

DDL C. 4151, recante ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per l'avvio dei lavori definitivi della sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, fatto a Parigi il 24 febbraio 2015, e del Protocollo addizionale, con Allegato, fatto a Venezia l'8 marzo 2016, con annesso Regolamento dei contratti adottato a Torino il 7 giugno 2016

Relazione all'aula di Montecitorio di Marco Causi

Roma, 19 dicembre 2016

Presidente, Colleghe, Colleghi,

Con la ratifica del presente Accordo fra Italia e Francia, e degli annessi Protocollo e Allegato, già deliberata dal Senato, siamo a un passo dalla chiusura di una vicenda più che ventennale, che ha impegnato tanta energia, tanti sforzi, tanta discussione pubblica e tanta polemica politica nel nostro paese. Fin dai primi mesi del 2017 si potrà finalmente dare avvio ai lavori di scavo del nuovo tunnel ferroviario sotto il Moncenisio, destinato a sostituire la storica galleria del Frejus, la prima e più antica galleria ferroviaria alpina.

Il nuovo tunnel è l'opera fondamentale per procedere all'ammodernamento dell'intera linea ferroviaria Torino-Lione. Poiché attraversa il confine di Stato viene definita come "transfrontaliera" e verrà costruita e gestita nell'ambito di un partenariato pubblico paritario fra i due Stati. Il resto dei lavori relativi alle tratte di adduzione da Torino e da Lione verso il tunnel saranno realizzati separatamente da ciascuna delle due amministrazioni, e non fanno pertanto parte dell'Accordo. La parallela ratifica da parte del Parlamento francese è calendarizzata nell'aula dell'*Assemblée Nationale* nella giornata di giovedì 22 dicembre. L'accordo del 2015 integra e, laddove necessario, sostituisce i precedenti Accordi che Italia e Francia avevano siglato nel 1996, 2001 e 2012.

1. I lavori nella Commissione Affari Esteri

La Commissione affari esteri della Camera dei Deputati ha effettuato durante l'esame in sede referente un ciclo di audizioni, che non erano invece state previste durante l'esame di questo importante provvedimento al Senato. Si è trattato a mio avviso di una decisione opportuna: la discussione pubblica è tanto più efficace, democratica e partecipata quanto più è informata e capace di confrontare punti di vista differenti. Questo abbiamo fatto con le audizioni, le quali hanno fatto emergere opinioni divergenti – una cosa, peraltro, ben nota alla luce del dibattito che da anni circonda il progetto della Torino-Lione. E tuttavia la sede in cui tali opinioni sono state manifestate, una sede parlamentare alta e libera, e al tempo stesso seria e rigorosa, ha permesso che ciascuna e ciascuno delle/degli audite/i affrontassero il tema in modo specifico, andando nel merito delle questioni, senza fughe di tipo ideologico. E di questo ringrazio tutte e tutti le/gli audite/i.

E' molto probabile che le opinioni politiche ormai consolidate dei diversi gruppi parlamentari sul progetto del tunnel non si modificheranno. E' però mio auspicio che la discussione, anche serrata, possa svolgersi, all'interno dell'aula di Montecitorio e all'esterno di essa, tenendo conto fino in fondo dei materiali che abbiamo raccolto e che offriamo, anche al di fuori del Parlamento, alla valutazione e discussione pubblica.

Il confronto fra opinioni diverse, ad esempio su aspetti di ingegneria, su aspetti giuridici, su valutazioni economiche, serve ad approfondire la nostra conoscenza e a migliorare il processo della decisione pubblica, a condizione però che i contenuti di questi materiali, in particolare quelli tecnici, siano da tutti noi presi seriamente e rispettati. Nell'epoca della post-verità molti pensano che qualsiasi fandonia o baggianata percorra velocemente la rete sia di per sé vera. I materiali a nostra disposizione consentono di non cadere in questo tranello: è necessario però l'esercizio di una vera onestà intellettuale.

Spesso in quest'aula si è invocata l'onestà. Sono io, adesso, a invocarla, ad auspicare che la discussione che prende avvio oggi in aula possa essere intellettualmente onesta.

2. La responsabilità del Parlamento

Non si tratta di un auspicio formale. Siamo tutti, chi pro tempore in maggioranza e chi pro tempore all'opposizione, dirigenti politici del nostro paese e dobbiamo assumerci le relative responsabilità. Siamo a conoscenza dei gravi problemi di ordine pubblico che nel corso degli anni sono stati generati dall'uso strumentale dell'opposizione a questo progetto da parte di gruppi estremistici di oscura matrice: oltre 200 assalti al cantiere fra 2011 e 2016, circa 500 feriti tra le forze dell'ordine, sabotaggi alle imprese impegnate nel cantiere, atti di violenza nei confronti dei lavoratori e dei loro luoghi di ritrovo, atti di sabotaggio nei confronti di treni sulla linea storica, 38 condanne penali in secondo grado per circa 120 anni di carcere inflitte ad oggi dai Tribunali della Repubblica. 125 fogli di via per professionisti del sabotaggio stranieri.

Io credo che sia nostro dovere condannare in modo unanime ogni atto che usi la violenza e l'intimidazione di stampo criminale contro i cantieri della Torino-Lione. E credo che dovremmo tutti, in modo altrettanto unanime, ringraziare le forze dell'ordine e la magistratura per l'impegno eccezionale e difficile che hanno messo in campo in questi anni per tutelare la legalità e difendere i diritti di cittadini e lavoratori.

La qualità e i toni della nostra discussione in Parlamento, la responsabilità che sapremo mostrare nella comunicazione esterna, l'onestà intellettuale nella valutazione delle questioni di merito non sono fattori ininfluenti al fine di disinnescare il brodo di cultura dei comportamenti violenti e para-terroristici, e spero che ne siamo tutti consapevoli. Anche questa è onestà, in questo caso onestà politica.

3. Il contesto europeo

La nuova linea ferroviaria Torino-Lione fa parte del Corridoio transeuropeo 3 mediterraneo Algeciras – confine Ucraina della rete TEN-T (*Trans-European Networks–Transport*). Fin da quando l'Unione Europea ha cominciato a programmare gli investimenti di dimensione e impatto comunitario, sulla spinta del Libro Bianco di Jacques Delors, e quindi fin dagli anni '90 del passato secolo, questo progetto è stato considerato fra quelli prioritari. Non a caso nel periodo 2000-2005 l'Unione ha erogato finanziamenti a fondo perduto per circa il 50 per cento dei costi sostenuti per studi e indagini preliminari.

Nell'ottobre 2011 l'Unione - nell'ambito dell'aggiornamento e sviluppo della rete infrastrutturale TEN-T - ha programmato la creazione di una rete articolata su due livelli: una rete centrale a livello UE da realizzare entro il 2030, basata su un approccio per corridoi, e una rete globale da realizzare entro il 2050, che comprenderà infrastrutture di livello nazionale e regionale.

In questo contesto Bruxelles ha deciso di intervenire mediante cofinanziamento nella realizzazione della sezione transfrontaliera della Torino-Lione, e cioè del tunnel sotto il

Moncenisio, sottoscrivendo il primo dicembre 2015 un *Grant Agreement* che prevede un contributo pari al 40 per cento del costo dell'opera. Una prima erogazione di 813,8 milioni è già stata effettuata, relativa alla spesa prevista fino al 2019, il cui totale è di 1.969 milioni.

Il cofinanziamento è condizionato alla ratifica dell'Accordo bilaterale entro il primo gennaio 2017, in modo che l'UE possa impegnare le ulteriori risorse nei futuri quadri pluriennali di bilancio. In questo senso sono agli atti le comunicazioni intervenute fra Commissione Europea e Governo italiano.

4. Iter del progetto

La galleria ferroviaria del Moncenisio si svilupperà fra le località di Bussoleno in Italia e Saint Jean de Maurienne in Francia. Gli iter autorizzativi si sono conclusi sia in Italia che in Francia nel corso del 2015. E' in corso di finalizzazione il cosiddetto progetto di riferimento finale, che recepisce le prescrizioni derivanti dagli atti approvativi nazionali.

