

Torino, 25 gennaio 2019

O G G E T T O : Mancato avvio dei lavori relativi alla fase definitiva del progetto Torino-Lione (scavo del tunnel di base) entro il 31 dicembre 2019 – P a r e r e.

Il quesito posto interroga sulle possibili conseguenze sanzionatorie e risarcitorie in caso di mancato avvio dei lavori relativi alla fase definitiva del progetto Torino-Lione (scavo del tunnel di base) entro il 31 dicembre 2019.

La realizzazione dell'opera e le modalità del suo finanziamento sono disciplinate da Accordi tra Italia e Francia e dai Regolamenti UE n. 1315/2013 (Trans European Network-Transport, rete TEN-T) e n. 1316/2013 (Meccanismo per collegare l'Europa, c.d. CEF).

A) Gli accordi tra Italia e Francia.

Gli Accordi tra Italia e Francia sono: [PARIGI 1996](#), [TORINO 2001](#), [PARIGI 2011](#), [ROMA 2012](#), [LIONE 2012](#), [PARIGI 2015](#), [VENEZIA 2016](#).

L'Accordo di Roma del 30 gennaio 2012, in Italia autorizzato alla ratifica con legge [23 aprile 2014, n. 71](#), reca la disciplina della costruzione e futura gestione della sezione transfrontaliera della parte comune italo francese dell'opera infrastrutturale, nonché la disciplina della costituzione e del funzionamento del Promotore pubblico, che di tale sezione sarebbe stato il futuro gestore. L'Accordo costituisce a sua volta un protocollo addizionale all'Accordo tra Italia e Francia stipulato a Torino il 29 gennaio 2001, ratificato dal Parlamento italiano con la legge 27 settembre 2002 n. 228. Con l'Accordo del 2001 era stata decisa la realizzazione di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione, l'avvio delle attività propedeutiche, quali la creazione della società LTF (Lyon Turin Ferroviaire) per la realizzazione degli studi e dei lavori preliminari della parte comune italo-francese nonché l'avvio delle opere connesse alla predisposizione e realizzazione dei relativi progetti.

In particolare l'art. 18 dell'[Accordo di Roma del 30 gennaio 2012](#) prevede la ripartizione dei finanziamenti con riferimento alla realizzazione del Tunnel di base.

In data **24 febbraio 2015** è stato quindi firmato a Parigi l'**Accordo tra Italia e Francia per avviare la realizzazione dei lavori definitivi** della linea ad alta velocità Torino-Lione. Tale Accordo, integrato dal protocollo addizionale che recepisce la certificazione dei costi e il Regolamento dei contratti, è stato sottoposto ai Parlamenti italiano e francese. Il disegno di legge di **ratifica dell'Accordo e degli annessi Protocolli, è stato approvato** con la [legge 5 gennaio 2017, n. 1](#) di "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" , che prevede **la realizzazione dell'opera, per successivi lotti costruttivi non funzionali.**

Come specificato dall'articolo 1, l'Accordo del 30 gennaio 2012 "non ha come oggetto di permettere l'avvio dei lavori definitivi della parte comune italo-francese, che richiederà l'approvazione di un protocollo opzionale separato, tenendo conto in particolare della partecipazione definitiva dell'Unione europea al progetto" (art. 1, comma 3).

L'Accordo italo-francese del 24 febbraio 2015 intende permettere l'avvio dei lavori definitivi, ma non sostituisce né abroga integralmente l'Accordo di Roma del 2012, che rimane vigente nelle parti che si esamineranno.

Come si vedrà, sul lato italiano tale Accordo rinvia tuttavia a un contratto di programma 2015-2029 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a. e Tunnel Euralpin Lyon Turin S.a.a. (TELT), per il quale per ora vi è solo un parere favorevole condizionato del CIPE (*infra*, sub E).

B) Le norme dei Regolamenti europei applicabili al finanziamento UE dei progetti di interesse comune e l'utilizzo delle risorse da parte dei beneficiari.

