



for a living planet®

Italia
Nostra



5 dicembre 2012

Corte dei Conti
Sezione del Controllo sugli Enti
Via A. Baiamonti 25
00195 ROMA

Corte dei Conti
Procura Regionale del Piemonte
Via Roma 305
10123 TORINO

Oggetto: Costi di competenza dell'Italia della progettata Linea Alta Velocità Torino-Lione.

Le scriventi Associazioni nazionali, riconosciute dal Ministero dell'Ambiente, Federazione nazionale Pro Natura, Italia Nostra, Legambiente e WWF segnalano alla Sezione Centrale della Corte dei Conti il preoccupante aumento dei costi in questa fase di progettazione preliminare della linea Alta Velocità Torino-Lione rilevato nella relazione inviata dalla Corte dei Conti francese al primo ministro Jean-Marc Ayrault dell'1 agosto 2012, dai 12 miliardi di euro del 2002 ai 26,1 miliardi di euro di oggi.

Tale aumento dei costi, secondo le valutazioni delle sottoscritte associazioni, comporta a carico dello Stato italiano, per effetto dell'accordo di Roma tra Italia e Francia del 30 gennaio 2012, che ha rivisto la percentuale a carico dell'Italia (portandola dalla quota del 53% stabilita nell'Accordo di Torino del 29 gennaio 2001 al 57,9% attuale) un costo complessivo di competenza dell'Italia di 17,75 miliardi di euro: considerato che ai 14,820 mld (57,9% di 20 mld) della tratta internazionale di devono aggiungere i 2,375 mld stimati ad oggi (costi all'aprile 2011 – VI Rapporto sull'attuazione della Legge Obiettivo del Servizio Studi della Camera dei Deputati) per il potenziamento della tratta ferroviaria tra Bussoleno e Torino.

Le scriventi Associazioni fanno notare tra l'altro che ciò avviene per quanto riguarda il nostro paese nell'assenza di un Piano Economico Finanziario previsto dalle normative vigenti,

Al fine di fornire gli elementi per consentire una valutazione accurata da parte della Sezione Centrale di Controllo della Corte dei Conti si allega:

1. il Documento della Corte dei Conti francese dell'1 agosto 2012 (Allegato n. 1) nel quale:

- a) si documenta come il costo della linea ad AV Torino-Lione sia passato dai 12 miliardi di euro del 2002, agli oltre 20 miliardi di euro della fase di progettazione preliminare, sino agli attuali 26,1 miliardi di euro, secondo le valutazioni del Ministero del Tesoro francese;
- b) si rileva che negli studi economici redatti nel febbraio 2011 per la società LTF sul progetto preliminare si attesta che il valore attualizzato netto economico è negativo per tutti gli scenari esaminati;
- c) si evidenzia la mancanza di un'approfondita analisi delle possibili alternative progettuali economicamente più convenienti e si censura la conduzione dell'intera operazione, che non

risulta essere rispondente alle esigenze di rigore necessarie per portare all'approvazione un progetto così ampio e complesso.

2. la nota del dottor Mario Cavargna, master in valutazione di impatto ambientale al politecnico di Torino e di Losanna, presidente di Pro Natura Piemonte (Allegato n. 2) in cui tra l'altro si documenta come, a seguito dell'Accordo tra Italia e Francia del 30 gennaio 2012, rispetto all'accordo del 29 gennaio 2001, sono stati aggiunti in quella che viene considerata la Tratta internazionale (finanziata per il 42,1% a carico della Francia e per il 57,9% dall'Italia) altri 33 km di linea tra St. Jean de la Maurienne e Montmelian

3. la analisi dell'ingegner Ivan Cicconi, Direttore dell'Associazione nazionale ITACA (Istituto per la Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale), Organo tecnico della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome, su il primato del costo a chilometro della linea ad AV Torino-Lione (Allegato 3) nella quale:

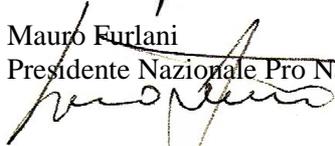
- a) si documenta come il costo a km in Italia per la realizzazione della galleria di base (tratta internazionale) sia salito dai 70 milioni di euro a km del 2001 ai 235 mln/km del gennaio 2012 (un record per l'Italia);
- b) si rileva che il costo attuale in Francia per la realizzazione della galleria a doppia canna sarà di 46 mln/km;
- c) si sottolinea che il costo attuale di 235 mln/km (nella fase di progettazione preliminare) rischia di lievitare significativamente nelle ulteriori fasi di progettazione e di realizzazione dell'opera, posto che facendo riferimento tratta ad AV Torino-Milano il costo "a prezzo chiuso" fissato nel 1991 a 8,6 mln/km è lievitato sino a 66,4 mln/km a consuntivo.

