



Deliberazione n. 18/2010/G

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

in adunanza congiunta dei Collegi I e II

del 2 luglio 2010

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato con deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, così come modificato dal regolamento dell'11 giugno 2008 emanato ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 244/2007;

Visto il programma di controllo per l'anno 2010;

Viste le risultanze dell'indagine sulla gestione dell'intervento infrastrutturale strategico "Quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza lotti 1 e 2 e 4" nell'ambito del Corridoio europeo n. 1 Berlino- Palermo " Asse ferroviario Monaco- Verona";

Considerato che in data 4 giugno 2010 i Magistrati istruttori hanno deferito al Collegio la relazione contenente le risultanze della sopramenzionata indagine;

Vista l'ordinanza del presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato del 7 giugno 2010 e la

successiva nota di segreteria n. 7225 dell'8 giugno 2010 con la quale è stata convocata la Sezione del controllo in adunanza congiunta;

Viste le notifiche effettuate dalla Segreteria della Sezione alle Amministrazioni interessate;

Viste le memorie pervenute dalle Amministrazioni come appresso individuate:

- RFI Rete Ferroviaria Italiana-GRUPPO FERROVIE DELLO STATO - prot. n. RFI-AD\A0011\P\2010\ 0000716 del 28/6/2010;
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica - Ufficio Investimenti di Rete e Servizi di Pubblica Utilità - Servizio Infrastrutture e Regolazioni dei Servizi di Pubblica Utilità, prot. n. DIPE 2938 dell'1/07/2010;
- Galleria di base del Brennero - Brenner Basistunnel BBT SE- prot. 7759 del 21/6/2010;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Organismo indipendente di valutazione, prot. 115/9.2 del 15/6/2010;
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Struttura Tecnica di Missione, presentata in adunanza.

Preso atto che sono intervenuti in rappresentanza delle Amministrazioni controllate:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica - Ing. Stefano Corsini, dirigente;
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Gabinetto del Ministro - dott. Mauro Fabris, Commissario straordinario per le opere di accesso e galleria di base del Brennero;
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Struttura Tecnica di Missione - ing. Ercole Incalza, Capo della Struttura Tecnica;

- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Organismo indipendente di valutazione - ing. Ciro Esposito, direttore generale;
- Rete Ferroviaria Italiana s.p.a.- dott.ssa Vera Fiorani, e dott. Matteo Triglia, dirigenti;
- Regione Veneto - Direzione Infrastrutture - dott. Giorgio De Lucchi, dirigente;
- Provincia di Verona - Settore sviluppo del territorio progettazione e realizzazione di interventi infrastrutturali - dott.ssa Elisabetta Pellegrini, dirigente;
- Provincia Autonoma di Trento - Dipartimento Protezione Civile e Infrastrutture – Servizio infrastrutture stradali e ferroviarie - dott.ssa Maria Celestina Antonacci, direttore;
- Provincia Autonoma di Bolzano- Presidenza - dott.ssa Walburga Gamper, funzionario;
- Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT Se - dott. Raffaele Zurlo, amministratore delegato;

Uditi i relatori consiglieri Aldo Carosi e Fabio Viola;

Uditi, altresì, i rappresentanti delle Amministrazioni presenti.

Ritenuto che la relazione dei Magistrati istruttori debba essere integrata con le valutazioni e gli elementi conoscitivi dagli stessi proposti nel corso della camera di consiglio, sulla base delle risultanze del contraddittorio orale e scritto con le Amministrazioni interessate;

DELIBERA

- è approvata la relazione conclusiva, con le modalità in narrativa evidenziate, sulla gestione dell'intervento infrastrutturale strategico "Quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza lotti 1 e 2 e 4" nell'ambito del Corridoio europeo n. 1 Berlino- Palermo " Asse ferroviario Monaco- Verona";

- le Amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenzialmente adottate ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, l. 20/94 come modificato dall'art. 1, comma 172, l. 266/05 e, ove non ritengano di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte, adotteranno – ai sensi dell'at. 3, comma 64, l. 24/12/2007, n. 244 – entro 30 giorni dalla ricezione della presente delibera, provvedimento motivato da comunicare alla Presidenza delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti;

- copia della presente deliberazione e dei relativi allegati saranno inviati, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, alla Presidenza delle Commissioni bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale, e alle Amministrazioni interessate al presente rapporto di controllo;

- per gli effetti dell'art. 41 r.d. 12-7-1934 n. 1214, la presente delibera e i relativi allegati sono inviati al competente Collegio delle Sezioni Riunite, affinché possa trarne deduzioni circa le modalità con le quali le Amministrazioni ed Enti interessati si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

IL PRESIDENTE
Giorgio CLEMENTE

RELATORI
cons. Aldo CAROSI

cons. Fabio VIOLA

Depositata in segreteria il 22 luglio 2010

Il Dirigente

CORTE DEI CONTI

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

***Gestione dell'intervento infrastrutturale strategico "Quadruplicamento
della linea ferroviaria Verona-Fortezza lotti 1, 2, 3 e 4"
nell'ambito del Corridoio europeo n. 1 Berlino- Palermo
" Asse ferroviario Monaco- Verona"***

Magistrati estensori:

Aldo Carosi

Fabio Viola

INDICE

	Sintesi	pag. 3
1.	Obiettivi ed oggetto dell'indagine	pag. 6
2.	Genesi, caratteri e quadro di riferimento della iniziativa infrastrutturale	pag. 7
3.	Cronologia degli atti amministrativi e degli eventi di maggiore rilevanza	pag. 10
4.	Stato della iniziativa	pag. 13
5.	Criticità inerenti alla struttura e alla gestione dei contratti di programma	pag. 18
6.	Criticità inerenti alla introduzione del concetto di lotto costruttivo	pag. 20
7.	Criticità inerenti al cosiddetto finanziamento incrociato	pag. 22
8.	Contraddittorio con gli enti interessati alla realizzazione	pag. 24
8.1	Le osservazioni della Presidenza del Consiglio – Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica	pag. 24
8.2	Le osservazioni del Commissario Straordinario per le opere di accesso e galleria di base del Brennero	pag. 25
8.3	Le Osservazioni del Ministero dell'Infrastrutture e dei Trasporti	pag. 26
8.4	Le osservazioni dell'Organismo indipendente di valutazione	pag. 27
8.5	Le osservazioni della Provincia Autonoma di Bolzano	pag. 28
8.6	Le osservazioni della Provincia Autonoma di Trento	pag. 28
8.7	Le osservazioni della Regione Veneto	pag. 29
8.8	Osservazioni della Provincia di Verona	pag. 29
8.9	Le osservazioni della Rete Ferroviaria Italiana	pag. 30
8.10	Le osservazioni della Galleria di Base del Brennero - Brenner Basistunnel BBT SE	pag. 32
9.	Condizioni minime per il rispetto della tempistica necessaria a preservare il contributo comunitario	pag. 32
10	Conclusioni e raccomandazioni	pag. 35
11.	Osservazioni tecniche circa la legislazione di settore	pag. 39

Sintesi

La presente relazione riferisce sullo stato di avanzamento dell'intervento infrastrutturale strategico "Quadruplicamento della linea ferroviaria Verona – Fortezza lotti 1, 2, 3 e 4".

Essa integra una fattispecie di controllo concomitante finalizzata a favorire i processi autocorrettivi delle disfunzioni accertate, ad evitare esiti perniciosi, non solo sulla tempistica delle fasi realizzative ma sulla stessa fattibilità dell'opera, a sua volta correlata ad un più ampio scenario infrastrutturale di interesse transnazionale, quello del Corridoio europeo n. 1 Berlino- Palermo - " Asse ferroviario Monaco- Verona" .

L'opera oggetto di sindacato è ammessa a contributo comunitario e si inserisce come iniziativa intermodale di importanza europea avendo, tra l'altro, come obiettivo il graduale spostamento del trasporto merci sulla strada ferrata, in tal modo decongestionando l'autostrada del Brennero.

I ritardi e le disfunzioni accertate, ove non rimossi in modo tempestivo, possono provocare la revoca del finanziamento comunitario, gravi slittamenti temporali nella definizione degli obiettivi, insostenibile lievitazione dei costi in relazione alle già insufficienti risorse disponibili.

Le prime scadenze inderogabili previste dal contributo comunitario vengono a concretizzarsi nel novembre 2010, data ravvicinata, già al momento difficilmente compatibile con i tempi delle procedure istruttorie del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, con gli ulteriori controlli della Ragioneria Generale dello Stato e con la registrazione della delibera del Comitato stesso.

La Corte ha convocato, nell'ambito del contraddittorio che contraddistingue le sue indagini sulla gestione, tutte le Amministrazioni e gli Enti interessati, i quali hanno illustrato le proprie posizioni ed auspicato il superamento delle difficoltà ostative al rispetto delle prescrizioni comunitarie. E' risultato assente – benché convocato – il Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria Generale dello Stato, il quale avrebbe potuto fornire indicazioni concrete circa i motivi che tuttora impediscono la copertura finanziaria, sia pure parziale, presupposto per conservare il contributo comunitario e per dare certezza ad una delle opere prioritarie della cosiddetta legge-obiettivo.

Alla luce del contraddittorio intervenuto e sentite le osservazioni dei vari enti coinvolti, la Corte ha individuato le azioni assolutamente prioritarie per salvaguardare contributo comunitario e tempistica dell'opera: avvio della progettazione definitiva dei lotti Fortezza – Verona; finanziamento di un lotto di lavori almeno pari al 10 o al 20%, secondo i parametri previsti dall'art. 2, comma 232, della legge finanziaria 2010.

Questi elementi appaiono imprescindibili per superare i motivi ostativi alla registrazione delle precedenti delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica, che la stessa Corte dei conti, in sede di controllo preventivo, aveva giudicato prive di copertura economico-finanziaria.

Sono state comunque formulate critiche alla impostazione programmatica di questa opera prioritaria, che prevede un completamento molto lontano nel tempo (2030), quando lo scenario di riferimento potrebbe essere estremamente diverso da quello che ne ha ispirato la priorità.

Precaria appare anche la attuazione del cosiddetto finanziamento incrociato che dovrebbe consentire la utilizzazione di parte dei proventi tariffari dell'Autostrada del Brennero per finanziare la costruzione della collegata galleria di base del Brennero e della stessa tratta Fortezza-Verona. Allo stato esso presuppone una negoziazione con la Società concessionaria (in scadenza) per la utilizzazione di fondi accantonati fin dal 1997. La Corte ha segnalato il potenziale conflitto di interessi degli Enti territoriali comproprietari della Società ed interessati ai dividendi del servizio autostradale ma contemporaneamente esponenziali degli interessi delle collettività, destinatarie del beneficio del congestionamento del traffico autostradale. Analogamente, la Corte ha espresso critiche circa la sproporzione, non ispirata al principio della equità contributiva, tra aumenti tariffari già concessi e mancata utilizzazione degli aumenti per le finalità di interesse generale.

