



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI
COMUNITARI ED INTERNAZIONALI

IL PRESIDENTE

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

sull'atto del Governo n. 221 (Schema contratto di programma tra Ministero infrastrutture e trasporti, Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. e Tunnel Euralpin Turin S.A.S. (TELT) Linea ferroviaria Torino-Lione)

Ringrazio, a nome del Presidente della Corte dei Conti Guido Carlino, il Presidente ed i Senatori della Commissione per aver voluto audire la Corte su di un tema di tale rilevanza.

Il rapporto della Corte dei conti ed in particolare della Sezione che presiedo con la materia in discorso, risale al 2011, avendo partecipato al coordinated performance audit sul Trans-European Transport Network (TEN-T), nello specifico in riferimento al c.d. "corridoio 5 Lione-Kiev" (secondo l'originaria denominazione) con le Istituzioni Superiori di Controllo di Francia, Slovenia ed Ungheria (la Francia ha rinunciato prima del Rapporto finale, ritenendo che a causa delle controversie relative alla tratta Lione-Torino, della quale si occupava, non era stata in grado di condurre un audit reale).

In tale circostanza la Corte dei conti italiana ha lavorato insieme alle citate ISC con l'obiettivo, ognuna per la propria parte di competenza, di verificare la rispondenza delle politiche dei trasporti nei rispettivi paesi alle priorità indicate dall'Unione europea in tale ambito, l'effettiva implementazione dei progetti selezionati e il loro stato dell'arte al momento del controllo, oltre alla verifica del reale e potenziale raggiungimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito delle strategie nazionali e dell'Unione in tema di trasporto ferroviario.

In tale quadro di cooperazione internazionale è stata quindi realizzata un'attività di controllo nazionale, che la Sezione affari comunitari e internazionali ha cristallizzato nella delibera 4/2011 sul Quadruplicamento della linea Padova-Mestre, quale sezione dell'infrastruttura ferroviaria ricompresa nell'ambito dell'asse Lione-Trieste-Lubiana-Budapest-frontiera ucraina (Progetto prioritario n.6-PP6, secondo la denominazione definita in sede europea).

Più di recente, ai sensi dell'art.287 del TFUE e dell'assunzione di un ruolo di coordinamento da parte della Corte di conti come altre Istituzioni Superiori di Controllo dell'Unione Europea, abbiamo avuto un ruolo attivo nella conduzione da parte della Corte dei conti europea dell'audit che ha condotto alla Relazione "Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti", licenziata nel giugno 2020.

Va precisato che, secondo la prassi in uso presso l'Unione Europea, nello stesso documento (che viene presentato al Parlamento Europeo), è presente la Relazione dell'Unione Europea che confuta alcune affermazioni dell'ECA ed è particolarmente incisiva.

Inoltre, va considerato lo schema che segue l'ECA nelle sue relazioni, che non riguardano un unico progetto nazionale ma un gruppo di progetti, nella circostanza otto "infrastrutture faro nel settore dei trasporti" (IFT) aventi impatto transfrontaliero su sette dei nove corridoi della rete centrale, relativi a 13 Stati membri, includendo infrastrutture stradali e ferroviarie, vie navigabili interne e combinazioni di infrastrutture stradali-ferroviarie e marittimo-ferroviarie.

Infatti, come appare evidente, nella relazione in discorso, esiste non solo una certa eterogeneità dei contesti osservati ma la tendenza, nello schema seguito, di riassumere le considerazioni per punti (ai quali non sono assegnate priorità) inerenti alle particolari focalizzazioni, determinando due conseguenze che non aiutano la comprensione del lettore: hanno caratteristiche spot, sono molto sintetiche e poco argomentative e non hanno una loro continuità con riferimento allo stesso progetto.

Detto questo, appare opportuno, tenendo conto del contratto di programma oggetto della presente audizione, far riferimento all'evoluzione della vicenda della Torino-Lione, limitandoci agli ultimi tempi, facendo qualche notazione sulla posizione della società TELT e quindi offrire un dettaglio dell'istruttoria dell'Audit condotto dalla Corte dei conti europea.

- In data 1° luglio 2019 sono stati pubblicati sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea i bandi di gara per la realizzazione del tunnel di base in Italia. TELT SAS ha dato quindi il via libera alle procedure di gara per l'aggiudicazione degli appalti di lavori che si estendono dal cantiere di La Maddalena a Chiomonte. La procedura riguarda due lotti (cantiere operativi 3/4 e 10): uno per i lavori di costruzione e uno per la valorizzazione dei materiali di scavo. L'importo totale stimato è di circa 1 miliardo di euro.