Con riferimento ai Regolamenti UE applicabili, si riportano le disposizioni normative qui rilevanti (sottolineature e grassetto nostri):

Regolamento UE n. 1315/2013

Articolo 7

Progetti di interesse comune

1. I progetti di interesse comune contribuiscono allo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti attraverso la creazione di nuove infrastrutture di trasporto, il ripristino e l'ammodernamento delle infrastrutture di trasporto esistenti e attraverso misure che promuovono l'uso efficiente della rete sotto il profilo delle risorse.
2. Un progetto d'interesse comune:
 - a) contribuisce al raggiungimento degli obiettivi che rientrano in almeno due delle quattro categorie di cui all'articolo 4;
 - b) è conforme a quanto disposto nel capo II e, se riguarda la rete centrale, anche a quanto disposto nel capo III;
 - c) **ha una sostenibilità economica sulla base di un'analisi costi-benefici sotto il profilo socioeconomico;**
 - d) dimostra di possedere un valore aggiunto europeo.
3. Un progetto di interesse comune può comprendere il suo intero ciclo, tra cui gli studi di fattibilità e le procedure per l'ottenimento di permessi, la realizzazione e la valutazione.
4. **Gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie per garantire che i progetti vengano realizzati in conformità del pertinente diritto dell'Unione e nazionale, in particolare degli atti giuridici dell'Unione in materia di ambiente, protezione del clima, sicurezza, protezione, concorrenza, aiuti di Stato, appalti pubblici, sanità pubblica e accessibilità.**
5. I progetti di interesse comune sono ammissibili all'assistenza finanziaria dell'Unione nell'ambito degli strumenti disponibili per la rete transeuropea dei trasporti.

Regolamento UE n. 1316/2013 – CEF

CAPO III Sovvenzioni

Articolo 12 – Annullamento, riduzione, sospensione e soppressione delle sovvenzioni

1. La Commissione annulla, tranne nei casi debitamente giustificati, l'assistenza finanziaria concessa per studi la cui realizzazione non sia iniziata entro l'anno successivo alla data di inizio stabilita nelle condizioni che disciplinano l'assegnazione del contributo, oppure entro i due anni successivi a tale data per tutte le altre azioni ammissibili a beneficiare di un'assistenza finanziaria a titolo del presente regolamento.
2. La Commissione può sospendere, ridurre, recuperare o sopprimere l'assistenza finanziaria **secondo le condizioni indicate nel Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 (N.d.R. Cfr. Articolo 13 – Annullamento e riporto di stanziamenti) o in seguito a una valutazione dell'avanzamento del progetto, in particolare in caso di ritardi significativi nella realizzazione dell'azione.**
3. La Commissione può chiedere il rimborso totale o parziale dell'assistenza finanziaria concessa se, entro due anni dalla data di completamento stabilita nelle condizioni di

assegnazione dell'assistenza finanziaria, la realizzazione dell'azione che ne beneficia non è stata terminata.

4. Prima di prendere una decisione di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 del presente articolo, la Commissione esamina il caso in completo coordinamento con gli organismi di cui rispettivamente all'articolo 6, paragrafo 3, e consulta i beneficiari interessati affinché possano presentare le loro osservazioni entro un termine ragionevole. Dopo la valutazione intermedia la Commissione notifica al Parlamento europeo e al Consiglio tutte le decisioni adottate in merito all'adozione dei programmi di lavoro annuali prevista all'articolo 17.

Regolamento UE n. 1316/2013 – CEF

CAPO VI Programmazione, attuazione e controllo

Articolo 17 Programmi di lavoro pluriennali e/o annuali

1. La Commissione adotta programmi di lavoro pluriennali e annuali per ciascuno dei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. La Commissione può anche adottare programmi di lavoro pluriennali e annuali che abbracciano più settori. Tali atti di esecuzione sono adottati conformemente alla procedura di esame di cui all'articolo 25, paragrafo 2.

2. La Commissione riesamina i programmi di lavoro pluriennali almeno a metà periodo. Se necessario, rivede il programma di lavoro pluriennale per mezzo di atti di esecuzione. Tali atti di esecuzione sono adottati conformemente alla procedura di esame di cui all'articolo 254, paragrafo 2.

3. Nel settore dei trasporti, la Commissione adotta programmi di lavoro pluriennali per i progetti di interesse comune il cui elenco figura nella parte I dell'allegato I.

L'importo della dotazione finanziaria è compreso tra l'80 % e l'85 % delle risorse di bilancio di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera a).