Osservazioni critiche sono state formulate nei confronti del contratto di programma tra lo Stato e Ferrovie dello Stato SpA. La sua struttura non è quella di un contratto vero e proprio bensì di documento-quadro, la cui attuazione viene sottoposta alle insindacabili esigenze della finanza pubblica, interpretate dal Ministero della economia e finanze: i fabbisogni riportati nel contratto di programma non costituiscono impegni da parte dello Stato alla iscrizione in bilancio, bensì rivestono carattere informativo per il Ministero azionista e sono destinati ad essere eventualmente recepiti nella redazione di documenti di programmazione finanziaria quali il Documento di Programmazione Economico Finanziaria o la legge finanziaria .

Un simile contesto programmatico risulta funzionale alle sole esigenze del Ministero dell'economia e delle finanze, il quale regola in tal modo i flussi finanziari in relazione alle proprie valutazioni contingentemente ispirate dalle esigenze di finanza pubblica, evitando il rigore indefettibile di un contratto civilisticamente inteso.

Sotto il profilo tecnico e manageriale detto schema appare deficitario e non corrispondente a quello di altri Paesi occidentali, i quali impiegano tempi di

realizzazione delle infrastrutture ferroviarie molto più rapidi, pur avendo analoghi problemi in ordine agli equilibri di finanza pubblica.

Senza scendere in complesse analisi comparativistiche si può rilevare che i sistemi più efficienti si basano sulla capacità di selezionare gli interventi attraverso criteri di priorità, evitando di ammettere a finanziamento pianificazioni complessivamente sprovviste del requisito della fattibilità. Il finanziamento a pioggia che continua ad essere la modalità preferita dalla nostra legislazione e dalla sua prassi applicativa, se soddisfa formalmente il maggior numero di velleità localistiche, penalizza tuttavia la capacità di selezione, la tempistica e le certezze realizzative.

E' stata accertata la sostanziale inattuazione delle norme sul cosiddetto finanziamento incrociato, il quale doveva condurre all'impiego di parte dei proventi dell'autostrada del Brennero nell'infrastruttura ferroviaria. Ad oggi le somme accantonate dalla Società concessionaria, sulla base della legge del 1997, non sono state ancora utilizzate.

Quanto alle tariffe autostradali, che dovrebbero assicurare parte del finanziamento della infrastruttura ferroviaria, si è rilevata la carenza di equità e trasparenza nell'impiego dei copiosi aumenti che sono stati adottati recentemente, anche in relazione a detta inevasa finalità.

Le risultanze della istruttoria hanno consentito di verificare l'abbandono dell'originario modulo giuridico per la realizzazione dell'opera, quello del contraente generale. Esso non corrispondeva alle caratteristiche minime previste dall'ordinamento comunitario, secondo cui la contraenza generale è ammissibile solo quando il corrispettivo per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte anticipato dal contraente e collegato alla disponibilità dell'opera stessa per il committente o per utenti terzi. L'adeguamento della legislazione nazionale al principio comunitario (art. 2, comma 1, lettera a), d.lgs. n. 152 del 2008) sta provocando l'abbandono di un modulo, concepito in Italia come la vecchia concessione di committenza, cioè strumento di lucro senza rischi per l'affidatario attraverso il ricarico di spese generali proporzionate al valore delle opere e dei servizi.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete Ferroviaria Italiana SpA hanno segnalato le ampie possibilità di risparmio conseguibili sostituendo la contraenza generale con l'appalto-integrato. La Corte dei conti, pur condividendo la minore onerosità dell'istituto contrattuale, ha segnalato i rischi dell'appalto-integrato in un contesto contrassegnato da una definizione progettuale ancora precaria e dalla possibilità di notevoli imprevisti collegati alla forte incidenza dei lavori in galleria.

1. Obiettivi ed oggetto dell'indagine.

La presente relazione riferisce sullo stato di avanzamento dell'intervento infrastrutturale strategico "Quadruplicamento della linea ferroviaria Verona – Fortezza lotti 1, 2, 3 e 4".

La realizzazione degli interventi è caratterizzata dalla complessità tecnica, dalla compresenza di soggetti pubblici e privati coinvolti nelle diverse fasi di attuazione, dalle difficoltà progettuali, dai problemi emersi nella concreta erogazione e distribuzione delle risorse finanziarie assegnate, dall'evoluzione dei fabbisogni per le opere già avviate, dalla dinamica delle risorse messe a disposizione.

La presente relazione integra una fattispecie di controllo concomitante finalizzata a favorire i processi autocorrettivi delle disfunzioni accertate ad evitare esiti perniciosi, non solo sulla tempistica delle fasi realizzative, ma sulla stessa fattibilità dell'opera, a sua volta correlata ad un più ampio scenario infrastrutturale di interesse transnazionale.

L'opera oggetto di sindacato è ammessa a contributo comunitario e si inserisce come iniziativa intermodale di importanza europea avendo, tra l'altro, come obiettivo il graduale spostamento del trasporto merci sulla strada ferrata, in tal modo decongestionando l'autostrada del Brennero.

I ritardi e le disfunzioni accertate, ove non rimossi in modo tempestivo, possono provocare la revoca del finanziamento comunitario, gravi slittamenti temporali nella definizione degli obiettivi, insostenibile lievitazione dei costi in relazione alle già insufficienti risorse disponibili.

Le valutazioni critiche espresse in questa sede trovano obiettiva conferma non solo nei dati contabili e gestionali acquisiti in fase istruttoria ma anche nelle memorie e deduzioni presentate e/o svolte oralmente dalle Amministrazioni interessate in fase di contraddittorio.

Alla indiscutibile consistenza delle disfunzioni e al sostanziale riconoscimento delle stesse da parte delle Amministrazioni e degli Enti interessati, fa da pendant una difficoltà di raccordo tra questi ultimi, che rischia di dilatare l'espletamento dei necessari incombeni oltre i termini previsti dal progetto integrato e dal finanziamento comunitario.

In particolare preoccupa l'assenza del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria Generale dello Stato nella fase del contraddittorio, che ha precluso qualsiasi rassicurazione circa il reperimento delle risorse finanziarie necessarie a conservare integro il finanziamento comunitario.

2. Genesi, caratteri e quadro di riferimento della iniziativa infrastrutturale

L'art. 1 della legge 21.12.2001 n. 443 (c.d. legge-obiettivo) ha stabilito che le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti strategici di interesse nazionale siano individuati dal Governo attraverso un programma formulato secondo i criteri della legge stessa.

Il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (**CIPE**) con delibera n. 121 del 21.12.2001 ha approvato, ai sensi del richiamato art. 1 della legge n. 443/2001, il 1° Programma delle opere strategiche. Nell'Allegato 1 del suddetto Programma, all'interno del Corridoio Plurimodale Tirreno - Brennero, era già previsto l'Asse ferroviario Brennero - Verona - Parma - La Spezia.

Il corridoio del Brennero rappresenta una via di trasporto strategica: vengono trasportate attraverso questo valico alpino oltre 50 milioni di tonnellate nette di merci. In totale, ogni anno, oltre sette milioni di veicoli – di cui oltre due milioni di mezzi pesanti – attraversano il Brennero¹.

Di particolare importanza è lo spostamento del trasporto pesante dalla strada alla rotaia. La nuova linea ferroviaria, con la galleria di base del Brennero e le relative linee di accesso, permetterà di ottenere lo spostamento del traffico pesante da strada a rotaia. Oltre alla nuova linea ferroviaria del Brennero sono però necessari anche i terminali merci.

Per migliorare l'attuale linea ferroviaria e realizzare condizioni quadro condivise dagli Stati interessati per lo spostamento del traffico merci, nella primavera del 2007 è stata instaurata la "Brenner Corridor Platform".

Uno spostamento del trasporto pesante a lungo termine può essere raggiunto solo tramite un collegamento ferroviario funzionante, possibilmente in sotterraneo, e la realizzazione di relative condizioni quadro. La galleria di base del Brennero, con le linee di accesso nord e sud, è stata ritenuta in ambito comunitario l'unica soluzione ragionevolmente possibile.

L'opera è finanziata dall'Unione Europea tramite il bilancio delle reti di trasporto transeuropee (**TEN-T**).

¹ Dati tratti dal sito web della società BBT SE. In data 16 dicembre 2004 fu costituita la società per azioni europea Galleria di Base del Brennero – Brenner Basistunnel BBT SE (in latino: "societas europaea"), quale successore giuridico del GEIE BBT fondato nel 1999. Su incarico della Repubblica d'Austria, della Repubblica Italiana e dell'Unione Europea (UE), la società si occupa della progettazione e della costruzione della Galleria di base del Brennero, la parte centrale dell'asse ferroviario transeuropeo Berlino-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo. Questa galleria è iscritta al primo posto della lista dei progetti TEN prioritari redatta dall'UE. La società per azioni europea BBT SE ha la seguente struttura: Le azioni sono detenute rispettivamente per la metà (50%) dall'Italia e dall'Austria. Le azioni sul lato austriaco sono detenute per il 25% dal Land Tirolo e il 25% dalle ÖBB. Il restante 50% delle azioni sono detenute dal lato italiano, dalla holding Tunnel Ferroviario del Brennero società di partecipazione, le cui aliquote sono a loro volta suddivise tra Rete Ferroviaria Italiana (RFI) con il 84,08%, le Province Autonome di Bolzano e Trento rispettivamente con il 6,15% e la Provincia di Verona con il 3,62%. Il progetto viene cofinanziato dall'Unione Europea.

Il corridoio nord-sud secondo la direttrice Berlino, passando per Halle/Lipsia, Erfurt, Norimberga, Monaco, Kufstein, Innsbruck, Fortezza, Bolzano, Trento, Verona, Bologna, Napoli, Messina e Palermo è lungo circa 2200 km. Questo corridoio rappresenta il collegamento nord-sud più importante in Europa e include la costruzione di circa 240 km di gallerie. La galleria di base del Brennero, lunga circa 55 km, è l'elemento centrale del tratto di corridoio Monaco-Verona e questo, a sua volta, è parte integrante del collegamento ferroviario nord-sud denominato asse TEN-T n. 1. Tale asse è stato approvato con Decisione 884/2004/CE del 29 aprile 2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo nel corso delle negoziazioni sulle nuove linee guida TEN-T.

La direttiva 2006/38/CE², alla quale è stata data attuazione in Italia con d.lgs n. 7/2010, ha disposto che gli introiti generati dalla maggiorazione dei pedaggi per specifici tratti stradali, riguardanti infrastrutture situate in regioni montane che soffrono di un'acuta congestione del traffico il cui utilizzo da parte degli autoveicoli causa significativi danni ambientali, siano investiti nei progetti prioritari di interesse europeo identificati nell'allegato III della decisione n. 884/2004/CE.

