

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

Asse ferroviario Torino Lione

Condizioni vincolanti per l'avvio dei lavori del Tunnel di Base

22 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

Condizioni vincolanti per l'avvio dei lavori del Tunnel di Base	3
Valenza superiore degli accordi tra Italia-Francia	3
Realizzazione del progetto secondo gli accordi Italia-Francia	4
Condizione preliminare per l'avvio dei lavori secondo gli accordi Italia-Francia	4
Entità del finanziamento necessario per l'avvio dei lavori	5
Disponibilità di finanziamento nel Bilancio dello Stato italiano per l'avvio dei lavori	5
Disponibilità di finanziamento nel Bilancio dello Stato francese per l'avvio dei lavori	5
Disponibilità di finanziamento attraverso contratti di sovvenzione stipulati con l'Unione Europea	6
Verifica della disponibilità di finanziamento per l'avvio dei lavori secondo gli accordi Italia-Francia	6
Improcedibilità dell'avvio dei lavori in attesa del soddisfacimento della condizione preliminare della disponibilità del finanziamento	7
Atteggiamento del promotore TELT in relazione all'avvio delle procedure di appalto per i lavori	7
Rischi inerenti l'applicazione della legislazione francese sugli appalti "senza seguito"	9

Condizioni vincolanti per l'avvio dei lavori del Tunnel di Base

Valenza superiore degli accordi tra Italia-Francia

La realizzazione della Sezione Transfrontaliera (Tunnel di Base) è regolata dagli accordi internazionali stipulati tra Italia e Francia a partire dal 2001. Tutte le decisioni attuative del programma Torino-Lione devono sottostare alle definizioni e alle modalità definite in tali accordi. In particolare, le regole da applicare a ciascuna fase di attuazione sono stabilite nell'Accordo italo-francese del 30 gennaio 2012 (nel seguito Accordo 2012), ratificato dai due parlamenti italiano¹ e francese², al Titolo I, art. 5 "Messa in opera" (ovvero attuazione), che recita quanto segue:

Accordo Italia-Francia del 30 gennaio 2012

Titolo I

Articolo 5 - Messa in opera

Il titolo II del presente Accordo definisce le disposizioni relative alla governance del progetto e al diritto applicabile.

Il titolo III precisa alcune disposizioni relative alla conduzione degli studi e dei lavori preliminari della parte comune italofrancese.

Il titolo IV definisce le disposizioni relative alle modalità di realizzazione del progetto.

Il titolo V definisce le disposizioni applicabili alla messa in servizio ed esercizio della sezione transfrontaliera.

Il titolo VI definisce le misure di accompagnamento del progetto.

Infine, il titolo VII definisce le disposizioni finali relative all'entrata in vigore e alla revisione del presente Accordo, nonché' quelle relative alla risoluzione delle controversie.

Conformemente alle disposizioni dell'articolo 4 dell'Accordo del 29 gennaio 2001, un nuovo Protocollo addizionale completerà l'Accordo così modificato per definire le modalità di avvio dei lavori definitivi della sezione comune italofrancese.

La fase attuativa attuale, tutt'ora in corso di completamento, consta nella "conduzione degli studi e dei lavori preliminari della parte comune italofrancese".

La fase successiva, oggetto delle decisioni oggi in discussione, è costituita dalla "realizzazione del progetto", le cui modalità sono dettate nel Titolo IV dell'Accordo citato.

¹ 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"

² LOI n. 2013-1089 du 2 décembre 2013 "autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne pour la réalisation et l'exploitation d'une nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin"

Realizzazione del progetto secondo gli accordi Italia-Francia

Il Titolo IV dell'Accordo 2012 definisce le modalità di realizzazione dei lavori definitivi del progetto. In particolare i principi indicati all'art. 16 precisano quanto segue:

*Accordo Italia-Francia del 30 gennaio 2012
Titolo IV - Modalità di realizzazione del progetto oltre gli studi, le indagini ed i
lavori preliminari
Articolo 16 - Principi*

Il presente titolo ha lo scopo di precisare le modalità di finanziamento tra le Parti delle prestazioni realizzate durante la realizzazione delle opere definitive della parte comune italofrancese.

