

NOTA INFORMATIVA E VALUTAZIONI SUI COSTI DELLA TORINO-LIONE

(a cura di Mario Virano – 9 novembre 2014)

PREMESSA

Questa nota fa seguito alle polemiche giornalistiche emerse di recente sui presunti aumenti di costo della Sezione Transfrontaliera della Nuova Linea Torino-Lione desumibili dalla pubblicizzazione del relativo Contratto di Programma di RFI .

La finalità è quella di fornire una lettura sufficientemente chiara dei dati ed una analisi critica dei termini della questione, in forma semplice e comprensibile anche ai non addetti ai lavori.

1) I DATI DI BASE DEL PROGETTO DEFINITIVO

La **Sezione Transfrontaliera** della nuova linea **Torino-Lione** comprende il **Tunnel di Base di 57 km** (45 km in Francia e 12 km in Italia) e i nodi degli imbocchi a Susa e a Saint Jean de Maurienne con le relative stazioni ferroviarie.

L'intervento prevede un costo di investimento complessivo tra Italia e Francia (ed Europa) pari a **8,3 Miliardi** (euro gennaio 2012).

Questi valori risultano dal **Progetto di Riferimento** di LTF, la cui parte italiana è costituita dal **Progetto Definitivo** di cui è prevista prossimamente l'approvazione da parte del **CIPE**.

La **Commissione Europea** ha indicato al **40%** il contributo comunitario: da settembre è in corso la procedura di richiesta del relativo finanziamento (risposta a "l'appel à projet") che si chiuderà a febbraio 2015.

La restante parte dell'importo (60% del totale) è a carico dei due Stati ed è ripartito tra **Francia** e **Italia** rispettivamente al **25%** (42,1 % del 60%) e al **35%** (57,9% del 60%) secondo l'**Accordo Intergovernativo 2012**.

Pertanto la quota di costo a carico dell'Italia è di circa **2,9 Miliardi** (euro 2012).

Questo è l'importo sempre dichiarato (al netto di trascurabili variazioni per affinamenti progettuali) ed è stato assunto come base per la determinazione degli stanziamenti pluriennali della **Legge di Stabilità 2013 n.228 del 24/12/ 2012, art 1 comma 208**, al netto di tagli per altre disposizioni normative e successivo reintegro (incompleto).

2) I COSTI REALI DEL PROGETTO

Tali valori sono confermati e la loro attendibilità è supportata da molteplici garanzie destinate a rafforzarsi ulteriormente nel prossimo futuro .

La prima è empirica e nasce dal raffronto parametrico con il costo kilometrico delle altre principali opere transalpine (*in primis* Brennero e Gottardo):

COSTI UNITARI COMPARATIVI (Milioni di Euro al km)	LUNGHEZZA GALLERIA (km)	COSTO (per canna)
CENERI	15,4	83,8
BRENNERO	55,0	83,7
NUOVO FRÉJUS	57,0	86,0
LOETSCHBERG	35,0	87,0
GOTTARDO	57,0	96,2

Le altre garanzie sono affidate agli strumenti già operanti e a quelli da tempo previsti per la verifica dei costi, e precisamente:

- la **CIG** con la valutazione incrociata (francese e italiana) in corso da tempo sull'omogeneità dei valori e dei criteri, analizzata dai due gruppi binazionali di lavoro **GEF** (Gruppo Economia e Finanza) e **GTS** (Gruppo Tecnico Sicurezza) ;
- il **Montaggio Economico Finanziario**, in corso da parte di *advisor* internazionali, scelti nei mesi scorsi tramite gara, per ottimizzare l'impiego delle risorse ed i flussi di cassa;
- il **CIPE** nell'ambito della prossima approvazione del Progetto Definitivo (lato Italia) con i relativi importi;
- il **Certificatore-indipendente**, previsto dall'**Accordo Intergovernativo 2012**, e scelto anch'esso tramite gara sulla base del capitolato approvato dalla CIG, per validare i costi dell'opera senza distinzione di territorialità.

Quindi sono in atto adeguate ed efficaci misure di garanzia a livello nazionale ed internazionale per assicurare la correttezza e la congruità dei costi della Sezione Transfrontaliera.

E' importante ricordare che nella Torino-Lione non ci sono opere dell'Italia (con fondi italiani) e opere della Francia (con fondi francesi), ma solo **opere in comune**, finanziate e realizzate insieme, indipendentemente dalla territorialità degli interventi, con un unico committente (**LTF/Promotore**), uno stesso elenco prezzi e stesse procedure di valutazione e di aggiudicazione.

Il rischio di una difformità nelle modalità di individuazione dei costi di investimento e dei costi operativi tra Italia e Francia è quindi **tecnicamente impossibile**.

Ad ogni euro speso da un Paese corrisponde all'incirca un euro speso dall'altro, più la quota (da un terzo a mezzo euro) dell'Europa: quindi necessariamente ciascun soggetto controlla non solo i propri conti ma anche quelli degli altri di cui ne paga sempre una parte.

L'Europa inoltre non è un finanziatore a piè di lista: il contributo europeo impone vincoli, istruttorie, verifiche e controlli da parte della **Executive Agency del programma TEN-T della Commissione Europea** che non ammette sovracosti.

Tale controllo non si esercita solo all'atto dell'assegnazione del finanziamento, ma si protrae per tutto il tempo dell'erogazione durante i lavori, anche attraverso la presenza di un rappresentante permanente della **Commissione Europea** nel CdA del Promotore.

3) I COSTI IN EURO COSTANTI-EURO CORRENTI

I vari Stati europei hanno diverse modalità di contabilizzazione delle opere pubbliche : l'Italia, ad esempio, a differenza di altri Paesi, richiede l'intera copertura finanziaria per procedere agli appalti ed inoltre prevede che sia considerato l'effetto dell'inflazione con valutazioni ad **euro correnti**.

Per tutte le opere in capo ad **RFI** all'interno dei confini nazionali i costi sono valutati ad euro correnti.

Invece i costi delle opere binazionali (Brennero e Torino-Lione), dovendo armonizzare i conti dell'Italia con quelli dell'Austria e della Francia (con regole di contabilità nazionale diverse) sono valutati in **euro costanti** (con una data di

riferimento per il valore della moneta) e solo successivamente si passa, ove occorre, a valutazioni in **euro correnti** secondo le modalità contabili dei diversi Stati.

E' quello che si è fatto anche nel caso della Torino-Lione per il **Progetto di Riferimento** (composto dal **Projet** francese e dal **Definitivo** italiano sviluppati unitariamente da LTF in Francia come in Italia con standard tecnici omogenei), finanziato dalla UE e dai due Paesi *pro quota* secondo le intese convenute nell'**Accordo Intergovernativo 2012**.

Con il riferimento all'**euro costante**, in qualunque momento è facilmente verificabile se l'opera resta fedele alle previsioni di spesa: basta contabilizzare i costi sostenuti (in euro correnti) a una certa data e riportarli all'originario dato monetario (in euro costanti) evidenziando l'eventuale scostamento reale di qualunque origine e natura.

Altra cosa è registrare lo slittamento del valore monetario nel tempo, cioè l'inflazione, che è tanto più percepibile quanto più i lavori si protraggono negli anni. In tal caso non è l'opera che costa di più ma la moneta, cioè l'euro corrente, che vale di meno.

Tuttavia le dinamiche dei prezzi non sono omogenee in tutti i settori, pur all'interno di trend comuni: in particolare nelle grandi opere pubbliche, gli adeguamenti a prezzi correnti devono tener conto in modo ponderato delle peculiari dinamiche inflattive delle principali componenti di costo (salari, semi-lavorati intermedi, materie prime, elettricità), oltre all'evoluzione degli standard produttivi che possono portare anche a semplificazioni delle operazioni di cantiere e conseguente riduzione dei costi.

Dovendo fare delle previsioni e passare da euro costanti ad euro correnti occorre fare delle congetture sul futuro, non solo sui costi stimati dell'opera ma anche sull'andamento dell'economia e dell'inflazione.

Ogni previsione è per sua natura opinabile e l'alea è tanto più elevata quanto più è lungo l'orizzonte temporale considerato. Questo spiega (ma non giustifica) opzioni marcatamente pessimistiche (o all'opposto troppo ottimistiche) che si discostino dal quadro dei fenomeni ragionevolmente prevedibili e dalle stime della maggioranza degli analisti.

4) IL TASSO DI RIVALUTAZIONE MONETARIA ADOTTATO DA RFI

Nel Contratto di Programma 2012/2016, per determinare il fabbisogno in euro correnti della Sezione Transfrontaliera della Torino-Lione, RFI ha adottato un tasso di rivalutazione monetaria del **3,5%** annuo, con effetto composto anno su anno.

Si tratta di una valutazione discrezionale classificabile come fortemente cautelativa, riconducibile (forse) a tre ordini di motivazioni:

la prima al fatto che *“la percentuale del 3,5% è la media dell’indice ISTAT della costruzione del tronco stradale in galleria dal 2005 al 2012”*; tuttavia non chiarisce perché una motivazione così *“oggettiva”* non sia stata applicata per il Brennero che ha invece un tasso di inflazione previsionale di un punto inferiore (2,5%);

la seconda a seguito di una proposta del 2006 alla CIG dell’allora Presidente di LTF (lettera F. Lépine 23/10/06);

La terza desunta dalla richiesta di contributo UE del 18/07/2007 (poi concesso per 671 milioni) in cui si indicava *“per l’attualizzazione dei costi di costruzione (...) un tasso del 4,3% fino al 2009 e del 3,50% l’anno al di là.”*

E’ del tutto evidente che eventuali riferimenti a quegli anni siano da ritenersi ormai palesemente inattuali: allora il quadro macroeconomico era caratterizzato da prezzi in rialzo (acciaio e petrolio in particolare per la forte domanda asiatica), inflazione in crescita e costo del denaro elevato.

Pertanto il tasso di rivalutazione del 3,5% necessita di una *“revisione (che) potrà essere effettuata già nell’ambito della richiesta di finanziamento UE prevista per febbraio 2015”*, tenendo conto che la Commissione Europea *“finanzia anche gli adeguamenti monetari”*, operando in euro correnti (di cui conosce bene andamenti e previsioni).

E’ del tutto ovvio che l’adozione in ambito europeo di criteri di rivalutazione monetaria più attinenti all’economia reale, comporti analoghe valutazioni anche per il Contratto di Programma di RFI con lo Stato.

D’altra parte il Contratto di Programma è uno strumento a base quadriennale aggiornabile anno per anno e riprogrammabile per il triennio successivo.

5) IL PROGETTO A VITA INTERA

Le valutazioni ad **euro costanti** danno una fotografia dei costi ad una determinata data (ad es. il 2012) come se l'opera si realizzasse tutta in quell'anno.

Il riferimento all'**euro corrente** proietta invece nel tempo le attività di realizzazione ed i relativi costi.

Il naturale corollario del ricorso all' **euro corrente** è quindi la valutazione dell'opera come "**progetto a vita intera**" ovvero considerando la sommatoria di tutti i costi, dal momento iniziale dell'iter fino al completamento dei lavori e alla sua messa in esercizio.

Nel caso della Torino-Lione, (così come per ogni altro investimento infrastrutturale), la "**vita intera**" del progetto si compone di una parte "**già vissuta**", (o di costi sostenuti) ed una parte ancora "**da vivere**", (o di costi da sostenere).

La "**vita vissuta**" inizia dall'origine della Torino-Lione (Alpetunnel 1995 e LTF 2001), i cui oneri rappresentano valori storici accertati da capitalizzare nella stima dei costi complessivi dell'intervento.

La "**vita da vivere**" è invece costituita dall'insieme delle opere ancora da realizzare (cioè la parte largamente maggioritaria) per le quali deve essere prevista una idonea copertura finanziaria nel tempo.

Circa la "**vita vissuta**" RFI ha indicato una quantificazione (in euro costanti perché già spesi) degli oneri di spettanza italiana pari a circa **0,8** Miliardi, mentre per la "**vita da vivere**" ha considerato un fabbisogno finanziario di **6,9** Miliardi (in euro correnti al tasso del 3,5%) da cui detrarre il contributo europeo al **40%** stimato in circa **2,8** Miliardi (in euro correnti) a beneficio dell'Italia (per la Francia l'analoga quota sarebbe di poco superiore ai 2 Miliardi).

RFI nel Contratto di Programma non ha detratto (prudenzialmente) tale contributo in attesa della sua effettiva formalizzazione da parte della Commissione Europea che potrà avvenire solo dopo febbraio 2015 (per la quota relativa al bilancio UE 2014-2020).

Detraendo invece tale contributo europeo la quota a carico dell'Italia (in euro correnti con il tasso del 3,5%) scende a poco meno di **4,2** Miliardi .

6) CONGRUITA' E INCONGRUENZE DELLA PREVISIONE RFI

La previsione contenuta nel **Contratto di Programma 2012/2016** indica correttamente in circa **8,3 Miliardi** il costo complessivo dell'opera in **euro costanti**:

è il valore che è sempre stato indicato (con trascurabili oscillazioni legate agli affinamenti progettuali) per l'insieme degli investimenti **in Italia e in Francia**.

Partendo da tale dato confermato in euro costanti, RFI proietta nel tempo un **costo a vita intera e ad euro correnti** (per la totalità dell'opera, compresa la parte francese) di circa **12 Miliardi**, indicando per la parte italiana un costo di **7,8 Miliardi**.

Costo complessivo indicato da RFI nel Contratto di Programma 2012-2016

	<i>Euro costanti</i>	<i>Euro correnti</i>
- costo del Progetto Definitivo (valore 2012)	8.329	
- costo del progetto a vita intera stimato in euro correnti		11.977
- costo del progetto a vita intera in euro correnti, per l'Italia		7.789

Il costo di 7,8 Miliardi indicato da RFI ricalca (in riduzione) quello del 2008 di 9,4 Miliardi e quello dell'aggiornamento 2009 di 8,9 Miliardi di cui alle premesse della delibera CIPE 57/2011 che ha approvato il Progetto Preliminare in linea tecnica.

Tale riduzione, recepita da RFI all'interno delle sue modalità di calcolo, si è manifestata nel passaggio dal Progetto Preliminare al Progetto Definitivo che ha recepito il "**fasaggio**" (studiato e proposto dall'**Osservatorio**) e, infine, nel "**Progetto di Riferimento**" (**Projet** francese + **Definitivo** italiano, armonizzati su standard equivalenti). Si tratta di "risparmi" relativamente modesti che non cambiano i numeri-base, ma confermano il trend: più il progetto si affina tecnicamente (dal Preliminare, al Definitivo, al Progetto di Riferimento), più i costi si affinano **in riduzione**.

Ciò detto tuttavia i valori contenuti nel **Contratto di Programma 2012/2016**, espressi in euro correnti, evidenziano importi notevolmente difforni da quelli dichiarati (in euro costanti): **8,3 Miliardi** (anziché 12) per l'opera completa e **2,9 Miliardi** (anziché 7,8) per la parte a carico dell'Italia (al netto del contributo europeo al 40%).

Questa difformità ha determinato polemiche e sconcerto soprattutto per la mancanza di spiegazioni e l'assenza di una chiave di lettura interpretativa dei numeri esposti. Si impone quindi una chiarificazione partendo proprio dal dato complessivo di **12 Miliardi** (in euro correnti) per l'intera Sezione Transfrontaliera italo-francese.

Prima ancora dell'anomalia "quantitativa" del tasso del 3,5% (già argomentato in precedenza) appare arbitrario il principio della **determinazione unilaterale** di un qualsivoglia parametro inflattivo che non sia concordato preventivamente tra i due Stati, anche perché è in corso un complesso confronto fra Italia e Francia in seno alla CIG proprio su "**come ripartire l'inflazione**" in base al dettato dell' **Art.18 dell'Accordo 2012** (in ballo c'è una differenza del 7,9%) e tocca agli Stati concordare il criterio di conversione degli euro 2012 in euro correnti.

Analogamente appare immotivato, e quindi potenzialmente censurabile da Bruxelles, il conseguente calcolo del contributo comunitario che risulterebbe "drogato" da un tasso sovrastimato (anomalia peraltro facilmente riscontrabile dalla Commissione).

Venendo alla parte italiana dei costi a vita intera e ad euro correnti esposta da RFI, si osserva che il valore di **7,8** Miliardi contiene al suo interno **tre componenti**:

- **la prima** è quella della "**vita vissuta**" , quantificata in **0,8** Miliardi (già spesi) che non generano fabbisogno finanziario e non fanno parte dei costi da coprire;
- **la seconda** è il conteggio (temporaneo e cautelativo) del **contributo europeo di 2,8** Miliardi , ovviamente anch'esso da detrarre;
- **la terza**, pari a circa **4,1** Miliardi, risulta dalla detrazione delle due voci sopraindicate dal totale di 7,8 Miliardi (con arrotondamenti al primo decimale) e non è altro che la quota del costo reale sempre indicato in euro costanti per la parte italiana, pari a **2,9** Miliardi, (rivalutata al tasso del **3,5%** composto).

<i>Valori espressi in milioni di euro</i>	<i>Euro costanti</i>	<i>Euro correnti</i>
- costo del Progetto Definitivo in valori 2012	8.329	
- costo del progetto a vita intera stimato da RFI in euro correnti		11.977
- contributo UE al 40% sul totale di circa 12 Mld in € correnti		4.790
- quota a carico degli Stati al netto del contributo UE		7.187
- quota a carico dell'Italia 57,9% (€ correnti)		4.161
- quota a carico dell'Italia (euro costanti e attualizzati al 3,5%)	4.822	6.934
- importi fissi per attività LTF (€ costanti)	855	855
- Contributo europeo (€ costanti e correnti)	1.928	2.773
- Totale da contratto di programma	5.676	7.789
- Quota da finanziare al netto del contributo UE al 40%	2.894	4.161
- Da reperire (oltre lo stanziamento Legge Stabilità 2013).....circa		1.200

La differenza di **1,2** Miliardi (tra 4,1 e 2,9) rappresenta il "**ricarico inflattivo**" al **3,5%** e quantifica quello che sarebbe il **fabbisogno finanziario** addizionale a carico dello

Stato **oltre la copertura** già prevista dalla già citata **Legge di Stabilità 2013 n.228 del 24/12/ 2012, art 1 comma 208**, (al netto dei tagli per altre disposizioni normative con annunciato reintegro).

Il carattere opinabile di tale **“ricarico”** si evidenzia non solo in rapporto alla congiuntura economica post 2012, ma trova sanzione nel meccanismo ufficiale di adeguamento prezzi in Francia (obbligatorio per prestazioni oltre tre mesi) che prevede l'applicazione di un **indice INSEE** da indicare nel capitolato d'appalto che, per i lavori pubblici (**Index TP01**), negli ultimi anni ha registrato i seguenti tassi (a trend negativo):

- **0,74%** nei primi sette mesi del 2014; **0,04%** nel 2013 e **1,72%** nel 2012;

(invece la situazione ante 2011 legittimava tassi dell'ordine del 3,5%).

A tal proposito, fermo restando il complesso quadro di regole che disciplinano la binazionalità (ad esempio in materia di applicazione delle normative antimafia), non si può ignorare che il soggetto appaltante di tutti i lavori della Torino-Lione è (e sarà) un soggetto di diritto francese operante in habitat giuridico transalpino.

7) I COSTI REALI CONFERMATI SENZA AUMENTI

Tutto quanto in precedenza richiamato evidenzia con chiarezza che i costi reali della Sezione Transfrontaliera della Torino-Lione sono quelli da sempre esposti: circa 8,3 Miliardi (euro costanti) per l'intera opera in Italia ed in Francia, e circa 2,9 Miliardi (euro costanti) per la parte a carico dell'Italia, a valle dell'assegnazione del contributo europeo al 40%.

Il relativo fabbisogno finanziario è quello previsto e “coperto” in ottica pluriennale dalla Legge di Stabilità 2013 (con necessità di reintegri parziali di somme utilizzate temporaneamente a copertura di esigenze finanziarie impellenti) per circa 2,9 Miliardi.

La difformità dei dati contenuti nel Contratto di Programma 2012/2016 si motiva da un lato in base ai criteri contabili adottati da RFI che considera nel progetto a vita intera anche i costi già spesi in passato (anche remoto) a cui si aggiunge la prudenziale rinuncia temporanea a detrarre il contributo europeo, e dall'altro nell'applicazione di un (opinabile) tasso di rivalutazione monetaria del 3,5% che pare essere il retaggio di un'altra tempeste macroeconomica ante crisi.

L'incidenza di tale variabile discrezionale emerge con chiarezza dalle “**Tabelle di sintesi del costo a vita intera del Progetto**” con due simulazioni (parametriche) delle variazioni di costo con inferiori al **3,5%**:

- con il **2,5%** (come al Brennero) la quota da reperire si ridurrebbe del **58%**;
- con l'**1%** si ridurrebbe dell'**84%**, tendendo a zero se combinato con una ripartizione del ricarico inflattivo tra Italia e Francia al **50%** anziché **57,9%** (tema attualmente in discussione alla CIG).

La dinamica dei costi dell'opera conferma l'attendibilità delle previsioni, come sostenuto anche dal Coordinatore Europeo **Laurens Jan Brinkhorst** nel suo comunicato del 5 novembre 2014 riportato in allegato alla presente nota.

Da ultimo non si può non rilevare un dato di contesto che questa vicenda evidenzia relativamente alla comunicazione ed alle modalità di socializzazione dei dati sensibili del progetto: alcuni interlocutori burocratico-istituzionali sembrano sottovalutare il potenziale di criticità socio-politica della Torino-Lione, trattandone le questioni in una logica di *routine*. E' un po' come se un operatore maneggiasse una cassetta di esplosivo con la stessa *nonchalance* con cui movimentava delle cassette di frutta e verdura

8) TABELLE DI SINTESI DEL COSTO A VITA INTERA DEL PROGETTO

A. Calcolo della quota Italia del costo nel Contratto di Programma RFI 2012-2016

<i>Valutazioni in milioni di euro</i>	<i>Euro costanti</i>	<i>Euro correnti</i>
- costo del Progetto Definitivo in valori 2012	8.329	
- costo del progetto a vita intera stimato in euro correnti		11.977
- contributo UE al 40% (€ correnti)		4.790
- quota a carico degli Stati al netto del contributo UE		7.187
- quota a carico dell'Italia 57,9% (€ correnti)		4.161
- quota a carico dell'Italia	4.822	6.934
- importi attività LTF (€ costanti)	855	855
- Contributo europeo (€ correnti)	1.928	2.773
- Totale esposto nel contratto di programma	5.676	7.789
- Quota da finanziare al netto del contributo UE al 40%	2.894	4.161
- Da reperire		1.200

VALUTAZIONI CON TASSI INFERIORI AL 3.5%

B. Calcolo parametrico con ipotesi di tasso di inflazione al 2,5% (come per il Brennero)

<i>Valutazioni in milioni di euro</i>	<i>Euro costanti</i>	<i>Euro correnti</i>
- costo del Progetto Definitivo	8.329	
- quota a carico dell'Italia del 57,9%	4.822	5.679
- importi attività LTF (€ costanti)	855	855
- Totale costo per l'Italia a vita intera		6.534
- quota contributo europeo al 40% di cui beneficia l'Italia		2.271
- quota da finanziare		3.408
- quota disponibile	2.900	(esclusi i tagli)
- Da reperire		508

C. Calcolo parametrico con ipotesi di tasso di inflazione al 1,0%

<i>Valutazioni in milioni di euro</i>	<i>Euro costanti</i>	<i>Euro correnti</i>
- costo del Progetto Definitivo	8.329	
- quota a carico dell'Italia del 57,9%	4.822	5.164
- importi attività LTF (€ costanti)	855	855
- Totale costo per l'Italia a vita intera		6.019
- quota contributo europeo al 40% di cui beneficia l'Italia		2.065
- quota da finanziare		3.099
- quota disponibile	2.900	(esclusi i tagli)
- Da reperire		199