La legge n. 449/97, art. 55, comma 13, ha prescritto che la società Autostrada del Brennero S.p.A. accantoni, in base al proprio piano finanziario ed economico, una quota dei proventi in un fondo destinato al rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria attraverso il Brennero ed alla realizzazione delle relative gallerie³.

L'art. 2, commi 232-234, della legge n.191 del 23/12/2009 (legge finanziaria 2010) ha previsto che con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (**MIT**), di

² Confronta direttiva 2006/38/CE , punto 2) lettera f) " ... sono aggiunti i seguenti paragrafi: «11. Fatto salvo l'articolo 9, paragrafi 1 e 1 bis, in casi eccezionali, riguardanti infrastrutture situate in regioni montane e previa comunicazione alla Commissione, è possibile applicare una maggiorazione ai pedaggi per specifici tratti stradali: a) che soffrono di un'acuta congestione che ostacola la libera circolazione degli autoveicoli; o b) il cui utilizzo da parte degli autoveicoli causa significativi danni ambientali, a condizione che: — gli introiti generati dalla maggiorazione siano investiti in progetti prioritari di interesse europeo identificati nell'allegato III della decisione n. 884/2004/CE, che contribuiscano direttamente a ridurre la congestione o il danno ambientale di cui trattasi e che siano situati nel medesimo corridoio della sezione stradale in cui è applicata la maggiorazione".

³ Confronta legge n. 449/1997 "Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica", art. 55, comma 13: "13. A decorrere dal 1° gennaio 1998 la società Autostrada del Brennero S.p.A. è autorizzata ad accantonare, in base al proprio piano finanziario ed economico, una quota anche prevalente dei proventi in un fondo destinato al rinnovo dell'infrastruttura ferroviaria attraverso il Brennero ed alla realizzazione delle relative gallerie. Tale accantonamento è effettuato in esenzione d'imposta. L'utilizzo delle disponibilità del fondo avverrà in base a un piano di investimento da presentare dalla società Autostrada del Brennero S.p.A. entro il 30 giugno 1998, da approvare, sentite le competenti Commissioni parlamentari, con decreto del Ministro dei lavori pubblici d'intesa con il Ministro dei trasporti e della navigazione entro il 31 dicembre 1998 e previa intesa con le province autonome di Trento e di Bolzano. In attesa di utilizzo le disponibilità su tale fondo sono investite in titoli di Stato e non possono comunque essere utilizzate per le spese di progettazione. A decorrere dal 1° gennaio 1998 il canone di concessione in favore dello Stato è aumentato in misura tale da produrre un aumento dei proventi complessivi dello Stato compreso tra il 20 e il 100 per cento rispetto ai proventi del 1997".

concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (**MEF**), sono individuati specifici progetti prioritari ricompresi nei corridoi europei TEN-T. Essi sono inseriti, nel caso in cui contemplino costi e tempi di realizzazione superiori, rispettivamente, a 2 miliardi di euro e a quattro anni dall'approvazione del progetto definitivo e non siano suddivisibili in lotti funzionali di importo inferiore a 1 miliardo di euro, nel programma delle infrastrutture strategiche.

In questi casi il CIPE può autorizzare lotti costruttivi a condizione che: a) il costo del lotto costruttivo autorizzato sia integralmente finanziato e deve esservi copertura finanziaria, con risorse pubbliche o private nazionali o dell'Unione europea, che, alla data dell'autorizzazione del primo lotto, devono costituire almeno il 20 per cento del costo complessivo dell'opera; in casi di particolare interesse strategico, con decreto del MIT, può essere consentito l'utilizzo della procedura in questione anche in caso di copertura finanziaria, con risorse pubbliche o private nazionali o dell'Unione europea, che, alla data dell'autorizzazione del primo lotto, costituiscono almeno il 10 per cento del costo complessivo dell'opera; b) il progetto definitivo dell'opera completa sia accompagnato da una relazione che indichi le fasi di realizzazione dell'intera opera per lotti costruttivi, il cronoprogramma dei lavori per ciascuno dei lotti e i connessi fabbisogni finanziari annuali; l'autorizzazione dei lavori per i lotti costruttivi successivi al primo lotto deve essere accompagnata da un aggiornamento di tutti gli elementi della medesima relazione; c) il contraente generale o l'affidatario dei lavori assuma l'impegno di rinunciare a qualunque pretesa risarcitoria, eventualmente sorta in relazione alle opere individuate con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché a qualunque pretesa, anche futura, connessa all'eventuale mancato o ritardato finanziamento dell'intera opera o di lotti successivi; dalle determinazioni assunte dal CIPE non devono in ogni caso derivare nuovi obblighi contrattuali nei confronti di terzi a carico del soggetto aggiudicatore dell'opera, per i quali non sussista l'integrale copertura finanziaria. Con l'autorizzazione del primo lotto il CIPE deve assumere l'impegno programmatico di finanziare l'intera opera ovvero di corrispondere l'intero contributo finanziato e successivamente deve assegnare, in via prioritaria, le risorse che si rendono disponibili in favore dei progetti interessati, allo scopo di finanziare i successivi lotti costruttivi fino al completamento delle opere, tenuto conto del cronoprogramma.

L'art. 47 del D.L. n. 78/10, in corso di conversione, estende la utilizzazione degli accantonamenti disposti dalla società concessionaria dell'autostrada del Brennero ai collegamenti ferroviari e alle infrastrutture connesse fino al nodo Stazione di Verona. Contestualmente la norma dispone l'obbligo per l'Anas S.p.A. di pubblicare, entro il 30 settembre 2010, il bando di gara per l'affidamento della

concessione di costruzione e gestione dell'autostrada del Brennero. Il MIT, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, impartisce direttive ad ANAS S.p.A. in ordine ai contenuti del bando di gara, ivi compreso il valore della concessione, le relative modalità di pagamento e la quota minima di proventi che il concessionario è autorizzato ad accantonare nel fondo di cui all'articolo 55, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449. Il predetto bando deve prevedere un versamento annuo di 70 milioni di euro, a partire dalla data dell'affidamento e fino a concorrenza del valore di concessione, che viene versato all'entrata del bilancio dello Stato. Nella determinazione del valore di concessione, di cui al periodo precedente, vanno in ogni caso considerate le somme già erogate dallo Stato per la realizzazione dell'infrastruttura.

3. Cronologia degli atti amministrativi e degli eventi di maggiore rilevanza

La Società Rete Ferroviaria Italiana SpA (**R.F.I.**), in qualità di soggetto aggiudicatore, ha trasmesso nel giugno 2003 il progetto preliminare dell'intervento "Quadruplicamento della linea Verona-Fortezza di accesso sud alla galleria di base del Brennero sull'asse ferroviario Monaco-Verona" al MIT ed alle varie amministrazioni interessate, per pareri ed autorizzazioni, ed ha avviato la procedura per l'approvazione del progetto da parte del CIPE, ai sensi dell'art. 3 del d.Lgs. n. 190/2002.

Il suddetto progetto preliminare afferiva al quadruplicamento della tratta ferroviaria Verona-Fortezza (sviluppo complessivo 180 km circa) ed era suddiviso in quattro lotti funzionali (87 km circa) e in tre lotti di completamento.

Sono stati infine stipulati accordi di programma tra il MIT, RFI e le Autonomie Territoriali interessate per la progettazione dei lotti sopra menzionati: in particolare si è entrati nella determinazione di redigere il progetto preliminare dei lavori ai fini della necessaria approvazione del CIPE, il quale con delibere 89/07 e 32/08 ha approvato il progetto preliminare delle opere.

La Corte dei conti, con deliberazioni 3/2008/P del 13 febbraio 2008 e 19/2008/P del 13 novembre 2008, ricusava il visto e la conseguente registrazione alle due citate deliberazioni.

Gli elementi essenziali delle pronunce negative possono essere così sintetizzati:

- mancata copertura della spesa così come determinata sulla base della progettazione preliminare⁴;

⁴ Cfr. in tal senso la delibera 19/2008/P della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato: «*in ossequio al principio costituzionale del buon andamento*»

- palese sproporzione del cronoprogramma realizzativo e dei costi dell'iniziativa rispetto alle risorse necessarie e alle modalità di reperimento delle stesse⁵;
- mancata ricognizione formale delle diverse fonti di finanziamento delle infrastrutture⁶.

Nel frattempo la Commissione della Comunità Europea, con decisione C(2008)7726 del 5 dicembre 2008, ha concesso all'Italia un contributo finanziario di 58,81 milioni di euro per il progetto di interesse comune "Linea di accesso meridionale al Brennero" - 2007-IT-O1030-M - nel campo delle reti transeuropee di trasporto (TEN-T). Ciò sulla base dell'interesse comune nell'ambito delle politiche comunitarie dei trasporti afferenti alle cosiddette reti transeuropee.

La decisione specifica le condizioni inerenti alla utilizzazione del contributo da parte dell'Italia. Tra queste mette conto ricordare:

- a) la ripartizione dettagliata dei costi con evidenziazione di quelli a carico del finanziamento comunitario;
- b) la determinazione, analitica e ripartita per finanziatore, delle entrate finalizzate all'equilibrio economico dell'investimento;
- c) l'individuazione dei costi totali ricompresi nell'azione di rilevanza comunitaria;
- d) l'assunzione a carico della Commissione dell'onere del 50% relativo al costo complessivo delle progettazioni e del 5% inerente ai lavori;

(art. 97 Cost.), la funzione del CIPE non può ritenersi legittimamente assolta in sede di assegnazione di risorse per la progettazione di opere pubbliche ove risulti sorretta da un mero e "generico proposito di reperire le risorse necessarie alla realizzabilità dell'opera di cui viene approvato il progetto preliminare", senza, cioè, "dare contezza della attendibilità e ragionevolezza del reperimento stesso", con conseguente possibile rischio di irrimediabili pregiudizi in danno della finanza pubblica, laddove l'assegnazione di un contributo per la progettazione dell'opera possa rivelarsi, attraverso una ragionevole "prognosi postuma", inutiliter data nel caso di indisponibilità di risorse finanziarie per la sua realizzabilità ovvero a causa di un reperimento di risorse individuato con tempi talmente dilatati da rendere in prospettiva il progetto elaborato non più attuale»

⁵ Cfr. in tal senso la delibera 19/2008/P Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato: «l'intero importo, pari a 2.445 milioni di euro, risulta appostato, sia pure in via previsionale, interamente sull'esercizio 2010, senza un'adeguata motivazione o un'approfondita relazione tecnica illustrativa che valga a superare i dubbi circa una piena attendibilità di tale previsione, trattandosi di un importo ingentissimo, ragionevolmente da spalmare in un arco temporale più ampio; sicché tale previsione, in difetto di una più approfondita dimostrazione, non sufficientemente rappresentata dall'Amministrazione, sembra, allo stato, configurarsi quale mero rinvio della scelta programmatica delle fonti di copertura del costo dell'opera ad un momento successivo all'attuale per poi elaborare una ponderata programmazione della fonte di copertura deputata in toto, nel 2010, a sorreggere una spesa che effettivamente potrà ragionevolmente essere effettuata in un arco temporale più dilatato. Deve, in ogni caso, aggiungersi che l'indicazione delle forme e delle fonti di copertura non può legittimamente ricavarsi per relationem da un atto negoziale quale è il Contratto di programma tra RFI e Ministero infrastrutture, ma deve risultare da apposita tabella inserita nella delibera CIPE, affinché rimanga pienamente e direttamente imputabile al Comitato interministeriale, organismo all'uopo legittimato dalle norme citate all'esercizio di tale funzione, la scelta programmatica di spesa, responsabilmente qualificata dalla individuazione delle pertinenti fonti di copertura, così come richiesto dalla citata vigente normativa».