Segnaliamo quanto sopra riportato alla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato perché questa valuti se, a seguito di un'analisi sugli effetti dell'Accordo di Roma del 30 gennaio 2012 tra Italia e Francia e alla luce delle valutazioni contenute nella nota della Corte dei Conti francese dell'1 agosto 2012, possano derivare danni all'erario.

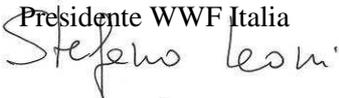
Vittorio Cogliati Dezza
Presidente Legambiente nazionale



Mauro Furlani
Presidente Nazionale Pro Natura

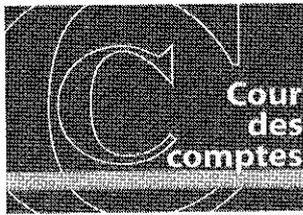


Stefano Leoni
Presidente WWF Italia



Marco Parini
Presidente Italia Nostra





Le Premier président

Paris, le - 1 AOUT 2012

64174

à

Monsieur Jean-Marc AYRAULT
Premier ministre

Objet : référé sur le projet de liaison ferroviaire Lyon-Turin.

À la suite du contrôle du projet de liaison Lyon-Turin ferroviaire (LTF), la Cour des comptes a souhaité, en application de l'article R. 135-1 du code des juridictions financières, porter à votre connaissance les observations ci-après développées.

1. Un projet très ambitieux

Le projet de liaison ferroviaire entre Lyon et Turin s'inscrit dans l'axe prioritaire n° 6 du réseau transeuropéen des transports. Confié à la société Lyon-Turin ferroviaire, il en concentre les projets d'investissement les plus coûteux en raison du franchissement des Alpes et des Préalpes françaises.

Le choix technique a été retenu de réaliser un tunnel de base de très grande longueur, alors que sur d'autres tronçons, d'autres États (Slovénie, Hongrie) ont opté, pour des raisons financières, pour une modernisation progressive des lignes existantes.

Il apparaît que d'autres solutions techniques alternatives moins coûteuses ont été écartées sans avoir toutes été complètement explorées de façon approfondie.

Ce projet de liaison ferroviaire a, au demeurant, été conçu dans un contexte de forte croissance des trafics à travers l'arc alpin et il avait pour objectif d'offrir une ligne mixte à grande vitesse au gabarit d'autoroute ferroviaire, d'une capacité de plus de 40 millions de tonnes de fret. Cet objectif correspondait à plus d'un quadruplement du trafic ferroviaire constaté sur la ligne du Mont-Cenis en 2001, année de la signature de l'accord franco-italien concernant la liaison ferroviaire entre Lyon et Turin.

Toutes les études et rapports recommandaient pourtant de différer le projet, qu'il s'agisse des études socio-économiques de la conférence intergouvernementale (CIG) relative au projet (décembre 2000), de celle de la direction générale du Trésor, du rapport du Conseil général des Ponts et chaussées sur la politique des transports terrestres dans les Alpes (1998) et du rapport d'audit des grands projets d'infrastructures de ce même Conseil général et de l'Inspection générale des finances (février 2003).

Elles prenaient en compte l'évolution des trafics et le programme suisse de nouvelles lignes ferroviaires alpines ; la capacité de la ligne historique une fois modernisée étant à l'époque estimée à 20 millions de tonnes.

En outre et en raison du renforcement des normes de sécurité en tunnel, Réseau ferré de France (RFF) évaluait le trafic sur cette liaison entre 17 et 18 millions de tonnes. Au demeurant cette estimation a été abaissée en novembre 2011 à 15 millions de tonnes pour prendre en compte les objectifs de développement de l'offre TER dans la région Rhône-Alpes.

2. Un pilotage insuffisant

Pour la Cour, le pilotage de cette opération ne répond pas aux exigences de rigueur nécessaires dans la conduite d'un projet d'infrastructure de cette ampleur et de cette complexité.

Le projet a connu une dynamique propre, alimentée par la divergence des positions du ministère des finances et du ministère chargé des transports ainsi que par le calendrier européen de financement du réseau transeuropéen des transports.

La grande implication des collectivités territoriales concernées, fortement représentées dans les instances décisionnelles et techniques de ce projet, explique également cette dynamique.

Ainsi et alors que l'accord intergouvernemental franco-italien «pour la réalisation d'une nouvelle ligne ferroviaire Lyon Turin» du 29 janvier 2001 ne traitait que de la phase de travaux et d'études préliminaires, les financements accordés par la Commission européenne en décembre 2008 portaient sur un début de réalisation en 2012.

