

Grandi opere e l'esempio BBT: Sfide per le Pubbliche Amministrazioni

Lothar Gamper¹

1. Gli effetti socioeconomici di megaprogetti: un problema sottovalutato

Dagli anni '90 dell'ultimo secolo dapprima negli Stati Uniti² e con qualche anno di ritardo anche in Europa è nato l'interesse degli economisti per gli effetti delle grandi opere pubbliche (maggiormente infrastrutturali) sulla sorte di economie nazionali e regionali. Contestualmente è cresciuto il numero di pubblicazioni internazionali nettamente critici verso la progettazione di queste opere, in genere fondate su analisi costi-benefici (ACB) ex ante oppure ex post. L'Italia e l'Austria, i due paesi interessati dal progetto della Galleria di Base del Brennero (BBT), purtroppo non fanno eccezione.³

¹ L'autore di questo contributo nel 2008-09 è stato rappresentante dell'Avvocatura per l'Ambiente nordtirolese, ente pubblico dotato del potere di far valere l'interesse pubblico alla salvaguardia della natura e al rispetto delle norme ambientali come parte ex lege nelle procedure di approvazione di progetti con impatti ambientali, e aveva l'incarico di esprimere pareri legali indipendenti e imparziali sull'approvabilità della Galleria di Base del Brennero e di offrire consulenza legale a ONG e iniziative di cittadini; le opinioni espresse nel contributo costituiscono posizioni strettamente personali.

² con le ricerche di Pickrell, Fouracre, Allport, Thomson e Wachs

³ Si potrebbero elencare numerose pubblicazioni europee critiche verso la realizzazione delle reti TEN-T; per la Galleria di Base del Brennero sono da evidenziare, tra le altre, i contributi della pubblicazione presente e le seguenti: Kummer S., Nagl P., Schlaak J.-P., *Zur Effizienz von Schieneninfrastrukturbauprojekten am Beispiel des Brenner-Basistunnels: Die Zukunft der Schiene mit Milliardeninvestitionen verbaut?*, ÖZV 2006, e Beria P., Grimaldi R. (2011), *An early evaluation of Italian high-speed-projects*, Milano 2011

Visto che la presente pubblicazione non è rivolta principalmente a un pubblico scientifico, è forse utile richiamare brevemente i risultati rilevanti emersi dalle ricerche ora menzionate, per valutare in un secondo momento le conseguenze (dovute e considerate) che dovrebbero trarre le Pubbliche Amministrazioni (PP. AA.).

L'interesse degli economisti per le grandi opere è nato essenzialmente per tre motivi:

- 1) è fenomeno di esperienza comune che i costi programmati di opere pubbliche vengono largamente superati nel corso della loro realizzazione
- 2) considerando che le grandi opere consumano una parte notevole delle risorse pubbliche, si pone la domanda se i costi possono essere giustificati in relazioni ai benefici previsti, e se questi benefici sono valutati in modo corretto
- 3) il problema dell'allocazione spesso inefficiente delle risorse pubbliche si aggrava con la tendenza verso progetti sempre più sovradimensionati e costosi.

Una delle pubblicazioni più comprensive in materia di progettazione di opere infrastrutturali⁴ è stata elaborata nel 2007 da Bent Flyvbjerg.⁵ Essa sintetizza quasi due decenni di ricerche sui problemi descritti. Per quanto riguarda le infrastrutture maggiormente studiate, progetti stradali e ferroviari, le ricerche hanno evidenziato che:

⁴ Il lettore tenga presente che il problema non è limitato alle infrastrutture, ma riguarda ugualmente centrali elettriche, dighe, progetti per il fornimento e trattamento di acque, musei, stadi, sistemi IT, sistemi di arme, progetti spaziali ecc. (vedi, per es. Flyvbjerg, Bruzelius e Rothengatter 2003; Flyvbjerg, Holm e Buhl 2002; Altshuler e Luberoff 2003, ecc.)

⁵ Flyvbjerg B., *Megaproject Policy and Planning: Problems, Causes, Cures*, 2007

1. il 90% dei progetti supera notevolmente i costi previsti al momento della decisione;
2. specialmente i progetti ferroviari soffrono nell'85% dei casi di una sovrastima della futura domanda per il servizio realizzato (il problema è molto più contenuto nel caso dei progetti stradali, comunque anch'essi spesso non sono basati su previsioni attendibili)
3. questi dati sono costanti per tutto il periodo coperto dalle ricerche (70 anni) e per tutti i cinque continenti;
4. inoltre tutti questi fenomeni non sono diminuiti negli ultimi 70 anni.

Conseguenze principali:

- dilazioni temporali dei progetti e mancanza di benefici per la collettività
- danni ambientali e paesaggistici insostenibili
- destabilizzazione politica
- allocazione di risorse pubbliche (fondi) Pareto-inefficiente e quindi spreco di denaro dei contribuenti
- come conseguenza dell'allocazione inefficiente di risorse pubbliche, la mancanza di fondi per altre funzioni dello stato spesso prioritarie (educazione, sanità, ricerca scientifica ecc.) e conseguente perdita di entrate a lungo termine
- aggravio del problema nella misura nella quale le dimensioni e i costi dei progetti crescono; i ricercatori sottolineano che alcuni progetti ormai comportano conseguenze tali da compromettere intere economie nazionali e regionali e le loro finanze pubbliche.⁶

⁶ Come due esempi saranno ricordati le Olimpiadi di Atene 2004 che comportarono un impatto negativo sul credit rating del paese (verificatosi anche di recente per altri motivi) e l'aeroporto Chek Lap Kok di Hongkong

Tradizionalmente i responsabili cercano di spiegare i fenomeni del superamento dei costi e della sovrastima della domanda con argomenti di tipo tecnico, come per es. dati non accurati a disposizione, inappropriati modelli di previsione, semplici errori, mancanza di esperienza con progetti di vaste dimensioni, problemi geotecnici, costi per espropriazioni sottostimati, nuove norme ambientali e nuovi standard di sicurezza, problemi imprevedibili ecc. Gli scienziati oggi però non possono più confermare la validità di questi argomenti. È ovvio che grandi opere comportino certi rischi, proprio perché essi sono in parte imprevedibili. È invece prevedibile che si riscontreranno una serie di problemi, per cui investimenti di questo tipo necessiterebbero di un "risk management" adeguato e di cautela nelle previsioni circa l'utilità dell'opera. Se la progettazione non è migliorata negli ultimi decenni le cause stanno altrove. Gli studiosi che hanno studiato le grandi opere sono riusciti a rivelare la predominanza di due altri tipi di cause: motivi psicologici e politico-economici. Essi sono in parte spiegabili con gli interessi propri degli attori. Per quanto riguarda i progettisti, hanno una forte volontà di vedere realizzata la loro opera, tra l'altro perché riescono spesso ad assicurarsi in questo modo lavoro e introiti per decenni. Per quanto riguarda la politica, i motivi sono invece di tipo diverso, legati a una "cultura del fare": in genere si assume che il pubblico premia chi realizza opere invece di chi ha il coraggio di bloccarle, anche quando è prevedibile una perdita per la collettività come conseguenza di benefici mancanti.⁷

⁷ Un ruolo importante potrebbe essere rivestito inoltre dalle convinzioni predominanti in ambito politico secondo le quali investimenti nel settore edilizio generino sempre effetti macroeconomici favorevoli e, almeno su livello regionale, effetti occupazionali notevoli. Entrambi i pregiudizi sono facilmente confutabili, vengono però ripetuti regolarmente – vedi per es. l'intervista al ministro delle infrastrutture austriaco Bures pubblicata recentemente nell'edizione

Gli attori coinvolti nella progettazione di grandi opere non si limitano perciò soltanto a un "appraisal optimism", cioè a una valutazione tendenzialmente troppo ottimistica dei benefici dei loro progetti. Gli scienziati sono riusciti a dimostrare sia negli Stati Uniti come anche in Europa che la "cultura del fare" – che vuole vedere realizzata l'opera – induce gli attori a un comportamento definito "strategic misrepresentation", cioè a una voluta sopravvalutazione dei benefici e una conseguente sottostima dei costi, pur in presenza di dati che suggeriscono il peggio. Gli interessi diretti degli attori, in parte confliggenti con gli interessi della collettività, portano quindi i primi e specialmente i progettisti – spesso esposti a pressione politica – a tralasciare sistematicamente i rischi. Va ripetuto a questo punto che non si tratta di ipotesi, ma di risultati scientifici oggi ormai indiscussi.

I risultati delle ricerche scientifiche appaiono talmente inequivoci e consolidati da non poter essere trascurati - meritano invece l'attenzione di governatori, amministratori e della collettività.

2. Le procedure amministrative italiane, austriache ed europee: il quadro normativo delle ACB

Le procedure di approvazione di grandi opere richiedono un bilanciamento degli interessi pubblici in parte confliggenti e la scelta dell'interesse predominante da seguire. L'introduzione della valutazione dell'impatto ambientale, in parte regolata da norme internazionali ed europee (Convenzione di Aarhus, re-

della Tiroler Tageszeitung online del 30/04/2012, *Bures: Kein Tunnel der Welt rechnet sich wirtschaftlich*, <http://www.tt.com/resources/includes/print.csp?storyid=10639902&cmsstoryid=4715049&layout=default>; sarebbe facile aggiungere numerosi altri esempi a sostegno della tesi.

golamenti CEE/UE), ha modificato le procedure dando più enfasi all'interesse pubblico di protezione ambientale e più diritti di partecipazione ai cittadini rispetto al passato, resta però un ampio margine di discrezionalità della Pubblica Amministrazione nella definizione dell'interesse pubblico prevalente in una procedura di approvazione.

Merita attenzione dunque la definizione dei limiti di discrezionalità per le PP. AA. nel bilanciamento degli interessi pubblici, considerati letteralmente come “imponderabili” e “immensurabili” in numerosi atti amministrativi fino ai nostri giorni – atti di conseguenza difficilmente impugnabili davanti ai tribunali amministrativi, salvo che la motivazione della decisione fosse manifestamente illogica. Tenendo conto del progresso scientifico negli ultimi decenni, proprio questa “imponderabilità” e “immensurabilità” è venuta però molto meno attraverso modelli raffinati di Analisi Costo-Benefici (ACB) Sociale⁸ per grandi opere, e nonostante i limiti impliciti di ogni rappresentazione teorica della realtà almeno per ora l'ACB costituisce lo strumento più avanzato per rendere le decisioni amministrative scelte informate, trasparenti e condivisibili – oppure anche impugnabili.

In Italia ACB sono richieste dalla legge già da qualche decennio – da ultimo si segnala l'art. 14 del DPR 2007/2010, regolamento attuativo del D.lgs. 163/2006 (Codice dei Contratti Pubblici); in Austria l'art. 42 della legge sulle ferrovie federali prevede un'ACB per il programma-quadro degli investimenti, determinando criteri per la valutazione non vincolanti in un apposito documento (RVS 02.01.22, versione attuale del 01.10.2010). Entrambi i paesi non richiedono un esito positivo dell'ACB nel senso della creazione di un valore sociale come

⁸ In seguito “ACB Sociale” oppure “ACB” viene inteso come ogni analisi rivolta alla misurazione e comparazione di tutti i costi e i benefici (rilevanti) direttamente e indirettamente collegabili a un progetto.

condizione per l'approvabilità di megaprogetti, da rispettare è però il principio generale a una buona amministrazione, un diritto garantito costituzionalmente, oggi riconosciuto anche dalla Carta dei diritti umani dell'Unione Europea e comprendente tra altro i criteri dell'economicità, efficienza e razionalità per la legittimità dell'operato delle PP. AA.

