



Le Premier président

Paris, le - 1 AOUT 2012

64174

à

Monsieur Jean-Marc AYRAULT
Premier ministre

Oggetto: relazione sul progetto di collegamento ferroviario Lione-Torino

A seguito del controllo del progetto di collegamento ferroviario Lione-Torino (LTF), la Corte dei conti ha auspicato, in applicazione dell'articolo R. 135-1 del codice delle giurisdizioni finanziarie, di portare alla vostra conoscenza le osservazioni qui di seguito sviluppate.

1. Un progetto molto ambizioso

Il progetto di collegamento ferroviario tra Lione e Torino si riferisce nell'asse prioritario n. 6 delle reti transeuropee dei trasporti. Affidato alla società Lyon-Turin ferroviaire, contiene i progetti di investimenti più costosi a causa del superamento delle Alpi e delle Prealpi francesi.

Per motivi tecnici si è pensato di realizzare un tunnel di base di lunghissimo, mentre su altre tratte, altri Stati (Slovenia, Ungheria) hanno optato, per motivi finanziari, per una modernizzazione progressiva delle linee esistenti.

Si è visto che altre soluzioni tecniche alternative meno costose sono state scartate senza che siano state tutte studiate in modo approfondito.

Questo progetto di collegamento ferroviario è stato peraltro concepito in un contesto di forte crescita del traffico attraverso l'arco alpino e mirava ad offrire una linea mista ad alta velocità con la sagoma per l'autostrada ferroviaria, con una capacità di più di 40 milioni di tonnellate di merci. Questo significava più di un quadruplicamento del traffico ferroviario merci sulla linea del Fréjus nel 2001, l'anno in cui è stato firmato l'accordo franco-italiano sul collegamento ferroviario tra Lione e Torino.

Tutti gli studi e i rapporti raccomandavano tuttavia di rinviare il progetto: sia gli studi socio-economici della conferenza intergovernativa (CIG) sul progetto (dicembre 2000), sia quelli della Direzione generale del Tesoro, sia il Rapporto del Consiglio generale dei Ponti e delle Strade sulla politica dei trasporti via terra nelle Alpi (1998) e il Rapporto di valutazione delle grandi opere infrastrutturali dello stesso Consiglio generale e dell'Ispezione generale delle finanze (febbraio 2003).

Questi studi consideravano l'evoluzione del traffico e il programma svizzero di nuove linee ferroviarie alpine; la capacità della linea storica, una volta modernizzata, era all'epoca stimata a 20 milioni di tonnellate.

Inoltre, e anche a causa del rafforzamento delle norme di sicurezza nel tunnel, Rete ferroviaria francese (RFF) valutava il traffico di questo collegamento tra 17 e 18 milioni di tonnellate. Del resto questa stima è stata ridotta nel novembre 2011 a 15 milioni di tonnellate tenendo conto degli obiettivi di sviluppo dell'offerta TER nella regione Rhône-Alpes.

2. Un coordinamento insufficiente

Per la Corte dei conti, il coordinamento di questa operazione non corrisponde alle esigenze di rigore necessarie nella gestione di un progetto infrastrutturale di queste dimensioni e complessità.

Il progetto ha avuto una dinamica propria, alimentata dalle divergenze di posizione tra il Ministero delle finanze e il Ministero dei trasporti, così come dal calendario europeo di finanziamento della rete transeuropea dei trasporti.

Anche il grande coinvolgimento delle collettività territoriali interessate, fortemente rappresentate nelle istanze decisionali e tecniche del progetto, spiega questa dinamica.

Così, quando l'Accordo intergovernativo franco-italiano "per la realizzazione di una nuova linea ferroviaria Lione-Torino" del 29 gennaio 2001 riguardava solo la fase dei lavori e studi preliminari, i finanziamenti concessi dalla Commissione europea nel dicembre 2008 indicavano l'inizio della realizzazione nel 2012.

Da parte italiana, l'insufficiente concertazione iniziale ha portato al blocco del progetto. Il tracciato è stato profondamente modificato con un ritardo di cinque anni e mezzo. La durata della società LTF è stata quindi prolungata, nel marzo 2009, dalla fine del 2010 al 31 dicembre 2013.

A differenza della Svizzera che per i suoi grandi progetti ferroviari ha fin dall'inizio deliberato un organo di verifica dei costi preventivati e l'informazione periodica del Parlamento, i dati

disponibili relativi al progetto ferroviario Lione-Torino hanno permesso solo con difficoltà di valutare l'evoluzione dei costi.

Così, quando l'accordo intergovernativo franco-italiano "per la realizzazione di una nuova linea ferroviaria Lione-Torino" del 29 gennaio 2001 non trattava che la fase dei lavori e studi preliminari, i finanziamenti concessi dalla Commissione europea nel dicembre 2008 indicavano l'inizio della realizzazione nel 2012.