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.

4. Nei settori dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, la Commissione adotta programmi di lavoro annuali per i progetti di interesse comune non inclusi nei programmi di lavoro pluriennali.

5. Nell'adozione dei programmi di lavoro pluriennali e dei programmi di lavoro annuali settoriali, la Commissione fissa i criteri di selezione e aggiudicazione coerentemente con gli obiettivi e le priorità stabiliti negli articoli 3 e 4 del presente regolamento e nel regolamento (UE) n. 1315/2013, nel regolamento (UE) n. 347/2013 o in un regolamento sugli orientamenti per le reti transeuropee nel settore delle infrastrutture di telecomunicazione. Al momento della fissazione dei criteri di aggiudicazione la Commissione tiene conto degli orientamenti generali stabiliti nella parte V dell'allegato I del presente regolamento.

-omissis

C) Gli accordi “contrattuali” (Italia, Francia e UE) sull'utilizzo del finanziamento UE.

Ciò premesso con riferimento ai Regolamenti UE e alle disposizioni generali sul (co)finanziamento dell'UE ai progetti di interesse comune, in seguito alla richiesta di finanziamento formulata da Italia e Francia (per il cui dossier la Commissione UE ha negato il diritto di accesso), è stato sottoscritto il [GRANT AGREEMENT del 25 novembre 2015](#) tra l'Agenzia europea INEA (per conto della Commissione UE), e i due Ministeri competenti italiano e francese (MIT e MEDDE).

Tale Grant Agreement prevede la ripartizione degli importi di finanziamento come specificata nelle Schede-progetti della Commissione Europea:

Scheda n. 1 provvisoria: <https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/2014-cu-tm-0401-m.pdf> (10 agosto 2015)

Scheda n. 2 finale: https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/fiche_2014-cu-tm-0401-m_final.pdf (Novembre 2015, modificata dalla Commissione europea rispetto alla precedente)

Studi € 477.600.000 - contributo UE 50,0% = € 238.795.500, principalmente per terminare la prima fase degli studi geognostici in Italia, la cui scadenza era 2013, poi prorogata al 2015 -Attività 3, e gli studi “geognostici” in corso in Francia Attività 4.

Lavori € 1.437.463.750 – contributo UE 40,0% = € 574.985.500

Totale € 1.915.054.750 per un contributo totale di € 813.781.000 (42,49% degli studi e dei lavori previsti) http://www.governo.it/sites/governo.it/files/ITA-FRA_dichiarazione_finale.pdf

Con riferimento all'apparato sanzionatorio in caso di violazione degli impegni assunti dai beneficiari, lo stesso accordo dispone quanto segue (sottolineature e grassetto nostri):

GRANT AGREEMENT 2015

Art. II.17. I – Sanzioni amministrative e Finanziarie

In virtù degli articoli 109 e 131, paragrafo 4, del Regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, relativo alle norme finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e nel debito rispetto il principio di proporzionalità, un beneficiario che **ha commesso errori sostanziali**, irregolarità o frodi, che abbia presentato false dichiarazioni nel fornire le informazioni richieste o non abbia fornito tali informazioni al momento della presentazione della domanda o durante l'attuazione della sovvenzione **o che abbia gravemente violato i suoi obblighi derivanti dall'accordo** è passibile di:

a) sanzioni amministrative consistenti nell'esclusione da tutti i contratti e sovvenzioni finanziate dal bilancio dell'Unione per un massimo di cinque anni a decorrere dalla data nella quale l'infrazione è accertata e confermata a seguito di una procedura contraddittoria con il beneficiario; e/o

b) sanzioni pecuniarie dal 2% al 10% del contributo CEF stimato che ha diritto a ricevere, come indicato nella tabella 3 dell'Allegato III nella sua ultima edizione o, se la sovvenzione assume esclusivamente la forma di una somma forfettaria, dell'importo massimo della sovvenzione di cui all'Articolo 3.

In caso di un'altra infrazione entro cinque anni dalla costituzione della prima violazione, il periodo di esclusione di cui alla lettera (a) può essere esteso a 10 anni e l'intervallo del tasso di cui alla lettera (b) può essere portato dal 4% al 20%.