Visto che la Galleria di Base del Brennero fa parte della rete TEN-T dell'Unione Europea e viene cofinanziata da essa, la Commissione Europea deve conformarsi all'art. 171 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE, ex art. 155 TCE); esso sancisce che *"l'azione dell'Unione tiene conto della potenziale validità economica dei progetti"* della rete TEN-T. La norma poco chiara è stata integrata dalla Decisione No 884/2004/EC definendo nell'art. 7 *"Progetti di interesse comune"* solo quelli che *"hanno una potenziale validità economica, in base alle analisi dei costi e dei benefici socioeconomici"*. La proposta (della Commissione) COM/2011/0650 di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti sostituirebbe in caso di accoglimento la Decisione 884/2004/EC e richiederebbe per il cofinanziamento di un progetto di interesse comune che sia stato *"sottoposto ad un'analisi costi-benefici sotto il profilo socioeconomico risultata in un valore netto attuale positivo"*.

3. La pianificazione della Galleria di Base del Brennero: Teoria e prassi amministrativa

In seguito sarà esaminato con riguardo al BBT se le modifiche legislative e le ricerche scientifiche dell'ultimo decennio hanno trovato qualche eco nella pianificazione di megaprogetti in Italia e in Austria. Nell'impossibilità di descrivere qui nei dettagli le procedure amministrative italiane e austriache riguardanti la

galleria saranno sottolineati in seguito alcuni aspetti ad avviso dell'autore rilevanti per le decisioni sull'approvabilità del progetto. La ragione sta nelle incertezze in relazione a essi che rendono ogni bilanciamento degli interessi pubblici e ogni decisione sull'investimento di miliardi di Euro discutibili.

3.1. Analisi costi-benefici segrete

Nonostante varie affermazioni su ACB riguardanti il BBT non è mai stata pubblicata un'analisi da parte della BBT SE, società incaricata della progettazione e realizzazione dell'opera, oppure da ministeri e uffici interessati. Ripetute richieste specifiche da partiti di opposizione, organizzazioni non governamentali (ONG) e iniziative di cittadini non hanno mai trovato risposta soddisfacente – il ministero delle infrastrutture austriaco (BMVIT) per es. si è limitato a scrivere di recente con riguardo a tre megaprogetti controversi, tra i quali il BBT: *“Gli investimenti nel programma-quadro dell'ÖBB-Infrastruktur S.p.A. sono basati su preparazioni, studi e progettazioni multiannuali. Già in una prima fase sono integrati ragionamenti su costi e domanda. Nel momento della decisione di principio di rendere concreto un progetto mediante una progettazione dettagliata, sussistono prognosi sul traffico e ACB. Queste richiedono un dispendio notevole e si riferiscono al momento dell'elaborazione. Di conseguenza le analisi sono comparabili soltanto in parte. Nel contesto della valutazione dei progetti per il programma-quadro 2011-2016 tutti i progetti sono stati valutati ed è stata presentata un'ACB. Le seguenti analisi complessive per i progetti elencati nell'interrogazione sono state condotte già durante la fase di sviluppo dei progetti: Nell'anno 2005 la Brenner Basistunnel EWIV / GEIE Galleria di base del Brennero [oggi BBT SE, n. dell'a.] ha condotto*

un'ACB esaustiva. [...]»⁹ La risposta è purtroppo sintomatica per il comportamento dell'esecutivo (austriaco e italiano, su tutti i livelli), dei vertici della BBT SE e dei promotori del progetto rispetto alle domande e richieste specifiche del pubblico interessato. Le ragioni per l'assoluta assenza di informazioni dettagliate, di risposte esaustive e di indicazioni di rapporti costi-benefici restano oscure – non sembra illecito ipotizzare un risultato nettamente negativo oppure ACB meno complete o meno condivisibili di quanto affermato.¹⁰ L'ultima analisi del programma-quadro di infrastrutture austriaco risale al 2010 ed è stata condotta di seguito all'inizio della crisi finanziaria ed economica mondiale nel 2008. Diversamente dalle infrastrutture stradali,¹¹ dove il rapporto costi-benefici è stato almeno un

⁹ BMVIT, *Anfragebeantwortung 2616/AB-BR/2011*, 14.06.2011, p. 2, http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/AB-BR/AB-BR_02616/fname_222790.pdf, traduzione propria

¹⁰ Nella maggior parte dei casi noti all'autore, il BMVIT e le ÖBB hanno incaricato l'Istituto per gli Studi Superiori (IHS) di Vienna di ACB; mentre l'alta dipendenza da fondi e incarichi provenienti da ministeri ed enti pubblici non lo distingue da altre istituzioni di ricerca specializzate, il suo presidente a lungo termine (tra il 1991 e l'aprile 2012) Bernhard Felderer è, dal 2006, anche Presidente della Commissione per il Debito Pubblico del Governo Austriaco e come tale deve esprimersi regolarmente sull'indebitamento delle ÖBB nei prossimi decenni. Per evitare critiche di possibili conflitti d'interesse sarebbe forse doveroso per l'IHS di astenersi da alcuni incarichi oppure anche di sottoporre i risultati degli studi a una rigorosa peer review. Felderer è l'unico scienziato di rilievo austriaco che si è espresso ripetutamente e incondizionatamente favorevole sul programma di infrastrutture austriache – l'elenco di economisti ed esperti nettamente critici invece è lungo.

¹¹ ASFINAG, *Evaluierung der ASFINAG Bauprojekte, 2010*, p. 5, http://www.bmvit.gv.at/presse/archiv/2010/1112infrastruktur/evaluierung/evaluierung_strasse.pdf

criterio rilevante, nell'analisi multicriteri di quelle ferroviarie questioni di sostenibilità socioeconomica non spuntano neanche tra i criteri decisionali.¹²

Analogamente a quanto avviene in Austria, anche in Italia ACB in genere non vengono pubblicate oppure a volte omesse¹³ – non è nota nessuna valutazione a parte quella della BBT EWIV / GEIE del 2005 sopra menzionata e purtroppo mai pubblicata. Visto che il costo stimato è salito nel frattempo da 4,5 mrd. di Euro ad 7,46 mrd. su base prezzi del 2010,¹⁴ ogni risultato di allora già nella fase di approvazione del progetto avrebbe necessitato di un adeguamento.

La segretezza austriaca e italiana non è soltanto incomprensibile, la prassi è anche in contrasto con le norme internazionali. La Convenzione di Aarhus, vincolante per l'Unione Europea e per tutti gli Stati Membri, definisce nell'art. 2 c. 3 “[...] *analisi dei costi/benefici e altre analisi economiche utilizzate nei processi decisionali relativi all'ambiente*” come “*informazioni ambientali*” e quindi accessibili al pubblico su richiesta.¹⁵

L'impressione di negligenza pressoché assoluta verso gli effetti socioeconomici di grandi infrastrutture da parte delle PP. AA. si ripete su livello europeo. Valutazioni dell'intero programma TEN-T dell'UE devono necessariamente basarsi su alcune as-

¹² BMVIT, ÖBB Infrastruktur, *Evaluierung ÖBB-Bauprojekte*, 2010, p. 3, http://www.bmvit.gv.at/presse/archiv/2010/1112infrastruktur/evaluierung/evaluierung_schiene.pdf

¹³ Esempio attuale è la TAV Venezia-Trieste in fase di progettazione, dove il WWF Veneto Orientale obietta tra altro la mancanza di un'ACB (<http://blog.libero.it/venetorientale/10972144.html>).

¹⁴ Bergmeister, K., *Brenner Basistunnel: Realisierungsstand*, Tunnel 02/2011, Bauer Verlag, p. 21

¹⁵ L'art. 4 cap. 4 della Convenzione regola tassativamente i casi legittimi di rifiuto di richieste, da applicare in maniera restrittiva e difficilmente ipotizzabili per ACB di grandi opere infrastrutturali.

sunzioni generiche ed essere integrate da ACB dettagliate per i singoli progetti, com'è stato ripetutamente sottolineato dagli autori dell'analisi più recente dei traffici "TENConnect" nel dicembre 2009¹⁶. I responsabili della DG TREN nella Commissione Europea sembrano però ignorare l'esigenza di tener conto della "*potenziale validità economica dei progetti*" in maniera talmente inaccettabile che la Corte dei Conti Europea ha ammonito la prassi di cofinanziare progetti TEN-T nella sua relazione speciale 8/2010, chiedendo nella raccomandazione 2 alla Commissione di "*migliorare la qualità delle analisi costi-benefici sulle quali si basano le procedure di selezione nel quadro della TEN-T.*" Quest'ultima ha reagito ammettendo "*che esistono ancora margini di miglioramento nell'uso delle analisi costi-benefici. In futuro l'Agenzia esecutiva TEN-T svilupperà un approccio più sistematico all'analisi costi-benefici. A tal fine lavorerà con i progetti selezionati nella priorità 3 dell'invito annuale 2010 per migliorare la preparazione dei progetti, anche tramite lo sviluppo di approcci coerenti all'analisi costi-benefici.*"¹⁷ Non è noto se le promesse sono

¹⁶ TENConnect, *Traffic flow: Scenario, Traffic Forecast and Analysis of Traffic on the TEN-T, Taking into Consideration the External Dimension of the Union, Final Report*, December 2009, p. 25,

http://ec.europa.eu/transport/wcm/infrastucture/studies/2009_12_ten_connect_final_report.pdf. Per quanto riguarda la TAV Monaco-Verona, è da notare che il rapporto la considera una tratta per passeggeri (es. pp. 55, 60) e conseguentemente non un "collo di bottiglia", ma un "*missing link*"; la città di Monaco è invece – correttamente – identificata come un "collo di bottiglia" per il trasporto ferroviario (p. 100). Le ACB dei progetti assumono del resto solo un costo di 20 mln Euro/km per aree montane (p. 171), senza indicare nel rapporto finale il "*consumer surplus*" calcolato per i singoli progetti.