- In data 24 luglio 2019 il Consiglio di Stato francese ha confermato "l'utilità pubblica" del Lione-Torino. Sono stati respinti i ricorsi proposti dalle associazioni di oppositori dell'infrastruttura, sottolineando il fatto che la sezione franco-italiana si inserisce in un progetto europeo. Il Consiglio di Stato francese ha respinto i ricorsi di due associazioni ambientaliste francesi che si opponevano all'estensione della Dichiarazione di Pubblica Utilità (DUP) dei lavori per il Lione-Torino sul territorio francese. Secondo il Consiglio di Stato francese, la linea Lione-Torino è un "elemento essenziale del progetto prioritario n°6 della rete europea di trasporto" e mira a: "Creare un servizio di autostrade ferroviarie efficienti e veloci che assicuri il trasporto dei passeggeri, nonché vantaggi in termini di

sicurezza e di riduzione dell'inquinamento". Il giudice ha così sottolineato che gli argomenti del ricorso (essenzialmente procedurali e legati al diritto di esproprio, alle modifiche del tracciato, effettuate sul territorio italiano e all'evoluzione del costo del progetto) non costituissero un cambiamento di circostanze tale da far perdere all'opera il suo carattere di pubblica utilità.

· In data 26 luglio 2019 l'Italia ha confermato la sua partecipazione al progetto Lione-Torino, attraverso l'impegno a proseguire il cantiere. In data 23 settembre 2019 sono stati realizzati i primi 9 km del tunnel di base della regione Lione-Torino. La fresa denominata «Federica» ha abbattuto l'ultima parete rocciosa terminando così il primo tratto della infrastruttura. Partendo da Saint-Martin-la-Porte durante l'estate 2016, il tunnelier, che ha scavato la prima parte della galleria sud del tunnel di base 57,5km, è arrivato nella grande camera sotterranea ai piedi della discenderia di La Praz (una galleria di 2480m completata nel 2009) dove la fresa verrà smontata.

· In data 12 dicembre 2019 è stato dato il via libera alla fase finale della gara d'appalto per il tunnel di base in Francia e ai lavori delle nicchie di Chiomonte. Il Consiglio di amministrazione di TELT SAS si è riunito in presenza del capo del polo Reti di trasporto della DG MOVE dell'Unione Europea. Il consiglio d'amministrazione ha autorizzato all'unanimità l'invio dei fascicoli di consultazione per il completamento del tunnel di base nella parte francese e l'assegnazione del contratto di costruzione delle nicchie della galleria di Chiomonte, per un importo complessivo pari a 2,3 miliardi di euro.

E' opportuno richiamare le caratteristiche della società TELT e della sua dante-causa:

TELT SAS è una società per azioni semplificata di diritto francese, la cui sede legale si trova a Le Bourget du Lac (73375) – 13, allée du Lac de Costante, con direzione operativa a Torino, Via Paolo Borsellino 17b.

La Società nasce dalla trasformazione di Lyon Turin Ferroviaire (LTF SAS), società creata ai sensi dell'accordo intergovernativo italo-francese del 30 gennaio 2012 e incaricata della fase di progettazione della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, ai fini della realizzazione e l'esercizio della linea stessa.

TELT SAS, controllata congiuntamente da Ferrovie dello Stato Italiane SpA e dallo Stato francese attraverso il suo Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stata dapprima (fino al 2015, quando la sua ragione sociale era Lyon Turin Ferroviaire - LTF SAS) incaricata, come accennato, degli studi, delle indagini e dei lavori preliminari per la parte comune italo-francese della sezione internazionale e poi, dopo la trasformazione in TELT SAS, Tunnel Euralpin Lyon Turin SAS, in qualità di promotore pubblico, della realizzazione e dell'esercizio della sezione transfrontaliera situata tra Saint-Jean-de-Maurienne, in Francia, e Susa-Bussoleno, in Italia.

L'opera, che vede il suo riferimento giuridico nel citato accordo intergovernativo fra Italia e Francia confermato da ultimo con la legge 5 gennaio 2017, n. 1, recante "Ratifica dell'Accordo tra il Governo italiano e quello francese per l'avvio dei lavori definitivi della sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria Torino-Lione"; è finanziata da sovvenzioni

provenienti dai due Stati e dall'Unione Europea, che contribuisce al progetto per un valore massimo del 40% dei lavori e fino al 50% degli studi di fattibilità, e che ha visto di recente la sottoscrizione dell'Amendment al Grant Agreement del 2015 che ha garantito la conferma della tranche di finanziamento per 814 milioni di euro, prolungando nel contempo la data di completamento delle attività da fine 2019 a fine 2022.

