



R.E.Po.T.

Rivista di
Economia e
Politica dei
Trasporti

Anno 2014, Numero 1

Rivista Scientifica della Società Italiana di
Economia dei Trasporti e della Logistica



ISSN 2282-6599



La governance dei corridoi TEN-T transalpini: esperienze e riflessioni strategiche

Oliviero Baccelli^{1*}, Francesco Barontini²

¹ *Centro di Economia Regionale Trasporti e Turismo (CERTeT), Università Bocconi, Milano*

² *Gruppo CLAS Area Trasporti, Roma*

Riassunto

L'obiettivo del paper è quello di permettere una valutazione sistemica degli strumenti di governance dei corridoi transalpini inseriti nelle reti di trasporto trans europee (TEN-T), evidenziando le relazioni che intercorrono tra gli specifici sistemi di pre-funding, finanziamento e tariffazione e le più ampie politiche dei trasporti e dell'ambiente attivate anche durante la fase di messa a regime e gestione delle infrastrutture. L'analisi si avvale di una matrice di valutazione che tiene conto degli effetti di politica economica ampia oltreché degli impatti trasportistici e delle conseguenze in termini di governance, soffermandosi sull'esame di meccanismi di competizione verticale e orizzontale delle scelte degli enti pubblici coinvolti dai corridoi TEN-T. I casi studio relativi alla Nuova Linea Torino-Lione fra Italia e Francia, della direttrice del Gottardo in Svizzera e del corridoio del Brennero fra Italia e Austria, permettono di comprendere l'ampia valenza di politica economica che sottende queste scelte e come le iniziative attivate da parte dell'Unione Europea sui temi del finanziamento e sulla governance possono offrire spunti di efficientamento dal punto di vista economico.

Parole chiave: Politica dei trasporti, TEN-T, Corridoi ferroviari transalpini.

1. Introduzione

La politica di sviluppo di moderne reti infrastrutturali transfrontaliere in grado di permettere la riduzione dei tempi e dei costi degli interscambi di merci e persone fra i Paesi europei è sicuramente fra le più ambiziose e più complesse portate avanti dall'Unione Europea (Baccelli, 2001 e Baccelli et al., 2013). La nozione di reti transeuropee nacque nel 1992 con la firma del Trattato di Maastricht istitutivo dell'Unione Europea, in particolare gli articoli 154, 155 e 156 del Titolo XV stabilirono che le Comunità Europee avrebbero concorso allo sviluppo delle reti transeuropee nei settori dei trasporti (TEN-T), delle telecomunicazioni e dell'energia, quali elemento fondamentale per la creazione e il consolidamento del mercato interno, individuando i

* Autore a cui spedire la corrispondenza: Oliviero Baccelli (oliviero.baccelli@unibocconi.it).

progetti di interesse comune, intraprendendo le azioni necessarie per l'armonizzazione e l'interoperabilità delle reti, contribuendo al finanziamento¹.

In sostanza si tratta di "corridoi" transnazionali costituiti da infrastrutture di trasporto, energetiche e di telecomunicazione che intendono ridurre le barriere alla libera circolazione delle merci e delle persone all'interno dei Paesi membri dell'Unione. L'implementazione di questi progetti, consiste nella maggior parte dei casi nella costruzione fisica di opere capaci di rimuovere i "colli di bottiglia" lungo le vie di comunicazione europee. Nel settore dei trasporti, l'Unione Europea ha elaborato una chiara definizione di Corridoi TEN-T su cui concentrare gli sforzi di investimento entro il 2030, il c.d. "core network". Inoltre, per favorire lo sviluppo della rete, la Commissione ha istituito dei coordinatori europei che permetteranno di coinvolgere direttamente i principali stakeholder (Stati membri, regioni, autorità locali ecc) sotto una leadership unica, concentrandosi sul completamento delle sezioni transfrontaliere e sullo sviluppo dell'intermodalità e dell'interoperabilità.

L'aggiornamento e l'evoluzione delle politiche per lo sviluppo delle reti TEN-T è stato costante nel tempo, a partire dalla decisione numero 1692/96/CE, modificata successivamente dalla decisione n°884/2004/CE e dai più recenti regolamenti relativi alle priorità e alle modalità di finanziamento del programma europeo Connecting Europe Facility (n° 1315 e 1316 del dicembre 2013). In particolare, nel dicembre 2013 l'Unione Europea ha approvato la revisione delle priorità e degli strumenti a disposizione, portando così a termine un confronto politico durato quasi due anni, teso sostanzialmente a chiarire e rafforzare il ruolo dell'Unione in questo campo. La complessità e l'elevato costo della maggior parte dei corridoi TEN-T ha costretto i diversi soggetti coinvolti (Commissione Europea, TEN-T Agency, Enti Governativi Centrali, Enti Locali e le società di scopo create per la realizzazione del progetto) ad immaginare strumenti innovativi di finanziamento sia delle infrastrutture sia delle specifiche politiche di modal shift che potranno garantire il futuro utilizzo delle opere pianificate.

Tra questi, prendono sempre più spazio le iniziative finalizzate all'"internalizzazione" dei costi esterni prodotti dalle modalità di trasporto maggiormente inquinanti, come l'adozione di precise tasse di scopo o cross modal, con l'obiettivo di trasferire risorse verso i sistemi maggiormente sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale. Il contesto di riferimento per inquadrare questi interventi è stato fissato dall'Unione Europea nel Libro Bianco del 2011 "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti", che punta a ridurre entro il 2050 le emissioni di gas serra dell'80-95% rispetto ai livelli del 1990. Inoltre, l'approvazione della Direttiva Eurovignette, la n°76 del 2011, rafforza non solo il principio "polluter pays", ma anche il principio stesso di politica dei trasporti comune (Weismann, 2013).

Il presente lavoro vuole fornire una disamina dei principali strumenti utilizzati per la realizzazione e gestione dei corridoi infrastrutturali TEN-T, analizzando le possibili interazioni tra leve di politica economica e di politica dei trasporti nel contesto di riferimento dello studio, cioè il territorio alpino. La prima parte della ricerca si sofferma su quali sono i più importanti risultati ottenuti dalla ricerca in questo ambito, evidenziando quali sono le interazioni tra i vari livelli di politiche fiscali e finanziarie in un contesto caratterizzato dalla presenza di infrastrutture di trasporto concorrenti e con diversi livelli di congestione. Successivamente si fornirà una disamina dei principali

¹ Nella "Versione Consolidata del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea" (2010/C 83/01) gli articoli 155, 156 e 157 sono diventati rispettivamente gli articoli 170, 171 e 172

strumenti messi in campo dai Paesi alpini (Francia, Italia, Svizzera e Austria) per il finanziamento dei corridoi TEN-T in questo contesto. In questo modo si cercherà di sottolineare quali possono essere le principali relazioni tra politiche dei trasporti ed investimenti infrastrutturali, evidenziando le problematiche legate alla reperibilità dei finanziamenti e alle possibili dinamiche sui flussi di traffico innescate dall'utilizzo delle vari leve finanziarie e fiscali.

La scelta del focus sugli assi transalpini è legata all'evidenza del fatto che in questo specifico contesto sono in fase di sperimentazione diverse forme di *multi-level governance*, in cui i processi decisionali sono accompagnati da strumenti di confronto, di accordo e di dialogo che vanno dalla scala internazionale, attraverso un forte coinvolgimento sia delle istituzioni comunitarie sia di specifici strumenti concordati fra più Paesi, come quelli relativi al Protocollo Trasporti della Convenzione delle Alpi² o quelli previsti da accordi di tipo bilaterale fra Stati, a quelli di tipo locale³, che incidono sulle scelte dei tracciati delle nuove opere infrastrutturali o specifiche forme di restrizioni e limitazioni ai traffici.

E' interessante, inoltre, notare come sugli assi TEN-T transalpini sono attivi diversi gruppi di lavoro con l'obiettivo di allineare le politiche dei trasporti transfrontaliere, in molti casi cofinanziati dai programmi comunitari. Tra questi si segnalano i progetti CODE24 e Baltic-Adriatic Transport Cooperation avviati dal 2008 e finanziati attraverso il programma Interreg⁴, o il progetto Brenner Corridor Platform, all'interno dei programmi TEN-T che vuole essere uno strumento promosso direttamente dal coordinatore europeo per garantire un approccio integrato e sistemico sull'asse Nord-Sud fra Germania, Austria e Italia. Questo tipo di programmi hanno un ruolo rilevante per formare una cultura ed una sensibilità condivisa fra policy makers e decision makers rispetto alle tematiche di politica dei trasporti ed ambientali, oltreché per raccogliere informazioni specifiche in grado di permettere analisi e valutazioni economiche più circostanziate. Inoltre, i rilevanti effetti sulla qualità della vita, la salute, le scelte di localizzazione delle imprese e dei cittadini, e sull'occupazione derivanti dalle scelte in materia di politica di trasporti richiedono un approccio il più possibile condiviso rispetto alle scelte in materia di grandi interventi infrastrutturali (Jones e Karen, 2012).