¹⁷ Corte dei Conti europea, *Migliorare le prestazioni di trasporto lungo gli assi ferroviari transeuropei: gli investimenti dell'UE nel settore delle infrastrutture*

state mantenute e se ACB per i singoli progetti saranno richieste in futuro con maggior rigore. Per il periodo finanziario 2014-2020 la Commissione Europea è attualmente orientata, sempre secondo informazioni pubblicate nei mass-media austriaci negli ultimi mesi, a sovvenzionare il BBT con una somma analoga al periodo precedente e quindi con più o meno un miliardo di Euro e – al massimo – il 40% delle somme investite. L'esito delle trattative tra gli Stati Membri in corso è imprevedibile, comunque si deve constatare che la Commissione sembra rinunciare anche dopo il monito della Corte dei Conti Europea ad ACB attendibili riguardanti il BBT – probabilmente nel tentativo di salvare l'unico megaprogetto transfrontaliero attualmente in fase iniziale di realizzazione e quindi il suo sogno di una rete di corridoi TAV europei, in parte già cancellati definitivamente a causa della crisi economica e finanziaria, come per es. la TAV Lisbona-Madrid. Per dare un'idea dell'enorme rischio di investimenti pubblici inefficienti si tenga presente che la Commissione prevede nel suo programma per un "core network" europeo fino al 2030 un fabbisogno di 500 mrd. di Euro, 30 dei quali dagli Stati Membri per cofinanziamenti UE.¹⁸ Almeno per quanto riguarda alcuni progetti, la Commissione dovrebbe essere stata allarmata da un'analisi ACB indipendente (cofinanziata dalla DG TREN) già nel 2010. Gli autori scrivono sul BBT: *"Comparando il beneficio netto dopo nove anni di operazione con il costo dell'investimento di 4,5 mrd. [di Euro], [il tunnel] genera anche nello scenario di pricing ottimale del costo sociale marginale, un beneficio netto di meno del 5% dell'investimento totale. In termini economici,*

ferroviarie sono stati efficaci?, Relazione speciale n. 8 2010, p. 45 e 71, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/7904744.PDF>

¹⁸ Südtirol online, *BBT für EU-Kommission ein "Hauptprojekt"*, 19.10.2011, <http://www.stol.it/Artikel/Chronik-im-Ueberblick/Lokal/BBT-fuer-EU-Kommission-ein-Hauptprojekt>

*si tratta di un progetto molto debole [...]. Il problema maggiore è il fatto che ci siano capacità ferroviarie a sufficienza in direzione Nord-Sud se vengono considerate tutte le linee della Svizzera vicina (Gotthard, Lötschberg)."*¹⁹

Contemporaneamente all'esame della Corte dei Conti Europea e all'insaputa di esso iniziative di cittadini austriaci e italiani hanno rivolto in aprile del 2010 una petizione²⁰ al Parlamento Europeo, chiedendo tra altro il rispetto dell'art 171 TFEU e un rapporto costi-benefici positivo come condizione per il cofinanziamento del BBT. La Commissione si è limitata nella sua risposta al Parlamento a descrivere la collaborazione internazionale e a dare rilievo al finanziamento del progetto, non menzionando nessuna ACB oppure un rapporto costi-benefici concreto. La petizione è stata dichiarata ammissibile ed è stata oggetto di un primo dibattito nel Comitato Petizioni del Parlamento il 29/09/2010, dove ha trovato l'appoggio della frazione dei Verdi che ha rivolto alcune domande alla Commissione. Se l'attesa di un secondo dibattito è dovuta all'inerzia della Commissione nel rispondere oppure del Presidente del Comitato, un esponente del centro-destra italiano, resta ignoto.

La prassi amministrativa di ignorare effetti socioeconomici di grandi opere con la conseguenza di rischiare notevoli sprechi di risorse pubbliche non risulta soltanto insoddisfacente per i contribuenti, ma ad avviso dell'autore anche incompatibile con il diritto a una buona amministrazione costituzionalmente garantito. Mentre le cause ipotizzabili per l'ignoranza sono le più varie, da un punto di vista procedurale lo è certamente la definizione del diritto come un mero interesse legittimo, il quale

¹⁹ Proost et al., *Do the selected Trans European transport investments pass the Cost Benefit test?*, 2010, p. 16, traduzione propria; di 29 progetti TEN-T selezionati nel discussion paper soltanto 5 hanno superato la soglia di un ROI del 5%.

²⁰ Initiative Lebenswertes Wipptal, *Petizione 1512/2009*, 22.4.2010

non può far valere nessuno in giudizio come diritto soggettivo. Infatti, la legittimazione ad agire in giudizio per le ONG e le iniziative dei cittadini contro provvedimenti di procedure di valutazione dell'impatto ambientale (VIA) nella maggior parte dei sistemi legali europei è resa possibile attraverso una finzione legale che li fa portatori di diritti soggettivi a una natura intatta. Visto che ogni progetto con impatti ambientali richiede però un bilanciamento degli interessi coinvolti, si può senz'altro affermare che eventuali impatti ambientali siano giustificabili solo in caso di un interesse superiore di utilità socioeconomica provato con certezza sufficiente (e mai in caso di perdite socioeconomiche e di profitti/interessi esclusivamente privati). Nell'assenza di un'ACB pubblicata e correttamente valutata il bilanciamento degli interessi deve, ad avviso dell'autore, restare necessariamente incompleto. Varie ONG che hanno impugnato i provvedimenti austriaci affermano l'illegittimità dei provvedimenti di approvazione del BBT per lesione del diritto a una buona amministrazione e per mancanza di un interesse pubblico sufficiente che giustifichi il progetto. Vista la tradizionale timidezza della Corte Amministrativa austriaca nel sancire il margine di discrezionalità delle PP. AA. e le scelte "imponderabili" e "immensurabili", si può dubitare sull'esito. Ciò è in parte dovuto alla competenza limitata per legge e in parte al sovraccaricamento della Corte, comunque per ragione di questioni procedurali in relazione all'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti Umani (che non possono essere descritti qui in dettaglio) non è esclusa da principio un'eventuale sorpresa – un primo ricorso è pendente ormai a Strasburgo. Per quanto riguarda l'Italia, la giurisdizione amministrativa è più disposta a sottoporre scelte delle PP. AA. a un esame di logica e coerenza, le ONG e il pubblico interessato si trovano però confrontati con problemi strutturali di tipo diverso, tra altri costi spesso proibitivi. Come ratio ultima le iniziative di cittadini critiche attualmente stanno considerando di

rivolgersi al Mediatore Europeo per contestare il cofinanziamento europeo in mancanza di ACB condivisibili.

3.2. TAV o TAC oppure...?

Nel bilanciamento degli interessi pubblici condotto dalle PP. AA. italiane e austriache non si può non notare alcune incertezze che rendono qualsiasi decisione (e qualsiasi ACB) molto ambigua. Il fattore più incisivo riguarda l'uso della nuova TAV Monaco-Verona. Mentre nell'area interessata dal progetto si parla prevalentemente di un *modal shift* dei trasporti merce dalla strada alla rotaia e buona parte della (ormai ridotta e decrescente) percentuale della popolazione regionale in favore della TAV spera di essere liberata dal rumore di treni merce lungo la linea ferroviaria esistente, la nuova TAV viene destinata almeno nel programma TEN-T prevalentemente – se non esclusivamente – al trasporto di passeggeri (cfr. nota 15). Non è la prima volta che speranze di meno rumore da treni merce vengono frustrate – a causa di pressioni politiche spesso regionali tutte le linee TAV italiane finora sono state attrezzate per un uso misto di treni passeggeri e treni merce, vengono utilizzate però esclusivamente per il trasporto di persone. E mentre i vertici austriaci della BBT SE e soprattutto il loro presidente Konrad Bergmeister promettono un uso misto del BBT, è stato proprio il Presidente delle Ferrovie dello Stato Prof. Innocenzo Cipolletta a dichiarare in una conferenza di informazione del Consiglio della Prov. Autonoma di Trento sulla “Linea ad alta capacità / velocità Brennero – Verona” il 27 novembre 2009, allora Presidente del Consiglio di sorveglianza della BBT SE: “[...] *La quadruplicazione dei binari [...] consente di decongestionare le strutture, separando i flussi di traffico tra quelli che devono servire distanze brevi e quelli che, invece, devono servire distanze lunghe. [...] È vero, ridurre di un'ora il viaggio da Roma a Milano non vale i miliardi di euro che sono stati impegnati, ma se pensiamo che coloro che abitano a Milano, a*

Bologna, a Firenze, a Roma, a Napoli potranno avere un sistema di trasporti più efficiente, perché non avranno più questi treni che hanno sempre la precedenza, che corrono, siano essi merci e passeggeri, allora ci rendiamo conto che il servizio sarà di tipo metropolitano. [...] Questa è la prima differenza, ma ce n'è una seconda, che è altrettanto importante, anche se è difficile da recepire: l'alta velocità si chiama così perché raggiunge città distanti almeno 150-200 km l'una dall'altra e trasforma il traffico ferroviario dalla modalità tram, dove si andava città per città e ci si fermava dappertutto perché era il traffico normale, in un traffico di alta velocità per le città che hanno densità di popolazione e di servizi rilevanti. [...] Dobbiamo però cominciare a renderci conto anche dei vantaggi che questo porterà, perché consentirà la separazione dei traffici, che è l'elemento base per mettere in sicurezza il sistema di trasporti e per consentire un utilizzo delle infrastrutture esistenti che sia adatto ai bisogni della popolazione. [...]”²¹ La dichiarazione ha suscitato forti reazioni da parte di sindaci presenti alla conferenza, e in un secondo statement verso la fine della conferenza Cipolletta rispose: “[...] Noi siamo perfettamente d'accordo sull'ammodernamento di ciò che esiste, se si può fare, per quello che si può fare. Io ritengo - ho cercato di spiegarvelo con un minimo di passione - che la logica migliore sia quella del quadruplicamento. Non ce l'ha imposto l'Europa, ha ragione, ma c'è una logica, che è quella della separazione dei traffici. Possiamo anche immaginare di caricare sulla stessa ferrovia tutti i traffici possibili e immaginabili, tanto da portare il bambino a scuola, la tonnellata di acciaio e il manager

²¹ Consiglio della Prov. Autonoma di Trento, Conferenza di informazione “Linea ad alta capacità / velocità Brennero – Verona”, Sala Convegni Fondazione Bruno Kessler, Trento 27 nov. 2009, verbale, (<http://www.politicaresponsabile.it/uploaded/00%20pubblicazione%20resoconto%20tav1.doc>), p. 12 ss.

che deve arrivare rapidamente in un'altra città. Si può fare, ma io credo che sia abbastanza comprensibile che la capacità di portata sulla stessa linea è ridotta, anche se tecnicamente si possono far viaggiare 250 treni. Ci sarà sempre una certa difficoltà nel soddisfare tutte le esigenze: il manager arriverà tardi, il bambino non andrà a scuola, la merce andrà da un'altra parte. Lo capisco ed infatti abbiamo attuato la separazione sulla strada, nessuno oggi dice più niente.

La separazione è un elemento rilevante dentro questo argomento. La separazione, il raddoppio implicano un intervento sul corridoio, ma qui il territorio è delicato, ce ne rendiamo perfettamente conto, dobbiamo andare a guardare metro per metro, per trovare la soluzione migliore. Cerchiamo di farlo, con questi termini, da parte nostra c'è la disponibilità ad andare in questa direzione. [...]”²²

Non è oggetto di questo articolo un'eventuale ACB di una linea passeggeri Monaco-Verona, però la domanda di trasporti manageriali ad alta velocità indubbiamente non potrà mai giustificare l'investimento pubblico di 350 km in gallerie. Per quanto riguarda il BBT, era sempre chiaro durante i procedimenti amministrativi che il contratto sull'esercizio del tunnel tra Ferrovie italiane e austriache – che dovrebbe regolare l'interoperabilità e potrebbe dare maggiore certezza alla destinazione d'uso – non era (e tuttora non è) stato concordato e sottoscritto; la BBT SE ha presentato alcune calcolazioni della capacità di treni giornalieri della galleria, prevedendo tra altro traffico misto passeggeri e merci sulla linea esistente e sulla TAV nuova, non esiste però nessuna programmazione realistica in base alla domanda pronosticata.

I dubbi sulla destinazione della TAV concernono anche la Germania – in quel paese nuove linee per velocità superiori ai

²² ibidem, p. 55 s.

160 km orari vengono costruite esclusivamente per il trasporto di passeggeri.

