interessi espliciti e impliciti.

### **Riferimenti bibliografici**

- Arnstein S.R. (1971), A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the Environmental Institute of Planning*, n.35, pp.216-224
- Bobbio L. (1999), Un processo equo per una localizzazione equa, in Bobbio L. e Zeppetella A. (1999), *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano
- Booth C., Tim Richardson T. (2001), Placing the Public in Integrated Transport Planning, *Transport Policy*, n.8, pp.141-149
- 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., *Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano
- Della Porta D., Diani M. (2004), Movimenti senza protesta? L'ambientalismo in Italia, Il Mulino, Bologna
- Dematteis G., Governa F. (2001), Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia e in Europa, Franco Angeli, Milano
- Douglass M., Friedmann G. (1998), *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*, J.Wiley, London
- Dryzek J. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford, Oxford University Press
- Forester J. (1999), *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, MIT Press, Cambridge
- Fung A., Wright E. (2003), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, Verso, London



- Governa F. (2001), Ripensare il rapporto infrastrutture/territorio. Il valore aggiunto territoriale delle infrastrutture di trasporto, in Dematteis G., Governa F., *Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia e in Europa*, Franco Angeli, Milano
- Habermas J. (1997), *Teoria dell'agire comunicativo* (Vol. 1 e 2), Il Mulino, Bologna
- Healey P. (2003), *Città e istituzioni – Piani collaborativi in società frammentate*, Dedalo, Bari
- Held D. (1991), Democracy, the Nation-State and the Global System, *Economy and Society*, n.20(2), pp.138-172
- ICCR (1999), Tenassess - Policy Assessment of Trans-European Networks & Common Transport Policy (Draft Paper), <http://www.iccr-international.org>
- ICCR (2002), TRANS-TALK - Thematic Network on Policy and Project Evaluation Methodologies (Draft Paper), <http://www.iccr-international.org>
- Jensen O.B., Richardson T. (2003), Being on the Map: the New Iconographies of Power over European Space, *International Planning Studies*, Vol.8, n1, pp.9-34
- Kitschelt H. (1986), Political Opportunities Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies, *British Journal of Political Science*, n.16, pp.57-85
- Ollivier-Trigalo M. (2000), Trans-European Networks Decision-making Process: Interactions Between Outputs and Outcomes as a Contemporary Public Action Issue, *Secondo work-shop TRANS-TALK*, Bruxelles
- Olson M. (1982), *La logica dell'azione collettiva – I beni pubblici e la teoria dei gruppi*, Feltrinelli, Milano
- Palermo P.C. (1996), La domanda di infrastrutture come tema di analisi della politiche pubbliche, in Clementi A., *Infrastrutture e Piani urbanistici*, Fratelli Palombi Editore, Roma
- Rhodes R.A.W. (1996), The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, n.44, pp.652-667
- Zeppetella A. (1999), Le valutazioni ambientali tra routine amministrativa e dialogo negoziale, in Bobbio L., Zeppetella A., *Perché proprio qui? Grandi opere e opposizioni locali*, Franco Angeli, Milano