Il rinvio agli artt. 109 e 131 par. 4, Reg. UE 966/2012 riguarda, nella parte che può eventualmente interessare, i casi di "grave inadempienza delle obbligazioni" da parte dei beneficiari del finanziamento UE.

D) Ruolo e responsabilità del "Promotore pubblico": TELT Sas.

Il quadro delineato deve essere completato con il riferimento al Promotore Pubblico: il 23 gennaio 2015 è avvenuta la costituzione del **nuovo soggetto Promotore pubblico, la società Tunnel Euralpin Lyon Turin (TELT Sas), responsabile dei lavori di realizzazione e della gestione della futura infrastruttura.**

È una società per azioni semplificata disciplinata dall'Accordo del 30 gennaio 2012 tra il Governo della Repubblica francese e il Governo della Repubblica italiana per la

realizzazione e l'esercizio di una nuova linea ferroviaria Torino-Lione, dalle leggi e regolamenti francesi in vigore e dal presente statuto.

La Società è stata costituita dallo Stato francese e, per l'Italia, da Ferrovie dello Stato s.p.a.

Telt è quindi una società di diritto francese, definita "entità aggiudicatrice" secondo la Direttiva europea 2004/17/CE, alla quale sono stati attribuiti i poteri eccezionali di cui all'art. 6.2 dell'Accordo del 2012. Secondo lo stesso accordo italo-francese, tale Società **è l'unico soggetto responsabile nei confronti di Italia, Francia e UE per la direzione strategica e operativa, la conclusione, il seguito dell'esecuzione, la realizzazione, lo sfruttamento della sezione transfrontaliera del progetto** e ha la qualità di gestore della sezione transfrontaliera e potrà delegare completamente o in parte le missioni che deve assicurare, concludendo accordi con altri gestori di infrastrutture italiani o francesi. Dato che TELT ha la proprietà delle opere della sezione transfrontaliera da St-Jean-de-Maurienne a Bussoleno fino alla estinzione della società (Art.11 dell'Accordo del 2012).

L'art. 4 del richiamato Accordo di Parigi del 2015, rubricato "Organizzazione della committenza di lavori connessi" è intervenuto sulle funzioni di TELT come segue: *"La responsabilità del Promotore pubblico per la conclusione e il monitoraggio dell'esecuzione dei contratti richiesti dalla progettazione, dalla realizzazione e dall'esercizio della sezione transfrontaliera dell'opera, come previsto all'articolo 6.1 dell'Accordo del 30 gennaio 2012, non esclude la possibilità, per il Promotore pubblico, di affidare ai gestori competenti la funzione di stazione appaltante per la progettazione e la realizzazione di lavori resi necessari dagli impatti della sezione transfrontaliera sulle infrastrutture e sugli impianti dei suddetti gestori. Le relative convenzioni che saranno concluse tra il Promotore pubblico e tali gestori saranno sottoposte al parere della commissione dei contratti, alle condizioni previste per i contratti all'articolo 7.5 dell'Accordo del 30 gennaio 2012"*. In tal modo è prevista la possibilità per TELT di spogliarsi, eventualmente e secondo le modalità ivi previste, della funzione di stazione appaltante.

Come indicato nel GRANT AGREEMENT del 25 novembre 2015 i fondi europei concessi all'Italia e alla Francia per € 813,781 milioni **devono essere utilizzati da TELT entro il 31 dicembre 2019**. Comprendono attività geognostiche o accessorie (Fase 1) e fondi per lo scavo del tunnel di base (Fase 2).

Ma, per iniziare i lavori della Fase 2, occorre tuttavia che l'Italia e la Francia dimostrino di aver stanziato tutti i fondi per completare lo scavo del tunnel (art. 16 par. 2 dell'Accordo di Roma del 30 gennaio 2012).

Tuttavia, alcuni fondi della Fase 1 non potranno essere utilizzati se i relativi lavori non saranno completati entro il 31 dicembre 2019, sulla base del principio dell'Unione europea

“use it or lose it”. Più probabilmente la loro erogazione sarà rinviata, sempre che il progetto non sia nel frattempo annullato.

