

I lavori in corso in Francia riguardano il tunnel geognostico (così è ufficialmente qualificato sul bilancio di TELT) che collega la discenderia di Saint Martin La Porte e La Praz il quale è giustificato dalla presenza di faglie da caratterizzare.

È da ribadire tuttavia che in caso di annullamento del progetto, la UE non avrebbe alcun diritto a richiedere all'Italia o alla Francia la restituzione dei fondi già utilizzati.

Ad oggi nessun chilometro del tunnel di base è stato scavato, come certificato dalla stessa Commissaria ai Trasporti dell'Unione Europea Violeta Bulc il 30 aprile 2018.

Mentre il costo totale della nuova linea Torino-Lione di 115,5 km, oggi previsto in circa € 29 miliardi (importo attualizzato secondo i criteri indicati nel 2017 dal CIPE), sarà conosciuto dai contribuenti solo quando la linea sarà costruita ed in esercizio, i cittadini hanno oggi il diritto di conoscere il **costo del Tunnel di base** che i decisori politici stanno valutando per dare il via o fermare la sua costruzione.

L'Art. 16 dell'Accordo di Roma del 30 gennaio 2012 tra Italia e Francia stabilisce che l'inizio dei lavori per lo scavo del tunnel di base potrà avvenire solo al momento in cui questi due Stati abbiano confermato la disponibilità dei fondi per completare integralmente l'opera. Oggi questa disponibilità non esiste.

Nemmeno l'Unione europea ha confermato il suo contributo, dato che il Bilancio pluriennale 2021-2027, nel quale potrà essere inserito il cofinanziamento al tunnel della Torino-Lione, sarà approvato dopo le Elezioni europee di maggio 2019.

Gli appalti relativi alla fase definitiva del progetto Torino-Lione (scavo del tunnel di base) non possono essere banditi da TELT in carenza dei presupposti contenuti negli Accordi.

L'architettura giuridica degli Accordi tra Italia e Francia precisa che il progetto Torino-Lione è posto sotto il controllo paritetico dei due Stati e dunque TELT può agire solo in base ad un'istruzione dei due Governi nel rispetto dell'Art. 3 dell'Accordo del 30 gennaio 2012:

Articolo 3 – Principi generali

Le Parti decidono di porre sotto il loro controllo paritetico il progetto della nuova linea ferroviaria Torino-Lione e di adottare una governance del progetto e del Promotore pubblico mirante da una parte ad affidare la responsabilità operativa del progetto al Promotore pubblico e dall'altra, attraverso un controllo del suddetto Promotore pubblico, assicurare la qualità, la tracciabilità, l'imparzialità e la coerenza dell'attività del Promotore pubblico e la performance complessiva dell'operazione e nel rispetto del calendario e dello stanziamento di bilancio assegnato, nonché l'applicazione della sicurezza.

L'articolo 16, par. 2, dell'Accordo del 2012 impone infatti la disponibilità dei finanziamenti quale requisito indispensabile per avviare i lavori di qualunque fase, definita nell'articolo 4 dello stesso Accordo; in prospettiva, terminati gli studi geognostici, la prossima fase sarà lo scavo del Tunnel.

G) La mancanza dei finanziamenti che impedisce l'avvio dei lavori di scavo del tunnel.

- L'UE ha finanziato solo una piccola parte dei costi e solo per lavori fino al 2019 (scavi geologici); fino a quando non sarà approvato il bilancio pluriennale della UE 2021-2027 (previsto nel 2020) nessuna attività definitiva potrà essere avviata;

- La Francia non ha la disponibilità della sua quota di finanziamento del progetto;

- Come confermato dal CIPE (delibera n. 67 del 2017) l'Italia non ha, ad oggi, la disponibilità dell'intero finanziamento;

- L'art. 4 dell'Accordo del 30 gennaio 2012 prevede che “i lavori saranno eseguiti per fasi funzionali”, ma l'Italia, modificando unilateralmente il suo impegno con la Francia senza la sua approvazione, ha deciso che il suo insufficiente finanziamento sarà erogato solo per la realizzazione di “lotti costruttivi non funzionali”;

- L'art. 17 dell'Accordo del 30 gennaio 2012 e il relativo Allegato 2 prevede il finanziamento del progetto con il ricorso a capitali privati; la mancanza di un'identificazione precisa dei partner privati e le modalità dei loro contributi per il finanziamento del progetto non tiene conto, da un lato, della norma e del principio di finanziamento espresso dai due Governi e, in secondo luogo, del principio della disponibilità preliminare del finanziamento stabilito dall'articolo 16 dell'accordo del 30 gennaio 2012;