2 Il Protocollo relativo ai trasporti può essere considerato il pilastro della convenzione internazionale firmata nel 1991, che ha come obiettivo principale la protezione e lo sviluppo sostenibile dell'arco alpino. La Convenzione delle Alpi è stata firmata da Austria, Francia, Germania, Italia, Slovenia Svizzera, Liechtenstein e UE. Con la ratifica del Protocollo Trasporti da parte dell'Italia, ben 12 anni dopo la sottoscrizione avvenuta a Lucerna nel 2000, tutte le Nazioni alpine, con la rilevante eccezione della Svizzera, hanno completato l'iter di approvazione. Il protocollo Trasporti prevede non solo l'impegno a non costruire nuove strade di grande comunicazione che attraversino le Alpi, ma anche misure innovative volte a migliorare l'efficienza dei trasporti e ridurre il livello di congestione lungo l'arco alpino soffocato dal traffico, pertanto costituisce la base per la promozione dell'intermodalità ferroviaria dall'Italia verso l'Europa. L'Italia ha firmato il Protocollo Trasporti il 12 ottobre del 2012.

3 Fra gli strumenti di governance innovativi, vale sicuramente la pena citare il caso dell'Osservatorio tecnico per il collegamento ferroviario Torino - Lione, istituito con decreto della Presidenza del Consiglio italiana del 1 Marzo 2006, a seguito delle decisioni assunte dal "Tavolo Istituzionale di Palazzo Chigi" del 10 Dicembre 2005 e del 29 Giugno 2006. L'Osservatorio è la sede tecnica di confronto di tutte le istanze interessate per l'analisi delle criticità e la ricerca di soluzioni per i decisori politico-istituzionali. L'Osservatorio è diventato operativo dal 12 Dicembre 2006 e dal suo insediamento si è riunito oltre duecentotrenta volte, contribuendo a tutte le decisioni relative alle rilevanti modifiche migliorative del tracciato attuate dal 2006 ad oggi per poter giungere ad una soluzione progettuale il più possibile condivisa e in grado di generare i maggiori vantaggi per il territorio. Fra le soluzioni tecniche suggerite vi sono la realizzazione della nuova stazione di Susa Internazionale, il ridisegno funzionale dell'Interporto di Orbassano, oltre alla rimodulazione dell'investimento attraverso la fasizzazione dell'intervento.

4 Il progetto CODE24 viene cofinanziato dal programma Interreg North-West Europe per il periodo 2008-2014 con l'obiettivo di rafforzare le politiche dei trasporti sull'asse TEN-T Genova Rotterdam, coinvolgendo 18 partner fra Autorità Portuali, Amministrazioni Comunali, Università ed Enti Camerali. Il progetto BATCO è cofinanziato dal programma Central Europe del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale della Commissione Europea e coinvolge 18 partner fra ministeri, regioni, ed enti camerali. La Brenner Corridor Platform viene promossa direttamente dal coordinatore europeo dell'asse del Brennero e coinvolge i Ministeri delle Infrastrutture e dei Trasporti di Italia, Austria e Germania, le cinque regioni attraversate e i gestori delle infrastrutture ferroviarie dei tre Paesi.

Il territorio alpino è, quindi, testimone privilegiato del passaggio, osservato da Khan (2012), da una formazione del processo decisionale chiaramente gerarchizzata ad una in cui gli strumenti amministrativi e di regolazione sono definiti in modo più orizzontale, con forme di cooperazione e negoziazione fra più stakeholders sia di tipo nazionale sia di tipo internazionale e con il coinvolgimento anche di soggetti privati, quali ad esempio le società concessionarie di infrastrutture di trasporto o i grandi player della logistica internazionale in grado di incidere sui flussi attraverso investimenti diretti in piattaforme intermodali.

2. Le possibili dinamiche in materia di governance dei trasporti: il caso del mancato coordinamento delle politiche di incentivo all'intermodalità nel quadrante Nord Ovest dell'arco alpino

Per poter comprendere appieno la rilevanza delle ruolo delle politiche dei trasporti nelle scelte degli operatori relative alla modalità e ai percorsi di trasporto, di seguito si evidenziano i principali interventi di governance dei trasporti che nel corso dell'ultimo decennio hanno modificato in maniera significativa lo scenario legato all'attraversamento dell'arco alpino. In particolare si segnala:

1. le continue revisioni dei prezzi di accesso ai tunnel verso la Francia, in particolare al Monte Bianco e al Fréjus/Modane, dovute alle opere di adeguamento ai più moderni standard di sicurezza i cui oneri sono stati e saranno scaricati sui pedaggi, sulla base di contratti di programma approvati sia dalle Agenzie tecniche (per l'Italia, l'ANAS) sia del Ministeri competenti⁵;
2. la revisione delle limitazioni alle caratteristiche tecniche dei mezzi pesanti per l'attraversamento della Svizzera (superando le limitazioni delle 28 tonnellate previste sino al 2001 e reso omogeneo allo standard italiano nel 2005) e le importanti politiche di incentivo all'utilizzo del sistema ferroviario da parte della Confederazione Elvetica in gado di ridurre in modo consistente il costo dei servizi ferroviari dai porti del Nord Europa da e per il Nord Italia;
3. l'introduzione in Austria di politiche di restrizione al trasporto stradale sulla direttrice tra il nord dell'Italia e il sud della Germania tra il 2007 e il 2011, accompagnate da crescenti politiche di sostegno al trasporto ferroviario;
4. lo sviluppo di nuove rotte marittime affiancate dal meccanismo di rimborso dell'Ecobonus sulle tratte Italia e Spagna che hanno comportato continui cambiamenti delle strategie degli operatori impegnati nella gestione dei traffici internazionali attraverso le Alpi nel settore nord Occidentale. Tra il 2000 e il 2011 questo tipo di politiche hanno permesso di passare da 1,3 a 6,6 milioni di tonnellate movimentate su queste direttrici marittime, che in precedenza venivano trasportate prevalentemente via strada (Baccelli, Barontini 2013).

Per quanto riguarda i traffici merci transfrontalieri tra Italia e Francia nell'ultimo decennio è stato progressivamente registrato un decremento dei flussi di trasporto, rispettivamente -4,2% via strada e -62% via ferrovia tra il 2000 e il 2011⁶. Ciò nonostante non si registra una simile riduzione nei dati relativi l'intercambio economico, che nello stesso periodo è cresciuto del 22% in termini di valore (da 62 miliardi in

5A questo proposito è interessante notare come i ricavi netti da pedaggio di SITAF, la società concessionaria dell'autostrada fra Torino e Bardonecchia e del tunnel del Frejus per la parte italiana, siano rimasti invariati fra il 2006 e il 2012 a fronte di un calo del traffico di mezzi pesanti del 20% ed una sostanziale invarianza del traffico di veicoli leggeri, frutto del forte incremento tariffario avvenuto nello stesso periodo

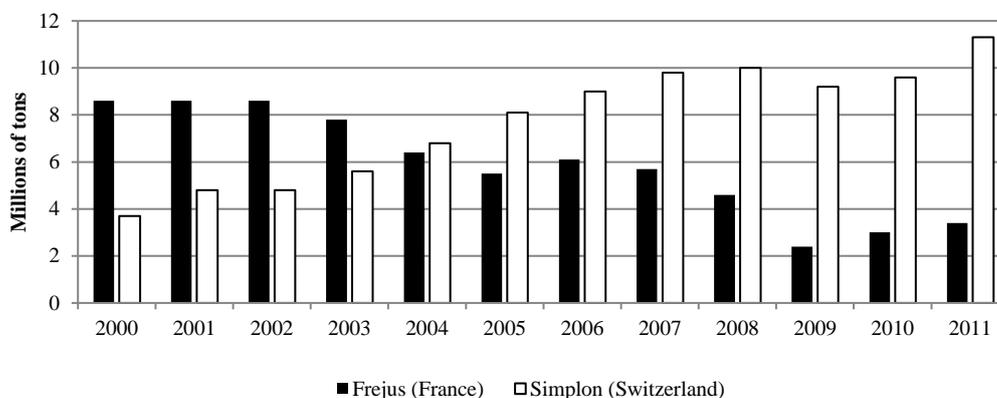
6 Fonte: Confederazione Svizzera, Ufficio federale dei trasporti UFT, Bollettino Alpinfo, 2012

import ed export a 77) ⁷. In sostanza, a fronte di un calo dell'interscambio fisico di beni tra i due Paesi, rappresentato dal dato relativo alle merci trasportate lungo gli assi transalpini, non è corrisposta una simile diminuzione del commercio in valori economici, ma anzi ne è stato registrato l'aumento.