Il progetto definitivo è costituito da: 1) un tunnel di base di 57 km (due gallerie indipendenti a singolo binario con rami di comunicazione ogni 333 metri) che trasformerà l'attuale tratta di valico in una linea di pianura, permettendo l'attraversamento di treni merci aventi masse di carico pari a quasi il triplo di quelle consentite dal Frejus e abbattendo del 40 per cento il costo energetico; 2) sul lato italiano l'opera si estende per circa 18 km, di cui 12 nel tunnel di base, 2,6 nella parte in superficie nella Piana di Susa e 3 per la connessione alla linea storica a Bussoleno, di cui 2,1 km in galleria; il consumo totale di suolo naturale previsto per il lato italiano della sezione transfrontaliera è inferiore a un ettaro, grazie al riutilizzo dell'autoporto esistente; 3) una galleria geognostica e di servizio con imbocco a Chiomonte di 7,5 km.

5. Costi, criteri di riparto, impatto occupazionale

Il costo del tunnel, certificato da enti indipendenti, è di 8,3 miliardi di euro ai prezzi del 2012, di cui 3,3 verranno coperti dall'UE. Il costo complessivo della Torino-Lione però non si esaurisce con quello della sezione transfrontaliera: bisogna tenere conto degli ulteriori investimenti da realizzare sulle tratte di adduzione, che sono di competenza di ciascuno dei due paesi.

Tali ulteriori costi sono molto più onerosi per la Francia, poichè la distanza fra Saint Jean de Maurienne e Lione è 150 km mentre quella fra Bussoleno e Torino è 60 km. La stima degli ulteriori oneri a carico della Francia è compresa in una forchetta fra 5 e 7,5 miliardi, e cioè il triplo o forse più di quanto costerà all'Italia il collegamento con Torino, pari a 1,9 miliardi.

Questo è il motivo che ha portato l'Italia, fin dal precedente Accordo del 2012 già ratificato dal Parlamento (legge n. 71 del 23 aprile 2014), ad assumere una quota di finanziamento del tunnel del Moncenisio più che proporzionale rispetto alle quote chilometriche misurate sui confini nazionali. Con questa decisione, che a mio avviso è saggia, resterà comunque a carico della Francia l'onere più elevato per la realizzazione dell'intera Torino-Lione, nel quadro però di un equilibrio finanziario maggiormente coerente con il fatto che l'investimento produce benefici economici, sociali e ambientali che ricadono su entrambe i paesi.

In dettaglio, il riparto finanziario per il solo tunnel del Moncenisio prevede il 40 per cento a carico dell'UE e la divisione della restante quota per il 57,9 per cento a carico dell'Italia e per il 42,1 per cento a carico della Francia. In cifre: 3,3 UE, 2,9 Italia, 2,1 Francia.

Con riguardo all'intera Torino-Lione, se ipotizziamo che i costi per l'adduzione a Lione si collochino sul valore minimo della forchetta poco sopra indicata, quindi a 5 miliardi, l'intero costo è stimabile in 8,3 (tunnel) più 5 (linee interne alla Francia) più 1,9 (linee interne all'Italia) per un totale di 15,2 miliardi. La ripartizione sarà: 7,1 a carico della Francia, 4,8 a carico dell'Italia, 3,3 a carico dell'UE.

Le ricadute occupazionali a regime nel periodo 2019 – 2029 saranno di circa quattromila addetti diretti nei cantieri, senza contare gli indiretti per lavori di fornitura e servizi. Tra Italia e Francia l'opera e il suo indotto potranno generare circa diecimila posti di lavoro.

Altre ricadute deriveranno dalle opere compensative che matureranno in parallelo con l'avanzamento dei lavori, finalizzate alla riqualificazione e allo sviluppo economico del territorio, e dagli interventi di formazione professionale che verranno realizzati, a vari livelli, a beneficio del personale coinvolto. Data l'entità dei lavori, la stazione appaltante valuta positivamente la partecipazione delle piccole e medie imprese italiane e francesi sotto forma di aggregazioni d'impresa, anche transfrontaliere.

6. La nuova Torino-Lione non è una linea ad alta velocità

La nuova linea ferroviaria Torino-Lione non è ad alta velocità, al pari di tutte le nuove linee di valico che afferiscono ai tunnel di base alpini. L'attraversamento in galleria sotto il Moncenisio e i tratti di adduzione, sia in Italia che in Francia, in ottemperanza alle normative esistenti, consentono per i convogli passeggeri velocità più basse di quelle autorizzate per l'alta velocità (max 220 km/h) e i convogli merci non possono che viaggiare alle velocità ordinarie (max 120 km/h).

Non è quindi corretto usare, parlando del progetto su cui Italia e Francia hanno sottoscritto l'Accordo da ratificare, il termine "TAV", ovvero "TGV", che infatti non esiste né nell'accordo italo-francese né nel programma europeo.

Potrebbe sembrare, questa, una questione di mero formalismo definitorio, ma sappiamo bene che *nomina sunt consequentia rerum*, e dobbiamo evitare – ferme le diverse opinioni sull'opera – che siano invece le cose a diventare conseguenza di un nome sbagliato.

7. Traffico merci sulla direttrice Italia-Francia

Il traffico merci che attraversa l'arco alpino occidentale e viene rilevato sui confini di Stato ammonta nel 2014 a 40,3 milioni di tonnellate, ma la sua composizione modale è assolutamente distorta: 91 per cento su strada, solo 9 per cento su ferrovia.

Sulla direttrice Italia-Svizzera le politiche ambientaliste del governo svizzero, con l'obiettivo di ridurre inquinamento e congestione generati dal trasporto su gomma, hanno prodotto una modificazione strutturale della composizione modale, con il trasporto ferroviario arrivato quasi al 70 per cento.

E' interessante ricordare che nella Confederazione elvetica il risultato è stato conseguito grazie a una politica di sostegno al traffico ferroviario rigorosa, efficace e molto onerosa, che ha accompagnato la lunga fase (30 anni) di realizzazione delle nuove infrastrutture alpine e di quattro tunnel di base. Una tassa sul traffico stradale pesante ha finanziato le sovvenzioni al trasporto combinato e ai servizi di spinta (doppia e tripla trazione nelle tratte più acclivi) riducendo così il differenziale di costo della ferrovia rispetto alla strada, in

particolare nelle vecchie linee ferroviarie alpine. L'apertura dei primi nuovi tunnel moderni (Loetschberg nel 2007, Zimmerberg nel 2010) ha ancora favorito lo *shift* modale a favore della ferrovia che è destinato ad aumentare con l'apertura del Gottardo all'esercizio, che è avvenuta proprio in questi giorni, il 13 dicembre 2016. Quando l'intero sistema programmato dai paesi della regione alpina (Alptransit) sarà a regime, compresi i contributi alle tratte di adduzione in Italia e Germania, il sistema delle sovvenzioni sarà eliminato.

Anche in Austria, dove la gomma pesa ancora per il 67/68 per cento, si lavora a tre nuovi tunnel di base, fra cui quello del Brennero, prioritario nell'ambito della strategia europea delle reti di trasporto.

Le norme europee sulla concorrenza limitano a Italia e Francia l'uso di forme di sovvenzione del trasporto eco-compatibile come quelle vigenti in Svizzera. Tuttavia, se per pura ipotesi Italia e Francia potessero adottare lo schema svizzero di penalità e sovvenzioni – se cioè si dovesse cercare di invertire il rapporto modale tramite un sistema di incentivi e disincentivi monetari, introducendo una sovvenzione per l'uso della tratta storica anziché costruire la nuova galleria del Moncenisio – il costo a carico delle pubbliche finanze sarebbe in meno di venti anni uguale a quello della nuova infrastruttura. Con la differenza, però, che il traffico merci prenderebbe la via del Nord, verso il Sempione e attraverso la Svizzera – una dinamica che si sta già oggi verificando – depauperando la direttrice est-ovest e lasciando senza collegamenti moderni due fra le regioni a più elevato sviluppo industriale d'Europa, le regioni padane in Italia e quelle del sud-ovest francese.

