

Al
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Piazzale di Porta Pia, 1
00198 Roma

Alla c.a. del
Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti
Onorevole Senatore
dott. Danilo Toninelli

Rischi inerenti l'avvio delle procedure di appalto TELT per la realizzazione dei lavori definitivi del Tunnel di Base della Torino Lione

17 Febbraio 2018 | revisione 01

Premessa

In relazione all'oggetto, con la presente nota si ritiene opportuno portare a conoscenza del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti alcuni elementi di seguito illustrati.

Indice

Rischi inerenti l'applicazione della legislazione francese sugli appalti "senza seguito"	2
Abrogazione della legislazione francese sugli appalti "senza seguito"	2
Improcedibilità dei lavori definitivi per indisponibilità del finanziamento complessivo dell'Unione Europea	3
Improcedibilità dei lavori definitivi per indisponibilità degli stanziamenti complessivi nel Bilancio dello Stato francese	3
Conclusioni	4

Rischi inerenti l'applicazione della legislazione francese sugli appalti "senza seguito"

Come indicato dalla Relazione tecnico-giuridica¹ richiesta dal MIT sugli aspetti legali inerenti il progetto Torino Lione, secondo il diritto francese in materia di appalti (Décret n. 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, art. 98), la Stazione Appaltante (TELT in questo caso) avrebbe *"il diritto, in qualsiasi momento fino alla firma del contratto, di dichiarare "senza seguito" una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico per motivi di interesse generale"* (pag. 48). In merito a questa ipotesi, è lo stesso Avvocato dello Stato a segnalare una rilevante criticità di applicazione:

"Cionondimeno, va tenuto conto del fatto che i motivi che farebbero venir meno i contratti nei confronti dei terzi, in caso di stop unilaterale, potrebbero non integrare il contenuto di un nuovo motivo di interesse generale (ai sensi del diritto francese, in quanto applicabile) bensì un fatto illecito idoneo a dar luogo a pretese risarcitorie nei confronti del Promotore e, in via di rivalsa, nei confronti dello Stato italiano" (pag. 49).

Gli importi degli appalti TELT attualmente in questione hanno una dimensione notevole, stimabile in circa 2,3 miliardi di euro. Tenuto conto della concreta possibilità di ingenerare contenziosi e potenziali risarcimenti a diretto carico dello Stato, appare del tutto evidente che un lancio delle procedure di appalto in queste condizioni avvierebbe un processo che porterebbe, di fatto, irreversibilmente all'aggiudicazione e all'avvio dei lavori di scavo del Tunnel di Base, senza alcuna reale possibilità di retrocedere da tale decisione.

Abrogazione della legislazione francese sugli appalti "senza seguito"

Lo scorso 3 dicembre 2018, in contemporanea alla richiesta di rinvio degli appalti inviata a TELT dai ministri Toninelli e Borne, la legislazione francese in materia di appalti è stata modificata. In particolare è stata integralmente abrogata la prerogativa sopradescritta degli appalti "senza seguito" (Décret n. 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique, art. 14). Le nuove disposizioni intervengono per le procedure i cui avvisi sono pubblicati a partire dal 1 aprile 2019.

La realizzazione dei lavori definitivi per il Tunnel di Base comprende una molteplicità di attività potenzialmente oggetto di un elevato numero di appalti che dovranno essere pubblicati secondo uno scadenziario che, con ogni probabilità, supererà ampiamente la data sopracitata.

Tra le motivazioni principali di questa dilazione di tempi, vi è la necessità di attendere la disponibilità reale dei fondi necessari alla copertura degli importi in questione, come meglio illustrato ai punti seguenti.

Ne consegue che, molto probabilmente, il diritto francese applicabile alle procedure TELT in questione sarà quello senza possibilità di recesso.

¹ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, "Relazione tecnico-giuridica", Avv. Pucciariello, 11 febbraio 2019

Improcedibilità dei lavori definitivi per indisponibilità del finanziamento complessivo dell'Unione Europea

Come noto, l'Accordo italo-francese del 30 gennaio 2012² prevede che (art. 16, secondo comma) *“La disponibilità del finanziamento sarà una condizione preliminare per l'avvio dei lavori delle varie fasi della parte comune italo-francese della sezione internazionale”*.

Notoriamente, i contributi europei finora erogati hanno riguardato esclusivamente studi, progetti e attività preliminari. La loro entità (alcune centinaia di milioni) è stata finora estremamente contenuta rispetto a quella corrispondente al contributo complessivo atteso per la costruzione della Sezione Transfrontaliera (Tunnel di Base), pari al 40% di 9,6 miliardi di euro.