In realtà, analizzando le dinamiche lungo l'arco alpino che va dalla Francia alla Svizzera, si comprende come la significativa diminuzione di traffico ferroviario delle merci che è stata registrata sull'asse principale del Frejus, sia dovuta principalmente al trasferimento dei flussi verso altri passaggi, con le tipiche logiche di competizione orizzontale tra infrastrutture parallele.

Nel dettaglio la riduzione di merci movimentate attraverso il traforo del Frejus durante gli ultimi anni ha visto il passaggio da 8,6 milioni di ton nel 2000 a 3,4 nel 2011 ⁸. Questo decremento è stata causato anche dai lavori di ammodernamento della galleria che, per innalzare la sagoma ammessa sulla linea fino a P/C 45 ⁹, hanno portato ad una chiusura del traforo per cinque ore al giorno dal 2003 al 2011, limitando la capacità del tunnel. Parte dei volumi movimentati fra l'Italia e la Francia del Nord e il Belgio si sono trasferiti sull'asse del Sempione, attraverso la Svizzera, che presenta migliori caratteristiche tecniche (P/C 80), grazie anche alla realizzazione del tunnel di base del Lötschberg avvenuta nel 2007, che ha comportato un miglioramento nei tempi e nei costi di attraversamento delle Alpi. Infatti, il tracciato del Frejus, inaugurato nel 1871, a differenza dei tunnel di più moderna concezione (ad esempio il Lötschberg o il futuro tunnel di base tra Lione e Torino) presenta elevate pendenze, fino al 33%, richiedendo la doppia o tripla trazione a seconda della tipologia merceologica e comportando un aggravio di costo e di tempo per gli spedizionieri.

Il traffico ferroviario attraverso i valichi del Frejus e del Sempione



Fonte: elaborazioni su dati Alpinfo anni 2000-2012

Questo trasferimento dei traffici, giustificato da un forte differenziale nei costi della trazione ferroviaria e del pedaggio dell'infrastruttura di rete a vantaggio del corridoio

⁷ Fonte: ISTAT COEWEB

⁸ Fonte: Confederazione Svizzera, Ufficio federale dei trasporti UFT, Bollettino Alpinfo, 2012

⁹ Il termine di sagoma limite (gabarit in francese) viene indicata la dimensione massima di larghezza e di altezza sul piano del ferro che deve essere rispettata da qualunque tipo di rotabile, ferroviario perché possa liberamente circolare. La codifica delle unità di carico del traffico combinato si effettua attribuendo all'unità di carico il codice di compatibilità "C" (per le casse mobili) "P" (per i semirimorchi caricati sui carri Poche) abbinandolo al numero che identifica il profilo tangente. La codifica delle linee è costituita da una lettera "P" o "C" e da un numero variabile da 00 a 80 oppure da 330 a 410, rispettivamente per le unità aventi una larghezza fino a 2500 mm e per unità aventi una larghezza oltre 2500 mm. La sagoma P/C 80 rappresenta il gabarit maggiormente utilizzato nel trasporto combinato strada-rotaia nel sistema di autostrada viaggiante. Fonte: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

attraverso la Confederazione Elvetica, è stato possibile anche grazie alle politiche svizzere di sussidio messe in campo durante gli ultimi anni con l'obiettivo di accompagnare la realizzazione degli imponenti investimenti infrastrutturali per il rilancio della ferrovia quale mezzo privilegiato per l'attraversamento delle Alpi. Nel solo 2011 la Svizzera ha stanziato circa 169 milioni di Euro in sussidi al trasporto ferroviario attraverso la Confederazione. Questi fondi, come vedremo in seguito, sono stati ricavati introducendo nuove forme di tassazione sul trasporto stradale in transito nel territorio elvetico (Baccelli e Barontini, 2013).

Per contrastare il trasferimento dei traffici dalla direttrice ferroviaria del Frejus nel Gennaio 2012 Italia e Francia hanno sottoscritto un Accordo intergovernativo nel quale sono state stabilite varie misure da adottare entro il 2014, tra cui l'incremento dei pedaggi nelle gallerie stradali del Frejus e del Monte Bianco con l'obiettivo di destinare una parte degli introiti a progetti di trasporto che favoriscono l'intermodalità ferroviaria. Queste misure, sulla base del modello svizzero, dovrebbero contribuire ad un rilancio della modalità ferroviaria in attesa dell'entrata in esercizio del futuro asse TEN-T tra Torino e Lione, prevista per il 2025.

Le complesse dinamiche competitive sopra messe in luce mostrano come in presenza di un network di infrastrutture parallele l'introduzione di misure e incentivi non coordinati possa produrre un disequilibrio nella distribuzione dei traffici. A causa delle limitazioni tecniche del traforo del Frejus e degli incentivi introdotti dalla Svizzera, parte delle spedizioni che dall'Italia attraversano la Confederazione via ferrovia sono destinate al mercato francese effettuando tragitti più lunghi, producendo maggiori esternalità di tipo ambientale, in contrasto quindi con gli obiettivi generali dell'Unione Europea. In questo contesto è stata osservata una dinamica tipica della competizione orizzontale¹⁰ nel settore delle infrastrutture di trasporto, dal momento che attraverso il miglioramento delle caratteristiche tecniche dell'asse del Sempione e del Lötschberg, la Svizzera è stata in grado di attrarre una quota significativa di traffico dal traforo del Frejus. La risposta dei Governi italiani e francesi intende armonizzare il contesto di riferimento, in quanto grazie alla presenza di incentivi sarà possibile rilanciare i traffici attraverso il Frejus e una volta reso operativo il nuovo tunnel di base sarà possibile disporre dell'adeguata capacità e delle caratteristiche tecniche necessarie per garantire un naturale riequilibrio dei flussi lungo i tragitti più brevi.

3. Le politiche economiche per lo sviluppo delle reti TEN-T nell'arco alpino

Nei paragrafi successivi saranno esaminati i principali interventi di politica economica e dei trasporti in ambito alpino. In questo contesto, all'interno del quadro regolatorio e politico dettato dall'Unione Europea, in particolare lo sviluppo delle reti TEN-T e l'incremento della sostenibilità nel settore dei trasporti, i Governi di Italia, Francia e

¹⁰ In questo contesto, utilizzando la tassonomia proposta da De Borger e Proost (2012) per competizione orizzontale, si intende la competizione tra sistemi amministrativi e decisionali distinti e indipendenti (ad esempio fra Stati confinanti), portando l'esempio dell'effetto potenzialmente generabile dalla realizzazione di una nuova infrastruttura, in grado di rispondere ad esigenze di mobilità deviata da altre direttrici perché con un livello di pedaggio inferiore rispetto alle infrastrutture precedentemente utilizzate. Maggiori sono gli utenti provenienti dall'estero, maggiori sono i benefici per il sistema economico che gli accoglie, maggiore è la riduzione del gettito fiscale per il Paese dal quale escono i contributi diretti (come i pedaggi) e indiretti (come il gettito fiscale generato dalla tassazione sugli operatori).

Svizzera hanno sviluppato una serie di iniziative con l'obiettivo di aumentare le disponibilità finanziarie per la realizzazione delle principali opere nella regione.

Nel perseguire questi obiettivi si utilizzano tutti gli strumenti tipici delle politiche di settore (Banister, 2000). Tra questi, il coinvolgimento di ingenti fondi pubblici per la realizzazione di nuove infrastrutture, l'introduzione di schemi di incentivo e disincentivo in grado di modificare il punto di incrocio fra domanda e offerta di mobilità per favorire la modalità ferroviaria, utilizzo della leva della regolazione per ridurre determinate tipologie di flussi stradali particolarmente inquinanti ed interventi di tipo "soft", attraverso campagne informative e di sensibilizzazione degli effetti ambientali del settore.

In particolare in questo lavoro saranno esaminati gli interventi stabiliti da Italia e Francia nel 2012 per il finanziamento della Nuova Linea Torino-Lione, le politiche svizzere per il riequilibrio modale nell'ambito degli attraversamenti alpini e il caso del finanziamento cross modal al tunnel ferroviario del Brennero.