Du côté italien, l'insuffisance de la concertation initiale a conduit au blocage du projet. Le tracé a dû être profondément modifié, d'où un retard de cinq ans et demi. La durée de la société Lyon-Turin ferroviaire a été en conséquence prolongée, en mars 2009, de la fin de 2010 au 31 décembre 2013.

À la différence de la Suisse qui a mis en place pour ses grands projets ferroviaires, dès l'origine, un dispositif de suivi de leurs coûts prévisionnels et une information périodique du

parlement, les données disponibles concernant le projet ferroviaire Lyon-Turin ont difficilement permis d'apprécier l'évolution des coûts.

C'est seulement en septembre 2010 et pour les besoins de la négociation financière entre la France et l'Italie, qu'une étude a présenté une méthode pour comparer l'estimation des coûts d'investissement de l'avant-projet sommaire (APS) de 2003 avec celle du projet préliminaire modifié de 2010.

3. Des coûts prévisionnels en forte augmentation

Cette augmentation concerne tous les coûts prévisionnels. Ainsi, le budget du programme d'étude et de travaux préliminaires, estimé initialement à 320 M€, puis à 371 M€, a été porté à 534,5 M€ dès le mois de mars 2002, puis ensuite à 628,8 M€, dans le programme 2006. Les estimations présentées à la conférence intergouvernementale du 2 décembre 2010 l'ont porté à 901 M€.

Cette majoration très importante des coûts est liée à l'approfondissement des études ainsi qu'au dépassement très sensible des coûts prévisionnels lors de la réalisation des travaux des descenderies, qui résulte de la prise en compte de difficultés géologiques par endroit beaucoup plus importantes que prévu, et, côté italien, du blocage du chantier et du changement de tracé conséquent.

Pour l'ensemble de la partie commune de l'opération, le dernier chiffrage prévisionnel disponible figure dans le projet préliminaire modifié qui a été diffusé en juin 2010 et qui prend en compte le changement de tracé du côté italien. Il s'élève à 10,259 Md€ valeur 2010. Mais cette estimation est effectuée hors frais financiers, frais de maîtrise d'ouvrage et études et travaux préliminaires.

Il en résulte que le surcoût de construction lié au changement des caractéristiques du projet peut être estimé à 1,903 Md€ par rapport à l'estimation de l'avant-projet sommaire de 2003 (6 694 M€ valeur 2003, soit 8 072 M€ valeur 2010).

Au demeurant, ces coûts prévisionnels sont appelés à être réévalués.

Ils ne prennent pas en compte les constats du programme de reconnaissance des descenderies. Par ailleurs, l'évaluation des aléas et imprévus donne lieu à l'application de marges globales pour le tronçon français d'une part et pour le tronçon italien d'autre part (et non par zone géologique). Cette marge a été manifestement sous-estimée du côté italien, car le programme de reconnaissance vient de débuter, et du côté français, des incertitudes majeures subsistent dans certains secteurs.

L'article 18 de l'accord intergouvernemental entre la France et l'Italie pour la réalisation et l'exploitation d'une nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin signé le 30 janvier 2012, qui fixe la clef de répartition des coûts de la première phase, déduction faite de la contribution de l'Union européenne et de la part financée par les péages versés par les entreprises ferroviaires, prévoit la certification des coûts prévisionnels de la partie commune par un tiers extérieur, déjà évoquée par le mémorandum de mai 2004.

Il précise également qu'« au-delà de ce coût certifié, les coûts sont répartis à parts égales entre la partie française et la partie italienne ».

Il conviendra de veiller à ce que cette indispensable certification soit réalisée par des experts n'ayant pas eu à travailler sur le dossier et n'ayant pas de conflit d'intérêt au regard des suites du projet.

Du fait notamment du renforcement des règles de sécurité dans les tunnels et du changement de tracé de la partie commune, l'estimation du coût global du projet, y compris les accès, est passée en euros courants de 12 Md€ en 2002 à plus de 20 Md€ (présentation du dossier d'avant-projet sommaire des accès) en 2009, puis à 24 Md€ (évaluation socio-économique de février 2011), voire 26,1 Md€ selon les dernières données communiquées par la direction générale du Trésor.

4. Des prévisions de trafic revues à la baisse

Les prévisions de trafic établies dans les années 1990 envisageaient la poursuite d'une forte croissance, y compris aux passages français.

