

ECC.MA CORTE DEI CONTI
Procura Regionale del Lazio

Torino, 19 maggio 2018 - rif. glg/18

I sottoscritti:

Livio Pepino	CF: PPNLVI44T12B720R
Alessandra Algostino	CF: LGSLSN70T69L219Y
Marina Clerico	CF: CLRMNRN60M51L219D
Sergio Foa	CF: FOASRG68E09L219V
Paolo Prieri	CF: PRRPLA49M21L219T
Angelo Tartaglia	CF: TRTNGL43D06D643R

domiciliati ai fini del presente esposto presso il signor Livio Pepino, Via Moretta, 1 - 10138 Torino, le Carte di identità di ciascuno sono qui allegate.

ESPONGONO

Quanto segue:

Premesso che:

Con Deliberazione CIPE n. 67 del 7 agosto 2017, pubblicata in Gazzetta Ufficiale in data 24 gennaio 2018, n. 19, Registrata presso la Corte dei Conti in data 20 dicembre 2017 (Registro: 1, Foglio: 1715) è stato autorizzato, ai sensi della legge 23 dicembre 2009, n. 191, l'avvio della realizzazione per lotti costruttivi, come individuati nella precedente presa d'atto, della «Nuova linea ferroviaria Torino-Lione: Sezione internazionale - Parte comune italo-francese - Sezione transfrontaliera».

La stessa deliberazione ha stabilito che il nuovo limite di spesa dell'opera menzionata è pari, per la parte di competenza italiana, a 5.631,47 milioni di euro in valuta corrente, di cui 5.574,21 milioni di euro per il costo rivalutato fino a completa realizzazione dell'opera e 57,26 milioni di € per misure di accompagnamento ulteriori rispetto a quelle già contenute nel costo complessivo dell'opera.

La descrizione degli interventi previsti nei singoli Lotti costruttivi, il cronoprogramma dei lavori e i connessi fabbisogni finanziari annuali per ciascuno di essi sono riportati rispettivamente nell'allegato 1, nell'allegato 2 e nell'allegato 3 alla stessa deliberazione del CIPE.

Esposto alla Procura Regionale del Lazio della Corte dei conti - 19 maggio 2018 - rif. glg/18

In particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 233, della legge n. 191/2009, è stato autorizzato l'avvio del 1° Lotto costruttivo «Tunnel di base», dal costo di competenza italiana di 2.563,70 milioni di euro, e del 2° Lotto costruttivo «Opere all'aperto Francia», dal costo di competenza italiana di 328,92 milioni di euro, per un valore complessivo di 2.892,62 milioni di euro, con l'impegno programmatico di finanziare l'intera opera per la parte di competenza italiana, entro il limite di spesa indicato sopra.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta del Commissario straordinario del Governo per l'asse ferroviario Torino-Lione e della Regione Piemonte, si è impegnato a trasmettere al CIPE un'informativa sul programma di attuazione delle misure di accompagnamento, non appena concluso il processo di condivisione con i soggetti partecipanti all'Osservatorio per l'asse ferroviario Torino-Lione.

La stessa deliberazione CIPE prevede inoltre che (**sottolineature nostre**):

- il soggetto aggiudicatore dell'intervento provvederà a inserire nel bando di gara per l'affidamento dei lavori dell'opera, tra gli impegni dell'aggiudicatario, la rinuncia a qualunque pretesa, anche futura, **connessa all'eventuale mancato o ritardato finanziamento dell'intera opera o di lotti successivi;**

- il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti dovrà trasmettere al CIPE la documentazione comprovante tale impegno, **per la relativa presa d'atto e ai fini dell'efficacia dell'impegno programmatico di finanziare l'intera opera,** come assunto con la medesima deliberazione, nonché al Ministero dell'economia e delle finanze.