3.3. Le tratte di accesso

Proprio sulla “tratta di accesso” al BBT tedesca Monaco-Kufstein verte l'assoluta incertezza. Differentemente da quanto avviene in Italia e in Austria, il ministero tedesco pubblica regolarmente gli esiti delle valutazioni condotte in dettaglio. Infatti gli 80 km tedeschi sono gli unici dove è stato calcolato e pubblicato nel 2010 un rapporto costi-benefici “ufficiale” di 1:1,2.²³ Il grande vantaggio della trasparenza è la possibilità di poter commentare l'analisi – e non mancano voci critiche: Visto che non è neanche cominciata la progettazione concreta, le calcolazioni prevedono solo la prima metà della tratta in galleria e una circonvallazione della città di Rosenheim, inoltre un deviamiento di treni passeggeri finora dirottati verso Salisburgo sulla TAV nuova. Solo in questo modo era possibile raggiungere un rapporto costi-benefici favorevole – almeno il costo totale di ca. 6 mrd. di Euro è da considerare abbastanza ragionevole e molto più realistico di quanto mai proiettato in Austria e in Italia. Dopo vari incontri di esponenti del ministero federale tedesco e della Bahn tedesca con politici bavaresi nella seconda metà del 2011 è diventato evidente però che le proposte di aggirare Rosenheim e di costruire metà della tratta su un tracciato superficiale non solo vengono opposte all'unanimità da tutti gli schieramenti politici locali e regionali, ma sembrano anche irrealizzabili per mancanza di spazio nelle comuni interessate, attraversate già da almeno quattro binari. In tutti questi incontri è stato fuori discussione inoltre che aumenti relativamente mo-

²³ BMVBS, *Überprüfung des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege, Abschlussbericht November 2010*, p. 9-328 ss.,

<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/59400/publicationFile/30628/schlussbericht-schienen-de.pdf>

derati dei costi rendono il rapporto costi-benefici negativo – con la conseguenza legale nella Germania federale di un divieto assoluto di realizzare l'opera. Comunque sia, il beneficio modesto esclude la tratta dall'elenco dei progetti prioritari da realizzare nei prossimi decenni, e anche se fosse realizzata rimarrebbe il problema del “collo di bottiglia” di Monaco per trasporti merce, dove un nuovo attraversamento sotterraneo non è neanche previsto. Purtroppo la Bahn tedesca soffre dello stesso problema di quelle austriache e italiane: La programmazione e realizzazione di opere non avviene secondo esigenze di logistica e considerazioni di economicità e razionalità, ma secondo scelte politiche più o meno comprensibili – un'esponente della Bahn tedesca ha confessato liberamente durante un dibattito di esperti organizzato dalla Frazione dei Verdi nel Landtag bavarese il 14 novembre 2011 la dipendenza dalla politica e la preferenza della società di investire in un “corridoio est” per trasporti merce verso sud, evitando il collo di bottiglia di Monaco e le Alpi, invece della TAV Monaco-Verona. Per il prossimo 15 giugno 2012 è prevista a Rosenheim l'ennesima dichiarazione multilaterale nella quale il ministro competente tedesco assicurerà quello che la Germania promette da due decenni – semplice- e solamente un *potenziamento della tratta di accesso tedesca secondo le esigenze*.²⁴ La formula non vincola a niente di concreto e a Berlino si sa benissimo che l'esigenza probabilmente non ci sarà mai, comunque in Austria e in Italia politici e vertici della BBT SE festeg-

²⁴ Tiroler Tageszeitung online, *Tunnelchef: Bergmeister bleibt Favorit*, 18.05.2012, <http://www.tt.com/%C3%9Cberblick/Chronik/ChronikTirol/4796547-6/tunnelchef-bergmeister-bleibt-favorit.csp>

geranno l'ennesima "conferma" della realizzazione della TAV.²⁵

Per quanto riguarda la "tratta di accesso sud" del BBT Fortezza-Verona, è fuori dubbio la volontà politica di realizzarla, probabilmente a prescindere da un'ACB o il suo esito, rimangono invece dubbi seri su costi, finanziamento, tempistica e utilità dell'opera.

La "tratta di accesso" austriaca Kufstein-Innsbruck è in costruzione da parecchi anni, la prima metà entrerà in funzione alla fine dell'anno 2012. Si tratta però dell'unica parte della TAV Monaco-Verona indubbiamente necessaria, anche indipendentemente dalla realizzazione del BBT, perché si intersecano i traffici in direzione nord-sud e est-ovest (Zurigo-Vienna) e i due binari esistenti devono reggere nei giorni di punta più di 400 treni. Dal Brennero verso sud la capacità della linea è utilizzata secondo dati ufficiali²⁶ meno del 50%, messo in relazione con la capacità massima assunta per i calcoli e duramente criticata da varie parti come artificialmente bassa.

3.4. Un corridoio verde?

Come ragioni per una galleria di base Innsbruck-Fortezza con una pendenza di ca. 6‰ invece di un potenziamento della linea esistente con tratti sotterranei nei centri abitati (controproposta

²⁵ La conclusione dell'accordo bilaterale dei ministeri di Germania e Austria era prevista originariamente per il 13 gennaio 2012 ed è stata posticipata a causa di problemi austriaci interni, dovuti alle difficoltà regolarmente acute di finanziare il progetto. La TAV Berlino-Monaco è in costruzione da parecchi anni, la tratta Nürnberg-Erfurt progredisce però talmente lentamente che la Corte dei Conti tedesca ormai vede il rischio di una "rovina d'investimento".

²⁶ RFI, *Stato di attuazione degli investimenti del corridoio (Berlin)-Brennero-Palermo*, Trento 27 novembre 2009, p. 5,

http://www.consiglio.provincia.tn.it/allegati_stampa/20091127163405.pdf

delle iniziative di cittadini) vengono indicati dalla BBT SE due motivi:

- 1) La possibilità di trasporto merci con treni di lunghezza e peso elevati a trazione unica, e
- 2) un risparmio energetico in relazione a trasporti attraverso il valico del Brennero e in relazione a trasporti su gomma.

Il primo motivo indicato è corretto in teoria, la rilevanza pratica è invece ridotta – il sistema ferroviario italiano non è adatto a treni di lunghezza superiore a 550m,²⁷ e locomotive a sei assi delle ÖBB già nel secolo scorso offrivano la possibilità di aumentare il peso massimale trasportabile a trazione unica. Assurdamente il tratto tra il Brennero e Bolzano con la pendenza maggiore di 22,5‰ e una lunghezza di ca. 15,7 km è situato subito al sud del BBT; il progetto per questa parte della tratta d'accesso prevede una galleria con una pendenza del ca. 12‰ che comporta necessariamente un allungamento notevole della linea e limita lunghezza e peso massimale di treni merce a trazione unica. Le ragioni per le quali il BBT non include questa parte, rendendo possibile una pendenza regolare tra il Brennero e Ponte Gardena, non sono note. Il lettore non sarà sorpreso inoltre dell'inesistenza di valutazioni economiche ufficiali con comparazione del costo di trasporti merce a trazione unica in galleria e di trasporti a trazione doppia/multipla sul valico. Del resto, la pendenza del valico ferroviario del Brennero è già di per sé molto contenuta; per treni passeggeri inoltre il fattore limitativo della velocità non è la pendenza, ma il diametro delle

²⁷ La ETH Zürich di conseguenza sconsiglia l'utilizzo di treni più lunghi nella Galleria di Base del Gottardo per evitare riduzioni della capacità di trasporti complessiva: *Technische Übersetzung aktueller Nachfrageprognosen für den Schienengüterverkehr auf die Trassenkapazitäten 2010 – 2020, Bericht erstellt im Auftrag des Verbandes öffentlicher Verkehr VöV Kommission Güterverkehr*, 2004, p. 9

curve – esistono e vengono tuttora costruite tratte TAV (come per es. il controverso progetto “S21” a Stoccarda) con pendenze superiori a quella del valico ferroviario del Brennero, e conferma è data inoltre dal collegamento per treni passeggeri della stazione di Innsbruck al BBT stesso progettata con una pendenza attorno al 20%. Il “missing link” (cfr. nota 15) di una TAV Helsinki-Palermo oppure anche Berlino-Napoli per passeggeri consiste tra Monaco e Verona in sostanza di alcune curve sul tratto austriaco Innsbruck-Brennero da eliminare, non giustifica una galleria di base a costo elevatissimo.

Ancora meno valido del primo argomento è il secondo sul risparmio energetico, perché treni in gallerie lunghe devono superare un'enorme resistenza aerodinamica, crescente al quadrato in relazione all'aumento della velocità. L'effetto è noto da più di un secolo e dati di una ricerca condotta al Lötschberg svizzero dopo la messa in funzione di una galleria di base di 32 km confermano ormai in sostanza un fabbisogno identico per transiti del valico e della galleria.²⁸ Solo per treni merce molto pesanti la galleria offre vantaggi, i dati non tengono conto però della possibilità di recuperare energia sul valico trasformando in discesa energia cinetica in elettricità – la tecnologia è disponibile da decenni, finora però viene usata pochissimo dalle ferrovie. Considerando i 350 km di gallerie progettate tra Monaco e Verona, complessivamente è escluso un risparmio energetico rispetto alla linea esistente.

Il “mito” di un risparmio energetico e una riduzione di emissioni CO2 tramite un *modal shift* dalla strada alla rotaia per decenni non venne mai messo in dubbio – dopo ricerche degli ultimi anni gli ambientalisti sono però costretti a rivedere vecchie convinzioni. Alcuni studi seri ormai non solo hanno rivelato un

²⁸ Schreyer, Sutter, Maibach, *Kurzfristige Wirkung Lötschbergbasistunnel LBT auf den Güterverkehr, Schlussbericht*, Bundesamt für Verkehr, Zürich 2009, p. 56.

modesto risparmio energetico di treni passeggeri rispetto a autovetture che può convertirsi in uno svantaggio per treni poco utilizzati;²⁹ anche per trasporti di merce il vantaggio sembra trascurabile. Per le procedure VIA non erano disponibili dati su un'eventuale risparmio energetico, semplicemente perché non richiesti esplicitamente dalla legge – nulla avrebbe invece impedito alla P. A. di richiedere una perizia. La questione è stata sollevata soltanto nel 2011; durante la conferenza “Corridoi verdi nella rete TEN” nel settembre 2011 a Trento gli esperti non erano completamente concordi, maggiormente stimavano però un risparmio di CO₂ della rotaia rispetto alla gomma al massimo attorno al 10%, proprio a causa della resistenza aerodinamica in gallerie, e sommando l'energia per la costruzione, l'esercizio e la manutenzione della TAV prevedevano una perdita netta di energia rispetto a trasporti stradali.³⁰ Infatti, le ÖBB ottennero nel frattempo l'approvazione per l'ampliamento di una centrale elettrica motivata ufficialmente

²⁹ Godeysen, Hubertus, *ÖBB: Schwarze Kassen, rote Zahlen*, ed. va bene, 2012, p. 243 ss.

³⁰ Il concetto di “corridoio verde“ Monaco-Verona è stato ideato (secondo un'enunciazione di Bergmeister a Trento il 28 novembre 2009) pochi mesi prima dall'allora coordinatore europeo del corridoio TEN-T n. 1 Karel van Miert. Per la maggior parte le idee presentate dalla BBT SE come per es. impianti fotovoltaici e distributori di idrogeno lungo l'autostrada Monaco-Verona sono indipendenti dal BBT; progetti di infrastrutture (una pipeline per gas o un elettrodotto a 400kV) nel cunicolo esplorativo sembrano ormai essere stati abbandonati definitivamente, studi di fattibilità hanno sollevato questioni di sicurezza e messo in rilievo costi elevati; ultima-mente sono state discusse proposte di rinunciare a parti del cunicolo esplorativo transfrontaliero per ridurre costi. Resta il progetto di sfruttare energie geotermali, in diretto contrasto però con esigenze ambientali di limitare l'impatto del BBT su falde acquifere e acque pubbliche.

con il crescente fabbisogno di energia delle ferrovie ad alta velocità e il BBT futuro, dopo proteste da ambientalisti e vasti ceti della popolazione sono state costrette però ad abbandonare il progetto.