Già nel 2013 LTF (ora TELT) era incorsa in un ritardo di esecuzione e mancato rispetto dei termini, come riconosciuto dalla Commissione UE con decisione C/2013/1376, sottratta alla pubblicazione sul sito istituzionale: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=list&coteId=3&year=2013&number=1376&version=ALL&language=it>

E) Lato italiano: il rinvio al Contratto di programma 2015-2029 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a. e Tunnel Euralpin Lyon Turin S.a.a. (TELT)

In Italia il **Progetto definitivo della Torino - Lione** è stato approvato dal **CIPE con delibera del 20 febbraio 2015**.

A seguito del citato Accordo del 2015 il Contratto di Programma 2012 - 2016, parte investimenti, include l'investimento «Nuova linea Torino-Lione (interventi prioritari-quota Italia)» nella tabella C «Partecipazioni», e specifica che **l'intervento sarà oggetto di uno specifico Contratto di Programma a cura del Promotore (TELT), sul cui schema il Cipe ha reso il proprio parere condizionato con la [delibera n. 6/2018](#)**.

Il **30 maggio 2018** è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la [delibera n. 6/2018 del CIPE](#) che ha ad oggetto il parere sul Contratto di programma 2015-2029 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a. e Tunnel Euralpin Lyon Turin S.a.a. (TELT) per il finanziamento, la progettazione e la realizzazione della sezione transfrontaliera della parte comune della nuova linea ferroviaria Torino - Lione.

In particolare al punto 15) di tale parere il CIPE precisa: *“a seguito delle novità derivanti dall'applicazione degli accordi intergovernativi sopra richiamati e **vista la necessità di definire compiutamente il sistema giuridico/amministrativo dei ruoli, delle responsabilità e degli impegni degli enti coinvolti nel progetto**, in accordo con quanto già previsto dalla citata legge di stabilità 2016, occorre procedere alla stipula del Contratto di Programma fra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, FS e TELT, per il periodo 2015-2029, **al fine di disciplinare gli obblighi intercorrenti tra le Parti in relazione agli investimenti e alle relative risorse finanziarie, nonché a quelli inerenti la realizzazione dell'Opera**”.*

Il CIPE ricorda che il «vuoto contrattuale» risulta normato dalla legge n. 208 del 2015, art. 1, comma 678, che ha già disciplinato il finanziamento dell'opera proprio nelle more della stipula del contratto di programma.

Tra i punti più significativi nei quali il parere CIPE risulta condizionato si rimarca il seguente: “1.8 Relativamente all'art. 7, si ritiene utile, comunque, prevedere più specifici indici di risultato, ovvero procedure di individuazione degli inadempimenti contrattuali di TELT e FS più dettagliate (...)”.

Il **progetto definitivo** del nuovo collegamento internazionale **Torino Lione** che è stato approvato dal CIPE con la citata delibera del 20 febbraio 2015 riguarda la **Parte comune italo-francese**¹.

Il **costo complessivo certificato** dell'intera **sezione transfrontaliera**, definito con il protocollo addizionale all'Accordo del 2015 sottoscritto a Venezia l'8 marzo 2016 come riportato nell'accordo era di circa 8.609,7 milioni di euro, a valori 2012, da ripartire tra Francia, Italia e UE (dal quale secondo il trattato vanno detratti circa 300 milioni di euro). L'ammontare di tale costo certificato è **attualizzato, a partire dal gennaio 2012**, sulla base di un tasso annuo dell'1,5%, applicabile fino al completamento dei lavori e **tale attualizzazione è soggetta a verifica annuale**, dal 2012 fino a completamento dei lavori. Come risulta da ultimo dalla [delibera CIPE n. 67 del 2017](#), la verifica annuale del tasso d'aumento effettivo dei prezzi per le grandi opere ha portato all'applicazione un tasso annuo nullo per il periodo 2012-2015 e pari all'1,5% per il periodo 2016-2029 e, pertanto, il costo complessivo della sezione transfrontaliera è stato rivalutato pari **9.630,25 milioni di euro in valuta corrente** (la parte di competenza italiana è pari a 6.371,17 milioni di euro in valuta corrente).