La convenzione tra l'allora LTF SAS (oggi TELT SAS) e lo stato francese è stata sottoscritta l'11 luglio 2005 mentre, con riferimento alle modalità di finanziamento riferite all'Italia (inizialmente incluse nel CdP di RFI SpA), la disciplina è data dal nuovo Contratto di Programma tra lo Stato Italiano, FS Italiane SpA e TELT SAS (A.G. 221) all'attuale esame di codesta Commissione; nelle more, la legge 208/2015 ha trasferito le risorse finanziarie destinate al progetto di RFI, titolare del CdP attuale, a FS SpA.

Alla fine di ogni esercizio, TELT SAS registra in immobilizzazioni in corso la totalità dei costi di esercizio. In applicazione di tale principio TELT SAS ha iscritto i costi dell'esercizio 2019, 178.474 mila euro (206.842 mila euro nel 2018), tra le immobilizzazioni in corso; il risultato dell'esercizio è quindi strutturalmente pari a zero.

Profili salienti dell'istruttoria dell'Audit ECA

Come è noto l'infrastruttura Lione - Torino Linea Alta Velocità è un progetto di grande impatto, cofinanziato dall'Unione Europea, inserito nell'elenco dei progetti prioritari già dal 1994.

Il progetto ha un orizzonte ampio, la piena operatività è prevista per il 2030.

Il costo totale è di 9.630,3 milioni di euro. Il 40% dei costi sono a carico del finanziamento UE. I costi risultano incrementati, rispetto alla prima progettazione risalente ai primi anni 2000, soprattutto in ragione della galleria a doppia canna che ha sostituito il progetto originario a galleria singola.

Le tappe dell'approvazione del progetto sono state: • Decisione 121/2001 - Lyon-Torino inclusa tra i progetti per infrastrutture strategiche; • Decisione 113/2003 approvazione progetto preliminare; • Decisione 181/2015 approvazione progetto finale con le intersezioni; • Decisione 67/2017 impegno finanziario di 5.6 miliardi di euro e autorizzazione a procedere con l'assegnazione dei lotti; • Decisione 6/2018 opinione positiva su contratto FS Holding e TELT.

Nel 2019 l'ECA (European Court of Account) ha effettuato un *audit* su alcune grandi opere con invio di questionari e visite sul posto. Per l'Italia l'*audit* ha riguardato la Lione Torino e la tratta comprendente la Galleria del Brennero. La visita si è svolta tra l'11 e il 15 febbraio 2019.

L'INCONTRO DEL 12 FEBBRAIO 2019

Dopo aver inviato un questionario preliminare (uguale per tutte le opere oggetto di *audit*) i rappresentanti dell'ECA hanno effettuato una visita in loco. Si è svolto un incontro presso il Ministero dei Trasporti e una visita in Piemonte presso il cantiere (oltre agli incontri per l'altra opera del Brennero).

Alla riunione a Roma erano presenti: per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il Direttore generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali, il Direttore generale per il trasporto e le infrastrutture ferroviarie), il rappresentante della Struttura tecnica di missione per l'indirizzo strategico, lo sviluppo delle infrastrutture e l'alta sorveglianza. Per la TELT sas, soggetto attuatore della Lione-Torino, erano presenti il Direttore generale di TELT sas con i suoi collaboratori.

Nello stesso giorno dell'incontro il Ministero ha pubblicato una nuova "analisi costi benefici" dell'opera (annunciata fin dalla precedente estate 2018) che, infatti, viene citata nel rapporto finale (p. 30). Nel rapporto ECA si afferma che l'analisi pubblicata nel febbraio del 2019 è smentita da successiva analisi (oltre ad essere incongruente con precedenti analisi) e non era concordata con la Commissione. Sul punto l'ECA ha chiesto chiarimenti durante l'incontro. In particolare, ha chiesto se l'opera era considerata un'opera strategica nazionale. La struttura tecnica di missione ha confermato la strategicità dell'opera.

Sempre nel corso dell'incontro sulla questione trasporto merci è stato evidenziato l'obiettivo della Commissione di portare il 30% delle merci su ferrovia entro il 2030. Attualmente va su ferrovia solo il 7% delle merci.

L'ECA ha poi rilevato la presenza di un forte contenzioso (anche in confronto con l'altra opera del Brennero che non ha contenzioso) sul punto sono stati dati chiarimenti vari ricordando che nessuna delle vicende giudiziarie in corso potrà fermare i lavori.