3.1 Il caso delle azioni di accompagnamento alla Nuova Linea Torino-Lione

La Nuova Linea Torino-Lione (NLTL), inserita all'interno del Corridoio TEN-T Mediterraneo, è l'asse fondamentale per il collegamento ferroviario tra l'Est e l'Ovest del Sud Europa, in quanto attraverserà l'intera Spagna e il Sud della Francia, per poi unire i principali centri economici del Nord Italia con l'Est Europa.

La costruzione della nuova galleria di base del Frejus, intende superare le limitazioni imposte dalle caratteristiche del traforo inaugurato nel 1871, che oggi risulta sottoutilizzato, dal momento che il suo attraversamento richiede maggiori costi e tempi di attraversamento dovuti all'utilizzo della doppia (talvolta tripla) trazione sulle tratte di montagna, che presentano tratte con una pendenza massima del 33%¹¹ per giungere agli oltre 1.300 metri sul livello del mare della quota di valico, restrizioni alla sagoma della galleria e limitazioni alla lunghezza dei treni attivabili. Parte centrale del progetto è la tratta transfrontaliera, che comprende il nuovo tunnel di base a doppia canna di 57 km (45 km in Francia e 12 km in Italia) e le tratte di connessione alle linee ferroviarie esistenti a Saint Jean de Maurienne e a Bussoleno, per la cui realizzazione sono stimati costi per 8,2 miliardi di Euro¹². Con l'Accordo intergovernativo tra Italia e Francia del Gennaio 2012 è stata chiarificata la ripartizione delle spese tra Francia (42,1%), Italia (57,9%) e Unione Europea, che si prevede possa coprire il finanziamento della tratta transfrontaliera con una quota pari al 40% del costo complessivo attraverso il ricorso ai fondi TEN-T, tenendo in considerazione il progetto complessivo, che prevede la costruzione di 270 km di nuove linee, di cui 189 km in Francia¹³.

Nel testo dell'Accordo sono altresì previsti organismi di governance intermedia come la specifica Commissione Intergovernativa, i Comitati di sicurezza e gli Organismi di controllo e regolamentazione.

L'obiettivo del progetto è il rilancio della modalità ferroviaria e lo spostamento di circa 700.000 camion l'anno dalla strada alla ferrovia. A questo va aggiunta la diminuzione

11 Osservatorio per il nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione, *Quaderno 8. Analisi costi benefici. Analisi globale e ricadute sul territorio*. Satiz s.r.l., Torino, Febbraio 2012

12 Con l'accordo intergovernativo del Gennaio 2012 è stata disposta una nuova fasizzazione del progetto, per cui la tratta transfrontaliera, il cui costo complessivo ammonta a 10,5 miliardi sarà realizzata in due fasi, la prima delle quali comprende principalmente il tunnel di base, con i costi riportati nel testo

13 Infatti il costo complessivo del nuovo collegamento ammonta a 24,7 miliardi, 9,8 a carico della Francia per la tratta tra Lione e l'inizio della sezione transfrontaliera, 10,5 per la tratta transfrontaliera ripartiti secondo lo schema descritto e 4,4 a carico dell'Italia per l'infrastrutturazione tra Torino e la sezione transfrontaliera

del traffico locale dovuta, sia alla trasformazione della linea esistente in metropolitana di valle a servizio dei residenti e delle attività economiche, sia alla nuova stazione internazionale di Susa, che potrà permettere l'accesso alle valli da tutta Europa direttamente con la ferrovia in un nodo ben collegato alla rete stradale e autostradale. Nell'Accordo Italo-Francese sulla costruzione e sulla gestione del collegamento ferroviario Torino-Lione del Gennaio 2012 sottoscritto dai governi di Italia e Francia ratificato da parte del Parlamento francese nel 2013 e da quello italiano nel 2014, si stabiliscono varie misure di politica dei trasporti da adottare entro il 2014, oltre alla ripartizione dei costi di finanziamento dell'opera e l'indicazione della necessaria rilevanza del contributo europeo a supporto dell'iniziativa relativa alla sezione transfrontaliera. Le misure previste sono le seguenti:

- Aumento dei pedaggi nella galleria stradale del Frejus del 3,5% in più della media dei tassi d'inflazione dei due Stati per i 5 anni consecutivi a partire dal 1° gennaio 2010. Gli introiti eccedenti potranno essere devoluti ai progetti che favoriscono l'intermodalità.
- Modulazione dei pedaggi e restrizioni progressive al passaggio di veicoli pesanti appartenenti alle categorie Euro maggiormente inquinanti (Euro 1 ed Euro 2) sulle direttrici stradali del Frejus e del Monte Bianco, con l'obiettivo di incentivare il trasferimento di questi traffici su servizi di trasporto combinato accompagnato (autostrada viaggiante).
- Adozione di iniziative finalizzate ad evitare il trasferimento dei flussi di trasporto stradale verso le direttrici non a pagamento (Ventimiglia).

Applicazione della Direttiva Eurovignette su tutti i punti di attraversamento tra Italia e Francia (Ventimiglia, Frejus, Monte Bianco) con l'obiettivo di destinare la totalità o parte dei maggiori introiti alla realizzazione della nuova linea Lione-Torino. Quest'ipotesi non ancora operativa sull'asse Italia-Francia sarà analizzata nel dettaglio nel caso del tunnel di base del Brennero, in quanto in corso di valutazione già dal 2007.

3.2 Le politiche economiche della Svizzera per lo sviluppo dei traffici di attraversamento delle Alpi

La Confederazione elvetica ha un programma di sviluppo della rete ferroviaria particolarmente ambizioso, che intende rispondere all'esigenza di una forte mitigazione degli effetti ambientali ed economici derivanti dall'eccessiva dipendenza dal trasporto stradale, obiettivo fissato costituzionalmente dal paese elvetico¹⁴. Si stima che grazie al futuro asse del San Gottardo e del Ceneri e a quello già completato del Lötschberg (parti integranti del corridoio TEN-T Genova- Rotterdam), la Svizzera incrementerà la propria capacità di gestione del traffico fino a 50 milioni di ton l'anno per via ferroviaria. Le politiche adottate dalla Confederazione mirano a trasferire risorse dalla modalità stradale a quella ferroviaria, sia sul lato delle infrastrutture, finanziando la realizzazione dei tunnel di base del Gottardo e del Ceneri attraverso un fondo alimentato da specifiche imposte sul trasporto stradale, sia sul lato dei servizi, incentivando il trasferimento delle merci su collegamenti ferroviari.

¹⁴ Il 27 settembre 1992 i cittadini svizzeri vennero chiamati alle urne per pronunciarsi sul progetto AlpTransit e sul suo finanziamento. Il progetto AlpTransit (che si concretizza nella Nuova Ferrovia Transalpina) venne accolto in ventuno cantoni su ventitré e, complessivamente, dal 63,6% dei cittadini. Il 20 febbraio 1994 il popolo svizzero si espresse ancora una volta favorevolmente con il 51,9% dei votanti. Per maggiori informazioni si consulti www.admin.ch

Le risorse finanziarie per raggiungere questi obiettivi sono reperite grazie al Fondo per i grandi progetti ferroviari (FTP), cioè uno strumento innovativo, istituito in seguito ad una consultazione popolare nel 1998¹⁵ e finalizzato all'erogazione di finanziamenti ai progetti definiti all'articolo 196 numero 3 della Costituzione federale (*Disposizione transitoria dell'art. 84-Transito alpino*). Il fondo alimenta tutti i grandi progetti ferroviari in Svizzera e non il singolo progetto, con una omogeneità dell'approccio, al contrario di quanto accade ad esempio in Italia. In particolare:

- Nuova ferrovia transalpina (NFTA): cioè un programma di trasferimento del traffico fondato sulla realizzazione dell'asse ferroviaria AV/AC attraverso le gallerie di base del San Gottardo, del Lötschberg e del Ceneri. La NFTA è stata approvata tra il 1992 e il 1998 attraverso successivi referendum. Secondo l'aggiornamento di Dicembre 2011 i costi finali della NFTA ammontano a 18,685 miliardi di franchi (15,33 miliardi di Euro), di cui il 66% destinati all'asse del Gottardo.
- FERROVIA 2000: un programma stabilito sin dal 1987 che prevede una serie di interventi su più fasi per il potenziamento dei servizi ferroviari per il trasporto passeggeri, inclusi progetti infrastrutturali nei nodi urbani.
- Raccordo della Svizzera orientale e occidentale alla rete ferroviaria europea ad alta velocità (raccordi RAV): tali raccordi consentiranno di ridurre considerevolmente i tempi di viaggio dei collegamenti ferroviari verso Lione, Parigi, Stoccarda, Ulm e Monaco di Baviera.
- Risanamento fonico delle ferrovie: che consiste in una serie di interventi per limitare l'inquinamento acustico derivante dal traffico ferroviario.