- La Delibera CIPE n. 67/2017 (G. U. 24/01/2018), punto 6 prevede che: “Il soggetto aggiudicatore dell'intervento [*del primo e secondo lotto costruttivo del tunnel di base – ndr*] 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.** [grassetto del redattore]”: ciò in applicazione dell' art. 2, co. 232 lett. c) legge n. 191 del 2009 (Finanziaria 2010). L'applicabilità della predetta normativa italiana ai rapporti contrattuali nascenti dalle aggiudicazioni di bandi di gara (nonostante questi ultimi siano disciplinati dalla legge francese in forza dell'accordo italo francese del 2012) discende dall' art. 3 della Legge di Ratifica 5 gennaio 2017, n. 1;

- L'accordo del 30/01/2012, non modificato da quello del 2015, prevede che l'opera oggetto degli accordi comprenda una sezione internazionale divisa in tre sezioni: una di competenza francese, comprendente 33 km di gallerie a due canne (Belledonne e Glandon); una transfrontaliera di competenza di entrambi gli stati, comprendente il tunnel di base di 57 km; una di competenza italiana comprendente il tunnel a due canne dell'Orsiera per 19,5 km. [artt. 2 e 4 dell'accordo del 30/01/2012];

- Lo Stato francese ha posposto le decisioni relative alla tratta di sua competenza a dopo il 2038. Lo stato italiano ha lasciato cadere la realizzazione del tunnel dell'Orsiera ipotizzando altre soluzioni.

In pratica entrambi gli Stati hanno disatteso l'accordo del 2012, che non è stato revocato dal successivo accordo del 2015. Non è però stata modificata la ripartizione dei costi relativi al tunnel di base (che si trova all'incirca per l'80% in Francia e per il 20% in Italia) che è previsto che gravino per il 57,9% sull'Italia e per il 42,1% sulla Francia (al netto di eventuali contributi europei)².

L'art. 3 dell'Accordo di Parigi del 2015 è dedicato alla applicazione dell'articolo 18 dell'Accordo del 30 gennaio 2012 e prevede che: "Il costo certificato del progetto inclusivo delle alee e degli imprevisti, di cui al primo comma dell'articolo 18 dell'Accordo del 30 gennaio 2012, è definito a valuta gennaio 2012 a conclusione dell'iter di certificazione dei costi, in corso all'atto della firma del presente Accordo. Il suddetto costo certificato è validato in un protocollo addizionale al presente Accordo, da concludere da uno scambio di lettere. Questo protocollo addizionale precisa anche le modalità di applicazione dell'articolo 18 dell'Accordo del 30 gennaio 2012, al fine di tenere conto dell'attualizzazione monetaria e anche dell'evoluzione dei costi dei fattori di produzione dei lavori definitivi. L'aggiudicazione da parte del Promotore pubblico degli appalti per i lavori definitivi, di cui all'articolo 1 del presente Accordo, potrà intervenire soltanto dopo l'entrata in vigore di questo protocollo addizionale. Con quest'ultimo, il presente Accordo costituisce il protocollo addizionale di cui all'articolo 4 dell'Accordo del 29 gennaio 2001".

² Cfr. art. 2 del protocollo addizionale all'Accordo di Parigi del 2015: Ai sensi del primo comma dell'articolo 18 dell'Accordo del 30 gennaio 2012, fin quando l'ammontare totale delle suddette spese attualizzate alla data di valuta gennaio 2012 non supera il costo certificato del progetto stabilito al punto 2.1., la chiave di ripartizione delle spese reali è del 57,9% per la Parte italiana e del 42,1% per la Parte francese, al netto del contributo dell'Unione europea e della parte finanziata dai pedaggi versati dalle Imprese ferroviarie; oltre tale importo, i costi saranno ripartiti in parti uguali tra la Parte italiana e la Parte francese, tranne per gli eventuali sovracosti riguardanti i lavori di miglioramento della capacità sulla linea storica tra Avigliana e Bussoleno eccedenti il limite di 81 milioni di euro che, conformemente al terzo comma dell'articolo 18 dell'Accordo del 30 gennaio 2012, sono totalmente a carico della Parte italiana.

H) Conclusioni sulla modificabilità del Progetto, sui tempi dell'esecuzione e sulle conseguenze finanziarie.