⁶ Cfr. in tal senso la delibera 19/2008/P Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato: «le delibere CIPE devono recare, nella parte dispositiva, una apposita tabella che ricostruisca dette forme e fonti di copertura unitamente alla pertinente documentazione dimostrativa».

- e) il divieto per lo Stato beneficiario di ricavare profitto dal cofinanziamento comunitario, il quale può essere utilizzato solo per "quadrare" le entrate e le spese dell'azione complessiva;
- f) la definizione, ai fini del punto precedente, dell'insieme delle entrate⁷ reali rispetto al complesso dei costi reali⁸;
- g) il potere della Commissione di ridurre il contributo finanziario inizialmente previsto, in caso di mancata attuazione, attuazione inadeguata, attuazione parziale o tardiva dell'azione, in proporzione all'opera effettivamente realizzata secondo le condizioni previste nella decisione che concede il contributo finanziario;
- h) la prescrizione del recupero del contributo in caso di corresponsioni non dovute o violazione delle clausole comunitarie afferenti alla concessione;
- i) la prescrizione di sanzioni pecuniarie che possono andare dal 2 al 10% del valore del contributo finanziario della Comunità, nel rispetto del principio di proporzionalità in caso di gravi inadempienze del beneficiario;
- j) la sospensione della realizzazione dell'azione, se questa si rivela impossibile o troppo difficile a causa di circostanze eccezionali, particolarmente in caso di forza maggiore. In questo caso, il beneficiario deve informare la Commissione senza indugio, fornendo tutte le motivazioni e precisazioni necessarie e indicando la data prevedibile di ripresa dell'attuazione dell'azione;
- k) la possibilità di proroga dell'azione in caso di rilevanti modifiche del programma;
- l) il potere della Commissione di annullare, sospendere o sopprimere il contributo se il beneficiario non adempie ad uno degli obblighi fondamentali previsti dal provvedimento di concessione del contributo stesso;
- m) il potere di supervisione e controlli finanziari da parte della Commissione o da un rappresentante da questa autorizzato, nonché verifiche, eventualmente in loco, da parte della Corte dei conti europea, che ha gli stessi diritti della Commissione in materia di accesso in relazione a controlli e audit.

Dei quattro lotti funzionali⁹, il tratto tra Fortezza e Ponte Gardena (Lotto 1, sviluppo 24,7 km circa), la circonvallazione di Bolzano (Lotto 2, sviluppo 10,6 km

⁷ Definite come quelle "accertate, generate o confermate alla data della domanda del pagamento del saldo da parte del beneficiario...".

⁸ Quelli relativi alle categorie indicate nel provvedimento concessivo del contributo.

circa) e l'ingresso a Verona (Lotto 4 sviluppo, 9,9 km circa), prevedevano l'avvio della progettazione definitiva entro il 9.11.2008; la circonvallazione di Trento prevedeva la scadenza del 1.5.2009. Erano invece sostanzialmente equiparati i termini per la conclusione della progettazione definitiva alla data del 28.10.2011¹⁰.

4. Stato della iniziativa

Ad oggi, per le cause già evidenziate, non si è potuto provvedere neppure all'avvio della progettazione definitiva. I descritti eventi denotano una preoccupante situazione di stallo che può incidere negativamente sulla stessa realizzabilità del progetto, cosicché la sua mancata realizzazione influenzerebbe l'intero asse ferroviario individuato come strategico nell'ambito della Comunità.

Con nota n. 3515-19/03/2010 è stato chiesto al CIPE:

- se le difficoltà alla base della ricusazione del visto siano state superate dai soggetti coinvolti;
- se siano state apportate modifiche in ordine ai progetti e alle modalità di finanziamento;
- quali elementi di criticità siano eventualmente alla base del mancato rispetto dell'originario cronoprogramma;
- in cosa consistano gli elementi di criticità, sia in termini tecnici che finanziari, della progettazione preliminare.

Il Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica (**DIPE**) ha risposto¹¹ che l'inclusione degli interventi in questione nel Programma delle Infrastrutture strategiche è stata di recente confermata dalla delibera CIPE n. 10 del 6 marzo 2009 con riferimento alla "rilevazione sullo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche" e precisamente nell'allegato 2.

Il DIPE ha anche specificato l'evoluzione dei costi e delle coperture finanziarie degli investimenti in questione negli aggiornamenti del Contratto di Programma 2007-2011 così articolata¹²:

⁹ Lotto 1. Tratta Fortezza – Ponte Gardena: Interconnessione con la linea esistente a Fortezza Sud, Tratta di linea Fortezza-Ponte Gardena Nord, Interconnessione con la linea esistente a Ponte Gardena Nord - Lotto 2. Tratta Circonvallazione di Bolzano: Interconnessione Prato Isarco Sud, Tratta di linea Prato Isarco Sud-Bronzolo, Interconnessione Bronzolo - Lotto 4. Tratta Ingresso a Verona da Nord: Collegamento con la linea lenta in corrispondenza della stazione di Pescantina, Tratta di linea da bivio provvisorio a Pescantina a Bivio San Massimo, Collegamento al nodo zona bivio San Massimo.

¹⁰ Confronta in proposito allegato II alla decisione della Commissione del contributo finanziario dell'azione CE 7726/2008.

¹¹ Confronta nota prot. n. DIPE 1424 P-2.59.4.13 del 2.04.2010.

¹² Confronta documento 3 allegato alla nota Dipartimento per la Programmazione e il Coordinamento della Politica Economica prot. n. DIPE 1424 P-2.59.4.13 del 2.04.2010.

<i>Potenziamento linee di accesso al Brennero, prime tre fasi prioritarie: Fortezza-Ponte Gardena, circonvallazione di Bolzano, ingresso nel nodo di Verona</i>							
Contratto di Programma	Costo a vita intera			Coperture finanziarie			
	Totale	di cui tab. A	di cui opere programmatiche	Totale	di cui Stato	di cui Legge Obiettivo	di cui UE
aggiornamento 2007	2.500	0	2.500	0			
aggiornamento 2008	2.500	55	2.445	55	28		28
aggiornamento 2009	2.500	60	2.440	60	28		33

Ha inoltre specificato che, rispetto al vigente Contratto di Programma aggiornato al 2008, le risorse stanziare dalle originarie delibere CIPE assicurano *"la copertura finanziaria delle progettazioni preliminari e loro aggiornamenti e delle progettazioni definitive di entrambi gli interventi; in assenza di stanziamenti di Legge Obiettivo, risultano disponibili risorse solo per le progettazioni del quadruplicamento Fortezza-Verona; devono, in ogni caso, ancora essere individuate le fonti di finanziamento delle fasi realizzative ... In mancanza della delibera CIPE di approvazione della progettazione preliminare, RFI non è stata autorizzata ad avviare ulteriori attività progettuali, pur disponendo di adeguate coperture finanziarie. Con riferimento alla linea Fortezza Verona, si prospettano rischi per il rispetto del piano di spesa 2008-2013 dichiarato alla Comunità Europea e, a causa dei meccanismi di rendicontazione propri del finanziamento europeo, per l'acquisizione in forma integrale del contributo concesso. Inoltre, l'utilizzazione completa della nuova galleria di base del Brennero tra Fortezza e Innsbruck è strettamente correlata al potenziamento della linea nazionale di accesso sud e rappresenta per la Commissione Europea un vincolo pregiudiziale per l'approvazione e il finanziamento della stessa galleria di base del Brennero."*

Il DIPE ha ulteriormente precisato che:

- a) nonostante tali ritardi, le date di attivazione al momento prefigurate per il quadruplicamento della linea Fortezza-Verona sono ancora compatibili con i tempi previsti per la realizzazione del nuovo tunnel di valico;
- b) per quanto attiene all'impostazione della programmazione originaria, la stessa può essere rivista per tenere conto, oltre che delle prescrizioni

accolte in sede di istruttoria CIPE, anche di eventuali diversi input relativi alle modalità di affidamento e di realizzazione dei lavori;

- c) in linea generale le progettazioni preliminari sono redatte con margini di incertezza delle stime dei costi dell'ordine del 30% strettamente connessi al livello di approfondimento delle scelte tecniche;
- d) il MIT ha trasmesso in data 16 marzo 2010 la documentazione istruttoria ai fini dell'approvazione da parte del CIPE del progetto preliminare del "quadruplicamento della linea ferroviaria Verona - Fortezza di accesso sud alla galleria di base del Brennero", chiedendo contestualmente l'assegnazione di risorse finanziarie pari a 53 milioni di euro a valere sul contributo di cui all'art. 1, comma 977, della legge n. 296/2006 per la progettazione definitiva dei lotti 1 e 2; l'approvazione del quadro delle esigenze finanziarie per annualità anche in considerazione della possibilità di individuare, nell'ambito del progetto definitivo, un primo stralcio funzionale o costruttivo cui dare seguito mediante l'impiego di risorse finanziarie ritenute congrue rispetto ai saldi di bilancio dello Stato (come previsto dall'art. 2, commi 232-234 della legge n. 191/2009, legge finanziaria 2010);
- e) dalla relazione istruttoria del MIT il costo complessivo delle tratte oggetto della istruttoria (lotti 1 e 2) risulta pari a 2.407 milioni di euro, con un incremento di 156 milioni di euro rispetto al costo indicato nell'istruttoria 2008¹³ a cui devono aggiungersi i costi relativi alle prescrizioni accolte dal Ministero in fase di istruttoria al CIPE;
- f) l'accoglimento delle prescrizioni avrebbe comportato un maggiore costo complessivo di 63,4 milioni di euro, (61,4 milioni di euro per il lotto 1 e 2,0 milioni di euro per il lotto 2) e, tenuto conto di economie pari a circa 6,8 milioni di euro rinvenibili dall'accoglimento della prescrizione n. 15.14 dell'allegato alla relazione istruttoria, avrebbe elevato il costo complessivo a 2.470,4 milioni di euro;

¹³ L'incremento di costo sarebbe il risultato della compensazione tra l'attualizzazione al 2010 del costo 2003 e il cambio della modalità di affidamento da contraente generale ad appalto integrato.