Uno degli argomenti usati dai critici della nuova linea ferroviaria Torino-Lione è che il traffico rilevato sui confini dell'arco alpino occidentale è in riduzione, da 47,2 milioni di tonnellate nel 1999 a 40,3 nel 2014. Si tratta di un classico caso in cui si guarda al dito senza vedere la luna.

I dati Eurostat sullo scambio di merci fra Italia e paesi europei che stanno al suo occidente (Francia, Spagna, Portogallo, Regno Unito) dicono che, anche dopo la crisi, i flussi di interscambio sono stabili intorno a 4-5 milioni di tonnellate al mese e sono stati di 50,6 milioni nell'intero 2014. Non si stanno quindi riducendo i flussi complessivi delle merci che transitano fra Italia e ovest, si stanno riducendo solo quelli rilevati sui confini terrestri delle Alpi occidentali. Il motivo è molto semplice: su quei confini non esistono infrastrutture moderne e competitive di trasporto ferroviario, e di conseguenza una quota crescente dei flussi est-ovest, che non sono in diminuzione, va a nord e attraversa la Svizzera.

8. Aberrante ruolo dei TIR

L'aberrante distorsione modale del traffico merci sull'arco alpino occidentale comporta il transito annuale di oltre 2,6 milioni di TIR, di cui 1,3 attraverso Ventimiglia e il resto equamente diviso fra autostrada del Moncenisio-Frejus e autostrada del Monte Bianco. Sulla A10, fra Genova e Ventimiglia, i pedaggi sono di gran lunga inferiori a quelli dei tunnel autostradali alpini.

I costi ambientali, economici e sociali di questa situazione sono imponenti, a svantaggio non solo dei territori di frontiera alpina del Piemonte e della Valle d'Aosta, ma anche, forse soprattutto, di quelli del Ponente ligure, sull'intera direttrice Genova-Ventimiglia. Riguardo al tunnel del Monte Bianco, si ricorda inoltre che lo scorso anno il traffico pesante ha subito forti limitazioni a causa dello sfioramento dei limiti delle emissioni inquinanti a Chamonix.

Una tonnellata di merci trasportata da un treno moderno produce meno del 20 per cento della CO2 prodotta dall'equivalente trasporto su strada, oltre a costare la metà. Il riaggiustamento inter-modale a vantaggio del trasporto eco-compatibile che l'attuazione di questo progetto renderà possibile può puntare all'obiettivo minimo di togliere dalle strade alpine un milione di TIR all'anno, portando la quota del ferro verso il 50 per cento.

Questo significa, da un lato, far respirare le montagne e la Liguria, e dall'altro ridurre le emissioni di CO2 in una misura pari alla produzione complessiva di anidride carbonica generata da una città di 300 mila abitanti. Si tratta di un contributo importante nell'ambito della strategia di riduzione dei gas a effetto serra, come previsto nell'accordo siglato a Parigi nell'ambito della COP21 e recentemente ratificato dal Parlamento italiano.

Tutti i paesi della regione alpina, firmatari della Convenzione delle Alpi, sono solidalmente impegnati in questo programma, con l'obiettivo di preservare le straordinarie qualità ambientali e naturalistiche di quel territorio, che sono uniche al mondo e sono altresì la base di importanti e diffuse attività produttive che contribuiscono in parte significativa allo sviluppo locale dell'area, a partire dal turismo. Progetti simili per caratteristiche e obiettivi a quello del Moncenisio sono in programmazione di nuovo in Svizzera (Ceneri), in Austria (Semmering, Koralm e Brennero) e in Slovenia.

I benefici del progetto si estendono, oltre alle merci, anche al comparto passeggeri. E' necessario ribadire che la nuova linea non sarà ad alta velocità, ma potrà raggiungere gli standard dell'alta capacità per le merci e buone performance di velocità per i passeggeri. Il tempo di viaggio fra Torino e Lione per i passeggeri potrà più che dimezzarsi (da 3h e 43' a 1h e 47'), fra Torino e Parigi si risparmieranno due ore, basteranno cinque ore fra Torino e Bruxelles e sei ore fra Torino e Barcellona.

9. *L'adeguamento del vecchio tunnel non è tecnicamente fattibile*

Il Frejus è il tunnel transfrontaliero ferroviario più vecchio delle Alpi, progettato nel 1857 ed entrato in esercizio nel 1871. Tra i limiti ineliminabili vi sono le pendenze elevate (oltre il 30 per cento), che portano a utilizzare fino a tre locomotive per la trazione dei treni merci, con un evidente impatto negativo in termini di costi, consumo di energia e inquinamento; il tracciato tortuoso, con raggi di curvatura molto stretti; il traino, al massimo di 650 tonnellate lorde contro le 1600 del Gottardo; la lunghezza massima del treno, 550 metri (18 vagoni) contro 750 metri (28 vagoni) degli standard europei del trasporto merci.

La galleria del Frejus è un unico fornice con due binari a doppio senso di marcia ma la sua capacità è solo teorica perché la vecchia tratta di valico è fuori dagli standard moderni di sicurezza dei tunnel ferroviari. Il tunnel non è dotato di uscite di sicurezza e di impianti di ventilazione forzata e, nonostante le modifiche recentemente apportate, opera con pesantissime deroghe alle normative di sicurezza. Per queste ragioni la linea Torino-Modane è ormai obsoleta e fuori mercato. Ha perso il 70 per cento del traffico negli ultimi 15 anni ed è stata progressivamente abbandonata dagli operatori.

Si noti che il punto centrale di obsolescenza non concerne la velocità, bensì la quantità di massa trasportabile da ciascun convoglio e quindi il costo unitario del trasporto.

Tali criticità, che si concentrano nella tratta di montagna, potranno essere risolte solo con la realizzazione del nuovo tunnel, che trasformerà la tratta in una linea di pianura. Diversamente si opererà per le tratte di adduzione e di fondovalle. Nella sua ultima e

definitiva formulazione, il progetto della nuova Torino-Lione non intende mettere in disuso l'intera linea storica, al contrario di quanto previsto nel primo e originario progetto, ma anzi valorizza e riutilizza le tratte che presentano buone caratteristiche in pianura.

10. Modalità di finanziamento sul bilancio italiano

L'articolo 3 del progetto di legge di ratifica collega l'onere a carico dell'Italia alle norme che consentono, per i progetti prioritari nell'ambito TEN-T inseriti nel programma delle infrastrutture strategiche e previa emanazione di apposito decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la realizzazione per lotti costruttivi e la previsione che il CIPE, con l'autorizzazione al primo lotto costruttivo, assuma l'impegno del finanziamento integrale dell'opera, ovvero di corrispondere nel tempo il contributo dovuto. Le risorse appostate nel bilancio dello Stato a legislazione vigente per il tunnel del Moncenisio sono 2.564,7 milioni.

Emerge qui un particolare tecnico che ha però un certo interesse dal punto di vista del confronto comparato sulle regole di bilancio di Italia, Francia e UE. Le regole italiane consentono, per i progetti prioritari, di appostare stanziamenti nel quadro a legislazione vigente con scadenze che vanno al di là della proiezione triennale di bilancio. Nel nostro caso si tratta di 150 milioni all'anno fino al 2029, che si aggiungono alle somme già erogate. Francia e UE dovranno invece reiterare gli stanziamenti nei successivi bilanci triennali. Questo tuttavia non significa che gli apporti di cofinanziamento dei nostri due partner siano incerti, poiché per entrambi l'impegno ha forza di norma legislativa primaria. E' soltanto la regola di trascrizione contabile a essere diversa: quella italiana comporta una maggiore trasparenza nella registrazione degli impegni pluriennali derivanti da obblighi legislativi.