Altri effetti ambientali positivi ipotizzabili che potrebbero prevalere sugli impatti sono la riduzione del rumore e dell'inquinamento da trasporti su gomma trasferiti su rotaia. Uno studio estensivo transfrontaliero condotto su incarico della BBT SE e delle PP. AA. italiane e austriache³¹ non è mai stato pubblicato, resta chiaro però che la condizione per un qualsiasi effetto, anche se di entità ignota e presumibilmente molto limitata, sarebbe un modal shift causato dal progetto.

3.5 Incoerenza fra politica dei trasporti e pianificazione infrastrutturale

Uno dei pochi dati non controversi durante le procedure VIA evidenziato chiaramente dagli studi pubblicati è la necessità di misure politiche per favorire il trasferimento di trasporti merce

³¹ *Public Health Study* del Dipartimento per Medicina Sociale della Università di Medicina Innsbruck, Prof. Peter Lercher; originariamente era prevista la pubblicazione (descrizione del progetto su: http://www.i-med.ac.at/sozialmedizin/ueve/infos/inhaltliche_kuzbeschreibung_arbeitspakete_ohne_karte.pdf), tranne alcuni dati sul rumore finora i dati e risultati sono stati bloccati dalla BBT SE; pare che la pubblicazione possa avvenire nel 2012 (Der Erker, Zeitschrift für das südliche Wipptal (2012), Breitenberger R., *Die „verschwendene“ Studie*, [http://www.dererker.it/newsite/index.php?id=65&tx_ttnews\[tt_news\]=314&tx_ttnews\[backPid\]=24&cHash=79b6d3e7c2](http://www.dererker.it/newsite/index.php?id=65&tx_ttnews[tt_news]=314&tx_ttnews[backPid]=24&cHash=79b6d3e7c2)), di recente la BBT SE ha qualificato in una richiesta di una iniziativa di cittadini lo studio del 2008 però come “superato”. Le ragioni per la segretezza non sono note, la liceità di sopprimere studi in procedure VIA da parte di BBT SE e PP. AA. è però molto dubbia ed è ipotizzabile che si cerchi di prevenire una revisione del procedimento con l'argomento dello studio ormai obsoleto.

dalla gomma alla rotaia, altrimenti il BBT rimane in tutti gli scenari analizzati sostanzialmente inutilizzato.³² Nella “*Dichiarazione di intenti relativa all’implementazione del Progetto Prioritario n. 1 Asse ferroviario Berlino-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo*”³³ i firmatari, tra i quali tutti i ministri dei trasporti dei paesi interessati dell’asse, “*esprimono pertanto il proprio appoggio a provvedimenti che creino le condizioni quadro di politica dei trasporti*” e “*in tale contesto ribadiscono inoltre l’importanza dell’ulteriore sviluppo a livello europeo della vigente Direttiva n. 2006/38/CE [c.d. “Eurovignette” regolante pedaggi autostradali], che permette l’imputazione dei costi a chi effettua il traffico*”. L’impegno assunto a Roma il 19 maggio 2009, da un punto di vista di diritto internazionale in modo non vincolante, era stato frustrato su livello europeo non solo un mese prima in occasione del rinnovamento della direttiva in modo determinante proprio dalla Germania e dall’Italia, ma è rimasto inadempito nuovamente nel 2011. Il risultato degli ultimi trent’anni di politica dei trasporti su livello europeo è, nonostante migliaia di chilometri TAV costruiti, un *modal split* dei trasporti merce con un ruolo della ferrovia ormai trascurabile – la Svizzera, finora senza linee TAV, dimostra l’importanza del quadro economico definito dalla politica e ottiene conseguentemente un ruolo determinante della rotaia nel *modal split* nazionale. L’elenco delle scelte a favore della strada potrebbe essere continuato – tra

³² ProgTrans-BBT (2008), *Previsioni del traffico nel Corridoio del Brennero: Relazione di sintesi, 2004-2030*.

³³ *Dichiarazione di Intenti relativo all’implementazione del Progetto Prioritario n. 1, Asse ferroviario Berlino-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo*, Roma 18.05.2009,

http://www.bbtinfo.eu/fileadmin/images/Downloads/MOU_-_Memorandum_of_Understanding/2009_05_14_Common_declaration_final.pdf, p. 3

quelle più notevoli sono da notare le azioni giudiziarie di alcuni stati membri dell'Unione, compreso l'Italia, davanti alla Corte di Giustizia Europea contro il c.d. "divieto settoriale" di trasporti di alcuni tipi di merci sull'autostrada nordtirolese. Buona parte degli incrementi di trasporti ferroviari degli ultimi anni attraverso il Brennero era dovuta a questo divieto, e dopo l'abolizione in seguito alla sentenza C-28/09 della Corte di fine anno 2011 è stato subito osservato un calo di trasporti ferroviari sulla "RoLa" di più di un quarto e un conseguente aumento di trasporti stradali.³⁴ Anche la politica austriaca interna è caratterizzata da contraddizioni, in prima linea un prezzo dei carburanti inferiore rispetto ai paesi circostanti attirante trasporti stradali – è noto da parecchio tempo che un terzo dei TIR sull'autobrennero sceglie il valico per ragioni economiche dovute al basso costo invece di altri percorsi più diretti e più veloci. Contrasti fra intenzioni dichiarate dalla politica, realpolitik e misure concrete delle PP. AA. rendono provvedimenti come l'approvazione del progetto BBT da un punto di vista giuridico però fragili e impugnabili. Una politica dei trasporti coerente e armonizzata con la pianificazione infrastrutturale di tutte le modalità di trasporti, in Europa necessariamente su livello sovranazionale, è dunque una delle sfide future per le PP. AA. e per il programma TEN dell'Unione Europea, la quale tende a rispecchiare su questo campo in prima linea la diversità di obiettivi dei Stati Membri invece di sviluppare un chiaro concetto europeo attento alle esigenze comuni e agli interessi pubblici maggiormente affetti.

³⁴ Verkehrsrundschau, *Hohe Verluste bei der Brenner-RoLa*, 15.02.2012, <http://www.verkehrsrundschau.de/hohe-verluste-bei-der-brenner-rola-1098622.html>

3.6 Mancanza di alternative?

Affermazione costante di esponenti politici su tutti i livelli e vertici della BBT SE è la “mancanza di alternative” al progetto e la necessità di nuove infrastrutture. Non mancano però le proposte alternative al BBT di esperti e iniziative di cittadini, manca la volontà di prenderle in considerazione. Testimonianza non è soltanto la dichiarazione dell'attuale coordinatore del progetto TEN-T n. 1 Pat Cox (in due occasioni nel settembre 2010 e aprile 2011 in dialogo con iniziative dei cittadini) di non aver mai sentito parlare di alternative – con l'eccezione delle ripetute *Dichiarazioni di intenti* e i vari *Memoranda of Understanding* sembra che gli incontri regolari su livello internazionale e europeo vertano solo su questioni di finanziamento e realizzazione dell'opera BBT; conferma è data anche dall'assenza di studi specifici. Negli scenari analizzati dalla *Prograns* su incarico della BBT SE vengono confrontati uno “scenario zero” (“do nothing”) *senza BBT* e *senza misure politiche* e uno “scenario di consenso” *con BBT* e *con misure politiche* – come accennato sopra l'unico scenario nel quale il BBT viene effettivamente utilizzato per trasporti merce. È stato omissso però di analizzare uno scenario *senza BBT*, ma *con misure politiche* – ovviamente non si voleva correre il rischio di dimostrare che le misure politiche potrebbero essere in grado di limitare il traffico sull'autostrada, mentre il BBT potrebbe essere superfluo perché i sette valichi transalpini ferroviari esistenti sono in grado di assorbire ulteriori trasporti di merce e le capacità sono destinate ad aumentare con l'entrata in funzione della NEAT svizzera e il raddoppio della linea Monaco-Salisburgo-Trieste in Austria. In assenza di dati esatti ogni ipotesi rimane speculazione – da un punto di vista normativo la scelta di omettere la ricerca di tutte le alternative viabili è però difficilmente giustificabile de lege lata e, dove dovessero mancare norme specifiche, anche de lege ferenda. Proprio l'analisi di alternative è al centro delle procedure VIA in alcuni paesi

come gli Stati Uniti, mentre in Europa la giurisprudenza è orientata nel senso che l'art. 6 c. 6 n. 5 della Convenzione di Aarhus e le rispettive direttive VIA dell'UE richiedano solo la considerazione di alternative progettuali come per es. tracciati alternativi e il confronto con lo "scenario zero", non invece l'analisi di alternative politiche, tecnologiche ecc. L'interpretazione restrittiva della Convenzione di Aarhus può essere condivisa o meno, rimane però l'obbligo della P. A. di attuare e rispettare il diritto a una buona amministrazione nel miglior modo possibile e di seguire l'interesse pubblico tenendo conto di nuovi sviluppi sociali e scientifici. Di fronte a ca. 300 milioni € investiti nella fase di progettazione del BBT e un investimento complessivo compreso (secondo varie stime) tra 8 e 24 miliardi di Euro pare poco giustificabile, se non negligente, sopprimere l'analisi e la valutazione di proposte, tecnologie e politiche alternative, sarebbe desiderabile invece persino il finanziamento pubblico di ricerche scientifiche per sviluppare idee alternative, anche se solamente per una frazione dei costi di progettazione.

Tenendo conto della prassi insoddisfacente riguardante la ricerca di alternative nelle procedure VIA della maggior parte dei Stati Membri l'Unione Europea ha introdotto con la Direttiva 2001/42/CE la Valutazione Ambientale Strategica (VAS), proprio con l'intenzione di migliorare la pianificazione e progettazione di opere grandi; più di un decennio dopo si deve constatare che è rimasta sostanzialmente un'intenzione senza risultati convincenti. Una buona parte degli Stati Membri UE ha utilizzato il periodo fino alla definitiva prescrizione di applicazione della direttiva dal 21 luglio 2004 per elaborare piani e programmi sovradimensionati la cui realizzazione richiede decenni nell'intento di evadere la necessità di procedure VAS – l'Austria non ha fatto eccezione con il suo "piano federale delle infrastrutture dei trasporti" (Bundesverkehrswegeplan e Generalverkehrsplan Österreich). Invece di migliorare la pianifica-

zione, la prassi amministrativa ormai rischia di realizzare nei prossimi decenni programmi che non corrisponderanno più alle esigenze e agli interessi pubblici, motivata in modo irrazionale dal tentativo di escludere la partecipazione civile (in ogni caso molto limitata nella VAS) per opere di utilità dubbia. La decisione di Austria e Italia di non sottoporre il BBT a una procedura VAS³⁵ transfrontaliera potrebbe però rivelarsi in contrasto con la Direttiva 2001/42/CE perché “l’Accordo tra la Repubblica d’Austria e la Repubblica d’Italia per la realizzazione di una galleria ferroviaria lungo l’asse del Brennero” del 30 aprile 2004 è stato ratificato da entrambi i contraenti soltanto dopo il 21/07/2004 ed è entrato in vigore il 1° luglio 2006. Purtroppo anche la Commissione Europea non riusciva a resistere al tentativo di omettere la VAS – con riguardo al programma TEN-T la Decisione 884/2004/EC è datata 20 maggio 2004. Il Parlamento Europeo ha ricordato la Commissione in occasione della propria risoluzione 2008/2218/INI sul “Libro verde sullo sviluppo futuro della rete transeuropea di trasporto” nel punto 9 alla normativa sulla VAS. Durante il riesame della politica in materia di TEN-T nel 2010 collegato alla preparazione del “Libro bianco sulla futura politica dei trasporti” il pubblico europeo interessato poteva quindi almeno esprimere le opinioni sulle domande poste dalla Commissione che proponeva tre alternative di cofinanziamenti e sviluppo della rete con preferenze e priorità differenti³⁶ – si era lontano però da una vera consultazione pubblica in una fase nella quale (come previsto dall’art. 6 c. 4 della Convenzione di Aarhus) tutte le opzioni, inclusa anche la non-realizzazione di un programma o di alcuni progetti di esso, sono ancora aperte. Purtroppo è stata nuovamente per-

³⁵ La Convenzione di Espoo richiederebbe inoltre una VAS transfrontaliera.