Lotto	Costo a Vita Intera 2003 Contraente generale	Costo a Vita Intera 2010 Appalto Integrato	Incremento Milioni di euro (2010 Appalto Integrato -2003 Contraente Generale)	Incremento %
1	1.456	1.557	+ 101	+ 7%
2	795	850	+ 55	+7%
TOTALE	2.251	2.407	+ 156	+7%

- g) le disponibilità indicate nella relazione istruttoria del MIT (104 milioni di euro a carico del Contratto di programma RFI) non sarebbero coerenti con quanto riportato nella versione 2008 del Contratto di programma 2007-2011, dove il progetto è riportato parte nella tabella A4 (opere in corso) e parte nella tabella B4 (opere prioritarie da avviare) con un costo complessivo di 2.500 milioni di euro di cui 55 milioni disponibili.

Le informazioni trasmesse dal DIPE sono risultate sostanzialmente conformi all'attuale situazione, non essendo mutato il contesto nel quale si inquadra la complessa interrelazione tra i soggetti coinvolti nella realizzazione della iniziativa.

RFI ha insistito, sia nella discussione orale sia nelle memorie all'uopo presentate, sulla assoluta disponibilità dei 104 milioni di euro¹⁴, attraverso i quali possono essere avviate le progettazioni definitive dei lotti 1, 2, 3 e 4 nonché la progettazione preliminare del lotto 5.

La realtà non corrisponde all'opinione espressa dalla evocata Società: da un lato - come la stessa Società ammette nella memoria - *"i fabbisogni riportati nel contratto di programma ... non costituiscono impegno da parte dello Stato alla iscrizione in bilancio, ma rivestono carattere informativo per il Ministero azionista e sono destinati ad essere eventualmente recepiti nella redazione di documenti di programmazione finanziaria ..."* (in ogni caso le risorse non sono disponibili senza la previa delibera CIPE e la sua registrazione alla Corte dei conti); dall'altro il suo assunto collide con le pronunce della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, laddove si precisa che l'avvio di una simile infrastruttura non può prescindere dal finanziamento delle opere, essendo inappropriato e inutilmente dispendioso procedere a progettazioni senza risorse per la loro attuazione.

E' da sottolineare, ad ulteriore distinguo rispetto alla tesi sostenuta da RFI, che *"in data 13 maggio 2010 il CIPE ha discusso l'assegnazione del finanziamento di origine Tent ammontante a circa 55 milioni di euro e destinata alla progettazione definitiva dei lotti 1 e 2 della Fortezza Verona. Nel corso della seduta, la Ragioneria Generale dello Stato ... si è espressa negativamente sull'approvazione del valore complessivo dei lotti 1 e 2 della Fortezza Verona, indicando come, nonostante rimanesse una priorità, esisterebbero difficoltà tecnico finanziarie nella sua*

¹⁴ Nel documento "Stato di attuazione degli investimenti del corridoio (Berlino)-Brennero-Palermo" del 27.11.2009 pubblicato da RFI si precisa che: *"nella pianificazione degli investimenti di RFI, definita con il Contratto di Programma 2007- 2013, di cui l'aggiornamento 2009 è in fase di istruttoria, è incluso il Progetto "Potenziamento linee di accesso al Brennero (comprende progettazione Lotto 5 Bronzolo-Trento, progettazione e realizzazione Lotti prioritari 1,2,3,4), con un costo complessivo di oltre 3800 MIO EUR di cui 104 finanziati. A tale finanziamento partecipa la Commissione Europea con un contributo di 58 MIO EUR, di cui 17 MIO EUR per la fase realizzativa. La realizzazione dell'opera è pianificata, per fasi, in tempi coerenti con l'entrata in esercizio della nuova galleria del Brennero".*

approvazione, soprattutto alla luce del ricorso alla norma sui lotti costruttivi di cui alla tabella A1 del CDP RFI 2007 2011 Aggiornamento 2009, appena varato dal CIPE ed in attesa di essere sottoposto ad approvazione delle competenti Commissioni Parlamentari¹⁵".

Salvo quanto successivamente specificato in modo più ampio, l'unica soluzione in grado di rimuovere la situazione di stallo appare quella di superare il divisamento negativo della Ragioneria Generale dello Stato e di applicare la norma della legge finanziaria 2010, individuando un lotto finanziabile, la sua quantificazione e la conseguente copertura finanziaria.

Con riferimento alla individuazione programmatica delle possibili fonti di copertura, il MIT richiama il ricorso al "finanziamento incrociato" strada-ferrovia da prevedere nel nuovo contratto di concessione dell'Autostrada del Brennero (concessione da rinnovare ai sensi dell'articolo 2, comma 202 b) della legge n. 191/2009 - legge Finanziaria 2010); il ricorso a risorse destinate all'attuazione della legge-obiettivo. Con riferimento alle modalità di realizzazione sarebbe prevista la realizzazione per stralci funzionali o costruttivi ai sensi dell'articolo 2, commi 232-234 della richiamata legge finanziaria 2010, ed il ricorso ad appalto/i integrato/i.

Alla luce di quanto chiarito dalle Amministrazioni intervenute e più specificamente analizzato nei successivi paragrafi occorre concludere che il finanziamento incrociato rimane tuttora un auspicio, dal momento che non sono state ancora chiarite le modalità di svincolo delle somme accantonate dalla società Autostrada del Brennero SpA, la loro quantificazione vincolata alla infrastruttura, i tempi di utilizzazione, che quanto fin qui accantonato sembra di esclusiva pertinenza della galleria di base, che i futuri accantonamenti pro Fortezza – Verona non sono specificati né in senso temporale né quantitativo.

In definitiva, oltre alla formalizzazione in ambito CIPE del contributo di 104 milioni di euro, occorre reperire ulteriori risorse per almeno un lotto in grado di rispondere ai requisiti previsti dalla legge finanziaria 2010.

Peraltro, i fatti esposti consentono di accertare in modo inequivocabile che la situazione produttiva del diniego di visto della Corte dei conti sull'avvio della progettazione definitiva non ha subito rilevanti evoluzioni in grado di superare un eventuale successivo sindacato preventivo da parte della Corte stessa.

¹⁵ Cfr. pag. 9 della memoria presentata in adunanza dal Capo della Struttura Tecnica di Missione.

5. Criticità inerenti alla struttura e alla gestione dei contratti di programma

Il contratto di programma regola i rapporti tra lo Stato ed RFI nella sua qualità di gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale relativamente :

1. alla realizzazione degli investimenti per l'infrastruttura ferroviaria;
2. alle modalità di finanziamento degli stessi.

Il contratto riporta inoltre le ulteriori risorse finanziarie derivanti da soggetti diversi dallo Stato, ma che concorrono egualmente alla definizione del quadro finanziario del progetto, come ad esempio fondi europei (TEN, FESR, ecc.), fondi derivanti da enti locali (negoziati da RFI mediante la stipula di specifiche convenzioni), fondi da banche reperiti mediante contratti di finanziamento di progetto, ecc.

Esso dovrebbe definire il quadro delle risorse finanziarie assegnate ad ogni progetto in termini di " competenza", cioè in termini di autorizzazione al soggetto beneficiario a stipulare contratti con gli appaltatori delle opere e ad effettuare i relativi lavori.

Con la sottoscrizione del contratto di programma ed i suoi aggiornamenti viene avviato il processo interno ad RFI di autorizzazione all'impiego dei fondi previsti dal contratto stesso, regolamentato da specifiche procedure interne. In particolare, tale processo prevede:

- la pianificazione dei fabbisogni finanziari e di avanzamento lavori dei singoli progetti di investimento e la specifica approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione (processo di budget degli investimenti);
- sulla base delle approvazioni di budget, l'emissione di uno specifico atto deliberativo da parte dell'Amministratore Delegato di autorizzazione e delega dei soggetti in RFI responsabili della parte attuativa dei vari progetti di investimento ("Referenti di Progetto") all'utilizzo dei fondi assegnati per la realizzazione degli investimenti in questione.

Il contratto avente durata quinquennale è soggetto a revisioni annuali finalizzate a recepire le risorse di competenza rese disponibili dalle leggi finanziarie e dai provvedimenti ad essa collegate ed indica il finanziamento destinato alle diverse voci di spesa nelle tabelle ad esso allegate, la cui effettiva disponibilità si realizza nell'ambito di successive erogazioni di cassa articolate per tranches secondo determinazioni sostanzialmente unilaterali del MEF.

Secondo RFI, i fabbisogni vengono quantificati con le approssimazioni connesse allo stato di approfondimento progettuale al momento disponibile e pianificati secondo il programma temporale delle attività di progettazione ed affidamento dei lavori ritenuto più affidabile.

Con questi limiti, collegati allo stato delle definizioni progettuali nel contratto di programma, sarebbero indicati, per ogni singolo intervento infrastrutturale, sia le risorse disponibili per competenza che i relativi fabbisogni.

E' importante sottolineare che il gestore dell'infrastruttura è autorizzato ad assumere impegni contrattuali verso terzi, facendo ricorso alle risorse di competenza previste nel contratto di programma tra RFI ed il MIT solo dopo il relativo completamento dell'iter approvativo previsto dalla legge 14 luglio 1993, n. 238, che si conclude con la registrazione della eventuale delibera del CIPE da parte della Corte dei conti.

Le risorse dovrebbero essere utilizzate da RFI per la realizzazione di investimenti suscettibili di autonoma e funzionale attivazione all'esercizio ferroviario.

In effetti, elemento basilare del contratto di programma è la specificazione di funzionali interventi che permettano una chiara e trasparente correlazione tra risorse erariali e infrastrutture realizzate.

La introduzione del concetto di lotto costruttivo, più ampiamente analizzata nel successivo paragrafo, sembra derogare pericolosamente a questo principio, avallando l'idea che la realizzazione degli investimenti possa essere articolata soltanto su base finanziaria, prescindendo dalla funzionalità e dalla compiutezza delle singole tappe, attraverso le quali si completa l'opera.

La specifica articolazione del contratto di programma non subisce solo il potenziale vulnus rappresentato dal lotto costruttivo, ma anche quello della promiscuità delle erogazioni, le quali non sono correlate ai singoli investimenti ma complessivamente gestite, seppure distinte in relazione allo schema del contratto di programma stesso.