- Sui rapporti tra Italia e Francia: le disponibilità finanziarie sono condizione necessaria per l'avvio di ogni fase dei lavori (art. 16 Accordo del 2012) e gli Stati si impegnano a ridurre gli effetti a carico delle finanze pubbliche (Allegato 2 Accordo del 2012); il costo certificato e validato è definito nel protocollo addizionale all'Accordo del 2015 (art. 3 e art. 2.3 dello stesso protocollo addizionale). Eventuali controversie tra le parti (e anche nei confronti di TELT) sull'esecuzione degli Accordi sono rimesse al Tribunale arbitrale (*ex art. 27 dell'accordo del 2012*);

- Sui rapporti con l'Unione europea: l'Agreement del 25.11.2015 prevede sanzioni amministrative in caso di grave inadempienza delle obbligazioni da parte dei beneficiari. I fondi devono essere utilizzati da TELT entro il 31 dicembre 2019;

- Il Regolamento UE 1316/2013 (CEF) lascia agli Stati la decisione di attuare i progetti secondo la "capacità di finanziamento pubblico" e la "fattibilità socio-economica" (art. 17 par. 3); il Regolamento UE 1315/2013 prevede l'analisi costi-benefici per la sostenibilità socio-economica (art. 7, par. 2, lett. c);

- Il Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 prevede la restituzione dei finanziamenti in seguito a una valutazione dell'avanzamento del progetto, in particolare in caso di ritardi significativi nella realizzazione dell'azione (Art. 13 – Annullamento e riporto di stanziamenti);

- Alla luce di tali previsioni gli Stati, che rimangono titolari del potere di decidere in ordine all'attuazione dei progetti secondo i criteri evidenziati, sono tenuti a dimostrare la capacità di finanziamento pubblico secondo l'analisi costi-benefici;

- Nel caso di conseguente revisione del progetto e dei suoi tempi di esecuzione, l'UE dovrebbe valutare la possibilità di modificare il Grant Agreement oppure, in difetto, potrà rimodulare il finanziamento o revocarlo nelle parti relative alle opere non eseguite; non vi saranno penali perché l'Unione europea non vincola gli Stati Membri nelle loro decisioni di programmazione;

- Il Grant Agreement di cui al punto precedente prevede:

Art. II.16.4.3 Neither party shall be entitled to claim compensation on account of a termination by the other party.

Art. II.16.4.3 Nessuna delle parti ha diritto di chiedere un risarcimento in ragione della risoluzione dall'altra parte.

- Si può richiamare, per quanto consta, la modificazione unilaterale del Portogallo del proprio impegno nel 2012 con riferimento alla tratta ad alta velocità da Lisbona a Madrid (Extremadura): si veda sul punto la Relazione speciale n. 19 del 2018 della Corte dei Conti Europea (pag. 28);

- L'inadempimento di TELT rimane comunque imputabile agli Stati che l'hanno costituita nei confronti dell'UE, secondo i principi generali che la giurisprudenza europea afferma in materia di mancato utilizzo dei finanziamenti erogati (Cfr. ad esempio Sentenza del Tribunale (Settima Sezione) del 4 maggio 2017, *Green Source Poland sp. z o.o. contro Commissione europea*, e giurisprudenza ivi richiamata);

- In ogni caso la legge italiana prevede **la rinuncia dell'aggiudicatario degli appalti a qualunque pretesa, anche futura, connessa all'eventuale mancato o ritardato finanziamento dell'intera opera o di lotti successivi** (Art. 2, co. 232 lett. c) legge n. 191 del 2009 (Finanziaria 2010) richiamata dalla delibera CIPE n. 67/2017). L'applicabilità della predetta normativa italiana ai rapporti contrattuali nascenti da procedure di gara regolate dalla legge francese discende dall' art. 3 della Legge di Ratifica 5 gennaio 2017, n. 1;

- L'Italia potrebbe giustificare la necessità di rivedere gli impegni assunti in sede di Accordo con la Francia in ragione di due elementi:

- l'inequiva ripartizione dei costi, perché non basata sui km di proprietà del tunnel (Italia 12,5 km, Francia 45 km), che determina che l'Italia finanzierebbe la Francia per 2,2 miliardi di €;

- la previsione italiana di lotti costruttivi non funzionali, parte dei quali non dispone ancora di copertura finanziaria (Delibera CIPE n. 67/2017, cit.).

Con osservanza.

(Prof. Avv. Sergio FOÀ)