Lo schema di contratto di programma 2015-2029 ha precisato che il costo complessivo è composto dal costo dei **cinque lotti costruttivi** e delle opere compensative, quota Italia, pari a **5.631,470 milioni di euro**, e dal costo di studi ed opere geognostiche, pari a 739,71 milioni di euro (di cui 402 a carico dello Stato italiano e 337,71 a carico dell'Unione europea). Le risorse attualmente disponibili sono pari a 3.632,33 milioni di euro (2.966,76 milioni di euro di risorse dello Stato e 665,57 di risorse UE) e ripartite su studi e opere geognostiche e sul 1° e 2° lotto costruttivo. I fabbisogni residui, pari a 2.738,84 milioni di euro, sono relativi al 3°, 4°, 5° lotto costruttivo e opere compensative aggiuntive. Il cronoprogramma **prevede l'ultimazione dei lavori nel 2029**.

¹ Il progetto prevede infatti una parte comune italo-francese che comprende un tunnel di base di 57 km, da Saint Jean de Maurienne a Susa/Bussoleno, con due gallerie indipendenti a singolo binario con rami di comunicazione, che trasformerà l'attuale tratta di valico in una linea di pianura ed una sezione all'aperto di circa 3 km nella piana di Susa. La **tratta in territorio italiano della Sezione transfrontaliera** è pari a circa **17 km**, di cui 12,5 in galleria, dalla frontiera fino a Bussoleno (Susa), e include il Tunnel di base, il Nodo di Susa, il tunnel dell'interconnessione alla linea storica Torino Modane di 2,1 km e l'interconnessione all'entrata della stazione di Bussoleno. A ciò si aggiunge la realizzazione della galleria geognostica e di servizio de La Maddalena a Chiomonte di 7,5 km.

I costi complessivi del progetto vengono finanziati per quote da tutti i soggetti interessati: UE, Francia e Italia. La ripartizione dei costi tra Italia e Francia prevede un contributo dell'Italia del 57,9% circa e della Francia del 42,1% circa, al netto del contributo dell'UE e della quota finanziata dai pedaggi versati dalle imprese ferroviarie, fino alla concorrenza dei costi certificati. La parte eccedente sarà divisa in parti uguali tranne per gli eventuali sovracosti riguardanti i lavori di miglioramento della capacità sulla linea storica tra Avigliana e Bussoleno che sono totalmente a carico dell'Italia.

La **copertura finanziaria** dell'intervento, per la parte a carico dell'Italia, è principalmente a valere sulle risorse di cui all'art. 1, comma 208, della legge di Stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012), che ha autorizzato - per il finanziamento di studi, progetti, attività e lavori preliminari nonché lavori definitivi della nuova linea, la spesa di 60 milioni di euro per l'anno 2013, di 100 milioni di euro per l'anno 2014, di 680 milioni di euro per l'anno 2015 e 150 milioni per ciascuno degli anni dal 2016 al 2029 (per un totale di 2.940 milioni di euro). Tali risorse, iscritte in bilancio sul capitolo 7532, sono state successivamente ridotte a 2.564.758.613 euro per effetto di differenti provvedimenti normativi.

Con il **decreto legge n. 50 del 2017** (articolo 47, comma 9) sono state autorizzate le **attività propedeutiche all'avvio dei lavori relativi alla sezione transfrontaliera** della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, ponendo i relativi oneri a carico delle risorse stanziare dall'art. 1, comma 208, della legge 228/2012.

F) La situazione attuale.

TELT ha accumulato un forte ritardo nell'esecuzione dei lavori avviati, prima ancora che i Ministri Toninelli e Borne decidessero congiuntamente il 3 dicembre 2018 di effettuare una valutazione sulla sostenibilità complessiva dell'opera.

In ragione delle funzioni assegnate a TELT dai richiamati accordi italo-francesi, quest'ultima è tenuta a produrre il cronoprogramma che dimostra che tutti i fondi indicati nel Grant Agreement potranno essere utilizzati entro il 31 dicembre 2019. **Sempre TELT è tenuta a presentare gli stati di avanzamento dei lavori, i consuntivi presentati all'Ue per il rimborso, i rimborsi ricevuti o respinti, le gare di appalto assegnate, la programmazione delle nuove gare.**

La Commissione tecnica Torino-Lione informa che i lavori banditi e non aggiudicati da parte di TELT, tutti relativi a lavori preliminari, ammontano ad un valore di 352 milioni di € cui aggiungere 19,5 milioni di € per la direzione lavori dal lato Italia.

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)