Ciò premesso e richiamato, gli esponenti

ESPONGONO:

1) L'impegno a costruire o a far costruire le opere della parte comune italo-francese necessarie alla realizzazione di un nuovo collegamento ferroviario tra Torino e Lione, la cui entrata in servizio dovrebbe avere luogo alla data di saturazione delle opere esistenti, è disciplinato all'art. 1 dell'Accordo di Torino del 29.1.2001 tra Italia e Francia e meglio precisato negli articoli 1, 2, 3, 4 dell'Accordo di Roma del 30.1.2012 nei quali sono richiamati Oggetto, Definizioni, Principi Generali, Parte comune italo-francese del progetto di collegamento ferroviario misto merci-viaggiatori tra Torino e Lione.

2) L'Allegato n. 2 all'Accordo di Roma 30.1.2012 **Principi del montaggio giuridico economico e finanziario prevede espressamente:**

Esposto alla Procura Regionale del Lazio della Corte dei conti - 19 maggio 2018 - rif. glg/18

“Occorrerà infine prestare attenzione alle incidenze che le modalità contrattuali adottate (ripartizione dei rischi, **proprietà degli asset**, dispositivi di garanzia, ecc.) possono avere sulla contabilità pubblica nazionale dei due Stati. È pertanto fondamentale valutare tempestivamente l’impatto delle modalità contrattuali del progetto sulle **traiettorie delle finanze pubbliche italiane e francesi** per ridurre gli effetti sia sul breve, che sul lungo periodo, in particolare per quanto concerne il **deficit pubblico**, il **debito pubblico**, la fiscalità e il rispetto del **Patto di stabilità e di crescita** dell’Unione europea.”

3) Solo in Italia, mediante approvazione della Legge n. 1/2017 sono stati introdotti i c.d. **“lotti costruttivi”**, mediante legge di ratifica con una modifica irrituale (irrispettosa dell’art. 26) dell’Accordo di Roma del 2012 che per contro, in linea con il diritto dell’Unione europea, prevedeva i lotti funzionali (Cfr. Art. 4 dell’Accordo di Roma 30.1.2012 “fasi funzionali”).

4) L’introduzione in via unilaterale del finanziamento per lotti costruttivi, riferita alla parte italiana, altera gli equilibri degli accordi internazionali assunti, in relazione ad opere transfrontaliere al cui finanziamento debbono concorrere enti diversi, non italiani.

In particolare:

4.1 Si presume, modificando irritualmente l’accordo originario, che la natura dell’opera sia tale per cui la sola parte di pertinenza italiana non possa essere funzionale;

4.2 La realizzazione delle parti dell’opera di competenza italiana non possono richiedere, a carico del bilancio nazionale, la disponibilità del finanziamento relativo all’intera opera (che garantirebbe la funzionalità complessiva). Per questo motivo occorrerebbe la copertura, per quanto di competenza nazionale, dei soli lotti costruttivi italiani.

4.3 Tuttavia, **la salvaguardia del sano criterio della funzionalità dell’opera complessiva** richiede che nel momento in cui l’Italia mette a disposizione la copertura per i suoi lotti costruttivi, altrettanto sia fatto dagli altri enti (Europa e stato francese): in tal modo, adempite le obbligazioni di ogni parte dell’accordo, le risorse complessivamente disponibili in fase di inizio lavori sono tali da assicurare la copertura al 100% della provvista di fondi e il conseguimento della funzionalità entro una data, resa certa dalla presenza dei finanziamenti da parte di tutti i soggetti coinvolti.

4.4 Al momento della deliberazione CIPE n. 67/2017 richiamata in premessa, che autorizzava l'utilizzo dei fondi relativi ai lotti (costruttivi) italiani:

- non era stato assunto (e non lo è tuttora) alcun provvedimento per parte francese che stanziasse (e tanto meno autorizzasse l'erogazione) della quota di finanziamenti previsti per quello Stato;
- non era stato assunto alcun provvedimento che stanziasse la quota a carico dell'Unione europea.