Il Fondo FTP è alimentato principalmente da tre voci di entrata a destinazione vincolata¹⁶:

- Tassa sul traffico pesante commisurata alle prestazioni (TTPCP): fino ad un massimo di 2/3 del gettito prodotto dalla tassa. La TTPCP è stata introdotta il 1° gennaio 2001 e si fonda sul principio "chi inquina paga", poiché viene calcolata in base al peso totale massimo ammesso dell'autoarticolato, al livello di emissione e ai chilometri percorsi in Svizzera e nel Principato del Liechtenstein¹⁷.
- Imposta sul valore aggiunto: l'1% del prodotto complessivo dell'IVA su base annuale è destinato a finanziare il fondo.
- Imposta sugli oli minerali: cioè una tassa che grava in maniera variabile a seconda del prodotto e dell'uso (carburante, combustibile, scopi tecnici). I proventi dell'imposta sugli oli minerali sono volti a coprire il 25% delle spese di costruzione delle tratte di base della NFTA.

15 Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Botschaft und Beschlussesentwürfe vom 26. Juni 1996 über Bau und Finanzierung der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (BB1 1996 IV, 638), Giugno 1996

16 Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (SR 742.120.2), Settembre 2009

17 Die Bundesbehörden der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bundesgesetz über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabegesetz, SVAG), SR 641.81, Dicembre 2007

Conto economico del Fondo per i grandi progetti ferroviari¹⁸

	Preventivo 2011 milioni di Franchi	Preventivo 2011 milioni di Euro
Ricavi	2.461,25	1.980,1
Entrate a destinazione vincolata		
<i>Imposta sul valore aggiunto</i>	<i>317</i>	<i>255,0</i>
<i>Tassa sul traffico pesante</i>	<i>730,97</i>	<i>588,1</i>
<i>Imposta sugli oli minerali</i>	<i>313,97</i>	<i>252,6</i>
Attivazione di prestiti rimborsabili dalla Confederazione	10,29	8,3
Attivazione di prestiti a interesse variabile rimborsabili condizionalmente	655,8	527,6
Deficit (anticipo della Confederazione)	433,2	348,5
Spese	2.461,25	1.980,1
Prelievi per progetti		
<i>Nafta</i>	<i>1.258,9</i>	<i>1.012,8</i>
<i>Ferrovia 2000</i>	<i>47,9</i>	<i>38,5</i>
<i>Raccordo alla rete europea</i>	<i>168,83</i>	<i>135,8</i>
<i>Protezione contro l'inquinamento fonico</i>	<i>128</i>	<i>103,0</i>
Interessi sui prestiti rimborsabili	1,08	0,9
Interessi sugli anticipi	200,79	161,5
Rettificazione di valore prestiti a interesse variabile rimborsabili condizionalmente	655,8	527,6

Come si può osservare dalla tabella riportata circa il 55% delle entrate del Fondo (pari a 1.361 milioni di franchi, 1.095 milioni di Euro) proviene dall'imposta sul valore aggiunto, dalla tassa sul traffico pesante (particolarmente incisiva con 730 milioni di franchi, cioè 588 milioni di Euro), e dall'imposta sugli oli minerali. Invece, considerando le uscite, la voce di spesa maggiore è la Nuova ferrovia transalpina, a cui nel 2011 è stato destinato il 51% delle risorse (1.257 milioni di franchi, 1.011 milioni di Euro).

Per quanto riguarda il 2012, l'Ufficio Federale dei Trasporti stima di destinare 1.247 milioni di franchi (1.000 milioni di Euro) alla Nuova ferrovia transalpina (NFTA), di cui 1.170 milioni (941 milioni di Euro) per le sole gallerie di base del San Gottardo e del Monte Ceneri.

Infine, è opportuno segnalare come questa progettazione finanziaria non si leghi solo alla realizzazione delle nuove infrastrutture di trasporto ferroviario. Infatti, come descritto in precedenza, a partire dagli strumenti messi in campo, principalmente la TTPCP, sono state sviluppate azioni per il supporto ai traffici ferroviari, con l'obiettivo di accompagnare l'ammodernamento delle vie di comunicazione con quello dei servizi di trasporto. Si fa riferimento alla restituzione forfettaria della TTPCP, che permette la restituzione dell'imposta per i veicoli che scelgono di utilizzare alternativamente al percorso "tutto strada" attraverso la Svizzera sistemi di trasporto ferroviario di tipo combinato non accompagnato (TCNA), ai quali è garantito il rimborso per i percorsi iniziali e finali tra l'origine o la destinazione del viaggio e il terminal intermodale¹⁹. Ancora, la Svizzera sussidia il traffico combinato transalpino (nel 2011 sono stati

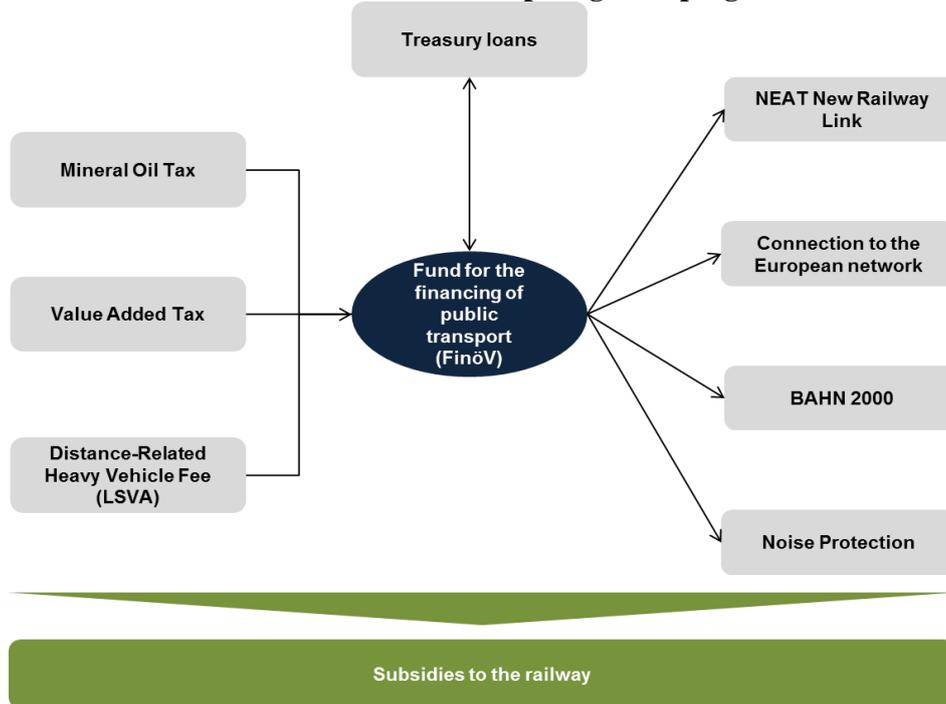
¹⁸ I tassi di cambio utilizzati per la conversione fanno riferimento al 1° Gennaio 2011 ovvero 0,8045

¹⁹ Die Bundesversammlung-Das Schweizer Parlament, Verordnung über die Rückerstattung der Schwerverkehrsabgabe für Transporte im Vor- und Nachlauf des unbegleiteten kombinierten Verkehrs SR 641.811.22, Luglio 2006

stanziati 203 milioni di franchi pari a 169 milioni di euro) con l'obiettivo di coprire le perdite gestionali e di trasferire circa 2,3 milioni di tonnellate all'anno per il periodo dell'incentivo verso questi servizi di trasporto²⁰.

La TTPCP ha anche prodotto un rapido cambiamento del parco veicoli in attraversamento della Svizzera, e nel 2011 il 94% dei veicoli circolanti in Svizzera apparteneva alle classi Euro 5, Euro 4 ed Euro 3, quando nel 2001 i mezzi Euro 0, Euro 1 ed Euro 2 rappresentavano l'88% del parco circolante²¹.