En 1991, le rapport Legrand¹ estimait ainsi que les flux transalpins de poids lourds seraient multipliés par 2,5 entre 1987 et 2010. Il minimisait l'impact des projets suisses sur ces flux de trafic, estimant très optimistes les prévisions de la Confédération, et il prévoyait une croissance moyenne de 2,59 % du trafic de poids lourds au Mont-Blanc et de 4,62 % au Fréjus entre 1990 et 2010, soit en 2010 un trafic moyen journalier cumulé pour les deux tunnels de 6 700 poids lourds en hypothèse basse et de 8 500 en hypothèse haute avec une hypothèse intermédiaire de 7 200.

Selon une étude du laboratoire d'économie des transports réalisée pour le GIP Transalpes et publiée en 1993, la direction des routes estimait déjà que les prévisions du trafic de poids lourds aux tunnels du Fréjus et du Mont-Blanc réalisées par la société SETEC, le Centre d'Études Techniques de l'Équipement de Lyon ou le rapport Legrand étaient surestimées et que le prolongement des taux de croissance constatés au cours de la période 1985-1991 aux tunnels franco-italiens n'apparaissait pas plausible².

De fait, depuis 1999, les trafics de marchandises ont diminué dans les Alpes françaises en raison de la fermeture prolongée du tunnel du Mont-Blanc, du report sur les itinéraires suisses à la suite de la levée des limitations de poids des véhicules lourds et de la suppression de l'interdiction du transit de nuit.

Cette baisse a été renforcée par les effets de la crise économique, et seul le trafic via Vintimille a continué à croître du fait des flux issus et à destination de la péninsule ibérique.

¹ Étude réalisée en 1991 à la demande du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer.

² L'étude faisait en effet valoir que la forte croissance du trafic dans les tunnels franco-italiens était liée à des facteurs conjoncturels : ouverture du tunnel du Fréjus en 1980, contre-choc pétrolier, interdiction de circulation des poids lourds au col du Mont-Cenis, restrictions mises en place par la Suisse concernant le transit international de poids lourds.

Les prévisions de trafic de fret établies dans le cadre des études d'avant-projet sommaire du projet de liaison Lyon-Turin ferroviaire sur les accès français à la partie commune font apparaître une forte sensibilité des trafics aux hypothèses concernant la structure des échanges, la conjoncture économique et les politiques de transport.

L'accord franco-italien de 2001 a fixé une mise en service à l'horizon de saturation des infrastructures existantes. Si les travaux débutent à la fin de 2012, comme cela est prévu par le programme 2007-2013, la mise en service du tunnel interviendrait en 2025, soit après 13 ans de travaux.

Or les études de trafic de la société Lyon-Turin ferroviaire ne prévoient une saturation de la ligne historique qu'à l'horizon 2035 sur la base d'une capacité maximale de 15 millions de tonnes.

5. Une faible rentabilité socioéconomique

Les bilans socio-économiques publiés dans le cadre du dossier sur les accès français, qui a été présenté à l'enquête publique au début de 2012, ont été établis pour une période de 50 ans.

Les bénéfices attendus du projet sont une amélioration de la qualité du service pour les usagers et des effets externes environnementaux. Comme l'indique le Conseil général de l'environnement et du développement durable dans son avis de novembre 2011, la valorisation des gains de temps est établie sur la base d'hypothèses élevées et le bilan carbone ne devient positif qu'à l'issue de la phase travaux en 2037.

L'évaluation socio-économique présentée au début de 2012 dans le cadre de l'enquête publique sur les accès estime le taux de rentabilité socio-économique du projet de liaison Lyon-Turin à 4,99 % dans le scénario central de la décennie perdue, 3,47 % pour le scénario du choc permanent et 5,92 % pour le scénario du rebond.

En prenant en compte le coût d'opportunité des fonds publics, le taux de rentabilité socio-économique s'établit dans le scénario de référence à 4,17 % (4,12 % pour la France). Les estimations de la valeur actualisée socio-économique du projet (bilan international) sont fortement revues à la baisse par rapport à l'estimation établie en février 2011 pour la société Lyon-Turin ferroviaire dans le cadre du projet préliminaire modifié.

Le dossier présenté par Réseau ferré de France n'isole pas la valeur actualisée nette économique. Mais, selon les études socio-économiques établies en février 2011 pour la société Lyon-Turin ferroviaire sur le projet préliminaire modifié, la valeur actualisée nette économique est négative dans tous les scénarios envisagés.