4.5 L'avvio dei lavori da parte dell'Italia, con correlata erogazione della propria parte di spesa, in un contesto di assoluta incertezza sulla data entro la quale l'intera opera possa divenire funzionale, con probabilità che la stessa non lo divenga mai, **espone in tutta evidenza lo Stato italiano a un grave vulnus finanziario, con conseguenti profili di causazione di danno erariale.**

5) L'Osservatorio della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Seduta n. 260 del 25 settembre 2017, paragrafo 6.3) ha rilevato che (sottolineature nostre): *“...Di fronte ai cambiamenti, sorge allora spontanea la domanda: «avessimo saputo ciò che in seguito è accaduto, avremmo preso la stessa decisione?». È una domanda lecita, ma che interessa gli studiosi e gli storici. La domanda che i decisori devono farsi è invece un'altra: «al punto in cui siamo arrivati, avendo realizzato ciò che già abbiamo fatto, ha senso continuare come previsto allora? Oppure c'è qualcosa da cambiare? O, addirittura, è meglio interrompere e rimettere tutto com'era prima?». ...”* e più oltre *“... Non c'è dubbio, infatti, che molte previsioni fatte quasi 10 anni fa, in assoluta buona fede, anche appoggiandosi a previsioni ufficiali dell'Unione Europea, siano state smentite dai fatti, soprattutto per effetto della grave crisi economica di questi anni, che ha portato anche a nuovi obiettivi per la società, nei trasporti declinabili nel perseguimento di sicurezza, qualità, efficienza. Lo scenario attuale è, quindi, molto diverso da quello in cui sono state prese a suo tempo le decisioni e nessuna persona di buon senso ed in buona fede può stupirsi di ciò. Occorre quindi lasciare agli studiosi di storia economica la valutazione se le decisioni a suo tempo assunte potevano essere diverse. ...”*. L'assoluta incertezza dello scenario in cui si colloca l'opera transfrontaliera, oltre alla incertezza della copertura dei costi dei lotti costruttivi, riferiti alla parte italiana, conferma che le risorse stanziare oggi per essere spese nel prossimo futuro espongono lo Stato italiano a gravi rischi patrimoniali e finanziari, in violazione dei generali principi di prudenza contabile.

6) La disponibilità dei fondi italiani, francesi ed europei è condizione preliminare per l'avvio dei lavori, nelle parti di competenza, ai sensi dell'Art. 16 dell'Accordo di Roma del 30.1.2012, cit.: "La disponibilità del finanziamento sarà una condizione preliminare per l'avvio dei lavori delle varie fasi della parte comune italo-francese della sezione internazionale. Le Parti si rivolgeranno all'Unione europea per ottenere una sovvenzione pari al tasso massimo possibile per questo tipo di opera".

7) Il richiamo al principio della prudente e sana gestione delle risorse pubbliche è ancor più doveroso in ragione della ingiustificata asimmetria degli impegni finanziari assunti dall'Italia rispetto alla Francia: **il 21 per cento del tracciato è di pertinenza dell'Italia e il 58 per cento dei costi sono a carico del bilancio italiano**, con un significativo disequilibrio. Il Dossier di Inchiesta Pubblica francese del 2006, preliminare alla Dichiarazione di Utilità pubblica della parte francese del tunnel, conferma a pagina 73 tale asimmetria svantaggiosa per lo Stato italiano: «L'opération est positive pour la France, en raison de la prise en charge d'une plus grande partie de l'investissement par l'Italie» («L'operazione è positiva per la Francia a causa dell'apporto dell'Italia della maggior parte dell'investimento», *nostra traduzione*).

8) L'incertezza sulla funzionalità dell'opera complessiva, e la correlata imprudenza finanziaria per parte italiana, sono altresì confermati:

8.1 Nell'Avviso n. 20173469 del 4 dicembre 2017 firmato da Marc Dendelot Presidente della CADA (Commissione di Accesso ai Documenti Amministrativi - <http://www.cada.fr/>) è scritto: «*La Ministre chargée des transports ayant informé la Commission qu'à ce jour les travaux définitifs de la section transfrontalière n'avaient pas été lancés et que les engagements financiers de l'Etat correspondants à ces travaux n'avaient donc pas encore engagés*» («La Ministra incaricata dei trasporti ha informato la Commissione che fino ad oggi i lavori definitivi della sezione transfrontaliera non sono stati avviati e che gli stanziamenti finanziari dello Stato (francese, n.d.t.) corrispondenti a questi lavori non sono ancora stati decisi», *nostra traduzione*).