Schema di funzionamento del Fondo per i grandi progetti ferroviari



La partecipazione alle iniziative di coordinamento con il governo della Confederazione elvetica è un elemento centrale delle politiche dei trasporti nazionali e sovranazionali. In particolare, i Ministri dei Trasporti di Germania, Francia, Austria, Svizzera, Slovenia e Italia hanno costituito un organismo denominato “Seguiti di Zurigo”, con il compito di ottimizzare il trasferimento del traffico e la sicurezza stradale. Il Comitato direttivo dei “Seguiti di Zurigo” sta valutando l'ipotesi di approfondire tre sistemi di gestione del traffico pesante transalpino via Svizzera, denominati ACE (borsa dei transiti), ETS (sistema di scambio delle emissioni) e Toll + (interventi sui pedaggi).

La Borsa dei transiti alpini è uno strumento per la gestione delle limitate capacità stradali dei valichi alpini o del numero di transiti attraverso i meccanismi di mercato. Il Parlamento svizzero ha deciso l'introduzione di questo strumento, a condizione che ciò

20 La Svizzera promuove anche il trasporto combinato in ambito non transalpino (18 milioni di franchi nel 2011) e gli investimenti nei terminal per il trasporto combinato (nel 2011 7 milioni di franchi). Die Bundesversammlung-Das Schweizer Parlament, Bundesgesetz über die Verlagerung des alpenquerenden Güterschwerverkehrs von der Strasse auf die Schiene (Güterverkehrsverlagerungsgesetz, GVVG), SR 740.1, December 2008; Die Bundesversammlung-Das Schweizer Parlament, Verordnung über die Förderung des Bahngüterverkehrs (BGFV), SR 740.12, November 2009; Die Bundesversammlung-Das Schweizer Parlament, Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG), SR 616.1, October 1990; Die Bundesversammlung-Das Schweizer Parlament, Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und der Nationalstrassenabgabe 1 (MinVG), SR 725.116.2, Marzo 1985-Agosto 2011.

21 Meyrat P., *Le grandi infrastrutture transalpine della Svizzera*, Ufficio Federale dei Trasporti della Svizzera, 6 Settembre 2011

avvenga contemporaneamente anche negli altri Paesi alpini e sia coordinato con l'UE. Un modello ipotizzabile è costituito dalla variante «limite massimo e negoziazione» con diritti di transito alpino negoziabili. A livello internazionale, l'idea è attualmente sottoposta a un esame approfondito coordinato con i ministri dei trasporti dei Paesi alpini.

L'ipotesi di gestione dei traffici con i meccanismi dell'ETS prende spunto dal sistema di scambio delle quote di emissioni dell'UE, che è stato introdotto nel 2005 per lo scambio di emissioni generate dalle industrie e fissa anch'esso un quantitativo limitato di certificati negoziabili. In linea generale, l'ETS potrebbe essere associato a diversi tipi di emissioni, ma gli studi dei "Seguiti di Zurigo" suggeriscono di incentrarlo sulle emissioni di CO₂, per due motivi essenziali: per prima cosa, perché a oggi non esistono strumenti basati sulle emissioni di CO₂ generate dai trasporti stradali e, secondariamente, perché queste emissioni sono strettamente correlate al consumo di carburante e alle prestazioni di trasporto.

Nell'ipotesi TOLL+, che per molti aspetti è simile a quanto previsto dalla direttiva Eurovignette, il «diritto di transito» richiesto per attraversare le Alpi si ottiene, molto più facilmente che in altri sistemi, pagando un pedaggio individuale al punto di addebito del valico. Diversamente dagli altri strumenti, non sono previste restrizioni quantitative né tetti massimi sui diritti di transito.

La scelta fra le diverse opzioni comporta effetti differenziati per il sistema logistico nazionale, soprattutto se si dovesse procedere per direttrici pilota, con forme di sperimentazione graduale che potrebbero comportare traffici di aggiramento o incrementi dei costi in grado di distorcere la competizione fra operatori economici. A tal riguardo, lo studio ALBATRAS, commissionato dalle Nazioni coinvolte dai "Seguiti di Zurigo" individua 3 scenari alternativi per lo sviluppo dei traffici sull'asse del Gottardo (dove attualmente transitano circa 26 milioni di ton di merce, di cui 15 via ferro e 11 via strada e che nel 2020 disporrà dei nuovi tunnel di base del Gottardo e del Ceneri a regime):

- 29 milioni di ton via ferro (il 90% in più rispetto al 2010) e 11 milioni di ton via strada, se non vengono introdotte modifiche al quadro attuale;
- 37 milioni di ton via ferro (il 150% in più rispetto al 2010) e 6 via strada, se viene introdotta la borsa dei transiti alpini;
- 35 milioni di ton via ferro e 9 via strada, se viene aumentato il livello del pedaggio.

Gli effetti sulla rete di trasporto e sul sistema logistico italiano sono ben differenti nelle tre possibili ipotesi, tenendo conto che questo equivale, ad esempio, ad una differenza fra il primo e secondo scenario di circa 437 mila mezzi pesanti di attraversamento del confine svizzero a Chiasso o di circa 60 treni intermodali al giorno. L'attiva partecipazione degli stakeholders italiani a livello governativo centrale e locale nelle decisioni rispetto alle possibili opzioni risulta particolarmente rilevante anche per poter coordinare le iniziative più puntuali sul territorio italiano.

3.3 Il caso del finanziamento cross modal al tunnel di base del Brennero

Il traforo ferroviario del Brennero si colloca all'interno del futuro Corridoio Helsinki-Valetta, e del progetto prioritario TEN-T 1 (Berlino-Palermo) candidandosi ad essere il principale asse infrastrutturale di collegamento tra la Germania, l'Austria e l'Italia, con l'obiettivo di consentire il riequilibrio modale rispetto al traffico stradale, in costante crescita sulla direttrice Verona, Brennero, Innsbruck, Monaco di Baviera. L'attuale

valico presenta forti limitazioni, sia per i limiti di capacità (220 treni/giorno) che per la conformazione del tracciato, che costringe ad utilizzare più motrici (fino a tre a seconda del peso del carico) vista la pendenza che in alcuni punti può raggiungere il 26%. A ciò si devono però aggiungere i tempi d'attesa al confine di Stato per lo scambio delle motrici, dal momento che Austria e Italia usano sistemi di trazione elettrica differenti (Italia 3 Kv, Austria 15 Kv)²². Per queste ragioni, così come nel caso del Frejus, del Lötschberg, del San Gottardo e del Ceneri è in via di costruzione un tunnel di base a due canne di circa 56 km, di cui 24 km in Italia e 32 km in Austria. L'infrastruttura entrerà in esercizio dal 2025, e permetterà il raggiungimento di una velocità massima d'esercizio per i convogli passeggeri di 250 km/h e per il traffico merci di 160 km/h, principalmente grazie alla minori delle pendenze, che andranno da un minimo del 4% a un massimo del 6,7%²³.

Nel caso del tunnel di base del Brennero l'attenzione del Governo italiano si è rivolta principalmente verso il trasferimento delle risorse generate dagli attraversamenti presso l'infrastruttura stradale concorrente, che rappresenta il più importante punto di passaggio per gli scambi tra Italia e Germania, con 28,2 milioni di ton nel 2011, pari ad 1,8 milioni di veicoli pesanti annui²⁴. In questo caso le politiche dei trasporti in via di attuazione sono finalizzate al riequilibrio modale tra le due infrastrutture parallele presenti nel territorio, con l'obiettivo di applicare il principio del "chi inquina paga".

I costi legati alla realizzazione dell'intera opera si attestano al 1° Gennaio 2012 a 7.941 milioni di Euro, ripartiti tra Italia, Austria e Unione Europea, che contribuirà per una quota pari al 27% del totale²⁵. Considerando le forme di finanziamento, nel caso italiano la quota di partecipazione ammonta a circa 4.000 milioni di Euro reperiti attraverso risorse comunitarie, fondi pubblici e accantonamenti della società Autostrade del Brennero (c.d. "Fondo Ferrovia").

Considerando in particolare il "Fondo Ferrovia", istituito a partire dal 1999²⁶, questo è alimentato da una parte dei ricavi raccolti dalla gestione dell'A22, cioè l'autostrada che attraversa il valico del Brennero, che vengono destinati alla creazione di una riserva monetaria da impegnare per la realizzazione del traforo ferroviario²⁷. Secondo l'ultimo bilancio d'esercizio della società concessionaria per la gestione dell'Autostrada del Brennero, al 2011 il fondo ammontava a 467 milioni di Euro, con un accantonamento medio annuo di 27,5 milioni di Euro, impiegato nel mercato dei titoli di Stato. Nel 2014, al termine dell'attuale concessione si prevede che gli accantonamenti complessivi (effettuati in esenzione d'imposta dal 1998 al 2014) risulteranno pari a 550 milioni di euro²⁸.