E' interessante ricordare che la Francia ha annunciato che una parte dei costi a suo carico potranno essere finanziati dal Fondo per lo sviluppo della politica intermodale, approvvigionato dai pedaggi autostradali. Saranno insomma i pedaggi dei TIR inquinanti a contribuire al finanziamento del nuovo tunnel ferroviario transalpino. Un meccanismo di questo tipo non esiste in Italia: sarebbe interessante, a mio avviso, ragionarci.

Tornando all'Italia, chi sostiene che i 2,6 miliardi potrebbero essere spesi per altre finalità, ad esempio per la ricostruzione delle zone terremotate, dimentica di dire che qui non stiamo parlando di una somma interamente spendibile subito, ma di 150 milioni all'anno fino al 2029. La ricostruzione delle zone terremotate può e deve avvenire in intervalli di tempo più brevi e ha quindi bisogno di un quadro finanziario dedicato e specifico, da incorporare ai fini dei parametri rilevanti del patto europeo di stabilità e crescita. Lo abbiamo cominciato a fare qualche giorno fa, approvando l'importante decreto destinato alla ricostruzione delle zone colpite dal sisma della scorsa estate.

11. Una lunga e controversa vicenda progettuale

E' ben noto, e sarebbe un errore non ricordarlo in questa sede e in questa occasione, che la gestazione progettuale dell'investimento di cui stiamo discutendo, cominciata venti anni fa, è stata attraversata da ritardi, critiche, errori, ripensamenti. Nella fase più recente però, e anche questo sarebbe un errore non ricordare o non riconoscere, le amministrazioni incaricate hanno lavorato per un cambiamento significativo del progetto iniziale.

L'attuale progetto della nuova linea ferroviaria Torino-Lione è molto diverso da quello iniziale. Le critiche pressoché generali e l'opposizione alla prima versione del progetto hanno prodotto il risultato di un radicale cambiamento di rotta. Nel progetto iniziale si

prevedeva, sul versante italiano, la realizzazione interamente in nuova sede di 82 km di linea con un costo complessivo di quasi 9 miliardi. Si passava sotto il Musiné, una montagna complicata per la presenza di amianto. Si creava un muro all'ingresso della Val Cenischia. La protesta era giustificata anche dal metodo autoritario con cui i procedimenti legati alla Legge Obiettivo avevano scavalcato le popolazioni locali.

12. Il progetto definitivo è radicalmente diverso da quello originario

Il nuovo progetto limita a soli 32 km la costruzione di linea in nuova sede e massimizza il riutilizzo e l'ammodernamento della linea storica, oltre che di altre infrastrutture, accogliendo così le critiche rivolte all'originaria proposta. Il consumo di suolo è praticamente nullo, grazie all'utilizzo della linea esistente e di aree già urbanizzate e compromesse. Il costo per l'Italia si abbassa a 2,9 miliardi per la quota a nostro carico del tunnel più 1,9 miliardi per le linee di adduzione. Quasi la metà del costo del precedente progetto.

La riprogettazione è frutto di una discontinuità decisa dal Governo italiano e di un suo importante impegno il quale, anche scontando significativi ritardi e la necessità di riprogrammare insieme a Francia e Unione Europea il calendario delle realizzazioni, ha accettato a partire dal 2006-2007 un confronto aperto, in sede progettuale e in sede partecipativa, per superare tanti elementi critici ampiamente condivisi. Una prima modifica fondamentale è stata il trasferimento dell'imbocco della galleria geognostica italiana da Venaus a Chiomonte.

Un ruolo centrale per questo lavoro di ridefinizione del progetto è stato svolto dal Tavolo istituzionale di Palazzo Chigi e dall'Osservatorio tecnico. Quest'ultimo ha cominciato i suoi lavori il 12 dicembre 2006; ha tenuto, ad oggi, 240 sessioni di lavoro, 300 audizioni, di cui circa 70 internazionali; ha costituito 12 gruppi di lavoro su temi specifici per ulteriori 50 sessioni di lavoro; ha prodotto, nelle diverse fasi, documenti condivisi di analisi (i Quaderni dell'Osservatorio) e i documenti tecnici alla base della revisione del progetto. Nel corso di questo lavoro sono state raccolte proposte e istanze del territorio e degli enti locali, dando centralità ai vincoli derivanti dalle caratteristiche territoriali e ambientali delle aree coinvolte.

13. Analisi costi benefici

Con questa nuova configurazione i risultati dell'analisi costi-benefici dell'opera non sono più soggetti a incertezza e diventano ampiamente positivi, come ha mostrato in audizione il Centro di Economia Regionale, dei Trasporti e del Turismo (CERTeT) dell'Università Bocconi. Non era così qualche anno fa, quando alcuni analisti indipendenti, esaminando il vecchio progetto, misero in evidenza forti criticità e convinsero il Governo (siamo nel 2006-2007) a riconsiderare l'intervento. Il nuovo progetto, quello che partirà dopo la ratifica dell'accordo, porterà benefici economici superiori ai costi a condizione che lo spostamento modale arrivi al 50 per cento, e cioè se si riesce a eliminare dalle strade circa 1,3 milioni di TIR l'anno. Si tratta esattamente della percentuale che corrisponde a quella del vincolante obiettivo europeo di trasferimento modale del traffico a lunga percorrenza (30 per cento al 2020, 50 per cento al 2050).

I principali beneficiari del progetto sono le collettività locali per i minori danni ambientali derivanti da inquinamento e congestione, i soggetti che pagano il trasporto delle merci (quindi i consumatori e le industrie, in particolare italiane e francesi) e i gestori ferroviari, mentre altri soggetti subiscono perdite, in particolare i gestori autostradali.

14. Il disegno di legge di ratifica

Il disegno di legge in esame si compone di quattro articoli: come di consueto i primi due articoli concernono rispettivamente l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione dell'Accordo, fatto a Parigi il 24 febbraio 2015 tra Italia e Francia, per l'avvio dei lavori definitivi della sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria Torino-Lione; del Protocollo addizionale a detto Accordo, fatto a Venezia l'8 marzo 2016 e dell'annesso Regolamento dei contratti adottato a Torino il 7 giugno 2016. I dispositivi contenuti in questi atti sono descritti sinteticamente in Appendice a questa Relazione.

L'articolo 3 - modificato durante l'esame al Senato con un nuovo comma 3 che ha assorbito i commi 3 e 4 originari - prevede al comma 1 che la sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria Torino-Lione sia realizzata, per quanto concerne le risorse autorizzate dalla legislazione vigente, con le modalità previste dall'articolo 2, comma 232 lettere b) e c) e comma 233 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), che poco sopra sono state illustrate. Le risorse esistenti derivano dall'articolo 1, comma 208 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, legge di stabilità 2013.

Il comma 2 richiama gli oneri di missione derivanti dalle disposizioni del Regolamento dei contratti annesso al Protocollo addizionale, pari a 25.975 euro annui a decorrere dal 2017. Il comma 3 definisce le attività di monitoraggio da parte del Ministro dell'economia e delle finanze e le modalità di intervento in caso di scostamenti dalle previsioni, richiamando le ordinarie procedure della legge di contabilità e finanza pubblica (articolo 17, commi 12-bis, 12-ter e 12-quater della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

15. Promotore pubblico, regolamento dei contratti, normative antimafia

La realizzazione dell'opera è affidata a una società di diritto pubblico francese (TELT), di cui sono soci paritari i due Stati. Anche questa è un'importante differenza al confronto con il ciclo di progettazione e realizzazione di grandi opere pubbliche del primo decennio del secolo in Italia. Oggi non esiste più la Legge Obiettivo, che tante e giustificate critiche ha ricevuto. Il promotore dell'opera non è un privato contraente generale a cui la pubblica amministrazione affida in concessione un ruolo esorbitante, che nasconde la spoliatura di fondamentali competenze a svantaggio dello Stato. Il promotore è una società pubblica *in house* che risponde alle due amministrazioni nazionali.

Un elemento molto qualificante dell'Accordo è che all'intero programma di costruzione del tunnel, e quindi agli appalti di TELT, viene applicata, anche sul lato francese, la normativa italiana delle informazioni antimafia, le regole cioè volte a prevenire e contrastare infiltrazioni della criminalità organizzata negli appalti pubblici (decreto legislativo n. 159 del 2011), sia di quelli affidati dal promotore pubblico e sia di quelli intercorrenti fra i titolari dei contratti e i loro subappaltatori e sub affidatari.