³⁶ cfr. il sito web:

http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/consultations/2010_09_15_future_policy_en.htm

sa un'occasione per adeguare il programma TEN-T, risalente all'inizio degli anni novanta, in modo molto più decisivo di quanto avveniva in passato alle nuove realtà sociali ed economiche europee e mondiali e di cercare un'adeguata sintonia fra politica europea e pianificazione delle reti multimodali. Anche su livello nazionale italiano e austriaco l'applicazione della VAS nei piani e programmi infrastrutturali residuali finora è, secondo alcune analisi condotte,³⁷ deludente – ancora una volta una conferma che la normativa non garantisce procedure di pianificazione migliori del passato se la volontà delle PP. AA. è carente.

4. La fase decisionale nelle procedure VIA del BBT

Non è scopo del contributo e tantomeno possibile analizzare in dettaglio le perplessità riguardanti il progetto BBT – l'elenco nella terza parte potrebbe inoltre essere continuato. L'obiettivo è invece di dare un'impressione della complessità di criteri decisionali riguardanti opere grandi e del modo delle PP. AA. di affrontare essa nel caso in esame. Ogni decisione su megaprogetti inevitabilmente è caratterizzata da incertezze, il rischio di investimenti inefficienti di risorse pubbliche ingenti richiede però la massima cautela. Ad avviso dell'autore lo stato degli atti nelle procedure VIA del BBT non permetteva nella fase decisionale di assumere con certezza sufficiente un interesse pubblico che giustifichi l'investimento pubblico,³⁸ e si pone quindi la domanda se l'approvazione da parte delle autorità competenti fosse dovuta semplicemente a un'interpretazione diversa degli atti oppure se anche fenomeni di "appraisal opti-

³⁷ esemplare Mittendorfer, Cornelia (ed.), *Die Strategische Umweltprüfung im Verkehrsbereich*, Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien 2008

³⁸ Nei pareri (cfr. nota 1) questa opinione legale è stata espressa ripetutamente (in modo più diplomatico ma non meno chiaro rispetto al contributo).

mism”, “strategic misrepresentation” oppure altri fattori potrebbero aver assunto un ruolo co-decisivo.

4.1. Principi, massime, assioma

Per quanto riguarda i vertici dell'esecutivo competenti per l'approvazione di megaprogetti, si tratta per la maggior parte di esponenti politici eletti (ministri, presidenti di giunte regionali / provinciali ecc. ...). Anzitutto si deve constatare come puro dato di fatto, non inteso come critica, la mancanza di tempo per la quale non si trovano nella posizione di poter dedicarsi alla lettura di atti procedurali e migliaia di pagine di perizie e di poter partecipare alle procedure di approvazione informandosi dettagliatamente degli aspetti complessi di megaprogetti. Proprio con riguardo a quelli infrastrutturali si aggiungono però in genere convinzioni della loro utilità socioeconomica “indubbia”³⁹ per crescita e posti di lavoro largamente condivise nella popolazione,⁴⁰ e su livello europeo l'opinione che una crescita continua di trasporti merce e scambi internazionali contribuisca non solo alla pace, argomento alla base della fondazione dell'Unione Europea, ma anche alla crescita economica e al benessere – analisi dei limiti desiderabili (o forzati da risorse limitate) della crescita dei trasporti e del punto dal quale i costi esterni della mobilità non sono più accettabili socioeconomicamente non sembrano neanche essere presi mai in considerazione.

³⁹ cfr. sopra nota 7

⁴⁰ Il favore per megaprogetti è purtroppo e stranamente contraddistinto spesso da un netto sfavore per “spese” sanitarie, pensioni, educazione, formazione, ricerca e altri interessi e servizi pubblici eventualmente prioritari, visti in genere però non come investimenti pubblici e fonti di posti di lavoro alternative con benefici socioeconomici possibilmente maggiori di grandi opere, ma solamente come “spesa” pubblica poco gradita.

Per quanto riguarda il BBT, non sorprende quindi che politici su vari livelli si esprimono da vent'anni regolarmente a favore del progetto. Per i vertici dell'esecutivo di conseguenza è difficile, se non impossibile, rimanere imparziali e "neutri" nella fase decisionale di procedimenti amministrativi e nel bilanciamento degli interessi pubblici coinvolti. Proprio in quest'ambito progettisti, periti e funzionari incaricati assumono un ruolo determinante per l'esito del procedimento, essendo gli unici a conoscere tutti gli atti e a poter informare il pubblico, i vertici dell'esecutivo e il legislatore in modo completo, influenzando la decisione.

4.2. Appraisal optimism e strategic misrepresentation?

Il Prof. Konrad Bergmeister, amministratore delegato di nomina austriaca della BBT SE dal 2006, regolarmente presenta il progetto della galleria in pubblico⁴¹ - allo stesso tempo egli stesso e la società si rifiutavano però nella maggior parte dei casi noti di partecipare a dibattiti organizzati da ONG e iniziative di cittadini critiche. Avendo osservato una serie di presentazioni, comprese quelle in occasione dei procedimenti amministrativi austriaci, si può affermare ad avviso dell'autore senz'altro una tendenza a descrivere il progetto in modo molto superficiale⁴² e a tralasciare tutti i temi in grado di mettere in

⁴¹ Vedi per es. *Wirtschaft im Alpenraum*, marzo 2010, p. 172, dove Bergmeister conta più di 100 presentazioni entro tre anni,

http://www.wianet.at/uploads/tx_wiasonderthemenneu/Sonderthema_Viatec.pdf

⁴² A volte le presentazioni vertono prevalentemente sull'importanza storica del Brennero e sulle idee del „corridoio verde“, nel frattempo in parte non più attuali (cfr. nota 30), mentre il BBT è pressochè inesistente. L'esempio più evidente di movimento sul filo del rasoio tra „appraisal optimism“ e „strategic misrepresentation“ era, del resto, rappresentato dalle ripetute affermazioni in alcune presentazioni in Baviera durante l'anno scorso che 16 km di galleria

dubbio l'utilità del tunnel. Alcuni cenni sui temi di maggiore interesse nell'ACB:

4.2.1 Costo del BBT e finanziamento

È abbastanza evidente che le prime stime dei costi di ca. 4,5 mrd. € attorno al 2005 erano troppo ottimistiche, poiché i due progetti europei di dimensioni comparabili dell'*Eurotunnel* e del *Gotthardbasistunnel* svizzero superano entrambi 10 mrd. €. Le previsioni attuali di 7,46 mrd. € su base prezzi 2010 senza costo del finanziamento sembrano più ragionevoli, comunque in Austria si calcola secondo modalità prescritte dalla legge un "capitale rischio" di 1.144 mln. € e un costo totale massimo di 8,062 mrd. €. ⁴³ Infatti, nell'unico esempio di accenno a rischi da un'esponente della BBT SE noto all'autore, l'amministratore delegato di nomina italiana di allora, Ing. Ezio Facchin, nel convegno del 27 novembre 2009 a Trento parlava di aumenti del costo prevedibili, soprattutto per quanto riguarda la parte austriaca del progetto. ⁴⁴ Da criticare è invece, ancora una volta, la mancata pubblicazione dei calcoli – solo essa permetterebbe di controllare i costi considerati e quelli eventualmente soppressi. La Corte dei Conti austriaca, tenendo conto anche del solito fenomeno di superamento del costo pro-

fossero già costruiti, dando o almeno tollerando l'impressione che si tratti di un quarto dell'opera invece di alcune gallerie d'accesso e qualche chilometro del cunicolo esplorativo. Anche sul sito web la BBT SE chiede: „*Sapevate che sono già stati realizzati 20,5 km di galleria?*“ (<http://www.bbt-se.com/it/sapevate-che/>, consultato il 31/05/2012)

⁴³ vedi nota 14; *ibidem*, p. 25

⁴⁴ vedi nota 21, *ibidem* p. 23; Facchin si dimette pochi mesi dopo abbastanza sorprendentemente.

grammato,⁴⁵ stima un costo totale compreso fra 12 e 24 miliardi di Euro, comprendente anche i costi del finanziamento. Mentre calcoli su base prezzi dell'apertura dei cantieri non rappresentano di per sé un esempio di "appraisal optimism", il maggiore costo totale spesso viene trascurato dalla politica. Di conseguenza, in Austria già nel 2010 e nuovamente nel 2012 si dovettero ridurre i costi attuali tramite la posticipazione di alcune parti del programma di costruzione ("Bergmeister-Plan") e la rinuncia ad alcune parti del progetto.⁴⁶ Ultimamente si ipotizza persino di cancellare una delle due stazioni sotterranee destinate al sorpasso di treni merce e al salvataggio in casi di emergenza – non è chiaro quali conseguenze ciò comporterebbe per la sicurezza dei viaggiatori e la capacità complessiva della galleria.⁴⁷ Le posticipazioni invece rendono il progetto complessivamente più costoso, attualmente stimato tra 280 e 350 mln. € annuali – visto che l'Italia e l'Austria si dividono il costo totale, ogni decisione nazionale si ripercuote sul bilancio dell'altro contraente. Per quanto riguarda l'Italia, è noto che il progresso dell'opera a lotti costruttivi e in dipendenza dei fondi disponibili comporta rischi criticati ripetutamente dalla Corte dei Conti italiana, anche con riguardo al BBT. Il governo austriaco invece per ora poteva assicurarsi in parlamento solamente il finanziamento del cunicolo esplorativo fino al 2016 e

⁴⁵ Negli studi internazionali di Flyvbjerg menzionati all'inizio del contributo vennero calcolati valori di riferimento per alcuni tipi di progetti infrastrutturali, indicando probabilità di superamento dei costi in dipendenza dell'entità.