Ciò consente di giustificare il fenomeno per cui i fabbisogni riportati nel contratto di programma non costituiscono impegni da parte dello Stato alla iscrizione in bilancio, bensì rivestono carattere informativo per il Ministero azionista e sono destinati ad essere eventualmente recepiti nella redazione di documenti di programmazione finanziaria quali il DPEF o la legge finanziaria¹⁶.

Un simile contesto programmatico risulta funzionale alle sole esigenze del MEF, il quale regola in tal modo i flussi finanziari in relazione alle proprie valutazioni contingentemente ispirate dalle esigenze di finanza pubblica, evitando il rigore indefettibile di un contratto civilisticamente inteso.

Sotto il profilo tecnico e manageriale (la responsabilità del manager si basa sulla certezza delle risorse assegnate; la funzionalità dell'opera ha quale

¹⁶ Cfr. in particolare sul punto nota RFI prot. n. RFI-AD\A0011\P\2010\0000716 del 28/06/2010.

presupposto la previa conformazione tra opere da realizzare e relativi costi) detto schema appare gravemente deficitario e non corrispondente a quello di altri Paesi occidentali, i quali impiegano tempi di realizzazione delle infrastrutture ferroviarie molto più rapidi, pur avendo analoghi problemi in ordine agli equilibri di finanza pubblica.

Senza scendere in complesse analisi comparativistiche si può rilevare che i sistemi più efficienti si basano sulla capacità di selezionare gli interventi sulla base delle risorse disponibili, evitando di ammettere a finanziamento pianificazioni complessivamente sprovviste del requisito della fattibilità. Il finanziamento a pioggia che continua ad essere la modalità preferita dalla nostra legislazione e dalla sua prassi applicativa, se soddisfa formalmente il maggior numero di velleità localistiche, dall'altro penalizza la capacità di selezione, i tempi e le certezze di realizzazione.

Tra le disfunzioni correlate a questa incapacità di selezionare vi è l'ipertrofico slittamento dei tempi, il quale produce e provocherà la rapida obsolescenza degli obiettivi infrastrutturali, prima ancora che gli stessi raggiungano completa definizione.

La situazione normativo - amministrativa attuale andrebbe profondamente modificata, selezionando le infrastrutture di primaria importanza, dando certezza delle risorse disponibili e tempestività alle realizzazioni, come auspicato da alcuni dei soggetti intervenuti.

6. Criticità inerenti alla introduzione del concetto di lotto costruttivo.

Nel corso dell'adunanza sia la Struttura Tecnica di Missione sia RFI hanno enfatizzato l'importanza del concetto di lotto costruttivo il quale, in buona sostanza, significa parte dell' opera sprovvista dei requisiti di funzionalità.

L'introduzione di questo concetto non è certamente conforme ai principi deontologici che da sempre ispirano le realizzazioni infrastrutturali: tante sono le disfunzioni intercettate dalla Corte dei conti concretatesi nella realizzazione di lavori mai attivati proprio per l'assenza di una minima funzionalità. La qualificazione di lotto non funzionale ha sempre accompagnato valutazioni critiche e dichiarazioni di irregolarità dei prodotti dell'azione amministrativa, che non hanno conseguito l'obiettivo specifico.

Per questi motivi si potrebbe concludere che la novella contenuta nel citato comma 232 costituisca il tentativo di legittimare ex ante prassi gestionali più volte censurate, in astratto, dal legislatore e, in concreto, dalla magistratura contabile e dagli altri organi di controllo e di giurisdizione che si sono trovati a sindacare il

fenomeno. Ciò appare indirettamente confermato dalla locuzione "lotti costruttivi", di per sé anodina, che disvela la vera ragione della sua introduzione solo attraverso le modalità applicative intervenute dopo l'emanazione della finanziaria 2010: nella delibera CIPE n. 71/09 si parla espressamente (cfr *"che l'affidamento, dell'opera sarà realizzato per successivi lotti costruttivi non funzionali, impegnativi per le parti nei soli limiti dei finanziamenti che il Governo renderà effettivamente disponibili, ed in coerenza con i lotti costruttivi previsti nel cronoprogramma...."*) di lotti non funzionali¹⁷.

Tentativo che sarebbe adottato per salvare in extremis iniziative infrastrutturali come quella in esame, da tempo in quiescenza per incapacità complessiva del sistema di conciliare i fondi disponibili con la funzionalità delle opere. Con il lotto costruttivo "non funzionale" si vorrebbe ricorrere ad un modo semplice ma deontologicamente non appropriato di specificare la esecuzione delle opere secondo i fondi disponibili e non viceversa.

In buona sostanza la novella legislativa in esame comporterebbe la possibilità di realizzare lotti di lavori senza che gli stessi siano utilizzabili prima della conclusione dell'intera fattispecie, di cui costituiscono parte.

Se il profilo deontologico non appare valorizzato dal nuovo istituto, non di meno lo stesso non risolve comunque tutte le problematiche emerse circa i modi e i tempi di realizzazione della fattispecie in esame, dal momento che lo stesso legislatore subordina la sua adozione a condizioni, comunque presupponenti un avanzamento della progettazione finanziaria ed edile, al momento non assicurato. La prima condizione legislativa è quella della definizione e dell'integrale finanziamento del lotto: nel caso di specie, pur tenendo conto delle rassicurazioni verbali di alcuni dei soggetti intervenuti, le risorse reperibili prima del novembre 2010 difficilmente potranno raggiungere importi superiori al 10% del costo complessivo dell'opera. Per questo appare indefettibile la promozione dell'apposito decreto del MIT circa il particolare interesse strategico del lotto stesso e dell'opera generale cui pertiene per ridurre dal 20% al 10% l'importo del lotto stesso.

Le precedenti pronunce della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti, non consentono l'avvio della progettazione definitiva, senza questa modalità minima di copertura dell'opera.

In ogni caso, l'innovativo concetto di lotto costruttivo non potrà prescindere dalla definizione dell'intera opera e da un progetto finanziario di copertura nel

¹⁷ Significativo è il fatto che detta delibera adottata nella seduta del 31 luglio del 2009, quando il concetto di lotto costruttivo non era stato ancora introdotto, sia stata pubblicata solo nel febbraio 2010 insieme alla espressa equivalenza concettuale lotto costruttivo = lotto non funzionale.

tempo. Recita, infatti, il comma 233 della legge finanziaria 2010: *"con l'autorizzazione del primo lotto costruttivo, il CIPE assume l'impegno programmatico di finanziare l'intera opera ovvero di corrispondere l'intero contributo finanziato e successivamente assegna, in via prioritaria, le risorse che si rendono disponibili..... allo scopo di finanziare i successivi lotti costruttivi fino al completamento delle opere, tenuto conto del cronoprogramma."*

Quindi cronoprogramma dei lavori, ricognizione globale delle fonti di finanziamento e scioglimento delle questioni collegate come quella inerente alla disponibilità e allo sblocco dei fondi del " finanziamento incrociato", sono nodi suscettibili di venire al pettine in tempi brevissimi, laddove si intenda effettivamente rispettare la scadenza del novembre 2010.

7. Criticità inerenti il cosiddetto finanziamento incrociato

Nel corso dell'adunanza alcuni dei soggetti intervenuti hanno dichiarato che l'espresso richiamo introdotto dall'art. 47, comma 2, lettera b) ai collegamenti ferroviari e alle infrastrutture connesse da Fortezza a Verona non può riguardare gli accantonamenti già effettuati dalla Società attualmente gerente l'autostrada del Brennero.

Detti fondi sarebbero stati già indefettibilmente impegnati per la costruzione della galleria di base del Brennero ai sensi della delibera CIPE n. 71/09 del 31 luglio 2009. In realtà tale delibera, oltre a prevedere l'incognita dei lotti non funzionali a cui si riferisce il precedente paragrafo, contempla la copertura finanziaria dei lotti costruttivi solo attraverso disponibilità della legge-obiettivo (45 milioni di euro), dell'Unione Europea (426,3 milioni di euro) e del contratto di programma (241 milioni di euro). Gli accantonamenti della Società Autostrade del Brennero sono inseriti soltanto per la copertura del fabbisogno residuo.

Nella evocata delibera gli accantonamenti sono stimati in via di massima in 400 milioni di euro ma, quel che è più grave, non vengono assolutamente affrontate e risolte le problematiche inerenti al vincolo e alla utilizzazione degli accantonamenti, già al centro della attenzione della Direzione generale per la Programmazione del MIT¹⁸.

La delibera CIPE cerca di superare il problema parlando di quota da concordare con la Società Autostrade del Brennero. L'espressione utilizzata dal

¹⁸ Cfr. nota di lavoro in data 11.11.2008 nella quale, dopo articolati ragionamenti, viene sottolineata la necessità di adattamenti della normativa vigente, finalizzati a specificare i proventi reperibili. In essa vengono, tra l'altro, formulate alcune ipotesi alternative quali il trasferimento annuale dell'onere accantonato a BBT - SE; il trasferimento di un fondo anticipato pari all'ammontare attualizzato degli oneri e conseguente reperimento del capitale di debito; l'iscrizione del fondo di accantonamento nel bilancio del concessionario e suo trasferimento in tranches.

CIPE e le forti perplessità sollevate dallo stesso MIT nella evocata nota fanno chiaramente intendere i dubbi che circondano la effettiva disponibilità della somma.

Non a caso il D.L. n. 78/10 in corso di conversione utilizza ben diversa tecnica normativa per la gestione degli accantonamenti futuri:

- a) previsione, nel bando di gara per la scelta del nuovo concessionario, dell'accantonamento del fondo per il finanziamento incrociato;
- b) previsione nel bando stesso dell'obbligo di versamento annuo di 70 milioni di euro a favore dell'entrata del bilancio dello Stato.

La provvisorietà della stima delle somme fino ad oggi accantonate e della loro destinazione (non esiste un prospetto di correlazione diretta tra le fonti di sostegno del fabbisogno residuo e i singoli lotti della galleria di base del Brennero) lasciano aperti diversi problemi:

- a) la subordinazione dello svincolo delle somme ad un non meglio precisato accordo con la Società autostrade del Brennero;
- b) la definizione dei tempi eventuali di corresponsione;
- c) la quantificazione della somma, allo stato sommariamente stimata in 400 milioni di euro;
- d) i criteri di riparto della stessa tra opere della galleria di base e della linea Fortezza-Verona (nell'ambito del decreto legge in corso di conversione appare chiara la volontà del legislatore di estendere a quest'ultima parte dell'infrastruttura le modalità di finanziamento incrociato).

La problematicità del quadro è ulteriormente accentuata dalla posizione dei soci proprietari: in particolare né la Regione Trentino Alto Adige, né la Provincia Autonoma di Bolzano, che da sole raccolgono il **39,91%** hanno fatto pervenire memorie circa la disponibilità a corrispondere le quote accantonate. Corresponsione - è bene ricordarlo - che andrebbe a detrimento dei dividendi degli stessi enti proprietari quali soci dell'autostrada.