Come anticipato, nel 2014 è prevista la scadenza della concessione e ANAS, cioè la società di proprietà statale preposta alla gestione della rete stradale e autostradale italiana, ha pubblicato nel 2011 il bando per l'individuazione del nuovo concessionario, prescrivendo un accantonamento annuo per il Fondo Ferrovia non inferiore a 34 milioni di Euro per tutta la durata della concessione (al massimo 50 anni)²⁹. In questo modo, il

22 www.rne.eu

23 Dati BBT-SSE

24 24 Fonte: Confederazione Svizzera, Ufficio federale dei trasporti UFT, Bollettino Alpinfo, 2012

25 Dati BBT-SSE

26 Legge 27 dicembre 1997, n. 449, Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica, Gazzetta Ufficiale n. 302, 30 dicembre 1997, Supplemento Ordinario n. 255, art. 55 comma 13

27 È escluso l'impiego del Fondo per i lavori di progettazione

28 Si vedano i bilanci di esercizio dell'Autostrada del Brennero spa 2008, 2009, 2010, 2011

29 Anas spa, Bando di gara per l'Affidamento in Concessione delle attività di costruzione relative alla realizzazione degli investimenti di adeguamento e di manutenzione straordinaria dell'Autostrada A22 Brennero-Modena, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 9 settembre 2011.

valore del fondo al 2025, anno di consegna del traforo del Brennero, risulterebbe pari a 927 milioni di Euro³⁰.

Oltre a questa forma di finanziamento incrociato a carico della modalità stradale, di particolare interesse è la possibilità, ipotizzata dal Governo italiano nell'ambito della trasposizione nell'ordinamento nazionale della Direttiva Eurovignette nel 2007, di imporre una maggiorazione nei pedaggi applicati sulla A22, in modo da trasferire risorse per la realizzazione del traforo ferroviario, applicando il principio del "chi inquina paga". La normativa comunitaria consente l'applicazione di maggiorazioni nei pedaggi autostradali in casi eccezionali, su infrastrutture localizzate in regioni montane che soffrono di un'acuta congestione tale da ostacolare la libera circolazione degli autoveicoli e il cui utilizzo causa significativi danni ambientali. L'Unione Europea consente un incremento del 25% dei pedaggi medi quando gli introiti generati sono investiti in sezioni transfrontaliere di progetti prioritari di interesse comunitario riguardanti infrastrutture in regioni montane. Il caso del traforo del Brennero rientra in questa fattispecie.

Infine si rileva come in Austria siano state adottate numerose forme di incentivo al trasporto ferroviario delle merci, quali il contributo in conto d'esercizio o il programma per il sostegno all'innovazione per il trasporto combinato o per i terminal intermodali strada/rotaia/nave, che puntano a favorire lo sviluppo del trasporto ferroviario lungo i corridoi di attraversamento alpino creando il mercato di riferimento per le future infrastrutture di trasporto in corso di realizzazione³¹. Secondo le ultime stime disponibili, nel 2011 circa 73 milioni di Euro sono stati destinati dall'Austria all'intermodalità ferroviaria in ambito alpino.

4. Riflessioni sulle politiche economiche a supporto dello sviluppo dei traffici transalpini attraverso i corridoi TEN-T

L'obiettivo del paper è quello di permettere una valutazione sistemica degli strumenti di governance dei corridoi transalpini inseriti nelle reti di trasporto trans europee (TEN-T), evidenziando le relazioni che intercorrono tra gli specifici sistemi di pre-funding, finanziamento e tariffazione e le più ampie politiche dei trasporti e dell'ambiente attivate anche durante la fase di messa a regime e gestione delle infrastrutture. In particolare, lo scopo è stato quello di evidenziare i principali effetti delle attuali politiche promosse dai singoli Stati e come le iniziative attivate da parte dell'Unione Europea sui temi del finanziamento e sulla governance possano offrire spunti di efficientamento dal punto di vista economico. La tabella successiva schematizza l'attuale contesto.

30 Considerando un accantonamento annuale di 34,344 milioni di Euro stabile nel tempo

31 Sonderrichtlinien des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie – Sektion III: Innovationsprogramm Kombiniertes Güterverkehr mentre per i contributi ai terminal intermodali si veda Sonderrichtlinien des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie – Sektionen II und IV: Programm für die Unterstützung von Umschlaganlagen im Intermodalen Verkehr Straße-Schiene-Schiff samt Beilagen A und B

I principali strumenti di governance dei corridoi TEN-T transalpini

Progetto TEN-T Transalpino	Strumenti di pre-funding	Modalità di finanziamento	Modalità di gestione dei traffici
Nuova Linea Torino Lione	Contributi comunitari per la progettazione e gli studi geognostici per un importo pari al 50% dei costi sostenuti dai due Paesi	Fondi pubblici nazionali e comunitari. I fondi europei potranno coprire sino al 40% dei costi di investimento della sezione transfrontaliera	E' previsto un lieve incremento del pedaggio stradale per la creazione di un fondo per l'intermodalità e sostegno da parte dei due Stati al servizio di autostrada viaggiante fra Orbassano e Aiton per un importo di circa 14 mln di Euro l'anno
Nuova Ferrovia Transalpina	Non previsti	Creazione di un fondo per i grandi progetti ferroviari alimentato da "tasse di scopo" (principalmente dalla tassa sul traffico pesante e dall'aumento dell'IVA)	Limitazioni orarie al traffico merci su strada, tassazione proporzionale al livello di emissioni, e forti incentivi al trasporto ferroviario merci con sussidi complessivi pari a circa 170 mln di Euro l'anno e diversificata politica per lo sviluppo dell'intermodalità
Asse del Brennero	Contributi comunitari per la progettazione e gli studi geognostici per un importo pari al 50% dei costi sostenuti dai due Paesi "Fondo Ferroviaria" istituito dal 1999 dalla società concessionaria A22 (tratta autostradale parallela)	Fondi pubblici nazionali e comunitari. I fondi europei potranno coprire sino al 40% dei costi di investimento della sezione transfrontaliera. Per la tratta italiana è previsto l'utilizzo del "Fondo ferrovia" alimentato dal concessionario autostradale	Importanti incentivi al trasporto ferroviario merci con sussidi complessivi pari a circa 73 mln di Euro l'anno

Le politiche UE, in particolare, si presentano con obiettivi particolarmente ambiziosi, in quanto mirano a permettere un salto tecnologico del sistema ferroviario, sostituendo le infrastrutture esistenti, completate negli ultimi decenni del XIX secolo, con moderne reti con valenza transeuropea.

In questo contesto la funzione dei coordinatori dei TEN-T projects, identificati dall'Unione Europea quali uno degli strumenti per incentivare il completamento dei corridoi trans europei, assume particolare rilevanza nel ridurre i potenziali effetti negativi attivati dalla competizione orizzontale fra Stati nelle politiche dei trasporti. Il loro ruolo è quello di promuovere in maniera fattiva l'armonizzazione di aspetti cruciali per l'effettivo sviluppo degli interscambi e la riduzione dei costi di trasporto, come ad esempio gli standard tecnici in materia di segnalamento e sicurezza. I coordinatori europei svolgeranno anche, e soprattutto, un ruolo fondamentale per orientare in maniera chiara le politiche economiche in materia di pedaggi, meccanismi di incentivo allo sviluppo dell'intermodalità e promozione della concorrenza fra operatori. Come evidenziato dal caso Eurotunnel la mancata chiarificazione di un sistema di governance

bilanciato fra interessi pubblici e privati e fra temi economici e ambientali può portare ad un mancato sviluppo delle piene potenzialità della politica delle TEN-T.

Nel presente lavoro in realtà è stato evidenziato come le politiche economiche tese allo sviluppo dei traffici lungo i tre principali corridoi alpini siano ancora molto eterogenee, riflettendo anche specifiche sensibilità derivanti da fattori culturali, sociali e politici, anche se è da rimarcare come i Paesi dell'area si stanno progressivamente allineando rispetto a questa tipologia di interventi, con l'obiettivo di reperire i finanziamenti necessari per la realizzazione dei corridoi TEN-T nella regione attraverso la monetizzazione dei costi esterni prodotti dall'autotrasporto. Questi modelli politici si sono sviluppati a partire dalla Svizzera e sono stati progressivamente adottati sugli altri assi di attraversamento. Il caso del Brennero è particolarmente interessante dal momento che l'intervento di politica dei trasporti è stato indirizzato verso un sistema limitato, composto esclusivamente da due infrastrutture, la A22 e il tunnel di base ferroviario. Infine di particolare interesse è il caso del corridoio tra Italia e Francia, dove l'azione dei Governi, sebbene con molti anni di ritardo e con strumenti operativi ridotti rispetto agli altri contesti analizzati, ha avviato iniziative di indirizzo ed armonizzazione rispetto agli interventi già messi in campo su altre direttrici, quali ad esempio gli incentivi al trasporto intermodale.