La procedura è quella applicata in Italia, basata sul controllo preventivo da parte delle autorità prefettizie, riunite e coordinate in una Struttura binazionale paritetica; tale struttura, che comprende le Forze dell'Ordine italiane e francesi, esercita attraverso le Prefetture funzioni di controllo e di esclusione, attraverso specifiche interdittive, delle imprese già segnalate o anche solo "sospette" di infiltrazioni criminali. Le imprese che superano i controlli sono inserite in una *white list*, della durata di un anno. Questa importante normativa, che costituisce il primo caso in Europa di applicazione binazionale delle norme italiane per

la lotta alle infiltrazioni criminali nelle opere pubbliche, è contenuta nel Regolamento dei contratti elaborato dai due paesi e allegato al Protocollo addizionale.

Si tratta di un successo per l'Italia e per quanti hanno creduto e credono nella possibilità di realizzare grandi opere tenendo fuori la criminalità organizzata. Abbiamo insomma convinto la Francia - e questo primo passo, inserito in un Accordo che ha valore in termini di diritto internazionale, può diventare un punto di partenza per un'iniziativa italiana a più ampio raggio - che il fenomeno delle infiltrazioni e della presenza della criminalità organizzata nell'economia travalica i confini nazionali e che per contrastarlo le normative e le procedure adottate e sperimentate in Italia sono le migliori. E potrebbero diventare punto di riferimento anche per altri Paesi.

Lo stesso vale per le prescrizioni contenute nel Regolamento dei contratti in merito alla tracciabilità dei pagamenti erogati dal Promotore pubblico e all'obbligo di uso da parte delle ditte coinvolte nel cantiere di conti correnti bancari e postali dedicati.

In Commissione è stato audito il coordinatore del Comitato per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere presso il Ministero degli Interni, che eserciterà le sue funzioni anche sulla Torino-Lione. Del Comitato fanno parte tra gli altri Anac, Direzione Nazionale Antimafia, Direzione Centrale della Polizia Criminale e Direzione Investigativa Antimafia. Il coordinatore ha chiarito bene il funzionamento delle norme e procedure esistenti; ha messo in luce la loro incisività anche al confronto con gli altri paesi europei, compresa la Francia; ha sottolineato che l'adozione di questo apparato di norme e procedure in uno Stato diverso dall'Italia costituisce un successo per il nostro paese; ha evidenziato l'unico punto, inevitabile, di difficoltà, collegato al segreto istruttorio sulle indagini penali in corso, che può generare il ritardo nell'adozione dei provvedimenti interdittivi fino a quando l'istruttoria non viene chiusa e il segreto, di conseguenza, rimosso.

16. Perché il promotore pubblico è di diritto francese?

Alcuni eccepiscono sulla scelta societaria nell'ambito del diritto pubblico francese. La questione è molto interessante, poiché fa emergere il fatto che il diritto francese è più flessibile e aperto di quello italiano sulla configurazione delle società di proprietà pubblica che svolgono attività nella gestione industriale di servizi pubblici - come ad esempio l'acqua, i trasporti, le case popolari, eccetera - ovvero, come nel nostro caso, nella costruzione e gestione di un'infrastruttura pubblica.

In Italia il referendum del 2011 ha ricondotto il paese nell'alveo delle regole europee, restituendo parità alle tre forme di gestione industriale di servizi pubblici riconosciute dal diritto europeo (società pubblica *in house*, gara per l'affidamento, società mista), ma il diritto societario non si è evoluto e, nel caso di gestione diretta, siamo rimasti fermi all'antica azienda speciale oppure alla Società per Azioni che, pur essendo *in house*, resta disciplinata dall'ordinario diritto societario. In Francia invece sono riconosciute giuridicamente forme societarie di emanazione pubblica che non hanno i vincoli delle nostre aziende speciali e possono derogare alla disciplina ordinaria delle SpA. Si tratta insomma di "SpA speciali" assoggettate statutariamente al "controllo analogo" da parte dell'amministrazione pubblica proprietaria e all'incredibilità delle azioni (vedi art. 10 dello statuto di TELT).

La mia opinione è che in questo campo la legislazione francese sia più avanzata della nostra e che il promotore pubblico TELT sia più garantito nell'esercizio della sua missione, che ha natura gestionale-industriale ma che deve rigorosamente attenersi a una logica pubblicistica

(e cioè senza obiettivo di profitti e senza contendibilità sul mercato dei capitali), di quanto potrebbe essere se il suo “vestito” societario venisse scelto nell’ambito del diritto italiano.

17. Per costruire il nuovo tunnel bisogna attendere la saturazione della vecchia linea?

Un’altra critica “in punta di diritto” è stata avanzata sul fatto che un precedente Accordo italo-francese (del 2001) collegava la costruzione della nuova infrastruttura alla saturazione di quella esistente.

Sul piano giuridico va ricordato che l’Accordo del 2012, che ha sostituito quello del 2001, aveva ormai chiarito i limiti inemendabili della linea storica, non menzionava alcuna condizione di saturazione ed entrava già nei primi dettagli di realizzazione del nuovo tunnel. Per quanto riguarda la linea storica, all’articolo 1 si legge che “Le Parti stabiliscono inoltre con il presente Accordo le condizioni di un migliore utilizzo della linea storica del Frejus, definendo in particolare le misure di accompagnamento del progetto e le misure di sicurezza”. L’Accordo 2012, all’articolo 28, abroga le disposizioni in contrasto presenti negli accordi precedenti. Analogo dispositivo di abrogazione è contenuto nel nuovo Accordo del 2015 (articolo 7, comma 3, seconda alinea).

Sul piano sostanziale è più rilevante proporre una riflessione sul termine “saturazione”, quando viene riferito a un’infrastruttura obsoleta e fuori mercato che non riesce più a soddisfare la domanda. L’intero sistema autostradale di collegamento con la Francia, in particolare quello litoraneo, è fortemente congestionato, ma purtroppo lo storico collegamento ferroviario del Frejus non è un’alternativa, per i motivi esposti poco sopra: i moderni treni merci necessitano di convogli più lunghi e capaci di trasportare masse molto superiori a quelle consentite dal Frejus, che sarebbe comunque impossibile ristrutturare e che opererebbe in ogni caso al di fuori delle moderne norme di sicurezza.

Dal punto di vista logico e analitico la saturazione non è indipendente dalla tecnologia: un prodotto obsoleto non è più utilizzato perché la sua capacità di offerta si riduce, al confronto relativo con i nuovi prodotti, verso lo zero. Posso supporre che tanti di noi abbiano a casa vecchi telefoni numerici o vecchi personal computer ancora funzionanti ma inutilizzati, riposti negli armadi, in cantina, in soffitta. Che senso avrebbe affermare che non si può comprare un nuovo telefono o un nuovo personal computer finché quelli posseduti, e ormai obsoleti, non siano “saturi”? Il punto è che il progresso tecnologico rende disponibili nuovi prodotti che, relativamente ai precedenti, hanno prestazioni enormemente più elevate. La capacità di prestazione, ovvero di offerta, dei vecchi prodotti al confronto con i nuovi diventa sempre più piccola, fino a tendere a zero. Se la domanda, che mettiamo a numeratore, tende a zero, e l’offerta, che mettiamo a denominatore, tende anch’essa a zero, diventa impossibile, e direi inutile, calcolare la saturazione. Alla luce dei dati tecnici che abbiamo acquisito agli atti e sintetizzato poco sopra nella presente Relazione, è proprio questa la situazione della storica infrastruttura ottocentesca del Frejus.

18. Gerarchia delle fonti nel diritto internazionale e in quello francese

La Commissione ha registrato due altre critiche “in punta di diritto” in merito: a) alla gerarchia delle fonti fra Accordo, Protocollo addizionale e Regolamento dei contratti; b) all’effettiva applicabilità delle normative antimafia in Francia, anche in relazione alla questione precedente di gerarchia delle fonti.