La disponibilità del finanziamento sarà una condizione preliminare per l'avvio dei lavori delle varie fasi della parte comune italofrancese della sezione internazionale. Le Parti si rivolgeranno all'Unione europea per ottenere una sovvenzione pari al tasso massimo possibile per questo tipo di opera.

Inoltre, le Parti auspicano che i principi di tariffazione della linea ferroviaria tra Torino e Lione tengano conto, per ogni sezione, dell'utilità che le imprese ferroviarie potranno trarre dalla sua realizzazione permettendo in tal modo sia di aumentare l'utilità dell'opera per i due Stati sia di aumentare la capacità di autofinanziamento delle diverse opere.

Per la prima fase, riguardante la realizzazione della sezione transfrontaliera, le modalità di finanziamento vengono precisate all'articolo 18 del presente Accordo. Per le fasi successive, ogni Parte finanzia, con l'aiuto dell'Unione europea, le infrastrutture situate sul proprio territorio.

Condizione preliminare per l'avvio dei lavori secondo gli accordi Italia-Francia

L'avvio dei lavori definitivi per la realizzazione della Sezione Internazionale (Tunnel di Base) è pertanto sottoposta ad una condizione preliminare vincolante stabilita nel citato art. 16 dell'Accordo 2012. Tale condizione consiste nella "disponibilità del finanziamento" a garanzia della copertura delle prestazioni da realizzare nel corso di tali lavori definitivi.

Tale disponibilità deve ineludibilmente essere valutata al momento della decisione di avvio dei lavori, in relazione ai seguenti elementi:

- l'ammontare complessivo del finanziamento richiesto per la realizzazione della fase attuativa in questione, ovvero la realizzazione della Sezione Internazionale (Tunnel di Base)
- l'entità delle risorse di finanziamento effettivamente disponibili, ovvero assegnate in termini formali e contabilmente dimostrabili, nel bilancio statale di Italia e Francia
- la presenza di contratti di sovvenzione (*Grant Agreements*) stipulati, in termini formali e contabilmente dimostrabili, per l'ottenimento di contributi a fondo perduto da parte dell'Unione Europea

Entità del finanziamento necessario per l'avvio dei lavori

Il costo di realizzazione della Sezione Internazionale (Tunnel di Base) è stato quantificato dal CIPE³ in 9,63 miliardi di euro, sulla base di un aggiornamento del costo certificato definito nel Protocollo Addizionale dell'8 marzo 2016, ratificato dai due parlamenti italiano⁴ e francese⁵.

Tale importo rappresenta l'intero ammontare del finanziamento che, in base ai principi sanciti dall'art. 16 dell'Accordo 2012, deve risultare disponibile, in termini formali e contabilmente dimostrabili, preliminarmente alla decisione di avvio dei lavori definitivi per la realizzazione della Sezione Internazionale (Tunnel di Base).

Disponibilità di finanziamento nel Bilancio dello Stato italiano per l'avvio dei lavori

Le risorse finanziarie messe a disposizione dall'Italia nel Bilancio dello Stato per la realizzazione della Sezione Internazionale (Tunnel di Base) sono assegnate dalla Legge di Stabilità 2013⁶. Tali finanziamenti ammontano a 2,63 miliardi di euro, approvigionati in quote annuali nel Bilancio dello Stato allocate tra gli anni 2015 e 2027.

Sulla base di tale disponibilità di finanziamento, il CIPE⁷ ha autorizzato l'erogazione di una somma pari a 2,56 miliardi di euro a copertura di quota parte degli importi relativi ai lavori definitivi. La quota in specie corrisponde a circa il 27% del finanziamento complessivamente necessario per il soddisfacimento della condizione preliminare fissata dall'art. 16 dell'Accordo 2012.

Disponibilità di finanziamento nel Bilancio dello Stato francese per l'avvio dei lavori

A differenza di quanto previsto e assegnato in Italia, 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.