L'urgenza di permettere al sistema dei trasporti transalpino, così cruciale per gli interscambi commerciali fra l'Italia e il Centro Europa, di effettuare un salto di livello tecnologico e organizzativo per poter ridurre i costi economici, sociali e ambientali della mobilità delle merci e dei passeggeri è ormai evidente. Infatti, il ritardo nell'ammodernare i sistemi di trasporto, in molti casi addirittura basati su infrastrutture ottocentesche, comporta l'impossibilità di inserire il Nord Italia fra le aree in grado di accogliere le opportunità offerte dalla gestione dei flussi commerciali intra europei, mediterranei e fra Europa ed Asia.

Queste politiche tese allo sviluppo, di cui gli elementi infrastrutturali e di politica dei trasporti previsti dalle TEN-T sono un aspetto essenziale, devono focalizzarsi sulle esigenze di mitigazione ambientale degli effetti prodotti dai traffici alpini, attraverso la riduzione della dipendenza dall'autotrasporto, che sulle lunghe distanze risulta inefficiente dal punto di vista energetico e soggetto a continui incrementi del costo del gasolio e di pedaggio infrastrutturale, oltretutto a nuove forme organizzative basate sul dumping sociale che mal si conciliano con le logiche di valorizzazione del ruolo dei trasporti quale elemento di modernità di un Paese.

Come evidenziato nel corso del presente lavoro per perseguire gli obiettivi di completamento delle reti TEN-T, è necessario che in un contesto come quello transalpino, in cui operano molti soggetti in competizione fra loro nell'applicazione delle politiche dei trasporti, non solo ci sia una chiara visione strategica di lungo periodo condivisa dai principali *stakeholders*, ma che questa sia rafforzata da strumenti operativi in grado di permettere un *continuous learning* e meccanismi in grado di favorire i processi di *transfer policies*.

Il processo di governance delle politiche economiche a supporto dello sviluppo dei traffici transalpini attraverso i corridoi TEN-T è tutt'altro che completato e già nel breve periodo dovranno essere prese decisioni in merito a specifici aspetti, quali:

- implementazione dell'accordo intergovernativo fra Italia e Francia che prevede fra i temi principali anche l'esplicito riferimento all'utilizzo degli strumenti previsti dalla direttiva Eurovignette per favorire gli investimenti nel settore ferroviario;

- indicazioni di indirizzo rispetto alla scelta in merito al sistema di gestione del traffico pesante transalpino proposte dal Parlamento elvetico via Svizzera, fra le opzioni denominate ACE (borsa dei transiti), ETS (sistema di scambio delle emissioni) e Toll + (interventi sui pedaggi);
- il ridisegno delle politiche a supporto del traffico combinato strada-rotaia applicate dall’Austria e sulle direttrici Italia-Francia, per rispondere a specifiche richieste di revisione da parte della Commissione Europea.

L’interesse del Paese ad avere un’efficiente rete di trasporti verso l’Europa e, quindi, un ruolo pro attivo rispetto a queste policies è notevole, giustificato dagli ampi riflessi economici, in particolare nel settore manifatturiero e nel turismo. In questo contesto appare chiara la necessità di valorizzazione degli strumenti di analisi e valutazione economica delle politiche pubbliche, in modo da offrire ai *policy makers* e ai *decision makers* del sistema Italia elementi di chiarificazione degli impatti delle diverse opzioni, permettendo di non subire le scelte delle nazioni confinanti in materia di trasporti, infrastrutture e transiti transalpini, ma di essere parte attiva in queste decisioni.

Riferimenti bibliografici

- Baccelli, O., Barontini, F. (2013) *L’Italia in Europa. Le politiche dei trasporti per rimanere in rete*, EGEA, Milano
- Baccelli, O., Ravasio, M., Sparacino, G. (2007) *Porti italiani. Strategie per l’autonomia finanziaria e l’intermodalità. Il caso dei porti liguri*, EGEA, Milano
- Baccelli, O. (2001) *La mobilità delle merci in Europa. Potenzialità del trasporto intermodale*, EGEA, Milano
- Banca d’Italia (2012) *Indagine campionaria sui trasporti internazionali dell’Italia. Benchmark 2011*, Roma, Ottobre
- Banfi, S., Filippini, M., Hunt, L.C. (2003) “Fuel tourism in border regions”, *CEPE Working Paper Nr. 23*, Zurigo, Marzo
- Banister, D. (2000) *European Transport Policy and Sustainable Mobility*, Spon Press, Londra
- Boadway, R., Shah, A. (2009) *Fiscal federalism—Principles and practice of Multi-order Governance*, Cambridge University Press, Cambridge
- Cassetta, E., Pozzi, C. (2013) “Le politiche infrastrutturali in Italia: una lettura strategica”, *L’Industria*, 2, Il Mulino, Bologna
- Competition Commission (2013) *Groupe Eurotunnel S.A. and SeaFrance S.A. merger inquiry. A report on the completed acquisition by Groupe Eurotunnel S.A. of certain assets of former SeaFrance S.A.*, Londra
- De Borger, B., Proost, S. (2012) “Transport policy competition between governments: a selective survey of the literature”, *Economics of transportation*, 1, Elsevier
- De Palma, A., Lindsey, R. (2000) “Private toll roads: a dynamic equilibrium analysis”, *Annals of Regional Science*, 34, Springer
- Di Giacinto, V., Micucci, G., Montanaro, P. (2012) “Network effects of public transport infrastructure: evidence on Italian regions”, *Banca d’Italia Working Paper n°869*
- Docherty, I., Shaw, J., Gather, M. (2004) “State intervention in contemporary transport”, *Journal of Transport Geography*, 12(4)
- Khan, J. (2012) “Governance for sustainable transport in the Öresund region”, in: Carlsson C.M., et al, *Rethinking Transport in the Öresund Region. Policies, strategies and behaviours*, Öresund EcoMobility, Interreg IV A project, Lund University

- Martí-Henneberg, J. (2013) “European integration and national models for railway networks (1840–2010)”, *Journal of Transport Geography*, 26
- In t’Veld, R.J. (2011) “Transgovernance: the quest for governance of sustainable development”, First report of the TransGov project of IASS, Potsdam
- Jones, P., Karen, L. (2012) “The social consequences of transport decision-making: clarifying concepts, synthesising knowledge and assessing implications”, *Journal of Transport Geography*, 21
- Meyrat, P. (2011) “Le grandi infrastrutture transalpine della Svizzera”, Ufficio Federale dei Trasporti della Svizzera, 6 Settembre
- Notteboom, T. (2012) “Dynamics in port competition in Europe: implications for North Italian ports”, *Workshop I porti del Nord* organizzato dalla Fondazione IRSO
- Osservatorio collegamento ferroviario Torino-Lione (2012) “Quaderno 8. Analisi Costi-Benefici. Analisi globale e ricadute sul territorio”, Torino, Satiz srl.
- Proost, S., Dunkerley, F., Van der Loo, S., Adler, N., Brocker, J., Korzhenevyc, A. (2010) “Do the selected Trans European Investments Pass the cost benefit test?”, *CES Discussion paper*
- Sumiraschi, C. (2013) *Catturare il valore. Politiche innovative per finanziare le infrastrutture*, EGEA, Milano
- Thomas, P., O’Donoghue, D. (2013) The Channel Tunnel: transport patterns and regional impacts, *Journal of Transport Geography*, 31
- Tirole, J. (1988) *The Theory of Industrial Organization*, MIT Press, England
- Verhoef, E., Nijkamp, P., Rietveld, P. (1996) Second best congestion pricing: the case of an untolled alternative, *Journal of Urban Economics*, 40
- Weismann, P. (2013) The Genesis of the new Eurovignette Directive, *European Transport*, 53
- World Bank International Trade Department (2013) *Connecting to Compete 2012. Trade Logistics in the Global economy*, Washington DC, Communications Development Incorporated
- Zurich Process, Steering Committee (2011) “ALBATRAS - Alignment of the heavy traffic management instruments ACE, AETS and TOLL+ on a comparable scientific, technical and operational level taking into account the introduction of different thresholds in order to analyze transport flow impacts on Alpine routes”, redatto dal Consorzio Ecoplan, Zurigo