La disponibilità del contributo complessivo potrà sussistere solo a fronte di nuove domande di finanziamento che Italia e Francia devono ancora presentare. E' opportuno ricordare che gli eventuali bandi di finanziamento in questione potranno essere emanati solo su proposta della prossima Commissione Europea, da insediare successivamente alle elezioni di maggio 2019. Come già noto dalle dimensioni dei bilanci preventivi comunitari, è irragionevole supporre che nel periodo 2021-2027 le disponibilità di tali bandi consentano l'erogazione di contributi di alcuni miliardi di euro alla Torino-Lione. Come già avvenuto in più occasioni dal 2007 ad oggi, l'entità reale dei contributi si attesterà tra i 600 e gli 800 milioni di euro, ovvero del tutto insufficienti a coprire la quota attesa per la Sezione Transfrontaliera (Tunnel di Base).

Improcedibilità dei lavori definitivi per indisponibilità degli stanziamenti complessivi nel Bilancio dello Stato francese

Analogamente a quanto già citato al paragrafo precedente, la *“disponibilità del finanziamento”* richiesta dall'Accordo italo-francese del 30 gennaio 2012 come *“condizione preliminare per l'avvio dei lavori”* si applica anche alla disponibilità delle risorse finanziarie che Italia e Francia devono porre a garanzia dei costi non coperti da finanziamenti europei.

Ad oggi, in assenza di contributi europei definitivi assegnati³, l'entità complessiva di tali risorse corrisponde sostanzialmente quasi per intero al costo complessivo della Sezione Transfrontaliera (Tunnel di Base) ovvero prossimo a 9,6 miliardi di euro, da ripartire secondo le quote sancite dagli accordi internazionali.

Per lo Stato italiano, le disponibilità finanziarie stanziare dal CIPE⁴ ammontano a soli 2,6 miliardi di euro. Tale disponibilità è garantita da uno specifico capitolo di spesa definito dalle leggi di bilancio italiane fin dal 2012.

Viceversa, ad oggi non risultano analoghe decisioni dello Stato francese che impegnino risorse certe a garanzia dei costi di realizzazione dei lavori definitivi della Sezione Transfrontaliera della Torino Lione.

Appare pertanto evidente come non risultino integrate le condizioni di *“disponibilità del finanziamento”* esplicitamente richieste dall'Accordo italo-francese del 30 gennaio 2012.

Anche in presenza della certezza (ad oggi del tutto priva di riscontri comprovabili in termini amministrativi) della massima entità del contributo europeo complessivo, la perdurante

² L. 23 aprile 2014, n. 71, “Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per la realizzazione e l'esercizio di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione, con Allegati, fatto a Roma il 30 gennaio 2012”

³ Gli unici importi oggi effettivamente accessibili non riguardano lavori definitivi, salvo eccezioni di limitata entità.

⁴ COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, DELIBERA 20 febbraio 2015, “Programma delle infrastrutture strategiche (Legge n. 443/2001). Nuova linea ferroviaria Torino – Lione (NLTL) - Sezione internazionale: Parte comune italo-francese - Sezione transfrontaliera: Parte in territorio italiano - CUP C11J05000030001. Approvazione progetto definitivo. (Delibera n. 19/2015)”

indisponibilità di garanzie finanziarie da parte francese risulta in contrasto con la condizione richiesta dagli accordi.

Conclusioni

La situazione esposta, nota sia all'Unione Europea che allo Stato Francese, comporta alcune conseguenze dirette di seguito riepilogate in sintesi:

- l'impossibilità di dare corso ai lavori della Sezione Transfrontaliera (Tunnel di Base), pena la piena violazione dei vigenti accordi italo-francesi, vista l'indisponibilità delle garanzie finanziarie complessive per parte francese ed europea
- l'impossibilità, in assenza di tali presupposti, di bandire le relative procedure entro il 1 aprile 2019, pena l'emissione di appalti privi di legittimazione giuridica e copertura finanziaria
- l'applicazione della nuova legislazione francese degli appalti, che esclude la possibilità di revoca successiva alla pubblicazione delle procedure (c.d. appalti "senza seguito")
- la condizione di avvio di procedure di appalto, di fatto, irreversibili pena l'esposizione dello Stato italiano a rischi notevoli e altamente probabili di contenziosi e ingenti risarcimenti, qualora vi fossero tentativi (già segnalati come critici dagli uffici dello stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) di appellarsi alla prerogativa degli appalti "senza seguito" di cui alla legislazione francese (di imminente abrogazione)

Sotto queste condizioni, l'avvio delle procedure di appalto per i lavori di realizzazione della Sezione Transfrontaliera (Tunnel di Base) della Torino Lione risulta estremamente imprudente e potenzialmente lesivo del bilancio dello Stato italiano. Si consiglia di dare precise indicazioni ai componenti di nomina italiana nel Consiglio di Amministrazione di TELT affinché si proceda ad un rinvio inequivocabile di tali procedure.