Ove il quadro giuridico dei rapporti patrimoniali con la società concessionaria dovesse permanere nell'attuale livello di indefinitezza, anche i recenti aumenti tariffari¹⁹ verrebbero almeno in parte a risultare privi di un sostanziale corrispettivo da parte del concessionario e ciò costituirebbe un grave nocumento per l'utenza che non vedrebbe finalizzato l'aggravio contributivo ad alcun concreto beneficio.

Il profilo della equità tra prelievo fiscale e contributivo e servizi resi è indubbiamente complesso a prescindere dalla vicenda oggetto del presente sindacato: tuttavia quest'ultima si caratterizza quale archetipo delle contraddizioni

¹⁹ Aumenti importanti che già a gennaio 2010 erano mediamente stimabili nella misura dell'1,6% per impennarsi al 5% nel mese di luglio 2010.

nascenti dall'assenza di meccanismi corrispettivi tra tariffe imposte e beneficio reso alla collettività e agli utenti.

Da un lato la concessione autostradale del Brennero produce profitti e dividendi per i soci, dall'altro la situazione del servizio reso tende progressivamente a peggiorare proprio per la mancata risoluzione dei problemi che sono alla base dell'obiettivo infrastrutturale ferroviario.

La presenza di profitti così abbondanti, in assenza di oneri e scadenze certi a carico del concessionario, appare ancor più anomala se i maggiori beneficiari di proventi sono gli enti pubblici proprietari, esponenziali degli interessi delle collettività maggiormente penalizzate dalle condizioni del traffico autostradale.

8. Contraddittorio con gli enti interessati alla realizzazione

Il presente paragrafo e quelli successivi riguardano le osservazioni e le opinioni formulate dalle Amministrazioni interessate (sia per iscritto, sia attraverso i legali rappresentanti intervenuti alla discussione del referto) e le controdeduzioni di questa Corte sulle tematiche dalle stesse sollevate.

8.1 Le osservazioni della Presidenza del Consiglio – Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica²⁰.

L'amministrazione auspica il superamento delle difficoltà recentemente emerse nell'ambito dell'istruttoria CIPE, soprattutto per quel che concerne le osservazioni della Ragioneria Generale dello Stato. Queste ultime sono dirimenti in un contesto quale quello in esame in cui i profili della progettualità finanziaria diventano preponderanti rispetto alle questioni squisitamente tecniche.

L'amministrazione ha ben chiara anche la problematica dell'ulteriore finanziamento che, in aggiunta ai 104 milioni di euro disponibili per la progettazione, devono almeno condurre alla copertura dei costi del primo lotto. Auspica che nella prossima riunione CIPE di luglio la risoluzione di queste incognite possa condurre ad esiti positivi anche ai fini di salvaguardia del contributo comunitario.

²⁰ Il presente paragrafo riguarda gli argomenti trattati nella memoria prodotta con nota prot. DIPE. 2938 del 1/07/2010, ed esposti oralmente dal rappresentante dell'Amministrazione.

8.2 Le osservazioni del Commissario straordinario per le opere di accesso e galleria di base del Brennero

Il Commissario ritiene:

- a) che la propria nomina sia la prova della volontà politica del Governo di realizzare l'opera secondo i piani concordati a livello europeo;
- b) di sottolineare lo spirito di collaborazione che caratterizza l'atteggiamento del Governo e delle Autonomie territoriali nel risolvere le complesse questioni che accompagnano la realizzazione dell'opera;
- c) che le questioni afferenti alla galleria di base e alla linea Fortezza-Verona siano strettamente concatenate. Pertanto sia i finanziamenti che i tempi di realizzazione dovrebbero essere maggiormente coordinati per evitare diseconomie nella fruizione dell'opera complessivamente intesa;
- d) essere eccessivi i tempi di realizzazione poiché quando le opere saranno terminate potrebbero essere notevolmente mutati gli scenari e gli interessi;
- e) necessario il superamento dei vincoli finanziari operanti in ambito europeo per queste infrastrutture la cui strategicità viene condivisa proprio a livello comunitario.

Si ritiene di poter condividere le osservazioni del Commissario straordinario: in particolare quelle espresse sub c), d) ed e). Infatti una delle concause preponderanti dei ritardi nel finanziamento e nella progettazione della linea Fortezza-Verona è proprio nella scissione, almeno formale, con altre opere del Corridoio, cui è peraltro inevitabilmente connessa dal punto di vista funzionale. La natura della scissione è di genesi soprattutto soggettiva, influenzata cioè dalla diversità del soggetto attuatore: in simili fattispecie tuttavia la normativa di riferimento e la programmazione economica dovrebbero prevedere interrelazioni indefettibili, al fine di assicurare le massime sinergie nel raggiungimento del comune obiettivo.

Nel caso di specie, invece, l'ipertrofia dei tempi di realizzazione è inequivocabile indice di un mancato coordinamento.

Sui vincoli finanziari, infine, non si può che rinviare alle considerazioni ulteriormente svolte nel corso della relazione sulla opportunità di sottrarre ai tagli lineari e alle altre misure automatiche di contenimento della spesa interventi infrastrutturali di primaria importanza.

8.3 Le osservazioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Struttura Tecnica di Missione²¹

L'Amministrazione mette in luce:

- a) l'importanza del d.lgs. n. 7 del 25 gennaio 2010 con il quale l'Italia ha recepito la direttiva 1999/62/CE, prevedendo la possibilità di istituire per l'utilizzo delle infrastrutture stradali "diritti di utenza", da impiegare per iniziative infrastrutturali di natura analoga a quella della fattispecie in esame. Tali "diritti di utenza", non ancora quantificati a causa del perdurante stato di difficoltà economica degli operatori di settore, soprattutto gli autotrasportatori, rappresenterebbero un ulteriore strumento flessibile per una reale politica tariffaria, avente ad oggetto non una singola infrastruttura ma un intero corridoio. Infatti la direttiva europea n. 2006/38/CE prevede la possibilità di applicare una maggiorazione ai pedaggi dei veicoli pesanti, nella misura massima del 25%, che può essere destinata al finanziamento dei progetti prioritari della rete TEN-T. Una ipotesi preliminare, a cura del MIT, ha stimato che dall'applicazione della direttiva sulla base degli attuali regimi di traffico si possano realizzare ricavi annui (al netto dell'IVA) stimabili nella forbice 23 - 80 milioni di euro all'anno (forbice ad oggi non riducibile anche a causa della "permeabilità" dei flussi di traffico sull'intero arco alpino). L'ampliamento della portata soggettiva dell'obbligo di accantonamento (in capo a tutte le future concessionarie autostradali dell' A22) senza limite temporale e la specificazione delle finalità dell'accantonamento, oggi genericamente diviso tra due progetti formalmente distinti quali la galleria di base del Brennero e la linea Fortezza – Verona, garantirebbero una sorta di rendita almeno trentennale a disposizione delle reali possibilità di finanziare le infrastrutture del Corridoio;
- b) la rilevanza del D.L. n. 78/10 nella parte in cui allarga la destinazione dei proventi autostradali anche alla linea Fortezza – Verona;
- c) l'importanza del concetto di lotto costruttivo per assicurare l'avvio della iniziativa e il sostanziale adempimento alla decisione comunitaria di assegnazione del finanziamento;
- d) la perdurante criticità delle problematiche istruttorie in ambito CIPE per l'avvio della fase di progettazione definitiva;

²¹ Il presente paragrafo riguarda gli argomenti trattati nella memoria prodotta in adunanza dall'amministrazione ed esposti oralmente dal rappresentante dell'Amministrazione.

e) l'impegno della Amministrazione per assicurare completezza "ad un'opera chiave dell'assetto infrastrutturale del Paese e dell'Unione Europea".

Il Ministero produce anche una serie di schede tecniche sull'iniziativa progettuale ivi comprese quelle di reporting denominate "TEN-T action status report 2010".

Per quel che concerne la valutazione di impatto ambientale che avrebbe dovuto corredare i progetti preliminari in questione, il direttore della struttura tecnica fa presente che la stessa avverrà in sede di progetto definitivo su base nazionale, con il coinvolgimento dei presidenti delle Regioni e Province autonome interessate.

Per quel che concerne le deduzioni sub a) e sub b), non v'è dubbio che trattasi di ipotesi molto interessanti ma ancora avveniristiche, soprattutto nella parte in cui prevedono ulteriori aumenti delle tariffe che l'Amministrazione stessa dichiara allo stato insostenibili per gli operatori economici interessati.

Le risultanze complessive del contraddittorio hanno chiarito che almeno per la linea Fortezza - Verona non è possibile al momento l'applicazione di alcuna tranche di finanziamento incrociato. Per questo motivo le risorse necessarie ad avviare la progettazione definitiva e del primo lotto devono essere reperite o su capitolo contenente le risorse della legge-obiettivo oppure sugli appositi capitoli del MEF, riguardanti le opere infrastrutturali contemplate nel contratto di programma RFI.

Quanto al profilo sub c), gli elementi favorevoli e contrari alla introduzione del nuovo istituto contrattuale risultano ampiamente vagliati nel corso della relazione.

Si condividono, infine, le perplessità sullo stato dell'istruttoria che dovrebbe portare in tempi brevissimi a risolvere i problemi a suo tempo censurati dalla Corte dei conti - Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato.

8.4 Le osservazioni dell'Organismo indipendente di valutazione²²

L'Organismo indipendente di valutazione dichiara di non esercitare alcuna funzione in ordine alle rilevazioni di controllo sulla gestione delle risorse inerenti alle opere della legge-obiettivo, salvo quella consistente nella definizione delle linee

²² Il presente paragrafo riguarda gli argomenti trattati nelle memorie prodotte con note prott. n. 115/99.2 del 15 giugno 2010 e n. 137/9.2 del 24 giugno 2010.

generali del sistema e della relativa piattaforma tecnologica, in collaborazione con la Direzione generale per i sistemi informatici e statistici.

Si prende atto di quanto dichiarato dall'Organismo indipendente di valutazione, pur rilevando che la sottrazione ai meccanismi di controllo interno della massa di risorse destinate ad attività sostanzialmente rappresentanti il *core business* del Ministero non appare conforme allo spirito del d.lgs. n. 150/09.

8.5 Le osservazioni della Provincia Autonoma di Bolzano²³

La rappresentante della Provincia Autonoma di Bolzano sottolinea come le condizioni economiche della P.A.B. non consentono finanziamenti integrativi delle opere, che sono indubbiamente di interesse provinciale. Auspica, pertanto, che i fondi vengano reperiti attraverso appropriate manovre.

In relazione alle osservazioni orali del rappresentante della Provincia va comunque richiamata la problematica, approfondita nel corso della relazione, relativa allo svincolo delle somme accantonate dalla Società Autostrada del Brennero, di cui la Provincia stessa è uno dei maggiori azionisti.