Per quanto concerne la fase attuativa in corso (ovvero la "conduzione degli studi e dei lavori preliminari della parte comune italo-francese"), il sostegno finanziario francese è stato finora erogato al promotore TELT mediante trasferimenti da parte dell'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), ovvero il soggetto pubblico nazionale cui in Francia compete, su mandato dello Stato, il finanziamento dei principali progetti di infrastrutture di trasporto.

Le modalità di tali erogazioni prevedono la sottoscrizione tra AFITF e promotore TELT di convenzioni limitate a specifiche quote di attività. Tali convenzioni sono autorizzate volta per volta dal Ministère de la transition écologique et solidaire (dicastero competente del Governo francese). Non risultano però provvedimenti dello Stato francese che definiscano una programmazione futura su base pluriennale dei flussi finanziari da erogare da parte di AFITF (o di altri soggetti pubblici preposti) a sostegno del programma Torino-Lione. Analogamente non risultano impegni

³ 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)"

⁴ L. 5 gennaio 2017, n. 1, "Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica francese per l'avvio dei lavori definitivi della sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, fatto a Parigi il 24 febbraio 2015, e del Protocollo addizionale, con Allegato, fatto a Venezia l'8 marzo 2016, con annesso Regolamento dei contratti adottato a Torino il 7 giugno 2016."

⁵ Décret n° 2017-482 du 5 avril 2017 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne signé le 24 février 2015 pour l'engagement des travaux définitifs de la section transfrontalière de la nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin (ensemble un protocole additionnel signé à Venise le 8 mars 2016 et un règlement des contrats)

⁶ L. 24 dicembre 2012 n. 228, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)."

⁷ Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Delibera 7 agosto 2017, Nuova linea ferroviaria Torino-Lione sezione internazionale - parte comune Italo-Francese. Sezione transfrontaliera. (CUP C11J05000030001) - Autorizzazione alla realizzazione per lotti costruttivi e all'avvio del 1° e del 2° lotto costruttivo. (Delibera n. 67/2017)"

pluriennali nel Bilancio dello Stato francese, atti a garantire l'approvvigionamento futuro di risorse pubbliche per la copertura di tali erogazioni.

In assenza di specifiche e comprovabili allocazioni di risorse nel Bilancio dello Stato francese, occorre prendere atto che, ai fini del soddisfacimento della condizione preliminare fissata dall'art. 16 dell'Accordo 2012, la quota di disponibilità di finanziamento relativa alla Francia è ad oggi assente.

Disponibilità di finanziamento attraverso contratti di sovvenzione stipulati con l'Unione Europea

I contributi finora erogati dall'Unione Europea hanno riguardato per la quasi totalità la copertura di quota parte dei costi sostenuti da Italia e Francia durante l'attuale fase attuativa di "conduzione degli studi e dei lavori preliminari della parte comune italofrancese". Tale fase, come noto, è tuttora in fase di completamento e assorbirà ulteriori quote di contributi.

Per quanto concerne le sovvenzioni per i lavori definitivi di realizzazione della Sezione Internazionale (Tunnel di Base), il contratto (*Grant Agreement*) attualmente in vigore⁸ mette a disposizione risorse pari a circa 0,57 miliardi di euro, esclusivamente utilizzabili per attività da completare entro l'attuale scadenza del progetto di finanziamento europeo (31 dicembre 2019).

Rimandando al capitolo specifico sulla situazione dei contributi europei, è possibile indicare questa quota di contributi in essere come disponibilità di finanziamento attualmente presente nella forma di sovvenzioni assegnate dall'Unione Europea. Tale quota in specie corrisponde a circa il 6% del finanziamento complessivamente necessario per il soddisfacimento della condizione preliminare fissata dall'art. 16 dell'Accordo 2012.

Nel merito delle potenzialità di futuri contributi da parte dell'Unione Europea, vi sono svariati pronunciamenti espressi, sia da parte della Commissione che del Parlamento comunitari. Tali elementi constano però esclusivamente in auspici o indirizzi generali che potranno trovare eventuale applicazione futura attraverso previsioni di bilancio dell'Unione Europea ancora da adottare e in conseguenti bandi di finanziamento ancora da emanare.