Da parte italiana, l'insufficienza della concertazione iniziale ha portato al blocco del progetto. Il tracciato è stato profondamente modificato con un ritardo di cinque anni e mezzo. La durata della società LTF è stata di conseguenza prolungata, nel marzo 2009, dalla fine del 2010 al 31 dicembre 2013.

3. Forte aumento dei costi a preventivo

L'aumento riguarda tutti i costi a preventivo. Così il preventivo degli studi e dei lavori preliminari, stimato inizialmente in 320 M€, quindi in 371 M€, è stato innalzato nel mese di marzo 2012 a 534,5 M€ quindi a 628,8 M€ nel programma del 2006. Le stime presentate alla conferenza intergovernativa del 2 dicembre 2010 sono cresciute a 901 M€.

Questo importantissimo aumento dei costi è legato all'approfondimento degli studi così come al sensibile superamento dei costi a preventivo al momento della realizzazione delle discenderie, dovuto alle maggiori difficoltà geologiche di quanto previsto e, nella parte italiana, dal blocco del cantiere e dai conseguenti cambiamenti di tracciato.

Per l'insieme della parte comune dell'operazione, l'ultima valutazione previsionale disponibile figura nel progetto preliminare modificato che è stato diffuso nel giugno 2010 e che tiene conto della modifica del tracciato sul lato italiano. E' stato calcolato in 10,259 Mld€ a valore del 2010. Ma questa stima è al netto dei costi finanziari, delle spese del committente e lavori preliminari.

Risulta così che i maggiori costi di costruzione legati alla modifica delle caratteristiche del progetto possono essere stimati in 1.903 M€ contro la stima della bozza di progetto preliminare del 2003 (6.694 M€ a valore 2003, ossia 8.072 M€ a valore 2010).

Inoltre i costi previsti potrebbero essere rivalutati.

Essi non tengono conto dei risultati delle attività geognostiche nelle discenderie. Tra l'altro, la valutazione dei pericoli e degli imprevisti dà luogo all'applicazione di margini globali per il tracciato francese da un lato e per quello italiano dall'altro lato (e non per zone geologiche). Questo margine è stato manifestamente sotto stimato dal lato italiano, dato che il programma dei tunnel geognostici è appena iniziato, e dal lato francese sussistono maggiori incertezze in certi settori.

L'articolo 18 dell'accordo intergovernativo tra la Francia e l'Italia per la realizzazione e l'esercizio della nuova linea ferroviaria Lione-Torino firmato il 30 gennaio 2012, che fissa le regole per la ripartizione dei costi della prima fase, al netto dei contributi dell'Unione Europea e della quota finanziata con i pedaggi versati dalle società ferroviarie, prevede la certificazione dei costi previsionali della parte comune da parte di un soggetto terzo esterno, già richiamato nel memorandum del maggio 2004.

Precisa inoltre che “al di là dei costi certificati, i costi sono ripartiti in parti uguali tra la parte francese e quella italiana.

Occorrerà vigilare affinché questa indispensabile certificazione sia eseguita da esperti che non abbiano già lavorato sul dossier e non abbiano un conflitto di interessi nel seguito del progetto.

A seguito del rafforzamento delle regole di sicurezza nelle gallerie e della modifica del tracciato nella parte comune, la stima dei costi totali del progetto, compresi gli accessi, è passata, in Euro correnti, da 12 Mld € del 2002 a più di 20 Mld € (presentazione del dossier della bozza del progetto preliminare degli accessi) nel 2009, poi a 24 Mld € (valutazione socioeconomica del febbraio 2011), fino a 26,1 Mld € secondo gli ultimi dati comunicati dalla Direzione generale del Tesoro.

4. Previsioni del traffico in diminuzione

Le previsioni di traffico formulate negli anni 90 indicavano la continuazione di una forte crescita, anche nei transiti francesi.

Nel 1991 il Rapporto Legrand¹ stimava così che il flusso transalpino di camion sarebbe cresciuto di 2,5 volte tra il 1987 e il 2010. Minimizzava l'impatto dei progetti svizzeri su questi flussi di traffico, valutando come molto ottimistiche le previsioni della Confederazione, e prevedeva una crescita media del 2,59% del traffico dei camion al Monte Bianco e del 4,62% al Fréjus tra il 1990 e il 2010, ossia nel 2010 vi sarebbe stato un traffico medio giornaliero cumulato nei due tunnel di 6.700 camion come stima minima, di 8.500 come stima massima con una stima media di 7.200.