Bilan international du projet

Valeurs en M€ constants 2009 Actualisation en 2019 avec un taux de 4 % dégressif	Scénario du choc permanent	Scénario de la décennie perdue	Scénario du rebond
VAN totale			
Étude février 2011 sur le projet préliminaire modifié	-1 156	14 291	27 055
Dossier DUP des accès 2012	-1 341	10 884	19 480
VAN totale bilan international/€public investi (dossier DUP 2012)	-0,06	0,52	0,93
VAN France (dossier DUP 2012)			
Sans coût d'opportunité des fonds publics		5 530	
Avec coût d'opportunité des fonds publics		2 233	
VAN économique (tous pays) (étude février 2011 sur le projet préliminaire modifié)	-17 135	-9 469	-3 653

6. Un financement non défini

La réalisation du projet de liaison ferroviaire entre Lyon et Turin suppose la mobilisation d'une part élevée de financements publics, en raison de l'importance des risques tant géologiques que de trafic.

L'accord du 30 janvier 2012 prévoit une clef de répartition des coûts de la première phase de réalisation de 42,1 % à la charge de la France et de 57,9 % pour l'Italie dans la limite du coût estimé au stade du projet certifié par un tiers extérieur. Les acquisitions foncières, les déviations de réseaux et les mesures d'accompagnement sont prises en charge par chacune des parties sur son territoire. La deuxième phase sera financée intégralement par l'Italie.

Si l'Union européenne prend en charge 50 % du programme d'études et de reconnaissance, des incertitudes subsistent sur le niveau du concours de l'Union européenne pour la phase de travaux. Le règlement financier des réseaux transeuropéens voté le 25 mai 2007 a porté de 20 % à 30 % le plafond de la part de financement de l'Union européenne pour les sections transfrontalières des projets prioritaires, et la Commission européenne a proposé de faire passer le taux de financement maximal des sections transfrontalières de 30 à 40 %. Mais cette augmentation n'est pas acquise.

Le niveau des péages qui seraient admissibles par le marché demeure lui aussi incertain.

Le coût du projet est à replacer dans le cadre général des projets d'infrastructures de transport, tel qu'il résulte actuellement du projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT). Le coût affiché du projet Lyon-Turin tel qu'inscrit au SNIT est de 12 Md€. Déjà très difficile auparavant, la recherche d'un montage financier est encore plus difficile dans le contexte actuel et aucun financement n'est prévu dans le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour 2013.

7. Un impératif : une politique énergétique de report modal

Toutes les études s'accordent à reconnaître que les investissements ferroviaires n'ont de sens que s'ils sont accompagnés d'une politique déterminée de report modal de la route vers le rail. C'est, plus que pour tout autre projet, le cas du Lyon-Turin.

Ces mesures doivent être mises en œuvre dans un cadre européen plus large. Or les discussions en cours au sein du groupe dit de Zurich, qui réunit les pays alpins, et avec la Commission européenne ont peu progressé depuis 2007.

L'expérience de la Suisse met en lumière que la politique d'offre ferroviaire et les mesures de taxation des poids lourds d'ores et déjà appliquées dans ce pays, et envisagées en France, ne devraient pas suffire pour atteindre les objectifs de report modal, sauf en cas de stagnation durable de l'économie, et que de nouveaux outils sont indispensables pour maîtriser la croissance du trafic routier.

--o0o--

Le caractère international du projet, son ancienneté et sa complexité rendent difficile l'énoncé de recommandations. La Cour croit néanmoins pouvoir recommander :

- de ne pas fermer trop rapidement l'alternative consistant à améliorer la ligne existante ;
- si le projet doit être poursuivi, d'étudier les mesures éventuellement contraignantes de report du trafic transalpin de la route vers la voie ferrée.

En outre, la Cour rappelle la conclusion en matière de dépenses d'investissement de son rapport de juillet 2012 sur la situation et les perspectives des finances publiques : réexaminer systématiquement ces dépenses au vu de leur compatibilité avec la situation financière réelle du pays, de leur rentabilité financière et socioéconomique et surtout de leur contribution au relèvement du niveau de la croissance potentielle de l'économie.

--o0o--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse - sous votre signature personnelle, exclusivement -, si celle-ci est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.

Respectueusement,

Didier Migaud

Didier MIGAUD

Nuovi accordi TAV: più costi per l'Italia

L'accordo italo francese sulla Torino–Lione, firmato a Roma il 30 gennaio 2012, riserva moltissime sorprese a cominciare dal testo della premessa: *“Il presente accordo non costituisce uno dei protocolli addizionali previsti dall’art. 4 dell’accordo firmato a Torino tra i governi italiano e francese il 29 gennaio 2001. In particolare non ha come oggetto di permettere l’avvio dei lavori definitivi della parte comune italo francese, che richiederà l’approvazione di un protocollo addizionale separato, tenendo conto della partecipazione definitiva dell’Unione Europea al progetto”*.