Pertanto, eccetto le quote di contributi sopracitate, non vi è evidenza specifica e comprovabile in termini formali e contabili di allocazioni di ulteriori sovvenzioni da parte dell'Unione Europea valevoli come disponibilità di finanziamento ai fini del soddisfacimento della condizione preliminare fissata dall'art. 16 dell'Accordo 2012.

Verifica della disponibilità di finanziamento per l'avvio dei lavori secondo gli accordi Italia-Francia

Stante la situazione sin qui descritta, è necessario prendere atto che l'attuale disponibilità di finanziamento per l'avvio della realizzazione dei lavori definitivi della Sezione Transfrontaliera della Torino Lione, corrisponde a circa il 33% dell'importo complessivo richiesto di 9,63 miliardi di euro, articolata come segue:

- circa il 27% garantita da impegni assunti dall'Italia nel Bilancio dello Stato e autorizzati dal CIPE per 2,56 miliardi di euro
- circa il 6% in termini di sovvenzioni ad oggi assegnate dall'Unione Europea pari a 0,57 miliardi di euro, disponibili per la realizzazione di lavori definitivi da completare entro il 31 dicembre 2019

⁸ INEA/CEF/TRAN/M2014/1057372 CEF General model agreement 21 luglio 2014

- nessun impegno assunto dalla Francia nel suo Bilancio dello Stato

In ottemperanza ai principi dettati nell'art. 16 dell'Accordo 2012, si rende pertanto necessaria una verifica congiunta tra le parti contraenti tale accordo (Italia e Francia) della sussistenza della condizione preliminare della disponibilità del finanziamento per l'avvio dei lavori definitivi di realizzazione della Sezione Transfrontaliera (Tunnel di Base).

Lo svolgimento di tale verifica congiunta necessita di una serie di passaggi di seguito riepilogati.

In primo luogo occorre effettuare una fase istruttoria degli elementi conoscitivi inerenti la disponibilità di finanziamento per parte italiana, francese ed europea. Tale attività deve essere affidata alla Commissione Intergovernativa Italia-Francia (CIG) ovvero lo specifico organismo che fin dal 2001 segue l'attuazione degli accordi italo-francesi sulla Torino-Lione.

La CIG deve produrre un rapporto congiunto che definisca un quadro esaustivo e condiviso dello stato effettivo della disponibilità del finanziamento. Tale rapporto deve essere trasmesso ai due Governi italiano e francese per una loro presa d'atto.

Sulla base delle evidenze emerse, ai fini di consentire l'avvio dei lavori definitivi di realizzazione della Sezione Transfrontaliera (Tunnel di Base), i due Governi potranno congiuntamente concordare sull'adozione di misure conseguenti, quali:

- adottare e/o incrementare i rispettivi impegni assunti o da assumere nei rispettivi bilanci statali
- presentare nuove domande di finanziamento all'Unione Europea per l'ottenimento di ulteriori sovvenzioni
- richiedere all'Unione Europea ulteriori impegni nel bilancio comunitario, a garanzia di future sovvenzioni

Improcedibilità dell'avvio dei lavori in attesa del soddisfacimento della condizione preliminare della disponibilità del finanziamento

Nell'attesa della positiva verifica della condizione preliminare della disponibilità del finanziamento, in ottemperanza a quanto prescritto dall'Accordo 2012 all'art. 16, non è possibile avviare i lavori definitivi di realizzazione della Sezione Transfrontaliera (Tunnel di Base).

L'avvio di tali attività in assenza del soddisfacimento della citata condizione preliminare costituisce un'aperta violazione dei principi sanciti negli accordi stipulati tra Italia-Francia. Un atto di questo genere farebbe venire meno il quadro regolamentare definito per l'attuazione dell'intero programma Torino-Lione, originando una serie non prevedibile di potenziali contenziosi di applicazione dei termini degli accordi.

La partenza dei lavori definitivi di realizzazione della Sezione Transfrontaliera (Tunnel di Base) in assenza della disponibilità del finanziamento necessita imprescindibilmente di una modifica degli accordi. Pertanto, qualora fosse questo l'intendimento congiunto, sarebbe necessario avviare una nuova fase negoziale finalizzata alla stipula di un nuovo accordo, con i relativi processi di ratifica nelle sedi nazionali.