Secondo uno studio del Laboratorio di economia dei trasporti realizzato per il GIP Transalpes e pubblicato nel 1993, la Direzione delle strade valutava già le previsioni del traffico di camion nei tunnel del Fréjus e del Monte Banco realizzate dalla società SETEC, dal Centro Studi Tecnici delle Infrastrutture di Lione o dal rapporto Legrand come sovrastimate e che la continuazione di crescita dei tassi constatati nel corso del periodo 1985-1991 nei tunnel franco-italiani non era plausibile.²

Di fatto, dal 1999, il traffico di merci è diminuito nelle Alpi francesi a causa della chiusura prolungata del tunnel del Monte Bianco, della deviazione sugli itinerari svizzeri a seguito del ritiro della limitazione del peso dei camion e dalla soppressione del divieto dei transiti notturni.

Questa diminuzione è stata rafforzata dalle conseguenze della crisi economica, e solo il traffico via Ventimiglia ha continuato ad aumentare a causa dei flussi provenienti da e destinati alla penisola iberica.

¹ Studio realizzato nel 1991 su richiesta del Ministro delle infrastrutture, dell'abitazione, dei trasporti e del mare.

² Lo studio dimostrava in realtà che la forte crescita del traffici nei tunnel franco-italiani era legato a dei fattori congiunturali: apertura del tunnel del Fréjus nel 1980, contro choc petrolifero, divieto di circolazione dei camion sul colle del Moncenisio, restrizione adottate dalla Svizzera relativamente ai transiti internazionali di camion

Dalle previsioni di traffico merci realizzate per la preparazione della bozza del progetto preliminare del collegamento ferroviario Lione-Torino con riguardo agli accessi francese alla parte comune emerge una forte sensibilità del traffico alle ipotesi che si riferiscono alla struttura degli scambi, alla congiuntura economica e alle politiche dei trasporti.

L'accordo franco italiano del 2001 ha fissato la messa in servizio al momento della saturazione delle infrastrutture esistenti. Se i lavori iniziassero alla fine del 2012, come è previsto dal programma 2007-2012, la messa in servizio del tunnel avverrebbe nel 2025, ossia dopo 13 anni di lavoro.

Ora, gli studi dei traffici della società LTF - Lyon Turin Ferroviaire prevedono una saturazione della linea storica solo nel 2035, sulla base di una capacità massima esistente di 15 milioni di tonnellate.

5. Una scarsa redditività socioeconomica

Il bilancio socioeconomico pubblicato nel dossier sugli accessi francesi presentato nel corso dell'inchiesta pubblica all'inizio del 2012, è stato stabilito per un periodo di 50 anni.

I benefici attesi dal progetto sono un miglioramento della qualità del servizio per gli utenti e degli effetti esterni ambientali. Come indica il Consiglio generale dell'ambiente e dello sviluppo sostenibile nella sua relazione del novembre 2011, la valorizzazione dei guadagni di tempo stabilita sulla base di ipotesi elevate e il bilancio del CO₂ divengono positivi solo al termine della fase lavori nel 2037.

La valutazione socioeconomica presentata all'inizio del 2012 nel quadro dell'inchiesta pubblica sugli accessi stima il tasso di redditività socioeconomica del progetto di collegamento Lione-Torino al 4,99% nello scenario centrale del decennio perso, 3,47% per lo scenario dello choc permanente e 5,92 % nello scenario del rimbalzo.

Considerando il costo/opportunità dei fondi pubblici, il tasso di redditività socioeconomica si posiziona nello scenario di riferimento al 4,17% (4,12% per la Francia). Le stime del valore socioeconomico attuale del progetto (bilancio internazionale) sono state riviste in forte diminuzione rispetto alla stima fissata nel febbraio 2011 per la società LTF - Lyon Turin ferroviaire nel quadro del progetto preliminare modificato.

Bilancio internazionale del progetto

Valori in M€ costanti 2009 Attualizzazione nel 2019 con un tasso del 4% regressivo	Scenario di choc permanente	Scenario del decennio perso	Scenario della ripresa rimbalzo
VAN totale			
Studio febbraio 2011 sul progetto preliminare modificato	- 1 156	14 291	27 055
Dossier DUP degli accessi	- 1 341	10 884	19 480
VAN totale bilancio internazionale/€ pubblico investito (Dossier DUP 2012)	- 0,06	0,52	0,93
VAN Francia (dossier DUP 2012 Senza costi/opportunità dei fondi pubblici)		5 530	
Con costi/opportunità dei fondi pubblici		2 233	
VAN economico (tutti i Paesi) (studio febbraio 2011 sul progetto preliminare modificato)	- 17 135	- 9 469	- 3 653

6. Un finanziamento non definito

La realizzazione del progetto di collegamento ferroviario tra Lione e Torino suppone la mobilitazione di una elevata quota di finanziamenti pubblici, a causa sia dell'importante rischio geologico sia dei traffici.