Quindi, contrariamente a quanto suggerito dai comunicati stampa, emessi nell’occasione, non è stato fatto il minimo passo verso l’inizio dei lavori di realizzazione della Torino–Lione in quanto l’accordo di Torino del 2001 riguarda solo la prima fase e cioè “studi, progetti e lavori preliminari”. Mentre la fase di realizzazione dovrà essere oggetto proprio di quei “protocolli addizionali previsti dall’art. 4” che qui sono esclusi.

Ma non c’è neppure il minimo indirizzo “a bassi costi”: l’accordo firmato a Parigi lo scorso settembre (2011) arretrava la parte internazionale al comune di Susa, mettendo a carico totale dell’Italia la tratta tra Susa e Chiusa San Michele ed aggravando l’onere per l’Italia di un miliardo di euro. Con l’attuale accordo il termine della tratta internazionale torna a Chiusa, ma la Francia inserisce nella tratta internazionale ulteriori 33 km tra St. Jean de Maurienne e Montmelian; ciò significa che, al costo dichiarato di 120 milioni al km, si ha un aumento dei costi della tratta internazionale di 4 miliardi di euro su cui l’Italia, secondo le percentuali ora pattuite, contribuisce al 57,9%: quindi per l’Italia si avrà un maggior costo di 2 miliardi e 300 milioni rispetto a quanto previsto in precedenza.

E’ più che spiegata la stranezza che il ministro francese si sia intervenuto personalmente a Roma per stipulare l’accordo, mentre il ministro italiano Passera, per una firma di competenza del suo Ministero, si sia fatto rappresentare dal sottosegretario.

Per il resto l’accordo sostanzialmente riscrive le parti che, secondo l’art. 11 dell’accordo di Torino del 2001, possono essere riscritte “per via diplomatica”, quindi senza ratifica parlamentare: la lunghezza delle rispettive tratte, le percentuali di divisione della spesa e le norme riguardanti la CIG (Commissione Inter Governativa) ed il “promotore pubblico”.

Pertanto il Parlamento italiano non verrà chiamato a votare su questi accordi che, pur di non indurre i francesi a abbandonare il progetto, sembrano quasi tendere a costruire la linea in condizioni di massimo favore per la Francia.

Una realizzazione che, come è detto nella premessa dell’accordo del 30 gennaio 2012, è comunque condizionata alla valutazione della partecipazione definitiva dell’Unione Europea al progetto. Un contributo che rischia di dare delle delusioni visto che Italia e Francia chiederebbero un importo pari all’intero ammontare del budget, che, in migliori condizioni di bilancio, l’Unione Europea divide nel 2008 tra 28 progetti in Stati diversi, che restano tutt’oggi in concorrenza.

Un’osservazione merita anche la figura del “promotore pubblico”. Secondo l’accordo di Torino del 2001, il promotore pubblico è LTF (Lyon Turin Ferroviare), che, in fase di realizzazione, dovrà essere sostituito dall’organismo incaricato dei lavori di scavo del tunnel di base. Nell’accordo del 2012 scompare questa seconda figura e si parla del promotore pubblico come della figura che dovrà sostituire LTF entro un anno. Uno dei motivi è dovuto al fatto che, fino a quando si parla di promotore pubblico o di commissioni al suo interno, ci si può limitare ad accordi diplomatici ed evitare i rispettivi parlamenti. Un altro motivo è costituito dal fatto che si ha fretta di sostituire “la totalità o una parte dei diritti e obblighi” di LTF, e cioè la totalità dei primi e solo una parte dei secondi, soprattutto gli impegni.

Il fatto che si valuti in ben 80 milioni di euro il costo di adeguamento della linea storica per quando sarà aperto il tunnel di base, sembra nascondere molte sorprese.

L’ultima annotazione è di carattere formale: questo accordo, che si è detto essere addirittura storico, nell’originale firmato dai due contraenti è su carta non intestata mentre la località (Roma) e la data sono aggiunti a mano, l’identità e la carica dei due firmatari, tra cui è ben riconoscibile la firma del vice ministro Ciaccia, non è neppure dichiarata. Insomma un documento poco formale, che nei comunicati ufficiali si vuol far credere far credere valga 15 miliardi di euro!

Occorre infine ricordare che il protocollo addizionale chiesto dall'art. 4 del trattato del 2001, che per l'Unione Europea doveva essere sottoscritto già a giugno 2009, dovrà contenere impegni da cui l'accordo è lontanissimo. Per esempio: se le percentuali di ripartizione della spesa (l'Italia pagherebbe il 60% pur avendo solo il 30% dei km complessivi) varranno anche per i futuri incassi e come debbano essere divise le modalità di divisione dei costi di gestione e delle perdite di esercizio, che potrebbero essere una voragine seconda solo a quella di una, oggi ancor lontana, realizzazione.