⁴⁶ Tiroler Tageszeitung online, *Brennerbasistunnel wird um 450 Millionen Euro abgespeckt*, 12.02.2012; <http://www.tt.com/Tirol/4305372-2/brennerbasistunnel-wird-um--450-millionen-euro-abgespeckt.jsp>

⁴⁷ Tiroler Tageszeitung online, *Sparpaket lässt Tunnel wackeln – Enorme Mehrkosten möglich*, 08.02.2012, <http://www.tt.com/%C3%9Cberblick/Politik/PolitikTirol/4286602-6/sparpaket-l%C3%A4sst-tunnel-wackeln--enorme-mehrkosten-m%C3%B6glich.csp>

vuole decidere sul completamento del progetto solo allora, potendo stimare il costo totale in modo migliore. Tutto sommato le promesse continue della BBT SE che il finanziamento del progetto sia “garantito” sulla base delle deliberazioni del CIPE e del parlamento austriaco ora descritte sembrano un po’ ottimistiche. Altrettanto ottimistica si potrebbe rivelare la promessa di BBT SE, politici italiani e austriaci dell’assunzione di un terzo dei costi dall’UE – si tratta soltanto del cofinanziamento massimo consentito dalla normativa, i fondi a disposizione molto limitati lasciano spazio per dubbi. “Appraisal optimism” è ravvisabile inoltre per il fatto che la BBT SE ha ripetutamente annunciato di finanziare il progetto tramite modelli di *Public-Private-Partnership* (PPP) e sostiene di poter coprire il costo di gestione della galleria nei primi due decenni tramite gli introiti. I vertici della BBT SE hanno ipotizzato ripetutamente come causa del flop assoluto di trovare “*partners* privati” la non idoneità del progetto di lunghissimo termine per investimenti privati – esempi francesi attuali di PPP per la costruzione di linee TAV con durata contrattuale fino a 50 anni stanno però in contrasto con l’ipotesi.

4.2.2 *Stima della domanda*

Il contributo di Raffaele Grimaldi nella presente pubblicazione evidenzia i problemi relativi alla determinazione della capacità della linea esistente e della stima della domanda con variazioni del rapporto costi-benefici oscillanti di conseguenza tra 0,66 e 2,53.⁴⁸ Nello studio Prograns il BBT entra in funzione nel 2015, mentre ormai già il 2026 è da ritenere una data ambiziosa. Previsioni fino al 2030 quindi appaiono di utilità ridotta –

⁴⁸ Gli studi di Flyvbjerg hanno evidenziato in media una sovrastima di passeggeri del 50% per progetti ferroviari, vedi nota 5. Da notare la segretezza crescente e difficilmente spiegabile sul numero dei passeggeri reali delle ferrovie italiane e austriache.

ormai si dovrebbe prendere in considerazione il periodo fino al 2050. La conseguente incertezza maggiore, dovuta tra altro allo sviluppo demografico e la difficoltà di prevedere l'andamento economico, richiederebbe ad avviso dell'autore una dovuta prudenza delle PP. AA. nel bilanciamento degli interessi pubblici e nella decisione sulla realizzazione del progetto BBT – per es. in Germania un rapporto costi-benefici sotto 3,0 esclude un progetto da quelli prioritari e ovviamente una decisione sull'investimento di alcuni miliardi di euro deve essere basata su calcoli prudenti invece del valore più ottimistico.

4.2.3 Effetti ambientali

L'approvazione del progetto BBT viene motivata nel bilanciamento degli interessi (non proprio esaustivo) delle PP. AA. soprattutto con effetti ambientali conseguenti allo spostamento di trasporti merce dalla strada alla rotaia. Come descritto nella terza parte, questi effetti purtroppo saranno molto limitati, e l'ACB di Grimaldi nella pubblicazione mostra inoltre in modo inequivoco l'impossibilità di poter giustificare il progetto socio-economicamente con questi effetti – investimenti alternativi potrebbero comportare senz'altro effetti molto migliori. Le promesse della BBT SE di liberare gli abitanti dell'area interessata dal progetto da inquinamento acustico e TIR in transito non trovano neanche conferma dagli studi presentati che prevedono persino nel migliore degli scenari analizzati un numero di veicoli pesanti sull'autostrada del Brennero sostanzialmente corrispondente ai valori attuali. Progressi tecnici in grado di ridurre rumore e gas di scarico/inquinamento dell'aria nei prossimi decenni probabilmente contribuiranno a ridurre il beneficio (possibile) del BBT ulteriormente.

4.3 Ufficiali incaricati del provvedimento

La complessità delle procedure VIA italiane e austriache svolte meriterebbe un contributo proprio e non può essere descritta qui. Chi ha avuto occasione di seguirle probabilmente non esita

a esprimere dubbi sull'imparzialità delle PP. AA. Purtroppo l'esempio BBT non ha soltanto mostrato una stretta collaborazione fra la BBT SE come "parte" del procedimento e le PP. AA., ma anche episodi di sostituzione di periti, soppressione di perizie ecc. e in genere un'interpretazione della normativa VIA in modo molto restrittivo nel senso di limitarsi strettamente all'interpretazione letterale dei presupposti per l'approvabilità del progetto, tralasciando altri aspetti potenzialmente importanti per la valutazione dell'utilità dell'opera. L'elenco potrebbe essere continuato, tuttavia è evidente la pressione esercitata da membri delle giunte regionali e ministri spesso causale per provvedimenti discutibili – chi non vuole vedere compromesse le proprie possibilità di carriera all'interno della P. A. in genere condivide le opinioni espresse dai vertici dell'esecutivo. I casi più eclatanti delle procedure VIA del BBT sono due:

1. davanti al ministero per l'ambiente austriaco pendono da più di tre anni ricorsi gerarchici di varie ONG contro un'approvazione di primo grado del *Landeshauptmann* del Tirolo (presidente della giunta regionale); il provvedimento è parte necessaria delle procedure VIA e il ministero dovrebbe decidere per legge entro sei mesi sull'impugnazione – ormai un intervento politico non può essere escluso;
2. i ricorsi gerarchici menzionati normalmente hanno effetto dilatorio e solo un provvedimento straordinario del *Landeshauptmann* permise nel frattempo l'apertura dei cantieri in Austria; questo provvedimento era ritenuto illegittimo prima della sua emanazione in un parere legale da funzionari delle PP. AA.; anche i ricorsi gerarchici contro di esso non sono stati decisi dal ministero per l'ambiente da due anni e mezzo – sono dunque ipotizzabili tre abusi di potere. ⁴⁹

⁴⁹ Profil, Bauer, G., *Wirkende Schiebung*, 17.05.2010, p. 31

A livello europeo è sintomatico l'atteggiamento di Pat Cox – ha abbandonato tutte le condizioni richieste dal coordinatore europeo precedente, Karel Van Miert, da soddisfare prima di iniziare il progetto.⁵⁰ La Commissione ha inoltre esteso il termine per liberare i fondi destinati per la galleria dal 2013 al 2015 – si tratta di una misura abbastanza unica, normalmente importi non richiesti entro il termine previsto sono messi a disposizione per altri progetti.

5. Le sfide future per le Pubbliche Amministrazioni

Sintetizzando il comportamento nettamente a favore di mega-progetti di esponenti politici e vertici dell'esecutivo può essere

⁵⁰ van Miert K., *Relazione annuale di attività, settembre 2008 – giugno 2009, progetto prioritario 1*, 17.06.2009, p. 5 s.: „Le tre precedenti relazioni annuali di attività (2006, 2007 e 2008) avevano delineato le principali condizioni da rispettare per la realizzazione della sezione transfrontaliera centrale Monaco di Baviera-Verona. Il paragrafo che segue è tratto dalla terza relazione annuale di attività.

Al momento dell'adozione della decisione di dare il via alla costruzione della galleria principale, sarà della massima importanza verificare il rispetto delle seguenti condizioni:

- 1) completamento della procedura di VIA;
- 2) presenza di impegni vincolanti e realistici circa il completamento delle vie di accesso a nord e a sud per sfruttare pienamente le potenzialità offerte dall'infrastruttura della nuova galleria,
- (3) interoperabilità per la galleria di base del Brennero e le vie di accesso da Monaco di Baviera a Verona, compresa la gestione coordinata dell'infrastruttura per l'intera sezione Monaco di Baviera-Verona, quando la galleria diventerà operativa, per garantire l'uso ottimale dell'infrastruttura,
- (4) disponibilità di garanzie finanziarie da parte degli Stati membri partecipanti.“

descritto come il risultato – pure discutibile e non desiderabile – di un insieme di alcuni fattori infelici.⁵¹ Ad avviso dell'autore il progetto BBT è proprio un caso esemplare di pianificazione inadeguata e poco attenta ai rischi socioeconomici connessi alla sua realizzazione. Un'ACB ufficiale non venne mai pubblicata, non sono a disposizione però neanche i dati necessari per consentire un'analisi dettagliata di certezza sufficiente. Manca ogni discussione politica sui beneficiari del progetto e delle TAV in genere, nonostante esperienze e primi studi internazionali che mostrano un'utilità maggiore per i manager, la cui mobilità viene sovvenzionata con importi record in alcuni paesi,⁵² e una riduzione della mobilità dei ceti poveri a seguito di aumenti delle tariffe.

La sfida da raccogliere per le PP. AA. è dunque quella di migliorare la pianificazione e la decisione su investimenti pubblici valutando e seguendo l'interesse pubblico dominante con maggior attenzione rispetto al passato, prescindendo da convinzioni comuni e miti diffusi. L'autore non crede che esista una soluzione semplice che valga per tutti i paesi, visto che le tradizioni amministrative sono assai diverse nelle varie realtà europee. I problemi sono legati tra altro a questioni di distribuzione delle risorse fra amministrazione nazionale ed enti territoriali ecc. Probabilmente serve dunque una serie di misure per ovviare al problema descritto. Queste misure dovrebbero trovare soluzioni per i seguenti problemi:

- necessità di un cambio di attitudine e del clima politico;

⁵¹ Specialmente per quanto riguarda l'Italia e l'Austria, la densità di rapporti fra industria edile, politica, progettisti ecc. aumenta il rischio di decisioni con possibili conflitti di interesse, anche con riguardo al BBT. Questi rapporti non sono oggetto d'interesse di questo contributo, essendo documentati già altrove.

⁵² Esperti austriaci stimano un costo per ogni passeggero ferroviario da coprire dal contribuente superiore rispetto a trasporti in taxi (Godeysen, H., *ÖBB: Schwarze Kassen, rote Zahlen*, ed. va bene, 2012, p. 65 s.)

- sfavore per una „politica del fare“ che si concentra sulla realizzazione di progetti (potenzialmente dannosi in termini socio-economici);
- favore per una maggior attenzione ai rischi e costi/benefici connessi a un progetto;
- incentivi per impedire un'esplosione dei costi;
- procedure amministrative migliorate.

Alcune proposte di esperti:

- analisi costi-benefici obbligatoria per ogni progetto che supera una certa quota; l'ACB deve anticipare ogni decisione sulle priorità di investimenti pubblici, invece di riservare quote per certe tipi di progetti (per es. non ha senso investire un certo fondo in progetti ferroviari, quando una comunità avrebbe in realtà bisogno più pressante di scuole e università moderne, oppure dare incentivi per certi progetti prima che la loro utilità sia provata);
- tutti gli enti interessati in un progetto devono contribuire ad una quota dei costi (per evitare che si chiedano progetti inutili semplicemente perché non devono essere sostenuti anche i costi, almeno parzialmente; ovviamente serve un'equa distribuzione di risorse ex ante fra i vari enti territoriali);
- l'ente o gli enti (territoriali) che approvano un progetto devono inoltre coprire superamenti di costi dei progetti;
- l'influsso dei progettisti sulle procedure di approvazione di progetti dev'essere limitato (elaborazione di perizie indipendenti e altre misure, “Reference forecasting” secondo il modello sviluppato in Inghilterra da Flyvbjerg, Cowi et al., ecc.);
- Public-Private Partnerships (PPP): dati a disposizione suggeriscono secondo esperti che un modello di PPP con la copertura di almeno un terzo del costo totale da privati possa contribuire a previsioni più accurate;

- sanzioni, anche penali, in caso di previsioni troppo ottimistiche (principio di responsabilità per i costi di previsioni sbagliate) e trasparenza completa degli atti.