Riguardo al punto a) ricordo che Accordo (art. 2) e Protocollo (art.3) fanno riferimento a un Regolamento dei contratti che il promotore pubblico dovrà adottare per contrastare le infiltrazioni mafiose. Pertanto il Regolamento allegato ad Accordo e Protocollo è pienamente integrato con essi e anzi li completa e li rende, in termini tecnici, “auto-applicativi” (*self-executing*), evitando che gli Stati firmatari (in questo caso la Francia) debbano ricorrere, insieme alla ratifica, alla determinazione legislativa di ulteriori norme di dettaglio.

Riguardo al punto b) è stato chiarito durante le audizioni che la ratifica dell’Accordo da parte del Parlamento equivale a norma di legge interna, e cioè che lo Stato francese con la ratifica “apre” il proprio ordinamento interno a norme che i giudici nazionali dovranno applicare, poiché così si è impegnato lo Stato sul piano dell’ordinamento internazionale.

Dato che il Parlamento francese sta procedendo nell’iter legislativo della ratifica, è interessante riportare cosa viene scritto su questo punto dagli uffici legislativi dell’*Assemblée Nationale* nel dossier di documentazione parlamentare sul progetto di legge. Si può supporre infatti che il legislatore francese rappresenti la sede più appropriata per verificare la sussistenza di un conflitto fra norme con diversa gerarchia all’interno della giurisdizione francese, certamente più titolata a questo fine di alcuni commentatori italiani. Riporto la citazione in lingua originale, per evitare di distorcerne il contenuto con una traduzione:

“Bien que largement inspiré du corpus juridique italien auquel son article 3 fait renvoi, les dispositions du règlement des contrats ne remettent en cause, ni les règles françaises applicables en matière de marchés publics, ni les compétences de police administrative incombant à l’administration française, ni l’existence d’un contrôle juridictionnel effectif sur les décisions qui seront prises. Tout d’abord, l’article 1^{er}, alinéa 2, du règlement des contrats précise que ses règles viennent en complément de celles applicables aux contrats passés par le promoteur public conformément aux dispositions des articles 6 et 10 de l’accord du 30 janvier 2012 qui, pour mémoire, prévoient l’application du droit public français à la quasi-totalité des contrats conclus par TELT. Ainsi, comme le souligne l’article 4, alinéa 1, du règlement des contrats, les vérifications conduites dans le cadre du dispositif anti-mafia mis en place reposent sur l’examen de motifs d’exclusion supplémentaires à ceux prévus par l’ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. En outre, la composition de la structure binationale paritaire, appelée à statuer selon le principe de la codécision sur les demandes de vérifications antimafia, et les modalités d’intervention de cette structure, précisées aux articles 5 et 8 du règlement des contrats, garantissent le contrôle par les autorités administratives et judiciaires françaises de la mise en œuvre des dispositions envisagées. Ainsi, toute décision nécessite un commun accord entre les deux préfets, français et italien, constituant la structure binationale (article 5, alinéa 1, du règlement des contrats), tout comme le programme de travail des divers collaborateurs qui seront appelés à assister chacun des préfets (article 5, alinéa 2, du règlement des contrats). De même, le règlement des contrats prévoit que l’instruction des demandes de vérifications antimafia soit conduite par le préfet de l’Etat d’appartenance de l’entité concernée (article 8, alinéa 1) et que ce même préfet reprenne à son compte la décision conjointe qui sera prise par la structure binationale (article 8, alinéa 5). La décision préfectorale, communiquée par le promoteur public à l’entreprise se voyant refuser l’inscription sur la liste des prestataires autorisés à contracter avec TELT, pourra être contestée devant le juge administratif français ou italien selon le cas (article 8, alinéa 5 et article 9, alinéa 2, du règlement des contrats). Ainsi définie, la mise en œuvre du règlement des contrats ne devrait nécessiter que l’intervention d’un texte de nature réglementaire pour désigner le préfet français, composant avec son homologue de Turin, la structure binationale et compétent pour prendre toute décision en relevant, « par dérogation aux dispositions relatives à la compétence territoriale

» (article 8, alinéa 6, du règlement des contrats).»

Si vede bene, in sostanza, che il Parlamento francese non evidenzia problemi di tipo legislativo, ovvero di gerarchia delle fonti. Sottolinea che la normativa antimafia di derivazione italiana è compatibile con le norme europee e nazionali sulla concorrenza e con le vigenti norme interne anti-corruzione e conclude con l'indicazione che l'unico atto necessario per rendere operativo il Regolamento dei contratti sui lavori del tunnel del Moncenisio ai sensi dell'Accordo che si sta ratificando è un provvedimento amministrativo che designi il prefetto francese che, insieme al prefetto di Torino, costituisca la struttura binazionale che eserciterà le competenze per le verifiche antimafia, l'accesso alla *white list* e gli eventuali provvedimenti interdittivi.

19. Movimento e istituzioni

In conclusione, nello svolgimento del compito di relatore assegnatomi dalla Commissione III sull'AC 4151 mi sembra di potere affermare che il vero punto fondamentale che porta alcuni partiti e movimenti politici a manifestare opposizione nei confronti del nuovo tunnel ferroviario del Moncenisio sia da collegarsi al mancato riconoscimento delle importanti modifiche che all'attuale progetto sono state apportate in confronto con quello iniziale.

Si tratta ovviamente di una posizione legittima, finché sostenuta all'interno delle regole della legalità e del confronto democratico, e tuttavia si tratta anche di una posizione che, paradossalmente, tende a non riconoscere che il movimento di opinione contrario alla Torino-Lione ha ottenuto risultati rilevanti, poiché ha in sostanza costretto il Governo ad accogliere molti elementi di critica e a ripensare il progetto iniziale, modificandolo in modo radicale. Basti solo pensare che i costi, fra vecchio e nuovo progetto, si sono quasi dimezzati.

Sul piano politico questo andrebbe catalogato come un successo del movimento, e direi anche delle istituzioni. Questo successo però non viene apertamente rivendicato: al contrario la vicenda della riprogettazione della Torino-Lione a me sembra un segnale positivo di una dinamica feconda che si è innestata fra istituzioni e società civile nel nostro paese. Dinamica che, non casualmente, ha generato una progressiva contrazione delle basi di consenso dell'originario movimento contrario all'opera. Quello che è rimasto in campo sembra ormai riconducibile, da un lato, a posizionamenti di natura prettamente politicistica, e dall'altro lato alle frange estremistiche e para-terroristiche dei professionisti internazionali del sabotaggio.

20. Il bivio di fronte all'Italia

Raccomando una rapida conclusione dell'esame di questo provvedimento, nel testo che ci è stato consegnato dal Senato. Ricordo di nuovo che nei prossimi giorni anche il Parlamento francese sarà impegnato nell'analoga ratifica. Si tratta quindi di confermare gli impegni assunti dall'Italia, con motivazioni che non sono soltanto reputazionali ma hanno radice negli obiettivi perseguiti dal progetto di investimento transnazionale che è all'oggetto dell'Accordo, e che riguardano l'abbattimento della produzione di CO₂, la tutela ambientale delle montagne alpine, lo sviluppo economico delle regioni coinvolte ma anche - vista la rilevanza dei flussi di merci in transito - dell'intera economia nazionale, la diffusione internazionale delle norme italiane per il contrasto alle infiltrazioni nell'economia da parte delle organizzazioni criminali e mafiose.

L'interscambio merci che transita fra Italia e Francia è di oltre 50 milioni di tonnellate all'anno e comprende, oltre ai flussi fra i due paesi, quelli diretti da e verso la penisola iberica e la Gran Bretagna, per un valore totale di circa 150 miliardi. Stiamo parlando di un'area che rappresenta il 17 per cento del PIL dell'intera Unione. Questo spiega bene le ragioni per le quali l'Europa, per una volta non dimenticando il Libro Bianco di Jacques Delors, che parlava delle reti infrastrutturali come strumento di realizzazione dell'Unione, arterie attraverso cui far scorrere i rapporti all'interno del Continente, ha assegnato un contributo così elevato, del 40 per cento, al nuovo tunnel ferroviario del Moncenisio.