Dottor Mario Cavargna Bontosi

master in valutazione di impatto ambientale al Politecnico di Torino e di Losanna

Torino-Lione: il primato del costo al chilometro

Il governo, fra i 14 motivi con i quali ha dichiarato di giustificare la realizzazione del progetto “low cost” della galleria di base della nuova linea Torino Lione, si è dimenticato di segnalare un quindicesimo motivo: il nuovo record del costo a chilometro che con questo progetto sarà conquistato dall'Italia.

Il record del costo a chilometro per la realizzazione di una nuova tratta ferroviaria, comunque denominata (alta velocità, alta capacità, quadruplicamento veloce), è già italiano ed è stato ottenuto sulla tratta Alta Velocità Bologna-Firenze, dove il costo, comprensivo di tutte le infrastrutture, degli oneri finanziari per la fase di costruzione e del contenzioso ancora in essere, ha raggiunto la cifra di **95 milioni** di euro a chilometro.

Con la firma del trattato Italo-Francese del 30 gennaio 2012, il record della Bologna-Firenze è destinato ad essere surclassato dal costo che l'Italia si è impegnata a sostenere per la galleria di base della nuova Linea Torino-Lione. La trattativa per raggiungere questo risultato è durata quasi quattro anni essendo stata avviata nel 2007, contestualmente alla presentazione del nuovo progetto per la richiesta del contributo europeo.

In base all'accordo firmato con la Francia il 29 gennaio del 2001 (Ministro dei trasporti Pierluigi Bersani) per la tratta internazionale “Saint-Jean-de-Maurienne – Bussoleno”, che nel progetto iniziale aveva una lunghezza di 72 chilometri, di cui 43,5 in Francia e 28,5 in Italia, i due Paesi avevano concordato un apporto paritario di risorse. Il costo del progetto era allora stimato in 6,7 miliardi di euro e dunque il costo a chilometro delle tratte del proprio territorio, al netto dell'ipotetico contributo dell'Unione Europea per il 40%, sarebbe stato per l'Italia di **70 milioni di euro al km** e per la Francia di **46 milioni di euro al km**.

Nonostante la favorevole condizione accordata, le forti resistenze della Francia all'avvio di questa opera furono superate solo dopo la firma di un nuovo accordo siglato il 5 agosto 2004 (Ministro dei trasporti Pietro Lunardi) con il quale l'Italia si faceva carico dei due terzi del costo dell'opera, determinando un costo a chilometro per l'Italia di **93 milioni di euro al km** e per la Francia di **32 milioni di euro al km**.

Nel 2007 i due Paesi hanno presentato un nuovo progetto preliminare. La tratta internazionale, per la quale è stato chiesto il contributo europeo, attraversa il territorio Francese per 45 chilometri (da Saint-Jean-de-Maurienne fino al confine) e quello Italiano per 33,4 (dal confine fino a Chiusa S. Michele) con una stima complessiva dei costi pari a **10,4 miliardi di euro**. Al netto dell'ipotetico contributo europeo del 40%, e con il contributo italiano di due terzi, il costo a chilometro per la Francia sarebbe stato pari a **47 milioni di euro al km** e per l'Italia **123 milioni di euro al km**. Su questo progetto però la Francia, pur firmando la richiesta di contributo insieme all'Italia (Ministro dei trasporti Antonio Di Pietro), verbalizzava il proprio disaccordo sulla ripartizione dei costi per un progetto che si estendeva di più verso l'Italia rispetto al progetto con il quale era stato sottoscritto l'accordo del 2004.

Non a caso nel timing fissato dalla Commissione Europea (decisione C(2008) 7733 definitiva) per l'erogazione del contributo veniva esplicitamente richiamata la scadenza del 31.07.2009 per la definizione dell' “Accordo fra i due Stati”.

Con oltre due anni di ritardo l'accordo è stato sottoscritto (Ministro dei trasporti Corrado Passera) il 30 gennaio del 2012, concordando di ridurre la tratta internazionale al collegamento fra Saint-Jean-de-Maurienne e Susa (coincidente con la galleria di base), per un'estensione di 57,1 km, di cui 45 km in Francia e 12,1 km in Italia. La ripartizione dei costi viene pattuita con una quota del 57,9% per l'Italia e del 42,1% per la Francia. Ma a fronte di una apparente riduzione dell'impegno italiano, i francesi hanno ottenuto che la tratta di 22,2 km in territorio italiano (tunnel dell'Orsiera e area di sicurezza di Chiusa San Michele) fosse stralciata dalla tratta internazionale ed i relativi costi addebitati alla tratta nazionale italiana.