8.2 Nella sua lettera del 17 gennaio 2018 la Commissaria europea ai Trasporti Violeta Bulc, in risposta alla richiesta di chiarimenti del 22 novembre 2017 di un gruppo di eurodeputati, ha riconosciuto che «*il finanziamento europeo per la Torino-Lione è stato deciso ed è assicurato solo per il periodo 2016-2019 ... e alla fine potrebbe essere riallocato ad altri progetti in base al principio "usalo o perdilo"*» (*nostra traduzione*, testo originale: «*The EU co-funding of the Lyon-Turin project has been agreed and is*

secured for the period 2016-2019 ... it may ultimately lead to a reallocation to other projects pursuant to the "use-it-or-lose-it" principle»).

9) Già nell'ormai lontano 2008, la Commissione tecnica per la finanza pubblica italiana, istituita ai sensi dell'art. 1, commi 474-481, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), affermava nelle raccomandazioni per la revisione della spesa pubblica: «Sarebbe opportuno consentire finanziamenti parziali solo se riconducibili a lotti funzionali veri e subordinandoli all'acquisizione di informazioni sul progetto generale in modo da valutare la funzionalità del lotto».

10) La stessa Corte dei conti ha mostrato in più occasioni un atteggiamento profondamente critico riguardo all'introduzione e alla gestione dei lotti costruttivi: con delibera n. 18/2010/G la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, nella relazione sullo stato di avanzamento dell'intervento infrastrutturale strategico "Quadruplicamento della linea ferroviaria Verona - Fortezza lotti 1, 2, 3 e 4", ha affermato: «L'introduzione di questo concetto non è certamente conforme ai principi deontologici che da sempre ispirano le realizzazioni infrastrutturali: tante sono le disfunzioni intercettate dalla Corte dei conti concretatesi nella realizzazione di lavori mai attivati proprio per l'assenza di una minima funzionalità. La qualificazione di lotto non funzionale ha sempre accompagnato valutazioni critiche e dichiarazioni di irregolarità dei prodotti dell'azione amministrativa, che non hanno conseguito l'obiettivo specifico. Per questi motivi si potrebbe concludere che la novella contenuta nel citato comma 232 costituisca il tentativo di legittimare ex ante prassi gestionali più volte censurate, in astratto, dal legislatore e, in concreto, dalla magistratura contabile e dagli altri organi di controllo e di giurisdizione che si sono trovati a sindacare il fenomeno. Ciò appare indirettamente confermato dalla locuzione "lotti costruttivi", di per sé anodina, che disvela la vera ragione della sua introduzione solo attraverso le modalità applicative intervenute dopo l'emanazione della finanziaria 2010: nella delibera CIPE n. 71/09 si parla espressamente (cfr. "che l'affidamento, dell'opera sarà realizzato per successivi lotti costruttivi non funzionali, impegnativi per le parti nei soli limiti dei finanziamenti che il Governo renderà effettivamente disponibili, ed in coerenza con i lotti costruttivi previsti nel cronoprogramma...") di lotti non funzionali».

11) Nell'ordinamento nazionale non si rinviene la definizione di lotto costruttivo, al punto che l'articolo 3 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, non contiene tale

definizione, ma reca, al comma 1, lettera qq), esclusivamente la definizione di "lotto funzionale".