L'autore di questo testo aggiunge due proposte frutto delle sue esperienze professionali:

- L'istituzione di un ufficio pubblico composto da giuristi ed economisti con il compito specifico di far valere l'interesse pubblico a una buona amministrazione e a una conseguente amministrazione prudente delle risorse pubbliche (diritto garantito costituzionalmente e mai attuato in modo soddisfacente) con il potere di seguire le procedure amministrative di approvazione di progetti pubblici come parte ex lege, compreso il diritto di ricorrere davanti alla giurisprudenza amministrativa quando ritiene che il diritto alla buona amministrazione sia stato leso ("avvocatura del contribuente" secondo il modello di "avvocatura per l'ambiente" austriaco). L'ufficio deve disporre di fondi per far elaborare perizie da esperti indipendenti.
- Nessun cittadino oggi è in grado di far valere il diritto a una buona amministrazione direttamente in giudizio. La dottrina tradizionale lo definisce un mero interesse pubblico, ma non un diritto soggettivo, con la conseguenza che nessuno possa agire direttamente per mancanza di interesse soggettivo. Questa tesi ormai è stata superata nel campo dei diritti del consumatore e del diritto alla salvaguardia dell'ambiente: in entrambe le aree norme italiane, europee e internazionali attribuiscono il potere di agire in giudizio alle associazioni di settore, come se facessero valere un loro diritto soggettivo. Questa finzione giuridica potrebbe essere estesa ad altri interessi pubblici, tra cui il diritto alla buona amministrazione, con la conseguenza che comitati e associazioni potrebbero seguire le procedure di approvazione di investimenti pubblici e ricorrere davanti alla giurisprudenza amministrativa. Va subito aggiunto che le espe-

rienze internazionali con le valutazioni di impatto ambientale (VIA) hanno mostrato altri ostacoli, soprattutto costi elevati per poter far valere i diritti (interessi pubblici) in modo effettivo. L'autore crede che sia opportuno riservare una certa quota dei fondi per la progettazione di opere pubbliche per le associazioni e i comitati dei cittadini, sia per finanziare perizie, sia per agire davanti alle corti. In questo modo sarebbe meglio garantita la "parità di armi" tra tutti gli attori coinvolti, e conseguentemente un miglior rispetto di tutti gli interessi pubblici da soddisfare, invece di avvantaggiare sistematicamente i promotori di opere e investimenti pubblici.⁵³

Alcuni paesi europei hanno già reagito nell'ultimo decennio per migliorare la situazione deplorabile. Molto promettente è l'esempio dei Paesi Bassi: nel 2000 hanno introdotto una nuova normativa che prevede l'elaborazione di un'analisi costi-benefici obbligatoria secondo modalità prestabilite accompagnata da una peer review. Una prima valutazione dei risultati dopo un decennio ha dimostrato l'abbandono di alcuni progetti, altri invece sono stati sensibilmente ridotti.⁵⁴ L'Inghilterra invece ha scelto di introdurre norme di comportamento per le pubbliche amministrazioni,⁵⁵ partendo dalla considerazione che

⁵³ Mentre l'introduzione di strumenti di democrazia diretta non necessariamente contribuirebbe a decisioni più efficienti, perché questioni complesse richiederebbero un'informazione adeguata del pubblico difficile da realizzare, il controllo rigoroso e la necessità di rispondere alle domande della società civile indubbiamente può migliorare la progettazione, come le esperienze di VIA condotte dimostrano.

⁵⁴ Proost et al., *Do the selected Trans European transport investments pass the Cost Benefit test?*, 2010, p. 19

⁵⁵ The British Department for Transport, *Procedures for Dealing with Optimism Bias in Transport Planning*, Guidance Document, June 2004

non si possano fidare molto dell'elaborato dei progettisti durante il procedimento di approvazione di un progetto.

La sfida maggiore e primaria consiste però indubbiamente in un cambio di cultura politica e della percezione del ruolo di amministratori e politici. L'attuale crisi finanziaria di molti stati membri dell'UE è il risultato di decenni di decisioni e investimenti pubblici discutibili, e solo maggiore attenzione per gli effetti socioeconomici nelle varie procedure decisionali può evitare gli errori del passato.

Bibliografia

- ASFINAG (2010), *Evaluierung der ASFINAG Bauprojekte*,
http://www.bmvit.gv.at/presse/archiv/2010/1112infrastuktur/evaluierung/evaluierung_strasse.pdf
- Bergmeister K. (2011), *Brenner Basistunnel: Realisierungsstand*, Tunnel 02/2011, Bauverlag, p. 18-30
- Beria P., Grimaldi R. (2011), *An early evaluation of Italian high-speed-projects*, Milano 2011, TeMA 03.11 (Trimestrale del Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente – TeMALab)
- BMVBS (2010), *Überprüfung des Bedarfsplans für die Bundesschiene*, *Abschlussbericht November 2010*,
<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/59400/publicationFile/30628/schlussbericht-schiene-de.pdf>
- BMVIT (2010), ÖBB Infrastruktur, *Evaluierung ÖBB-Bauprojekte*,
http://www.bmvit.gv.at/presse/archiv/2010/1112infrastuktur/evaluierung/evaluierung_schiene.pdf
- BMVIT (2011), *Anfragebeantwortung 2616/AB-BR/2011*, 14.06.2011,

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/AB-BR/AB-BR_02616/fname_222790.pdf

- Consiglio della Prov. Autonoma di Trento (2009), *Conferenza di informazione "Linea ad alta capacità / velocità Brennero – Verona"*, Sala Convegni Fondazione Bruno Kessler, Trento 27 nov. 2009, verbale
- Corte dei Conti europea (2010), *Migliorare le prestazioni di trasporto lungo gli assi ferroviari transeuropei: gli investimenti dell'UE nel settore delle infrastrutture ferroviarie sono stati efficaci?*, Relazione speciale n. 8 2010
- Der Erker, Zeitschrift für das südliche Wipptal (2012), Breitenberger R., *Die „verschwundene“ Studie*, 2012, [http://www.dererker.it/newsite/index.php?id=65&tx_ttnews\[tt_news\]=314&tx_ttnews\[backPid\]=24&cHash=79b6d3e7c2](http://www.dererker.it/newsite/index.php?id=65&tx_ttnews[tt_news]=314&tx_ttnews[backPid]=24&cHash=79b6d3e7c2)
- Dichiarazione di Intenti relativo all'implementazione del Progetto Prioritario n. 1, Asse ferroviario Berlino-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo*, Roma 18.05.2009, [http://www.bbtinfo.eu/fileadmin/images/Downloads/MOU -
Memorandum Of Understanding/2009_05_14 Common declaration final.pdf](http://www.bbtinfo.eu/fileadmin/images/Downloads/MOU_-_Memorandum_Of_Understanding/2009_05_14_Common_declaration_final.pdf)
- Flyvbjerg B. (2007), *Megaproject Policy and Planning: Problems, Causes , Cures*, 2007, Uniprint, Aalborg Universitet
- Flyvbjerg B., COWI, The British Department for Transport (2004), *Procedures for Dealing with Optimism Bias in Transport Planning*, Guidance Document, June 2004
- Godeysen H. (2012), *ÖBB: Schwarze Kassen, rote Zahlen*, ed. va bene, 2012

- Initiative Lebenswertes Wipptal (2009), *Petizione 1512/2009*, 22.4.2010 (Parlamento Europeo)
- Kummer S., Nagl P., Schlaak J.-P. (2006), *Zur Effizienz von Schieneninfrastrukturbauprojekten am Beispiel des Brenner-Basistunnels: Die Zukunft der Schiene mit Milliardeninvestitionen verbaut?*, Österreichische Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 2/2006, p. 6-21.
- Profil, Bauer G. (2010), *Wirkende Schiebung*, 17.05.2010, p. 31
- ProgTrans-BBT (2008), *Previsioni del traffico nel Corridoio del Brennero: Relazione di sintesi, 2004-2030*
- Proost et al. (2010), *Do the selected Trans European transport investments pass the Cost Benefit test?*, Center for Economic Studies - Discussion papers, ces10.02, Katholieke Universiteit Leuven
- RFI (2009), *Stato di attuazione degli investimenti del corridoio (Berlin)-Brennero-Palermo*, Trento 27 novembre 2009, http://www.consiglio.provincia.tn.it/allegati_stampa/20091127163405.pdf
- Schreyer, Sutter, Maibach (2009), *Kurzfristige Wirkung Lötschbergbasistunnel LBT auf den Güterverkehr, Schlussbericht*, Bundesamt für Verkehr, Zürich 2009
- Südtirol online (2011), *BBT für EU-Kommission ein "Hauptprojekt"*, 19.10.2011, <http://www.stol.it/Artikel/Chronik-im-Ueberblick/Lokal/BBT-fuer-EU-Kommission-ein-Hauptprojekt>
- TENConnect (2009), *Traffic flow: Scenario, Traffic Forecast and Analysis of Traffic on the TEN-T, Taking into Consideration the External Dimension of the Union, Final Report*, December 2009
- Tiroler Tageszeitung online (2012): *Sparpaket lässt Tunnel wackeln – Enorme Mehrkosten*

- möglich*, 08.02.2012,
<http://www.tt.com/%C3%9Cberblick/Politik/PolitikTirol/4286602-6/sparpaket-!%C3%A4sst-tunnel-wackeln---enorme-mehrkosten-m%C3%B6glich.csp>
Brennerbasistunnel wird um 450 Millionen Euro abgespeckt, 12.02.2012;
<http://www.tt.com/Tirol/4305372-2/brennerbasistunnel-wird-um--450-millionen-euro-abgespeckt.csp>
Bures: "Kein Tunnel der Welt rechnet sich wirtschaftlich, 30.04.2012,
<http://www.tt.com/resources/includes/print.csp?storyid=10639902&cmsstoryid=4715049&layout=default>
Tunnelchef: Bergmeister bleibt Favorit, 18.05.2012,
<http://www.tt.com/%C3%9Cberblick/Chronik/ChronikTirol/4796547-6/tunnelchef-bergmeister-bleibt-favorit.csp>
- van Miert K. (2009), *Relazione annuale di attività, settembre 2008 – giugno 2009, progetto prioritario 1*, 17.06.2009
- Verkehrsrundschau (2012), *Hohe Verluste bei der Brenner-RoLa*, 15.02.2012,
<http://www.verkehrsrundschau.de/hohe-verluste-bei-der-brenner-rola-1098622.html>
- VöV Kommission Güterverkehr (2004), *Technische Übersetzung aktueller Nachfrageprognosen für den Schienengüterverkehr auf die Trassenkapazitäten 2010 – 2020, Bericht erstellt im Auftrag des Verbandes öffentlicher Verkehr*, 2004
- WWF Veneto Orientale (2012), *TAV Venezia Trieste: numeri da capogiro per un progetto devastante*, 12.01.2012,
<http://blog.libero.it/venetorientale/10972144.html>

Grandi opere e l'esempio BBT: Sfide per le Pubbliche Amministrazioni

I siti web sono stati consultati nel maggio 2012.