IL DEBRIEFING

Prima della pubblicazione della relazione finale (giugno 2020) l'ECA ha trasmesso un rapporto di *debriefing* sull'*audit*.

Nello stesso viene ricostruito il processo decisionale e si ricorda che l'attuale linea ferroviaria convenzionale non è adeguata a supportare il trasporto merci previsto nei piani di previsione della UE

Diverse pagine del debriefing sono dedicate al contenzioso con le comunità locali in particolare a Chiomonte.

Alla data del debriefing risultano costruiti 28,5 km sul totale di 164 e scavato il 17,3% delle gallerie.

IL RAPPORTO FINALE

Il rapporto finale dell'*audit* ECA è stato rilasciato nel giugno del 2020.

Il rapporto si riferisce a tutte le opere sottoposte ad *audit*, di cui la Lione-Torino è una parte.

Sull'opera il rapporto evidenzia:

- 1) P. 5 le previsioni di traffico merci sono molto più alte degli attuali livelli di traffico. Tuttavia, a p. 27, questa affermazione viene supportata dal seguente commento:
Sul collegamento ferroviario Lione-Torino, gli ultimi dati (2017) dell'Osservatorio permanente sui traffici stradali, ferroviari e combinati nella regione alpina indicano che meno di 3 milioni di tonnellate di merci vengono trasportate ogni anno sulla linea convenzionale esistente. Ciononostante, la più recente previsione di traffico per il 2035 è di 24 milioni di tonnellate, ossia otto volte l'attuale flusso di traffico. Questa notevole differenza può essere spiegata dall'inadeguatezza della linea convenzionale esistente e dal fatto che il traffico può utilizzare altri passi alpini. Una volta ultimato il collegamento, parte dell'attuale traffico complessivo di 44 milioni di tonnellate (insieme di traffico stradale e ferroviario) tra Francia ed Italia potrebbe potenzialmente essere spostato sul nuovo collegamento. Tuttavia, affinché tale spostamento si verifichi, dovranno essere soddisfatte condizioni complementari: eliminazione delle strozzature, costruzione di collegamenti mancanti a livello di corridoio, promozione delle condizioni del traffico multimodale per garantire traffico ferroviario interoperabile e senza soluzione di continuità. Inoltre, a p. 95 si rileva che il confronto tra l'attualità e la potenzialità di un'opera del tutto nuova non può che essere di stima. Nel caso della Lione Torino, infatti, non si tratta di potenziare un'opera esistente ma di costruire un collegamento ex novo.
- 2) P. 19 si segnala un possibile ritardo rispetto alla operatività prevista per il 2029
- 3) P. 30 sull'analisi costi benefici si segnala che quella da ultimo proposta dal Ministero nel 2019 non è congruente con altre analisi e comunque non è stata concordata con la Commissione
- 4) P. 32 si sottolinea che per la Lione Torino c'è una valutazione della Commissione indipendente da quella degli Stati membri (unica tra le opere oggetto di *audit* per le altre l'unica valutazione è degli Stati membri)
- 5) P. 33 si rileva che i fattori di valutazione ambientale con diversi standard UE, paesi confinanti e paese di riferimento possono incidere sui ritardi. La maggior causa dei ritardi è comunque da attribuirsi a elementi riguardanti le dotazioni finanziarie.
- 6) P. 34 si rileva che il mancato coinvolgimento dei portatori di interessi locali ha portato ad un alto tasso di contenzioso, per lo più incentrato su temi ambientali e di procedura

In conclusione l'ECA ha rimarcato il ritardo nelle opere, la sostenibilità finanziaria delle stesse e la necessità di gestire in modo migliore i rapporti con i portatori di interesse locali.

Va fatta a questo punto una considerazione che tiene conto dell'approccio dell'Unione Europea e dell'ECA ai contesti evidenziati.

Se un progetto nazionale, che costituisce parte integrante di un progetto europeo, trova ostacoli ed incagliamenti determinati da vicende nazionali (contenziosi giudiziari, ostacoli per la conduzione dei lavori, messa in discussione di analisi originarie, con analisi che mostrano debolezze anche metodologiche (come puntualizzato anche dall'ECA (pag.30), nonché rappresentazioni fuori contesto che costituiscono le cause dei ritardi (questi sono sostanzialmente rilevati dall'ECA e sono peraltro contestati dalla Commissione) appare poco coerente rimettere ancora in discussione un progetto, sostenendo che non è congruo e non ha avuto l'andamento atteso. Sono queste, infatti, posizioni che in Europa non trovano accoglimento.