Atteggiamento del promotore TELT in relazione all'avvio delle procedure di appalto per i lavori

Per quanto concerne l'atteggiamento del promotore TELT in relazione alle esigenze, da esso segnalate, di avvio delle procedure di appalto per la realizzazione dei lavori definitivi di

realizzazione della Sezione Transfrontaliera (Tunnel di Base), si riporta integralmente un recente parere reso alla Commissione Tecnica dal prof. Sergio Foà dell'Università di Torino:

Asserita necessità di una decisione di TELT di avviare le procedure di appalto (scavo del tunnel)
Parere

21 febbraio 2019

In merito alla asserita necessità di una decisione di TELT di avviare le procedure di appalto si precisa che:

Non esiste l'urgenza di accelerare la decisione, visti gli esiti dell'ACB lato italiano, e visto l'articolo 16, par. 2, dell'Accordo tra Italia e Francia del 2012, che impone la disponibilità dei finanziamenti quale requisito indispensabile per avviare i lavori di qualunque fase, definita nell'articolo 4 dello stesso Accordo;

- La decisione non assume l'urgenza di condizione necessaria per "permettere il mantenimento dei finanziamenti europei previsti", vista la possibilità di rinegoziare con l'UE modalità e tempi di realizzazione o di abbandono dell'opera: l'attuale quadro finanziario non consente di procedere;

- Sono infatti le stesse norme dell'UE a rimettere agli Stati le valutazioni in merito: così l'art. 17 del Regolamento (UE) 1316/2013 che include il riferimento all'ACB (I progetti descritti nella parte I dell'allegato I non sono vincolanti per gli Stati membri nelle loro decisioni di programmazione. La decisione di attuare tali progetti spetta agli Stati membri e dipende dalle capacità di finanziamento pubblico nonché dalla loro fattibilità socioeconomica conformemente all'articolo 7 del regolamento (UE) n. 1315/2013 (lettera c) ha una sostenibilità economica sulla base di un'analisi costi- benefici sotto il profilo socio-economico;

- TELT e i suoi organi rappresentano le Parti italo-francesi: la Società ha per oggetto "tutte le missioni e esercita tutte le competenze che le vengono riconosciute dall'Accordo del 30 gennaio 2012" (art. 2 dello Statuto);

- TELT deve quindi rendere conto del suo operato agli Stati: la delibera n. 6/2018 del CIPE (sul Contratto di programma 2015-2029 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a. e TELT per il finanziamento, la progettazione e la realizzazione della sezione transfrontaliera della parte comune della linea) rimarca: "1.8 Relativamente all'art. 7, si ritiene utile, comunque, prevedere (...) procedure di individuazione degli inadempimenti contrattuali di TELT (...) più dettagliate (...)";

- Non si comprende la notizia relativa a una "sospensione di 14 giorni del Consiglio di amministrazione" di TELT ai fini della decisione sull'avvio delle procedure d'appalto: lo stesso Consiglio di amministrazione, semmai, dovrà essere riconvocato per prendere atto delle decisioni assunte dagli Stati che TELT rappresenta;

- Anche se sul lato francese l'art. R2185-1 et -2 del Code de la commande publique consente le "procedure senza seguito" per ragioni di interesse pubblico, l'applicazione di quella norma è difficile, perché impone di dimostrare che è sopravvenuta una situazione per la quale si interrompe la procedura. Ciò rischia di alimentare contenziosi da parte delle imprese interessate. In carenza dei presupposti per realizzare l'opera, come visto dagli esiti delle ACB, le procedure d'appalto non devono essere nemmeno avviate.

Prof. Sergio FOÀ

Ordinario di Diritto amministrativo - Università degli Studi di Torino

Delegato del Rettore al coordinamento delle questioni legali di Ateneo

Dipartimento di Giurisprudenza

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

Come indicato dalla Relazione tecnico-giuridica⁹ 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 da parte dell'Italia.

⁹ Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, "Relazione tecnico-giuridica", Avv. Pucciariello, 11 febbraio 2019