12) Come sostenuto anche in dottrina, i problemi dei lotti costruttivi non funzionali sono molto più gravi per le infrastrutture ferroviarie, in particolare per le linee ad alta velocità, rispetto ad altre opere. Il trasporto ferroviario, infatti, presenta problemi tecnici di raccordo con la rete esistente molto maggiori di un'arteria stradale, che è invece facilmente raccordabile con la viabilità ordinaria, come mostrano i diversi esempi di quelle non finite ma che comunque svolgono un ruolo di velocizzazione del traffico. Anche l'introduzione dei lotti costruttivi non può pregiudicare l'esigenza di garanzia della funzionalità complessiva dell'opera, e deve evitare la presenza di infrastrutture che finiscono nel nulla, di cui molti esempi riguardano il Nord e il Sud del nostro Paese.

13) Nel caso di specie, in ragione delle considerazioni sopra esposte, non risulta garantita la funzionalità complessiva dell'opera e i singoli lotti costruttivi espongono lo Stato italiano a erogazione di finanziamenti senza alcuna certezza sulla realizzazione dell'opera, in ragione di un "impegno programmatico" disgiunto da un cronoprogramma complessivo, rispettoso degli impegni finanziari e realizzativi delle altre Parti.

14) Le previsioni contenute nell'art. 24 - Modifica della Convenzione del 29 gennaio 1951 dell'Accordo di Roma del 30.1.2012, meglio precisate nell'art. 6 - Gestore di Infrastruttura della linea storica dell'Accordo di Parigi 24.02.2015, consentono segnatamente di trasferire senza affidamento pubblico al Promotore Pubblico (TELT) il ruolo di gestore d'infrastruttura della linea storica tra le interconnessioni con la nuova linea con un danno che potrebbe derivare dalla violazione del principio di concorrenza.

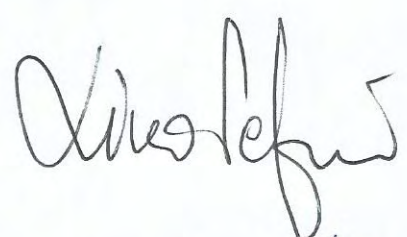
15) L'art. 11 - Proprietà delle opere dell'Accordo di Roma del 30.1.2012 prevede che le opere della sezione transfrontaliera diventano di proprietà del Promotore pubblico e che, alla estinzione del Promotore prevista nel 2114, diventano di proprietà dello Stato sul cui territorio sono situate. Questa previsione ha l'effetto di trasferire alla Francia risorse senza remunerazione, visto il rinvio al 2114 dei futuri assetti proprietari.

Per effetto delle considerazioni tutte sopra esposte, integralmente richiamate

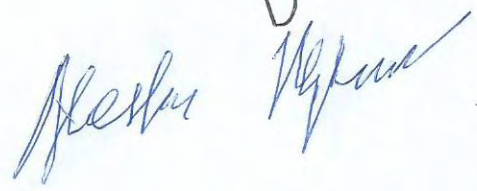
si richiede a Codesta Ecc.ma Corte dei conti di voler procedere all'accertamento delle responsabilità amministrative e contabili in capo ai soggetti coinvolti, anche in relazione a profili di causazione di danno erariale, correlate all'avvio delle procedure di realizzazione dei lavori previsti, finanziati e parzialmente autorizzati con Deliberazioni

CIPE n. 67 del 7 agosto 2017 e n. 30 del 21 marzo 2018 in carenza delle necessarie coperture e in violazione dei principi di prudenza finanziaria e contabile, difettando l'integrale finanziamento dei lotti successivi ai primi (Corte conti, Sez. centr. contr. Stato legittimità, 11-12-2013, n. 20) e le garanzie di realizzazione complessiva dell'opera e del rispetto del progetto generale transfrontaliero e dei richiamati accordi con la Repubblica francese.

Con osservanza.



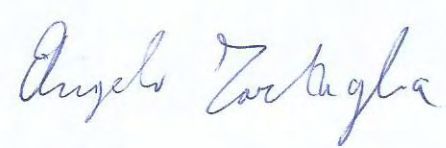
Livio Pepino



Alessandra Algostino



Marina Clerico



Angelo Tartaglia



Paolo Prieri



Sergio Foa