Spiega perché, in assenza di questo corridoio, i già precari equilibri europei potrebbero spostarsi sempre più a nord del Mediterraneo, anche utilizzando i nuovi corridoi svizzeri, con conseguenze negative non solo per i Paesi del Sud ma per l'intera Europa. Condannando altresì l'Italia nord-occidentale a un futuro solo ed esclusivamente autostradale e a una sostanziale marginalità rispetto al sistema europeo di infrastrutture moderne.

Spiega altrettanto bene le ragioni che portarono il piccolo, ma progredito, Stato del Piemonte e il giovane Stato unitario italiano a realizzare il tunnel del Frejus, sobbarcandosene quasi interamente le spese (a differenza di oggi con il Moncenisio). Quel tunnel, dopo 145 anni, è obsoleto sul piano tecnologico e va sostituito con una nuova infrastruttura adatta agli standard moderni del trasporto ferroviario per merci e passeggeri.

Ma fu allora, ed è rimasto per più di cento anni, non solo un'opera che ha aiutato lo sviluppo del paese ma anche il simbolo della visione che Cavour, che lo promosse e non poté vederlo realizzato, volle dare sulla nuova Italia finalmente riunificata: un paese deciso a mettere fine alla precedente storia di chiusura, provincialismo, arretratezza economica, sociale e culturale, perduranti conflitti intestini, e desideroso invece di aprirsi alla libertà, agli scambi culturali e commerciali, all'innovazione economica e sociale, all'Europa, alla modernità, al progresso tecnologico.

Altre volte nella storia l'Italia si è trovata in bilico di fronte al medesimo bivio. Da un lato le sirene del ripiegamento provincialistico provocato dalle paure e dalla crisi sociale, il sogno di un'Italietta che tira a campare chiudendo le frontiere, magari rinunciando a qualche diritto, a qualche tutela democratica. Dall'altro lato la difficile ricerca di un ruolo dell'Italia dentro un mondo che cambia e propone nuove sfide, le quali vanno affrontate con intelligenza e lungimiranza, avendo cura di riparare le ferite della crisi sul corpo sociale del paese. La coesione sociale però non va messa in contrapposizione con gli investimenti, l'innovazione tecnologica, l'ammodernamento delle reti infrastrutturali e neppure con i valori fondanti della democrazia repubblicana, come la tolleranza, la difesa della legalità, il contrasto della criminalità organizzata.

Coesione sociale e sviluppo sostenibile marcano insieme, non sono alternativi. Ciò è vero in particolare per un paese come l'Italia, il cui attivo di bilancia corrente dei pagamenti è secondo in Europa alla sola Germania. Il che significa che milioni e milioni di posti di lavoro dipendono dal commercio internazionale, e soprattutto da quello intraeuropeo. E' per questo che l'Italia ha un essenziale bisogno che il movimento internazionale delle merci generato dalla sua economia possa continuare e possa crescere attraverso infrastrutture di trasporto adeguate e moderne, smettendo di generare i pesanti impatti ambientali e gli elevati costi economici oggi prodotti dai milioni di TIR che transitano alle frontiere, soprattutto sulla direttrice Italia-Francia.

Con l'Italia nuovamente di fronte al bivio, è nostro compito adesso scegliere la strada giusta.

21. Appendice. Il dispositivo dell'accordo

Per quanto concerne l'accordo del 24 febbraio 2015, questo si compone di un lungo Preambolo e di sette articoli:

- 1) L'articolo 1 contiene l'impegno delle Parti ad avviare la realizzazione dei lavori definitivi della sezione transfrontaliera della Torino-Lione, come definita in precedenza dall'articolo 2 del citato Accordo del 30 gennaio 2012; le Parti concordano altresì di affidare la realizzazione dei lavori al Promotore pubblico di cui agli articoli 2 e 6 di detto Accordo, istituito il 23 febbraio 2015 con la denominazione "Tunnel Euralpin Lyon Turin SaS. Le Parti fanno esplicito riferimento a nuovi elementi derivanti dal Regolamento UE 1315 del 2013 – recante nuovi orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, come anche a progetti simili realizzati attraverso le Alpi svizzere ed austriache.
- 2) Con l'articolo 2 le Parti ribadiscono l'impegno alla lotta contro ogni infiltrazione di tipo mafioso negli appalti pubblici e nella loro esecuzione, *in primis* dotando il Promotore pubblico di un Regolamento dei contratti estremamente rigoroso al riguardo.
- 3) L'articolo 3 è dedicato all'applicazione dell'articolo 18, già richiamato, dell'Accordo del 30 gennaio 2012, e rinvia sostanzialmente al Protocollo addizionale anch'esso oggetto del disegno di legge in esame; dopo l'entrata in vigore del Protocollo addizionale il Promotore pubblico potrà dare corso all'aggiudicazione degli appalti per i lavori definitivi. Il Protocollo addizionale contiene tra l'altro la validazione del costo certificato del progetto.
- 4) L'articolo 4, in riferimento ai lavori che si rendano necessari in conseguenza dell'impatto della sezione transfrontaliera su infrastrutture ed impianti dei gestori competenti, contempla la possibilità che il Promotore pubblico affidi a questi ultimi la funzione di stazione appaltante per la progettazione e la realizzazione.
- 5) Al proposito saranno stipulate apposite convenzioni tra il Promotore pubblico e tali gestori, da sottoporre al parere della Commissione dei contratti. Proprio in riferimento alla Commissione dei contratti, l'articolo 5 novella l'articolo 7, comma 5 del citato Accordo del 30 gennaio 2012, al fine di prevedere che la Commissione esprima i propri pareri entro il termine massimo di 90 giorni complessivi dalla data in cui è stata adita.
- 6) L'articolo 6 è dedicato essenzialmente all'individuazione del gestore dell'infrastruttura della linea storica nel tratto compreso tra le stazioni di Bardonecchia e Modane, gestore che sarà il Promotore pubblico, a partire da una data che sarà stabilita nella modifica della Convenzione del 1951 tra Italia e Francia relativa al tratto ferroviario tra Modane Ventimiglia - tale modifica è stata prevista dall'articolo 24 del più volte citato Accordo del 30 gennaio 2012, dal quale peraltro l'articolo 6 in commento espunge il riferimento al termine di due anni per definire tramite Convenzione il trasferimento al Promotore pubblico della gestione dell'infrastruttura storica.
- 7) Infine, l'articolo 7 contiene le disposizioni finali dell'Accordo, il quale potrà essere emendato tramite intesa tra le Parti e, in riferimento a controversie sull'interpretazione o applicazione dello stesso, prevede l'applicazione dell'articolo 27 dell'Accordo del 30 gennaio 2012. L'entrata in vigore dell'Accordo è concomitante all'entrata in vigore del Protocollo addizionale di cui all'articolo 3 del medesimo Accordo. È inoltre

previsto che le disposizioni dell'Accordo in esame prevalgano su quelle degli Accordi del 1996, del 2001 e del 2012, qualora vi sia tra di esse contrasto.