Stante dunque agli accordi assunti, il costo a chilometro per l'Italia, per la tratta italiana della galleria di base, raddoppia rispetto alle previsioni del progetto presentato all'Unione Europea: sarà esattamente (sempre al netto dell'ipotetico contributo dell'Unione Europea del 40%) di **235 milioni di euro al km** (2,85 miliardi per 12,1 km). Un record sia nel valore assoluto che in quello relativo, stante l'aumento del 236% dell'impegno italiano, rispetto ai 70 milioni di euro al km previsti nell'accordo del 2001.

Grazie al nuovo accordo, alla Francia sarà garantito un'altro record, quello del minor costo per la realizzazione di una galleria a doppia canna, che sarà pari a **46 milioni di euro al km** (2,07 miliardi di

euro per 45 km), con una variazione dell'impegno della Francia dello 0% rispetto a quello che aveva assunto nel 2001, che era sempre di 46 milioni di euro al km.

Occorre d'altro canto sottolineare che il costo di **235 milioni di euro al km** a carico dell'Italia è calcolato solo sulla base di stime fondate su di un progetto preliminare. La certezza dunque che, nella fase di progettazione esecutiva e di costruzione, molti altri possano condividere e migliorare consistentemente questo valore, è assicurata dalla possibilità di adottare il modello di architettura contrattuale e finanziaria già efficacemente sperimentata in Italia per la realizzazione delle nuove tratte. Modello che, ad esempio, per la tratta Torino-Milano, e solo per le infrastrutture a terra, da un importo di 8,6 milioni di euro al km del contratto firmato nel 1991 con il Contraente generale Fiat Spa, ha consentito a TAV Spa di arrivare a spendere 66,4 milioni di euro al km.

Non è inoltre da sottovalutare il fatto che il prevedibile aumento complessivo dei costi, stante la ripartizione percentuale pattuita, la diversa lunghezza delle tratte ed il contributo del 40% europeo necessariamente fisso, si rifletterebbe in modo decisamente negativo per l'Italia. Ipotizzando un aumento del solo 100% dei costi della intera galleria di base, cinque volte inferiore a quello registrato per la Torino-Milano, il costo a chilometro per l'Italia salirebbe da **235 a 628 milioni di euro al km**, circa il 200% in più.

Alla certezza dell'aumento assicurato dall'istituto contrattuale del contraente generale occorrerà poi aggiungere il costo finanziario dell'investimento necessario. Anche su questo fronte il Trattato Italo Francese non esprime alcuna ipotesi ma, anche in questo caso, l'esperienza italiana fa presumere ulteriori aspetti negativi. Ad esempio i soli interessi intercalari per la tratta Alta Velocità Torino-Milano hanno registrato un costo pari a 8,6 milioni di euro al km, esattamente il costo inizialmente previsto per la progettazione e la esecuzione di tutte le infrastrutture a terra della intera tratta.

Sul costo finanziario ci potrebbe essere l'ostacolo della nostra Costituzione che, a seguito della recente modifica seguita alla sottoscrizione in sede europea del "fiscal compact", oggi impone il "pareggio di bilancio". Anche in questo il Modello Tav ha già dato prova della possibilità di ricorrere, con il cosiddetto *project financing*, a risorse private tenute fuori dalla contabilità pubblica e che finiranno nel debito pubblico solo dopo che l'opera è stata realizzata.

L'unico rischio per i tecnici che saranno incaricati della *governance* di questa elusione della norma costituzionale sarà quello già occorso al management di FS Spa, TAV Spa, RFI Spa e Infrastrutture Spa, per il cosiddetto finanziamento privato della Torino-Napoli che al 31 dicembre del 2005 ammontava a 12 miliardi e 950 milioni di euro e che con il comma 966 della finanziaria per il 2007 sono diventati debito pubblico a tutti gli effetti.

A questo proposito vi è un precedente della Corte dei Conti, che già si espresse su questo accollo pubblico con una relazione al Parlamento del 2008 nella quale si segnalava che *"Le modalità anodine con cui questi debiti vengono assunti lascia intendere che gli effetti sulla distribuzione intergenerazionale delle risorse non siano stati in alcun modo tenuti presenti e neppure calcolati in astratto"*.

ing. Ivan Cicconi

Direttore Associazione Nazionale ITACA, Istituto per la Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale, organo tecnico della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome.