

I nuovi tunnel ferroviari del Frejus e del Gottardo: un confronto politico-istituzionale

The New Railway Tunnels of Frejus and Gothard: a Political and Institutional Comparative Analysis

Gerardo Marletto

Università degli Studi di Sassari
DEIR/CRENoS
e-mail: marletto@uniss.it

Introduzione

La proposta di un nuovo tunnel ferroviario del Frejus (NTF) continua ad essere oggetto in Italia di una forte opposizione, che oggi si concentra – non solo simbolicamente – intorno al cantiere di Chiomonte, dove è prevista la realizzazione di una galleria esplorativa, propedeutica alla progettazione definitiva e alla costruzione del nuovo tunnel della Torino-Lione. Si tratta di un'opposizione che si manifesta da più di venti anni e che – a partire da un forte radicamento locale – ha trovato raccordo e supporto relativamente stabili: con movimenti, associazioni e partiti nazionali; colle esperienze nazionali ed estere di opposizione a grandi progetti infrastrutturali; colla composita rete transnazionale di associazioni ed esperienze a difesa delle Alpi. La letteratura ha proposto diverse spiegazioni della prolungata opposizione al NTF. In primo luogo vi è chi ha evidenziato che essa vada analizzata nel quadro più generale del trasporto transalpino, da sempre caratterizzato dalla presenza di interessi differenti, se non contrapposti (PSAC, 2007): le comunità locali si oppongono al traffico di attraversamento e alle nuove infrastrutture di trasporto (come appunto nel caso del NTF, ma anche del nuovo tunnel ferroviario del Brennero) in una logica localistica di tipo 'NIMBY' ('Not In My BackYard' – 'non a casa mia'); Regioni e Stati alpini (il Tirolo, l'Austria e la Svizzera), pur cercando di limitare il traffico stradale di attraversamento, sono interessate a mantenere uno spazio per le loro industrie del trasporto e della logistica e – anche per questo motivo – sostengono la realizzazione di nuove infrastrutture ferroviarie; altri Stati europei interessati al trasporto transalpino (come Italia, Francia, Germania) puntano alla costruzione di nuove infrastrutture come mezzo per integrare i rispettivi sistemi di trasporti e mercati di produzione e consumo (obiettivo questo incorporato anche nella politica dei trasporti dell'Unione Europea).

Projects of the two new railway transalpine tunnel of Frejus and Gothard have similar technical characteristics: an identical length (57 km), a similar cost (10 billion Euros) and the existence of a highway along the same Alpine corridor.

But, whilst the new Gothard is now under construction and should become operational in 2017, the new Frejus is at standstill at preliminary phases and has faced a very strong local opposition on the Italian side of the Alps.

This difference can be explained by analysing the political and institutional framework of the two projects.

The new Swiss tunnel is integrated into a national scheme of transport policy which is based on: the development of a new system of railway infrastructures, which features two new transalpine tunnels (the new Gothard and the Loetschberg); the implementation of a distance-related heavy vehicle fee, which is levied on the basis of total weight, emission level and the kilometres driven; the provision of financial resources to stimulate the transfer of transalpine freight from road to railway.

The approval of such a scheme started twenty years ago: it was based on a constitutional decree, implemented through several Federal acts and supported by three confirmatory referenda. The new French-Italian infrastructure is not integrated in any transport policy scheme.

The new tunnel is only partially consistent with the overall goals of the European transport policy and the Transport Protocol of the Alpine Convention (which has not yet been ratified by the Italian Parliament): actually no action for modal shift is envisaged. Moreover, the new tunnel was initially supported by a structured consultative and participative procedure – based on the 'débat public' technique – only in France.

In Italy this megaproject was not backed by an effective deliberation process, neither at the local nor the national level; on the contrary: it was considered among the strategic projects of the so-called 'Legge obiettivo' and therefore it could bypass the ordinary administrative procedures (and the otherwise mandatory environmental impact assessment). The late creation of a consultative committee (the so-called 'Commissione Virano') and the implementation of participative procedures have not been always consistent and has not proved valid to stop the fierce opposition to the project.

In secondo luogo vi è invece chi ritiene che nel conflitto sul NTF sia implicito uno scontro tra visioni ideologiche – e, di conseguenza, tra ‘discorsi’ politici – scarsamente conciliabili (Marletto, 2010; Grey et al., in pubblicazione). Non è agevole tracciare delle linee nette di separazione tra le diverse visioni; per questo motivo si può fare riferimento a uno ‘spettro’ di posizioni: gli ‘sviluppisti’ che vedono le Alpi come una barriera ai flussi di merci; i promotori della sostenibilità, che nella versione ‘debole’ ritengono che la crescita dei trasporti transalpini sia compatibile con la protezione dell’ambiente e nella versione ‘forte’ ritengono invece che non lo sia; i seguaci della ‘decrescita’ che avversano lo sviluppo in quanto tale e, quindi, anche il suo corollario in termini di trasporto transalpino.¹

Infine, altri hanno proposto una chiave di lettura di tipo politico-istituzionale, trovando in una duplice carenza la spiegazione generale delle diffuse contrapposizioni sulle politiche per il trasporto transalpino: la carenza di partecipazione nei processi di valutazione delle alternative e di scelta dell’opzione finale (Rui, 2004), la carenza di coordinamento tra gli approcci e le decisioni prese a livello dei singoli Stati alpini e dell’Unione Europea (Ollivier-Trigalo, 2001; Giorgi e Schmidt, 2005).

Questo paper si inserisce in quest’ultimo filone analitico per capire se una chiave di lettura politico-istituzionale possa contribuire a spiegare il conflitto sul NTF. L’approccio proposto è di tipo comparativo; in particolare, si confronterà la vicenda del NTF con quella del nuovo tunnel ferroviario

del Gottardo (NTG). Le due opere infatti hanno una genesi e caratteristiche tecniche molto simili, ma radicali differenze nella realizzazione: mentre il NTF è ancora nelle fasi preliminari della progettazione e costruzione e – come già sottolineato – è ancora oggetto di una forte opposizione sul versante italiano, il NTG è ormai in corso di realizzazione e se ne prevede l’apertura al traffico alla fine del 2016.

Nel prossimo paragrafo si descriveranno brevemente le caratteristiche tecnico-economiche dei due progetti; nei due successivi paragrafi si entrerà nel merito dell’analisi politico-istituzionale, rispettivamente per il NTG e il NTF: particolare attenzione verrà dedicata all’iter decisionale che ha accompagnato le due iniziative e al loro più generale inquadramento nelle politiche dei trasporti.

Il paragrafo 5 discute i risultati delle precedenti analisi e pone le basi per le conclusioni finali.²

Inquadramento tecnico dei progetti NTF e NTG

I due progetti hanno forte similitudini tecniche che sono sintetizzate nella tabella 1. Da sottolineare che in entrambi i casi lo sfruttamento delle nuove tecnologie di costruzione consente di costruire dei tunnel alla base delle montagne o – come piace dire agli svizzeri – dei tunnel ‘di pianura’.

La tabella 1 evidenzia anche che lungo le direttrici del Frejus e del Gottardo sono già operative due coppie di tunnel, quelli ferroviari (della fine del diciannovesimo secolo) e quelli

Tab. 1 – Le caratteristiche dei nuovi tunnel ferroviari del Frejus e del Gottardo.

	Nuovo tunnel ferroviario del Frejus (NTF)	Nuovo tunnel ferroviario del Gottardo (NTG)
Lunghezza	57 km	57 km
Altitudine massima	750 m slm	550 m slm
Profilo	Due canne a binario unico	Due canne a binario unico
Velocità di base (passeggeri)	220 km/h	250 km/h
Costo di costruzione previsto	10 miliardi di Euro ^a	10,4 miliardi di Euro ^b
Precedente galleria ferroviaria	Aperta al traffico nel 1871	Aperta al traffico nel 1882
Galleria autostradale	Aperta al traffico nel 1980	Aperta al traffico nel 1980

^a Stima LTF per l’intera tratta internazionale della nuova Torino-Lione.

^b Dato aggiornato al 31 dicembre 2010 (UFT, 2011a).

autostradali (aperti entrambi nel 1980). La tabella 2 riporta i principali dati relativi al trasporto delle merci lungo queste due direttrici: quello del Frejus è servito per circa il 90% dalla strada, mentre quello del Gottardo è ormai bilanciato tra strada e ferrovia. Risulta anche evidente dai dati che dal 2000 il traffico merci è calato in entrambe le direttrici: in modo più marcato in quella del Frejus (-42%) e in misura ridotta in quella del Gottardo (-6%). Come risultato, le due direttrici danno un contributo molto diverso al totale del traffico transalpino di merci: il 7,5% per il Frejus contro il 13,5% del Gottardo. Va anche segnalato che l'andamento del Frejus si inquadra nella tendenza negativa di medio periodo dei trasporti con la Francia, che hanno smesso di crescere nei primi anni novanta, ed è condizionato anche dai lavori di ammodernamento della linea ferroviaria storica, avviati nel 2002 e appena conclusi. La diminuzione dei trasporti di merci lungo il Gottardo si inquadra invece nella costante crescita dei flussi con la Svizzera ed è in larga parte spiegata dall'apertura del nuovo tunnel ferroviario del Loetschberg, dove il traffico merci è quasi triplicato tra il 2000 e il 2009. Meno recenti e meno dettagliati sono i dati sul traffico di passeggeri; mediamente nel biennio 2004/2005 si sono registrati i seguenti passaggi giornalieri di automobili lungo le strade transalpine (SPCA, 2007): 4.000 al Frejus (7.500, considerando anche il Monginevro) e 12.000 al Gottardo (16.500, considerando anche il San Bernardino), che corrispondono rispettivamente al 3,5% (6,6%) e 10,6% (14,6%) del totale degli attraversamenti alpini in auto (che sono mediamente 113.000 al giorno). Le tendenze future di traffico lungo le due direttrici sono state analizzate da due recenti studi indipendenti che hanno per oggetto la valutazione economica dei due progetti: quello che riguarda il NTF è stato realizzato dall'economista francese Remy Prud'homme (2007), mentre i centri studi Ecoplan e Iww (2011) hanno trattato il caso NTG su

commissione dell'Ufficio Federale dei trasporti della Confederazione Svizzera. La tabella 3 riepiloga tali previsioni.

Il modello politico-istituzionale del NTF³

L'iter internazionale della decisione

Come è noto il NTF si inserisce in un progetto più ampio di costruzione di una nuova linea ferroviaria tra Torino e Lione, che successivamente è stato inquadrato in un ancora più esteso progetto di completamento e ammodernamento di un corridoio plurimodale che collega la Penisola Iberica e l'Est Europa. Essendo un'opera internazionale, la concretizzazione dell'idea di un nuovo collegamento ferroviario tra Torino e Lione si è potuta realizzare soltanto grazie a un rapporto istituzionale sempre più formale tra Francia e Italia. I primi contatti italo-francesi si hanno tra il 1990 e il 1991, dando luogo nel 1992 alla creazione di un Comitato di pilotaggio ad hoc. I contatti proseguono per tutti gli anni '90 a livello sia di capi di Stato e di Governo che di Ministri dei trasporti. Tra il 1994 ed il 1996 si realizzano alcuni passaggi importanti per la trasformazione dell'idea originale in opzione condivisa:

- alla fine del 1994, FS e SNCF costituiscono Alpetunnel, un GEIE (Gruppo Europeo di Interesse Economico senza capitale) che ha il compito di studiare la tratta internazionale del collegamento ferroviario Torino-Lione e in particolare il NTF;
- sempre alla fine del 1994 il Consiglio Europeo di Essen inserisce il NTF nella lista dei 14 progetti prioritari delle TEN-T (decisione che viene ribadita nel 2004 con l'inserimento nella lista delle 30 priorità delle TEN-T)⁴;
- all'inizio del 1996 si insedia la Commissione intergovernativa (CIG) italo-francese, composta da sette Ministri di ciascun

Tab. 2 – Traffico merci lungo le direttrici del Frejus e del Gottardo (milioni di tonnellate).

	Direttrice del Frejus ^a		Direttrice del Gottardo ^b	
	2000	2009	2000	2009
Strada	27,2	18,3 (10,7)	8,4	12,1
Ferrovia	8,6	2,4	16,8	11,6
Totale	35,8	20,7 (13,1)	25,2	23,7

Fonte: UFT (2011b).

^a Comprende Frejus, Moncenisio, Monginevro e il Monte Bianco (chiuso al traffico nel 2000). I dati tra parentesi per il 2009 sono al netto dei flussi del Monte Bianco.

^b Comprende Gottardo e San Bernardino.

Tab. 3 – Previsioni di traffico merci e passeggeri con i nuovi tunnel del Frejus e del Gottardo.

	Passeggeri (milioni di viaggi)	Merci (milioni di tonnellate)
Nuovo tunnel ferroviario del Frejus (NTF) ^a	3	27
Nuovo tunnel ferroviario del Gottardo (NTG) ^b	13	37

^a Fonte: Prud'homme (2007); anno di riferimento della previsione: 2037.

^b Fonte: Ecoplan e IWW (2011); anno di riferimento della previsione: 2030.

Governo, con il compito di seguire la realizzazione della tratta internazionale della linea Torino-Lione.

Negli anni successivi diversi elementi rallentano la spinta verso la concretizzazione del progetto del NTF: gli elevati costi, le prospettive incerte sui traffici e la decisione della Svizzera di costruire due nuovi tunnel ferroviari, portano il raffreddamento del sostegno all'iniziativa fino ai massimi livelli istituzionali. Il Governo francese assegna a un comitato di tre saggi del Conseil Général des Ponts et des Chaussées il compito di valutare il progetto; il loro responso – nel cosiddetto 'Rapporto Brossier' – è decisamente negativo: meglio investire sul potenziamento delle direttrici esistenti (Monte Bianco, Frejus e Ventimiglia) e lasciare che nel lungo termine una parte dei traffici venga 'catturata' dai nuovi assi del Loetschberg e del Gottardo. Lo stesso atteggiamento si diffonde anche in Italia, dove posizioni simili vengono espresse dall'allora amministratore delegato di Fs, Gianfranco Cimoli, e persino dal Presidente del Consiglio, Massimo D'Alema. Ma le cose cambiano il 29 marzo 1999 quando un incidente gravissimo nel tunnel del Monte Bianco provoca la morte di decine di persone e determina la chiusura per tre anni di questa fondamentale infrastruttura di trasporto stradale. Ed è il conseguente sovraccarico del passaggio di camion sull'autostrada del Frejus a riportare al centro dell'attenzione il progetto del NTF e a restituire capacità di persuasione ai suoi sostenitori.

Dopo la fase di stallo, nel 2001 prende definitivamente corpo il processo istituzionale a sostegno della realizzazione del NTF. A gennaio, Italia e Francia stipulano un accordo intergovernativo (il cosiddetto 'Trattato di Torino') con il quale i due Governi: si impegnano a costruire la tratta internazionale della linea ferroviaria Torino-Lione, rivedono di conseguenza il mandato della CIG e assegnano a un 'promotore' il compito di eseguire gli studi ed i lavori preliminari necessari per definire il progetto preliminare. In ottobre il promotore viene costituito pariteticamente dai gestori delle due reti ferroviarie nazionali (RFI e RFF) e nasce così la società per azioni LTF (Lyon Turin Ferroviaire). Francia e Italia ratificano il Trattato di Torino nel 2002, rispettivamente a febbraio e ottobre⁵. A marzo del 2003 LTF presenta il progetto preliminare della tratta

internazionale: da questo momento l'iter decisionale si sviluppa a livello nazionale per le successive approvazioni e deliberazioni (vedi i paragrafi successivi). In realtà, anche a seguito dei contrasti sulla parte italiana della tratta internazionale, vi è stata in tempi recenti una 'coda'; a luglio del 2010 la CIG ha infatti rivisto i progetti preliminari e avviato il processo (ancora in corso) di revisione del 'Trattato di Torino' con lo scopo di: individuare un nuovo promotore per la fase dei lavori; stabilire il tracciato definitivo; concordare una nuova ripartizione dei costi (integrando anche gli eventuali finanziamenti europei); impostare una nuova governance del progetto (che preveda anche la partecipazione della Commissione europea); definire nuove iniziative per il trasporto intermodale. In coerenza con queste intenzioni – e nella prospettiva dell'avvio dei lavori di costruzione del NTF:

- nel maggio del 2011 è stata avviata la cosiddetta 'Piattaforma del corridoio Torino-Lione' che raggruppa tutti i soggetti coinvolti (Coordinatore europeo dell'asse infrastrutturale 6, Commissione Europea, Stati, Regioni, CIG, LTF, operatori ferroviari, Osservatorio per la linea Torino-Lione, Transpadana e Transalpine⁶);
- nel settembre del 2011 i Ministri dei trasporti Matteoli e Mariani hanno fissato la ripartizione dei finanziamenti per la costruzione del NTF nella misura del 57,9% per l'Italia e del 42,1% per la Francia (quote da ridurre nell'eventualità di finanziamenti europei che – secondo le ultime proposte della Commissione europea – potrebbero arrivare al 40% del totale del costo dell'opera).

L'iter italiano della decisione

Il progetto di LTF sulla tratta internazionale della Torino-Lione viene approvato dal CIPE nel dicembre del 2003; i tempi di approvazione sono relativamente rapidi anche grazie all'inserimento, sin dal 2001, del NTF nel programma delle opere strategiche che accedono alle procedure semplificate previste dalla cosiddetta 'Legge obiettivo'.

Il progetto approvato prevede – oltre a interventi minori per i sondaggi – la realizzazione a Venaus dell'unica galleria di ricognizione del versante italiano (sono invece tre su quello

Tab. 4 – Tappe principali della costruzione del nuovo tunnel del Frejus (NTF): iter internazionale del nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione.

1992, Novembre	Italia-Francia: Costituzione del Comitato di pilotaggio
1994, Novembre	FS-SNCF: Costituzione del GEIE Alpetunnel
1994, Dicembre	UE: Inserimento tra le 14 priorità delle TEN-T
1996, Gennaio	Italia-Francia: Costituzione della Commissione intergovernativa (CIG)
2001, Gennaio	Italia-Francia: Accordo intergovernativo ('Trattato di Torino')
2001, Ottobre	RFI-RFF: Costituzione di Lyon-Turin Ferroviaire (LTF)
2003, Marzo	LTF: presentazione del progetto preliminare
2004, Aprile	UE: Conferma tra le 30 priorità delle TEN-T
2010, Luglio	CIG: revisione dei progetti preliminari e e avvio revisione del 'Trattato di Torino'
2011, Maggio	Costituzione della 'Piattaforma del corridoio Torino-Lione'
2011, Settembre	Italia-Francia: ripartizione dei costi del NTF
2014/2015 ^a	Avvio lavori di costruzione del NTF
2027 ^a	Termine lavori di costruzione del NTF

^a Previsioni LTF.

francese). Ma i lavori non prendono mai il via a causa delle proteste che impediscono l'apertura di tutti i cantieri nella Val di Susa. Tra gli argomenti degli oppositori, uno è particolarmente rilevante ed è anche oggetto di un ricorso del Presidente dei Verdi europei alla Commissione europea: nonostante si tratti di una grande opera (è uno scavo di 7 chilometri di lunghezza – estendibili fino a 10 – e 6 metri di diametro che segue il futuro tracciato del tunnel di base) non è stata effettuata la VIA.

Lo stallo dei lavori – e dell'intero progetto sul versante italiano – prosegue fino alla fine della legislatura e viene affrontato dal nuovo Governo Prodi poche settimane dopo l'insediamento; tra giugno e luglio del 2006 si imposta una duplice struttura istituzionale per fronteggiare l'opposizione al NTF e governare i rapporti con le comunità locali interessate dal progetto: il 'Tavolo istituzionale di Palazzo Chigi' ne rappresenta la componente politica, mentre l'Osservatorio per la linea Torino-Lione (nota anche come 'Commissione Virano') è la componente tecnica. Nell'attesa che si sviluppi il lavoro tecnico-politico, nel luglio del 2006 il Governo decide di stralciare il NTF dalla 'Legge obiettivo' riportandolo così nell'alveo delle procedure ordinarie per le

opere pubbliche e avviando nell'agosto del 2006 la relativa Conferenza di servizi. Dopo un anno e mezzo di lavoro, oltre 100 riunioni e la stesura di 7 quaderni di analisi, nel giugno del 2008 l'Osservatorio – anche sulla base delle nuove indicazioni progettuali presentate da LTF nel 2007 – elabora il cosiddetto 'Accordo di Pracatinat'⁷. Il documento, pur facendo riferimento nel titolo ai 'Punti di accordo per la progettazione della nuova linea', evidenzia al punto 3 gli elementi di una sostanziale divergenza tra: l'approccio di LTF che vuole procedere per lotti funzionali (prima il NTF e gli interventi nel nodo di Torino e poi il resto) e l'approccio 'FARE' (acronimo che sta per 'Ferrovie Alpine Ragionevoli ed Efficienti') proposto dai tecnici nominati dalla Comunità montana Bassa Val di Susa, che invece vuole scomporre il progetto per fasi – dal nodo di Torino a risalire al NTF – la realizzazione di ciascuna delle quali è sottoposta a una verifica di necessità basata sui risultati della fase precedente⁸. Se infine si tiene conto che la proposta FARE è vista dal movimento NO TAV come un tradimento delle ragioni di fondo di un'opposizione pluriennale – che resta ancorata all'opzione zero: niente tunnel e ammodernamento della linea storica – il quadro delle divergenze è completo.

2001, Dicembre	Il CIPE inserisce il progetto nel programma delle opere strategiche della 'Legge obiettivo'
2003, Dicembre	Il CIPE approva il progetto preliminare proposto da LTF
2005, giugno-ottobre	Proteste impediscono l'apertura dei cantieri per i sondaggi e per la galleria di ricognizione di Venaus
2006, giugno	Attivazione del Tavolo istituzionale di Palazzo Chigi e dell'Osservatorio per il collegamento ferroviario Torino Lione
2006, luglio	Stralcio del progetto dalla 'Legge obiettivo'
2008, giugno	Nuovo progetto LTF
2008, giugno	'Accordo di Pracatinat' sul nuovo progetto
2009, febbraio	Specifiche dell'Osservatorio per il progetto preliminare
2009, maggio-giugno	LTF mette a gara ed assegna la realizzazione del progetto preliminare
2010, giugno	LTF presenta il nuovo progetto preliminare
2011, giugno	Si apre il cantiere per il cunicolo esplorativo di Chiomonte che da allora è oggetto di proteste
2011, agosto	Il CIPE approva (con osservazioni) il nuovo progetto preliminare

Tab. 5 – Tappe principali della costruzione del nuovo tunnel del Frejus (NTF): iter italiano del nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione.

Ciononostante il Tavolo istituzionale di Palazzo Chigi fa proprie le decisioni dell'Osservatorio e avvia l'iter per un nuovo progetto preliminare (basato su una nuova ipotesi di tracciato): nel febbraio del 2009 l'Osservatorio approva le specifiche per la redazione e nel giugno successivo LTF ne affida con gara la realizzazione. Dopo un anno, nel giugno del 2010, LTF è finalmente in grado di presentare il nuovo progetto preliminare, sulla cui base il Governo italiano procede alla revisione degli accordi con la Francia. Dopo verifiche, integrazioni e modifiche (e dopo la VIA), nell'agosto del 2011 il progetto preliminare è approvato (ma ancora con osservazioni) dal CIPE. Il nuovo progetto prevede una galleria esplorativa con caratteristiche simili a quella del progetto precedente, ma questa volta il relativo cantiere è collocato nell'area di Chiomonte. Ed è proprio intorno a questo cantiere – aperto nel giugno del 2011 – che ancora oggi, e non solo simbolicamente, si manifesta il conflitto tra favorevoli e contrari al NTF.

L'iter francese della decisione

Il processo decisionale sulla tratta internazionale della Torino-Lione sul NTF è decisamente più lineare e rapido di quello italiano. A valle della ratifica del 'Trattato di Torino' (febbraio del 2002) e della presentazione del progetto di LTF (marzo 2003), nel settembre del 2003 si tengono le consultazioni pubbliche sulla tratta internazionale della nuova linea ferroviaria e nel dicembre dello stesso anno è approvato il progetto preliminare.

Già nel 2002 vengono avviati i lavori per le tre discenderie sul versante francese; lavori che si concludono nell'agosto 2010.

Nel frattempo anche il NTF è sottoposto a un'ulteriore consultazione pubblica tra maggio e giugno del 2006, il che ha consentito di dichiarare il NTF opera di pubblica utilità nel dicembre del 2007.

La Francia è dunque pronta a procedere alla fase di progettazione esecutiva e costruzione del NTF.

Il quadro delle politiche

Si può affermare senza rischio di errore che, sia in Italia che in Francia, il NTF non è inquadrato in un disegno più ampio di politica dei trasporti. In entrambi i Paesi, la proposta e il progetto della nuova linea ferroviaria Torino-Lione non fanno infatti parte né di un sistema più ampio di interventi infrastrutturali, né di

una politica per la sostenibilità dei flussi di trasporto transalpini. Più volte nei documenti ufficiali si è fatto riferimento a possibili azioni per un approccio più integrato, finalizzato specialmente al cambio modale dalla strada alla ferrovia. Ad esempio nell'Accordo di Pracatinat del 2008 l'Osservatorio suggerisce di fissare gradualmente un tetto ai transiti dei camion sulle strade alpine e di sfruttare i maggiori margini di libertà consentiti dalle norme europee in materia di pedaggi stradali ('Eurovignetta') nel caso di zone ambientalmente sensibili.

Sostanzialmente sulla stessa linea si esprime anche il coordinatore europeo per il Corridoio europeo 6, che già nella relazione annuale del 2006 consigliava di applicare un 'mark-up' all'Eurovignetta su tutte le relazioni italo-francesi e di sancire in un accordo formale intergovernativo l'impegno a non aumentare la capacità di trasporto degli assi stradali transalpini.

Ma queste dichiarazioni – come tutte le molte altre – sono sino ad oggi rimaste sulla carta.

Se si vuole trovare un inquadramento di politica dei trasporti al NTF non resta che fare riferimento al livello internazionale. In linea generale si può infatti affermare che il NTF è parzialmente coerente sia con la politica europea dei trasporti, sia con la Convenzione delle Alpi e il suo Protocollo aggiuntivo sui trasporti⁹ (quest'ultimo però mai ratificato dall'Italia). In entrambi gli approcci è presente una duplice opzione di fondo: la preferenza per le infrastrutture ferroviarie (in particolare per il potenziamento dei collegamenti internazionali) e per la riduzione degli impatti negativi del trasporto con strumenti di mercato.

La coerenza del NTF con queste opzioni è appunto parziale: infatti, se da un lato il NTF è ovviamente un'infrastruttura ferroviaria di collegamento internazionale, dall'altro esso non si integra in un sistema di pedaggi (o altri strumenti di prezzo) che consentano l'internalizzazione dei costi esterni del trasporto.

Il modello politico-istituzionale del NTG¹⁰

L'iter della decisione

L'idea di una nuova galleria ferroviaria del Gottardo è discussa in Svizzera già negli anni '40 e '50, ma è solo nel 1963 che – con la costituzione di una commissione confederale sulle gallerie ferroviarie – essa comincia a prendere consistenza. Negli anni '70 il confronto è sulle alternative: Gottardo, Loetschberg o Spluga? Ed è solo nel 1989 che si consolida la cosiddetta 'variante di rete', centrata cioè sulla realizzazione di ben tre nuovi tunnel ferroviari alpini, che poi diventeranno due: il Loetschberg (in esercizio dal dicembre del 2007) e, appunto, il nuovo Gottardo.

Nel 1991 la NFTA (Nuova Ferrovia Transalpina) centrata sui due nuovi tunnel è approvata dal Parlamento svizzero. Come è noto tutte le leggi approvate dal Parlamento svizzero possono essere sottoposte a referendum confermativo; questo vaglio popolare ha accompagnato anche la decisione di costruire il NTG: nel settembre del 1992 la legge sulla NFTA viene infatti approvata dal 64% dei cittadini svizzeri. Negli anni successivi – mentre procedeva la progettazione preliminare dei due tunnel – il Parlamento svizzero ha optato per la realizzazione per fasi della NFTA – dando la precedenza al nuovo tunnel del Loetschberg – e via via stanziato le necessarie risorse finanziarie.

Nel maggio del 1998 viene costituita la AlpTransit San Gottardo, società per azioni – controllata al 100% dalle ferrovie svizzere – committente della nuova trasversale ferroviaria che comprende oltre al NTG anche la galleria di base del Ceneri. Il NTG è in costruzione dal 1999 e i lavori di

scavo della galleria di base si sono conclusi nel 2011. Attualmente sono in corso i lavori di costruzione degli impianti di base della galleria (conclusione prevista: 2013) e di installazione degli impianti ferroviari (conclusione prevista: 2015). Il 2016 sarà riservato ai test, per concludersi con l'apertura al traffico del tunnel a dicembre.

L'inquadramento nelle politiche dei trasporti

L'intera NFTA – e quindi anche il NTG – sono inserite in un vasto ed ambizioso disegno di politica dei trasporti che si fonda su un'apposita modifica della Costituzione federale. Nel febbraio del 1994 vengono infatti inserite nella 'Legge fondamentale' svizzera le norme di base per la cosiddetta TTPCP (Tassa sul Trasporto Stradale Commisurato alle Prestazioni) (67% voti a favore nel referendum confermativo)¹¹ e per il trasferimento su rotaia del traffico di transito e la limitazione del potenziamento delle strade alpine (52% dei voti a favore nel referendum confermativo).¹²

Nel settembre del 1998 il popolo svizzero, col 57% dei voti a favore, approva il decreto parlamentare che rende operativa la TTPCP, prevedendo un aumento scaglionato sia dei limiti di peso dei camion, sia del livello della tassa. Dal 2008 – cioè dopo l'apertura del nuovo tunnel ferroviario del Loetschberg – la situazione è a regime: in Svizzera possono circolare camion fino a 40 tonnellate che pagano una tassa media per tonnellata e per chilometro di circa 2,2 centesimi di Euro. La tassa si applica a tutti i camion circolanti sulla rete stradale e autostradale svizzera e il suo livello effettivo dipende dall'ora del giorno in cui circola il camion e dalle sue emissioni. (ARE, 2010)

La TTPCP è affiancata da misure per il trasferimento del traffico merci dalla strada alla ferrovia. La prima legge in proposito è del 1995 ed è stata rinnovata nel 2008, stabilendo che due anni dopo l'apertura del NTG non dovrà essere superato il tetto massimo di 650.000 transiti sugli assi stradali transalpini svizzeri¹³ e stanziando circa un miliardo e mezzo di Euro per il periodo 2011-2018 a sostegno del

Tab. 6 – Tappe principali della costruzione del nuovo tunnel del Frejus (NTF): iter francese del nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione.

2002, febbraio	Avvio dei lavori delle discenderie del NTF
2003, settembre	Consultazioni pubbliche sul progetto di LTF
2003, dicembre	Approvazione del progetto preliminare
2006, maggio-giugno	Consultazioni pubbliche sul NTF
2007, dicembre	Dichiarazione di pubblica utilità del NTF
2010, agosto	Conclusione dei lavori delle discenderie del NTF

Tab. 7 – Il quadro di politica dei trasporti della costruzione del nuovo tunnel del Frejus (NTF).

Strumento	Contenuto
Protocollo sui trasporti della Convenzione delle Alpi	Sviluppo delle infrastrutture ferroviarie transalpine
Politica europea dei trasporti	Potenziamento della rete trans-europea di trasporto (TEN-T) e, in particolare, delle infrastrutture ferroviarie e dei collegamenti internazionali

Tab. 8 – Tappe principali della costruzione del nuovo tunnel del Gottardo (NTG).

1991, Ottobre	Il Parlamento decreta la Legge federale concernente la nuova ferrovia transalpina (NFTA) che prevede anche la costruzione del NTG
1992, Settembre	Ratifica con referendum confermativo del decreto parlamentare sulla NFTA
1998, Maggio	Costituzione di AlpTransit (affiliata delle Ferrovie dello Stato svizzere), committente pubblico della costruzione del NTG
1999, Febbraio	Avvio dei lavori del NTG
2011, Marzo	Conclusione dei lavori di scavo della galleria di base del NTG
2016, Dicembre ^a	Apertura al traffico del NTG

^a Previsione AlpTransit.

trasporto ferroviario combinato, accompagnato e non. La legge del 2008 ha anche posto le basi per lo studio ufficiale di una 'borsa dei transiti', cioè dell'applicazione di un meccanismo 'cap-and-trade' applicato al trasporto stradale transalpino di merci.

A completare il quadro della politica svizzera per il trasporto transalpino, va ricordato che nel 1991 la Confederazione elvetica è stata tra i primi firmatari della Convenzione delle Alpi (poi ratificata nel 1998)¹⁴; nel 2000 ha sottoscritto il connesso Protocollo sui trasporti, che però non ha ancora ratificato.

Nel 1999 la Svizzera ha anche armonizzato con le norme europee la regolazione del trasporto stradale e ferroviario di merci: il relativo accordo con l'UE è entrato in vigore nel 2002.

Discussione degli elementi comuni e delle differenze

L'analisi precedente consente di evidenziare i pochi elementi comuni e le molte differenze che hanno caratterizzato il processo di realizzazione dei due nuovi tunnel ferroviari alpini del Gottardo e del Frejus.

Partiamo dai pochi elementi comuni.

Abbiamo visto che i due tunnel hanno caratteristiche tecniche molto simili: sono infatti entrambi della stessa lunghezza (57 km), si sviluppano entrambi ad altitudini inferiori ai 750 m slm (sono cioè dei tunnel 'di base') e prevedono entrambi una doppia canna a binario unico per il passaggio di treni ad alta velocità (ma non altissima: 220-250 km/h). I due tunnel presentano due elementi comuni anche sotto il profilo politico-istituzionale: l'iter formale di decisione per entrambi si è infatti avviato all'inizio degli anni novanta e in

entrambi i casi è stato accompagnato da un ampio dibattito che ha coinvolto attori locali e nazionali ed ha visto la partecipazione attiva di rilevanti interessi economici.

E veniamo allora alle molte differenze, per analizzare le quali occorre non solo confrontare il NTF e il NTG, ma per alcuni aspetti considerare separatamente i versanti italiano e francese del NTF.

Innanzitutto sono evidenti i divari nei flussi di traffico: il NTG si colloca al cuore di un fondamentale corridoio europeo Nord-Sud, dove transita oltre il 40% dei trasporti alpini (con tassi di crescita tra il 1990 e il 2009 superiori al 100%); il NTF si attesta nel meno importante corridoio italo-francese dove il traffico è strutturalmente stabile e non supera il 25% del totale del flusso transalpino. Le previsioni indipendenti di traffico per il NTG sono particolarmente ottimistiche per i passeggeri (per il quale si stima un raddoppio), ma decisamente più sostenibili per il traffico merci (+ 50% rispetto ai picchi storici; stima che incorpora gli effetti della TTPCP); nel caso del NTF le previsioni sono 'eroiche': si stima infatti il triplicamento dei flussi rispetto ai massimi storici, il che implicherebbe il trasferimento su treno di quasi tutto il traffico stradale del Frejus del 2000 (quando cioè il tunnel del Monte Bianco era chiuso).

I dati di traffico sono stati uno degli elementi che non solo hanno sostenuto l'opposizione al NTF ma, come si è visto in precedenza, hanno diffuso il dubbio sull'opportunità dell'opera fino ai massimi livelli istituzionali, sia in Francia che in Italia. L'apice di questi dubbi viene raggiunto nel 1998 quando i saggi sollecitati dal Governo francese si esprimono contro il NTF, anche sulla base di una visione alpina che tiene conto della futura realizzazione dei due nuovi tunnel svizzeri. I dubbi sono 'spazzati via' dall'incidente del Monte

Tab. 9 – Il quadro di politica dei trasporti della costruzione del nuovo tunnel del Gottardo (NTG).

Strumento	Contenuto
Modifica della Costituzione (1994)	Base normativa per: - introduzione della tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) - trasferimento su rotaia del traffico di transito - limitazione del potenziamento delle strade alpine
Trasferimento del traffico merci di transito dalla strada alla ferrovia (1995 e 2008)	Finanziamenti per il trasporto ferroviario combinato (ca. 1,5 miliardi di Euro per il periodo 2011-2018) Tetto ai transiti di camion sui corridoi transalpini (650.000 due anni dopo l'apertura del NTG) Avvio degli studi sulla 'borsa dei transiti' (sistema 'cap-and-trade' di permessi di transito acquistabili e scambiabili)
TTPCP (1998)	Tassa sul trasporto stradale di merci, applicata su tutta la rete svizzera e commisurata a km percorsi, tonnellate trasportate, ora del giorno e emissioni del camion
Convenzione delle Alpi (1998)	Trasferimento su rotaia del trasporto transalpino tramite incentivi di mercato non discriminatori e nuove infrastrutture
Accordo sui trasporti terrestri (1999)	Armonizzazione e liberalizzazione del traffico merci tra la Svizzera e l'UE

^a Previsioni LTF.

Bianco del 1999 e dalla conseguente riaffermazione in Francia di una visione solo nazionale (se non addirittura regionale) del NTF. Il secondo elemento di differenza tra i due progetti riguarda i meccanismi di consultazione e di partecipazione alla decisione. Questi infatti sono infatti molto articolati nel caso del NTG e si appoggiano sullo strumento del referendum confermativo, che viene attivato ben tre volte – sempre con esito positivo – per rendere operativo il disegno di politica dei trasporti che accompagna il NTG; nel caso del NTF occorre invece distinguere tra i due versanti: mentre in Francia anche il NTG viene sottoposto per due volte a procedure consolidate di valutazione partecipata, in Italia il progetto viene inizialmente inserito tra le opere strategiche della 'Legge obiettivo', evitando così anche i passaggi amministrativi ordinari (che in ogni caso non prevedono la partecipazione popolare o la consultazione strutturata delle comunità locali). A questo squilibrio si cerca di porre rimedio con l'Osservatorio per la linea ferroviaria Torino-Lione (e con lo stralcio del progetto dalla 'Legge obiettivo'), ma l'operazione non è senza ombre: sia in termini di insufficiente indipendenza – l'Osservatorio è infatti guidato da Mario Virano, che è allo stesso tempo il Commissario di Governo che deve assicurare la realizzazione dell'opera; sia in termini di insufficiente coerenza - il passaggio cruciale dell'Accordo di Pratinat segna in realtà un punto di disaccordo sui tempi e le fasi di realizzazione dell'opera, di cui però le decisioni successive non tengono conto. Anche per questo motivo, sul versante italiano del NTF resta forte la protesta dei contrari all'opera.

La terza e rilevante differenza tra le due opere riguarda il quadro generale di politica dei trasporti. In Svizzera il NTG è inserito in un ampio disegno che – anche in virtù di una modifica ad hoc della Costituzione federale – prevede, oltre a rilevanti opere di ammodernamento di tutto il sistema ferroviario, l'introduzione di un pedaggio sull'intera rete

stradale. Con questo disegno si fissa un tetto ai transiti di camion negli assi alpini, da raggiungere anche spostando una quota rilevante dei flussi (quasi il 50% di quelli attuali) sulle nuove infrastrutture ferroviarie transalpine. In Italia e Francia un disegno di questa natura è assente; l'unico inquadramento che si può dare al NTF va trovato negli indirizzi generali fissati dalla politica europea dei trasporti e dal Protocollo sui trasporti della

Convenzione delle Alpi (peraltro non ratificato dall'Italia), ma con la significativa assenza di misure finalizzate al cambio modale tra strade e ferrovie alpine, vecchie e nuove (nonostante il possibile ricorso alle norme europee sull'Eurovignetta).

Per ultima – ma certo non è la meno significativa – viene la differenza in termini realizzativi: del NTF sono state costruite solo alcune opere accessorie sul versante francese (le tre discenderie); il NTG è invece in costruzione da più di un decennio e se ne prevede l'entrata in esercizio tra la fine del 2016 e l'inizio del 2017.

Conclusioni

Con questo paper si è sviluppata un'analisi comparativa dei modelli politico-istituzionali che sono alla base delle decisioni sui due nuovi tunnel ferroviari alpini del Frejus e del Gottardo. La discussione dei risultati di questo confronto ha consentito di indicare le tre principali cause del forte divario nella realizzazione delle due opere:

1. L'insufficiente giustificazione in termini economici del nuovo tunnel del Frejus (anche alla luce della realizzazione dei due nuovi tunnel ferroviari del Loetschberg e del Gottardo);
2. Il mancato inquadramento del nuovo tunnel del Frejus in un disegno integrato di politica dei trasporti, finalizzato in particolare allo spostamento dei flussi di merce dalla strada alla ferrovia;
3. La cattiva gestione dei processi di consultazione e di partecipazione sul versante italiano della nuova linea ferroviaria Torino-Lione. Proprio sul versante italiano queste tre cause sono talmente intrecciate da rendere persistente l'opposizione alla nuova ferrovia Torino-Lione e difficilissima la governance del relativo progetto.

Note

- ¹ Le spiegazioni del conflitto sul NTF in termini di interessi e di ideologie sono in parte sovrapponibili; in Marletto (2010) si è tentato di 'mappare' gli stakeholder del trasporto transalpino sulla base di tre diversi paradigmi politici.
- ² Una parte rilevante delle informazioni necessarie per l'analisi è stata reperita in siti internet, istituzionali e non. Di volta in volta i riferimenti saranno forniti in nota; tutti i siti internet sono stati visitati nel mese di novembre 2011.
- ³ Per riferimenti e l'accesso a ulteriori informazioni si vedano i siti internet della DG Trasporti della Commissione Europea (sezione sull'implementazione della TEN-T all'interno di: <http://ec.europa.eu/transport/infrastructure/>), dell'Osservatorio per la linea ferroviaria Torino-Lione (<http://www.torino-lione.it/>), della Transpadana (sezione sulla Lione-Torino: <http://www.transpadana.org/la-linea-transpadana/lione-torino.html>) e del Comitato No TAV di Torino (<http://www.notavtorino.org>)
- ⁴ Decisione n.1692/96/CE e n.884/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio.
- ⁵ G.U. n.248 del 22 ottobre 2002 (con allegata la versione in italiano del Trattato intergovernativo).
- ⁶ Transpadana e Transalpine sono i due gruppi di pressione che – sui due versanti – hanno sostenuto nel corso degli anni il progetto di un nuovo collegamento ferroviario tra Torino e Lione. Per maggiori dettagli: www.transpadana.org e www.transalpine.com.
- ⁷ Il testo dell'accordo è scaricabile dal sito dell'Osservatorio: <http://www.torino-lione.org/documenti.htm>.
- ⁸ Il documento FARE è facilmente rintracciabile sulla rete internet; ad esempio può essere scaricato da: <http://www.nuovomunicipio.org/documenti/bestpractices/FARE.html>.
- ⁹ Entrambi accessibili dal sito internet della Convenzione delle Alpi: www.alpconv.org
- ¹⁰ Per riferimenti e l'accesso a ulteriori informazioni si vedano i siti internet dell'Ufficio Federale dei Trasporti della Confederazione Elvetica (<http://www.bav.admin.ch/alptransit/>) e di AlpTransit (<http://www.alptransit.ch/>).
- ¹¹ Da notare che la TTPCP era già stata sottoposta a referendum confermativo nel dicembre del 1986 e bocciata col 64% dei voti contrari.
- ¹² Vale la pena di riportare per intero il contenuto dei nuovi articoli:
Art. 84 - Transito alpino: 1. La Confederazione protegge la regione alpina dalle ripercussioni negative del traffico di transito. Limita il carico inquinante del traffico di transito a una misura inoffensiva per l'uomo, la fauna, la flora e i loro spazi vitali; 2. Il traffico transalpino per il trasporto di merci attraverso la Svizzera avviene tramite ferrovia. Il Consiglio federale prende le misure necessarie. Eccezioni sono ammissibili soltanto se indispensabili. Esse devono essere precisate dalla legge; 3. La capacità delle strade di transito nella regione alpina non può essere aumentata. Sono eccettuate le strade di circonvallazione che sgravano gli abitati dal traffico di transito.
Art. 85 - Tassa sul traffico pesante: 1. La Confederazione può riscuotere sul traffico pesante una tassa commisurata alle prestazioni o al consumo, per quanto tale traffico causi alla collettività costi che non possono essere coperti con altre prestazioni o tasse; 2. Il prodotto netto della tassa è impiegato per coprire le spese connesse al traffico stradale; 3. Una parte del prodotto netto è devoluta ai Cantoni. Per il calcolo delle quote cantonali si considerano le particolari ripercussioni della tassa nelle regioni di montagna e periferiche.
- ¹³ Gli assi sono: San Bernardino, San Gottardo, Sempione e Gran San Bernardo. Nel 2010 sono transitati lungo questi assi circa 1,25 milioni di camion.
- ¹⁴ L'art. 2 (Obiettivi generali), comma 2, lettera j, stabilisce che: "al fine di ridurre gli effetti negativi e i rischi derivanti dal traffico interalpino e transalpino ad un livello che sia tollerabile per l'uomo, la fauna, la flora e il loro habitat, tra l'altro attuando un più consistente trasferimento su rotaia dei trasporti e in particolare del trasporto merci, soprattutto mediante la creazione di infrastrutture adeguate e di incentivi conformi al mercato, senza discriminazione sulla base della nazionalità".

Riferimenti bibliografici

- ARE – Ufficio federale dello sviluppo territoriale (2010). Equa ed efficace – La tassa sul trasporto pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP) in Svizzera. Berna
- Ecoplan e Infrast (2011). Wirtschaftlichkeitsstudie NEAT 2010 - Schlussbericht (Studio di fattibilità NFTA 2010 - Rapporto finale). 28 marzo 2011, Berna e Zurigo. (Scaricabile da: <http://www.bav.admin.ch/alptransit/>).
- Giorgi L. e Schmidt M. (2005). Transalpine transport: a local problem in search of European solutions or a European problem in search of local solutions? *Transport Reviews*, 25: 201-219.
- Greyl L., Healy H. e Temper L. (in pubblicazione). High speed transport infrastructure in Italy. *Economics and Policy of Energy and the Environment*.
- Marletto G. (2010). Transalpine transport policies: towards a shared approach. *International Journal of Transport Economics*, 38: 353-370.
- Ollivier-Trigalo M. (2001). The implementation of major transport projects: conflicts and coordination, in: L. Giorgi and R. Pohoryles (eds.) *Transport policy and research: what future?* Aldershot, Ashgate.
- Prud'homme R. (2007). Essai d'analyse coûts-bénéfices du tunnel ferroviaire Lyon-Turin. Mimeo, 4 giugno 2007. (Scaricabile da: <http://www.rprudhomme.com/resources/2007+ACB+Lyon-Turin.pdf>).
- PSAC - Permanent Secretariat of the Alpine Convention (2007). *Transport and Mobility in the Alps. Report on the State of the Alps*, Innsbruck.
- Rui S. (2004). Transport policy and public involvement : concertation between mobilization and frustration. *Innovation : The European Journal of Social Science Research*, 17: 129-144.
- UFT – Ufficio federale dei trasporti (2011a). *Grandi progetti ferroviari*. 30 giugno 2011, Berna.
- UFT – Ufficio federale dei trasporti (2011b). *Alpinfo 2009*. 21 gennaio 2011, Berna.