Il Protocollo addizionale dell'8 marzo 2016 comprende un Preambolo, quattro articoli e un Allegato:

- 1) L'oggetto del Protocollo addizionale (articolo 1) è ricondotto all'articolo 3 sopra illustrato dell'Accordo del 24 febbraio 2015, che ha appunto previsto la stipula di un Protocollo addizionale per l'avvio dei lavori definitivi della sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria Torino-Lione.
- 2) L'articolo 2, comma 1 fissa a 8.300 milioni di euro il costo della sezione transfrontaliera, certificato come previsto dal primo comma dell'articolo 18 già citato dell'Accordo del 30 gennaio 2012, espresso in data valuta gennaio 2012. Un'illustrazione più specifica dei costi è contenuta al punto 2 dell'allegato al Protocollo addizionale in esame.
- 3) Il comma 2 prevede che, al fine di stimare il costo previsionale a fine lavori, l'ammontare dei costi certificati è attualizzato, a partire dal gennaio 2012, sulla base di un tasso annuo dell'1, 5%, applicabile fino al completamento dei lavori. Peraltro tale autorizzazione è soggetta a verifica annuale sulla base dell'indice di riferimento di cui al punto 3 dell'allegato al Protocollo addizionale in esame, ed è previsto altresì l'adeguamento finale agli eventuali scostamenti.
- 4) Il comma 3 prevede, in riferimento alla ripartizione dei costi tra Italia e Francia, e fino a che non si superi il costo certificato del progetto, l'attribuzione del 57,9% di essi alla Parte italiana e del 42,1% alla Parte francese, al netto del contributo dell'Unione europea e della quota finanziata dai pedaggi versati dalle imprese ferroviarie. Oltre la soglia del costo certificato del progetto, la ripartizione dei costi avverrà in parti uguali tra Italia e Francia. Tuttavia, eventuali costi aggiuntivi per il miglioramento della capacità sulla linea storica nel tratto tra Avigliana e Bussoleno, che superino la somma di 81 milioni di euro, saranno totalmente a carico della Parte italiana.
- 5) Con l'articolo 3 le Parti ribadiscono l'impegno a una più stretta cooperazione per un forte contrasto alla criminalità organizzata e ad eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa nella stipula e nell'esecuzione dei contratti: a tale scopo conferiscono alla Commissione intergovernativa l'incarico di redigere un Regolamento dei contratti estremamente rigoroso, che dovrà ispirarsi alle migliori normative sulla materia vigenti in Italia e in Francia, con particolare riguardo all'ordinamento giuridico italiano e in quanto compatibili con il diritto comunitario, e che siano volte ad escludere dagli appalti le imprese che potrebbero essere interessate da pratiche mafiose.
- 6) Le disposizioni finali fanno oggetto dell'articolo 4 del Protocollo addizionale: è prevista in particolare l'entrata in vigore concomitante dell'Accordo del 24 febbraio 2015 e del Protocollo addizionale. Le disposizioni del Protocollo addizionale in esame prevalgono inoltre su quelle degli Accordi del 1996, del 2001 del 2012 e del 2015, qualora siano con esse in contrasto.

Il Regolamento dei contratti si compone di 15 articoli, il primo dei quali ne definisce l'oggetto, ovvero la definizione delle regole applicabili al fine di prevenire e contrastare i tentativi di infiltrazione mafiosa nei contratti conclusi dal Promotore pubblico e nei contratti di subappalto, comunque autorizzati e approvati dal Promotore pubblico. Le disposizioni del Regolamento dei contratti completano quelle già applicabili ai contratti aggiudicati dal Promotore pubblico.

L'articolo 2 e l'articolo 3 contengono rispettivamente una serie di definizioni e di riferimenti normativi per il Regolamento dei contratti, mentre l'articolo 4 è dedicato alle situazioni ostative - riportate nell'allegato 1 al Regolamento dei contratti -, che sono causa di esclusione dalle procedure di aggiudicazione e dall'esecuzione dei contratti. Possono inoltre costituire alla stessa stregua causa di esclusione le situazioni gravemente indizianti sul controllo o il condizionamento dell'operatore economico da parte di organizzazioni criminali di tipo mafioso. Sono elencati minutamente i soggetti cui possono riferirsi le verifiche delle situazioni ostative antimafia nell'ambito del diritto italiano e, nell'allegato 2 al Regolamento dei contratti, sono altresì individuati i soggetti di diritto civile e commerciale francese corrispondenti.

L'articolo 5 prevede, per l'accertamento delle situazioni ostative di cui al precedente articolo 4, l'istituzione di una Struttura binazionale paritetica, costituita dal Prefetto di Torino e dal Prefetto designato dal governo francese, eventualmente rappresentati da propri delegati, assistiti da funzionari amministrativi e da funzionari e ufficiali delle forze dell'ordine. La Struttura binazionale agisce in base alla regola della codecisione, sulla base di intese tra i due Prefetti.

Una volta accertata l'insussistenza di situazioni ostative l'operatore economico interessato può essere (articolo 6) iscritto in una Lista bianca tenuta e aggiornata a cura del Promotore pubblico, che in parallelo costituisce l'Anagrafe degli esecutori. Tale iscrizione consente di concludere, approvare e autorizzare i contratti, i subappalti e i subcontratti inerenti alla realizzazione della sezione transfrontaliera, nei quali figura l'operatore interessato.

È anche previsto che l'iscrizione nella Lista bianca-Anagrafe degli esecutori sostituisca per tutto il tempo di validità della stessa le verifiche antimafia per gli eventuali contratti successivi. Il successivo articolo 7 consente ad operatori economici di determinati settori potenzialmente interessati dai lavori per la sezione transfrontaliera di richiedere al Promotore pubblico l'iscrizione nella Lista bianca-Anagrafe degli esecutori, anche a prescindere dalla partecipazione a procedure selettive per i contratti.

Lo svolgimento delle verifiche antimafia (articolo 8) trae impulso dal Promotore pubblico, che le richiede alla Struttura binazionale: le verifiche sono di competenza del Prefetto avente la medesima nazionalità dell'operatore economico da vagliare - salvo che si tratti di operatore economico di un paese terzo, per il quale la competenza è dettata dall'allocazione territoriale prevalente dei lavori interessati (articolo 10).

Le verifiche s'ispirano al modello delle informazioni antimafia previsto dal Codice di settore vigente in Italia (decreto legislativo 159 del 2011). Le informazioni acquisite nel corso delle verifiche sono comunque scambiate tra i due Paesi all'interno della Struttura binazionale. In base all'articolo 9, gli effetti delle verifiche antimafia, se di esito sfavorevole, comportano la cancellazione dell'operatore economico già impegnato nell'esecuzione di un contratto dalla Lista bianca-Anagrafe degli esecutori e la recessione dal contratto di subappalto o dal subcontratto.

A norma dell'articolo 11 gli operatori economici iscritti nella Lista bianca-Anagrafe degli esecutori hanno l'obbligo di comunicare al Promotore pubblico qualsiasi modificazione rilevante per i soggetti destinatari di verifiche antimafia: in difetto, è prevista l'applicazione di una sanzione amministrativa da 20.000 a 60.000 euro, ma nel rispetto del principio del contraddittorio.

L'articolo 12 è dedicato al monitoraggio finanziario dei pagamenti relativi ad appalti e subappalti collegati all'esecuzione della sezione transfrontaliera della Torino-Lione: è previsto l'obbligo di utilizzazione di conti correnti bancari e postali dedicati e di speciali bonifici, il cui mancato utilizzo costituisce di per sé causa di risoluzione contrattuale.

Il Promotore pubblico inoltre cura l'inserimento nei contratti di una clausola specifica con la quale gli operatori economici assumono gli obblighi di tracciamento finanziario, a pena di nullità assoluta del contratto. Oltre alla risoluzione del contratto, la violazione delle disposizioni dell'articolo 12 del Regolamento dei contratti comporta anche l'applicazione di sanzioni amministrative pecuniarie.

L'articolo 13 tratta delle penalità di competenza del Promotore pubblico - le pene pecuniarie precedentemente richiamate sono invece di competenza dei Prefetti che costituiscono la Struttura binazionale -, i cui introiti sono destinati al rafforzamento della sicurezza antimafia nella realizzazione dei lavori, con particolare riferimento alla vigilanza delle aree di cantiere.

Infine gli articoli 14 e 15 del Regolamento dei contratti prevedono per i contratti, subappalti e subcontratti stipulati, autorizzati o approvati prima della data di entrata in vigore del Regolamento medesimo, un rapido adeguamento alle previsioni di esso, da operare mediante atto aggiuntivo. Le disposizioni del Regolamento dei contratti potranno essere modificate di comune accordo tra Italia e Francia tramite deliberazione della Commissione intergovernativa.