L'accordo del 30 gennaio 2012 prevede un criterio di ripartizione dei costi della prima fase di realizzazione del 42,1% a carico della Francia e del 57,9 per l'Italia, nel limite del costo stimato nella fase del progetto certificato da un soggetto terzo esterno. L'acquisto dei terreni, gli spostamenti delle reti di servizio e le operazioni accessorie sono a carico da ciascuna delle parti per il proprio territorio. La seconda parte sarà finanziata integralmente dall'Italia.

Se l'unione europea finanzia il 50% del programma degli studi e delle rilevazioni geognostiche, delle incertezze sussistono sul livello di partecipazione dell'Unione europea alla fase dei lavori. Il regolamento finanziario delle reti transeuropee votato il 25 maggio 2007 ha portato dal 20% al 30% il tetto del finanziamento da parte dell'Unione europea per le sezioni transfrontaliere dei progetti prioritari, e la Commissione europea ha proposto di modificare il tasso di finanziamento massimo delle sezioni transfrontaliere dal 30 al 40%. Ma questo aumento non è acquisito.

Il livello dei pedaggi che sarebbero ammissibili dal mercato rimane anch'esso incerto.

Occorre sostituire il dato di costo del progetto nel riquadro generale dei progetti di infrastrutture di trasporto, così come risulta attualmente dal progetto di Schema nazionale delle infrastrutture di Trasporto (SNIT). Il costo del progetto Lione-Torino indicato nello SNIT è di 12 Mld €. Già molto difficile inizialmente, la ricerca di un'architettura finanziaria è ancora più difficile nel contesto attuale e nessun finanziamento è previsto nel Bilancio di previsione dell'Agenzia di finanziamento delle infrastrutture di trasporto della Francia (AFITF) per il 2013.

7. Un imperativo: un'energica politica di riporto modale

Tutti gli studi concordano nel riconoscere che gli investimenti ferroviari non hanno senso se non accompagnati da una decisa politica di riporto modale dalla strada verso la ferrovia. E', più che in ogni altro progetto, il caso della Lione-Torino.

Queste misure devono essere adottate in un quadro europeo più ampio. Ora, la discussione in corso all'interno del gruppo detto di Zurigo, che riunisce i Paesi alpini, e con la Commissione europea è poco progredita dal 2007.

L'esperienza svizzera mette in luce che la politica di offerta ferroviaria e le misure di tassazione dei camion già applicate in questo Paese, e previste in Francia, non saranno sufficienti per raggiungere gli obiettivi di riporto modale, salvo in caso di stagnazione persistente dell'economia, e che nuovi strumenti sono indispensabili per controllare la crescita del traffico stradale.

--o0o--

Il carattere internazionale del progetto, la sua anzianità e complessità rendono difficile stabilire delle raccomandazioni. La Corte crede tuttavia di poter raccomandare:

- di non escludere troppo rapidamente l'alternativa che consiste nel miglioramento della linea esistente;
- nel caso del proseguimento del progetto, di studiare le misure che costringerebbero eventualmente lo spostamento del traffico transalpino dalla strada alla ferrovia.

Inoltre, la Corte ricorda le conclusioni del suo rapporto del luglio 2012 sulla situazione e prospettive delle finanze pubbliche relative alle spese d'investimento: riesaminare sistematicamente queste spese in vista della loro compatibilità con la situazione finanziaria reale del paese, del loro rendimento finanziario e socioeconomico e soprattutto del loro contributo all'aumento del livello della crescita potenziale dell'economia.

--o0o--

Le sarò obbligato di farmi conoscere, entro il termine di due mesi previsto dell'articolo L. 143-5 del codice delle giurisdizioni finanziarie, il seguito che avrà dato alla presente comunicazione.

Vi ricordo che in applicazione dell'articolo L. 143-5 del codice delle giurisdizioni finanziarie, questa relazione sarà trasmessa, due mesi dopo esserle stata inviata, alle commissioni delle finanze dell'Assemblea nazionale e del Senato. Sarà accompagnata dalla sua risposta - esclusivamente con la sua firma personale -, se sarà arrivata entro questo limite. In difetto, la sua risposta sarà trasmessa al Parlamento non appena la Corte l'avrà ricevuta.

Nel rispetto dei segreti protetti dalla legge, in applicazione dell'articolo L. 143-1 del codice delle giurisdizioni finanziarie, la Corte dei conti potrà mettere in linea sul suo sito internet il testo della presente relazione, accompagnato dalla sua risposta.

Res ind. C. G. n. 1.

Didier Migaud

Didier MIGAUD