8.6 Le osservazioni della Provincia Autonoma di Trento²⁴

La Provincia Autonoma di Trento ribadisce il proprio interesse alle modalità del finanziamento incrociato, che dovrebbe riguardare non solo la galleria di base ma anche le opere a sud, ivi comprese quelle che incidono sul territorio provinciale. Ricorda di avere già contribuito fattivamente alla progettazione preliminare del lotto 3. Ciò, attraverso apposito tavolo tecnico con RFI e lo stanziamento sul proprio bilancio di 1,5 milioni di euro per studi, perizie geologiche e altre necessità progettuali. Di tali fondi sono stati già utilizzati circa 1 milione di euro, direttamente somministrati dalla Provincia autonoma.

La dichiarazione della Provincia autonoma inserisce un elemento di novità rispetto all'istruttoria compiuta. La Provincia, unico tra gli enti territoriali interessati alla infrastruttura, ha stanziato ed utilizzato fondi propri, in tal modo dimostrando tangibile interesse.

Sorprende che lo stanziamento della Provincia autonoma non sia stato preso in considerazione nei documenti programmatori, ivi comprese le delibere CIPE sottoposte a diniego di registrazione e nei documenti del contratto di programma

²³ Intervento svolto oralmente per delega del Segretario generale della Provincia Autonoma di Bolzano.

²⁴ Intervento svolto oralmente dal Direttore del Dipartimento protezione civile e infrastrutture – Servizio infrastrutture stradali e ferroviarie - della Provincia Autonoma di Trento.

afferenti alla copertura delle spese necessarie per infrastrutture. Ciò malgrado le stesse prescrizioni dell'Unione Europea nell'ambito della richiamata decisione C(2008)7726 del 5 dicembre 2008, laddove si precisa la integrale segnalazione dei ricavi e dei pertinenti costi.

La disfunzione si inquadra nel fenomeno già censurato di scarso coordinamento tra gli enti coinvolti, ed in particolare del mancato collegamento tra fonti di finanziamento e modalità di realizzazione, sia sotto il profilo cronologico che finanziario.

8.7 Le osservazioni della Regione Veneto²⁵

La regione Veneto fa presente di non avere stanziato alcun fondo sul proprio bilancio per il finanziamento dell'opera ed auspica che possa essere assicurata da parte statale la copertura delle somme necessarie per l'avvio della progettazione definitiva e per il finanziamento del primo lotto.

8.8 Osservazioni della Provincia di Verona²⁶

La rappresentante della Provincia sottolinea le seguenti considerazioni:

- a) il bilancio della Provincia di Verona è più povero di quello delle Province autonome e non ha consentito lo stanziamento di propri fondi per la realizzazione dell'opera, che pure è percepita come iniziativa di prioritario interesse per le comunità territoriali di riferimento;
- b) la Provincia ha comunque dato supporto tecnico a RFI e partecipato a tutti i tavoli tecnici, di coordinamento e di concertazione;
- c) permane una forte preoccupazione circa i tempi e i modi di finanziamento dell'opera non essendovi certezza che i ritardi possano essere contenuti così da salvaguardare il contributo comunitario;
- d) condivide le osservazioni della Corte e del Commissario per la galleria di base circa la intrinseca unitarietà della infrastruttura e il pregiudizio provocato dal frazionamento in diversi tronconi;
- e) è auspicabile che sia reperita la somma minima per la definizione del lotto costruttivo. Sotto questo profilo è opinione dell'Ente locale che

²⁵ Il presente paragrafo riguarda essenzialmente le osservazioni svolte oralmente dal dirigente della Direzione infrastrutture della Regione Veneto.

²⁶ Intervento svolto oralmente dal Dirigente del Settore sviluppo del territorio, progettazione e realizzazione di interventi infrastrutturali della Provincia di Verona.

debba essere effettuata una scelta, privilegiando tra i quattro lotti in questione quello che presenta il maggiore avanzamento progettuale. Ciò al fine di evitare che la mancata funzionalità del lotto finanziario, unita all'eventuale frazionamento nei citati tratti ferroviari, possa portare seri inconvenienti operativi.

Le opinioni espresse dalla rappresentante della Provincia appaiono condivisibili e risultano confermate dalle risultanze descritte nella presente relazione.

8.9 Le osservazioni della Rete Ferroviaria Italiana²⁷

RFI ha presentato una articolata memoria che fornisce un quadro ampio della evoluzione delle stime progettuali e di quelle inserite nel contratto di programma.

Sottolinea la disponibilità di 104 milioni di euro per avviare le progettazioni definitive.

Fa inoltre presente che allo stato le conseguenze finanziarie dei ritardi sulla realizzazione dell'iniziativa possono essere stimate, in base alla rendicontazione dei costi all'Agenzia TEN-T, in 13,7 milioni di euro che ridurrebbero il contributo comunitario da 58,8 a 45,1 milioni di euro.

Nell'intervento orale viene sottolineata l'affidabilità del contratto di programma per quel che riguarda le somme destinate alla progettazione definitiva dei lotti 1, 2, 3 e 4 , alla progettazione preliminare del lotto 5, alla fase realizzativa dei lotti 1, 2, 3 e 4.

RFI fa presente che potrà essere ripresentata la richiesta di finanziamento per le infrastrutture in questione nell'ambito della programmazione multiennale 2014-2021.

Viene precisato che il sistema di procedure interne e l'architettura dei sistemi informatici di RFI vincolano l'effettiva operatività delle risorse agli oggetti finanziati e alle fonti di finanziamento assegnate, senza possibilità che i fondi siano utilizzati per iniziative diverse da quelle del contratto di programma. In tal senso sarebbe possibile una puntuale tracciabilità dell'utilizzazione delle risorse messe a disposizione per la realizzazione dei progetti di investimento.

RFI precisa che, al fine di contenere i costi dell'opera e gli oneri derivanti dai pertinenti accertamenti, si è ritenuto di soprassedere al modulo realizzativo del contraente generale per passare al più tradizionale istituto dell'appalto integrato.

²⁷Il presente paragrafo riguarda gli argomenti trattati nella memoria prodotta con nota prot. n. RFI AD\A0011\P\2010\0000716 del 28/6/2010, ed esposti oralmente dai dirigenti di RFI Spa.

Ciò ha consentito che la revisione dei costi per il periodo 2003-2010 sia contenuta in un aumento complessivo nella percentuale del 7%, mentre la contraenza generale avrebbe indotto un incremento del 17%.

Infatti quest'ultima remunera una serie di servizi in percentuale del valore complessivo dell'opera, gravando in misura stimabile nel 10% sul valore della commessa e delle spese generali.

Circa l'obiezione sul rischio che l'istituto come l'appalto integrato può presentare in correlazione con la gestione di un lotto costruttivo e di frequenti imprevisti connaturati ai lavori in galleria, RFI rivendica una particolare esperienza nel settore, tale da mettere a riparo da una indiscriminata lievitazione dei costi.

Per quel che riguarda le osservazioni in ordine alla coerenza e certezza delle risorse previste dal contratto di programma si rinvia all'apposito paragrafo 5, ove vengono sottolineate le criticità relative alle istruttorie in ambito CIPE e alle verifiche di congruenza con i saldi di finanza pubblica, effettuate dal MEF prima della concreta assegnazione dei fondi previsti nel contratto di programma.

La questione afferente ai risparmi conseguiti con l'abbandono del modulo del contraente generale mette in luce un fenomeno abbastanza costante da quando il d. lgs. n. 152/08 ha modificato la disciplina dell'istituto, prescrivendo che il corrispettivo del contraente generale per la realizzazione dell'opera sia in tutto o in parte posticipato e collegato alla disponibilità dell'opera per il committente e per utenti terzi.

Il contraente generale era originariamente configurato, al momento della emanazione della legge-obiettivo, a somiglianza del concessionario di committenza, figura abrogata dalla legge Merloni (n. 29/94), per evitare rendite parassitarie collegate alla percentuale di ricarico dovuta dal committente sul valore dell'intera realizzazione.

L'impossibilità di riprodurre analogo meccanismo, ormai precluso dalla novella del 2008, è probabilmente alla base del tramonto di un simile modulo. Infatti la scarsa disponibilità sul mercato nazionale di operatori economici, in grado di assumere a proprio carico i rischi delle realizzazioni infrastrutturali, comporta il sostanziale abbandono dell'istituto del contraente generale come ridefinito dal d. lgs. n. 152/2008.

8.10 Le osservazioni della Galleria di Base del Brennero - Brenner Basistunnel BBT SE ²⁸

La società BBT SE ha sottolineato la propria natura di Società uniscopio italo austriaca, finalizzata alla progettazione e realizzazione della galleria di base del Brennero. Sotto questo profilo non risulta direttamente interessata alla realizzazione della linea Fortezza-Verona. Essa è comunque consapevole della stretta interrelazione tra la galleria di base e le altre opere che ne completano la funzionalità.

Le deduzioni in questione appaiono obiettivamente condivisibili per quel che riguarda il ruolo della Società: dal punto di vista del finanziamento non si può invece che sottolineare la problematicità dello svincolo dei fondi del cosiddetto finanziamento incrociato, nonché la obiettiva concorrenza, almeno dalla entrata in vigore del D.L. n. 78/10, della galleria di base in senso stretto e della linea sud in relazione alla compartecipazione sul finanziamento incrociato.

9. Condizioni minime per il rispetto della tempistica necessaria a preservare il contributo comunitario

Le articolate deduzioni presentate dalle Amministrazioni interessate non appaiono decisive in materia di rispetto della tempistica minima di realizzazione dell'opera.

Allo stato non si è ancora provveduto all'approvazione del progetto preliminare, condizione indispensabile per avviare la redazione del definitivo entro il 6 novembre 2010. Quest'ultima appare clausola indefettibile per il perfezionamento della contribuzione comunitaria.

In ogni caso, condizione imprescindibile per avviare la progettazione definitiva risulta la copertura della spesa da affrontare per la realizzazione dell'opera, richiamandosi in tal senso le osservazioni contenute nelle delibere di questa Corte, laddove si sottolinea la necessità che la relazione illustrativa del progetto preliminare indichi le forme e le fonti di finanziamento per la copertura della spesa. E' infatti consolidato orientamento di questa Istituzione di controllo che la progettazione non costituisca opera autonoma a sé stante, bensì debba trovare funzionale collegamento alla concreta fattibilità sia sotto il profilo tecnico, sia sotto quello del reperimento delle risorse finanziarie necessarie alla sua realizzazione.

L'innovazione introdotta dalla legge finanziaria del 2010 sembra correggere questa affermazione giurisprudenzialmente consolidata mediante il rimedio del

²⁸ Il presente paragrafo riguarda essenzialmente le osservazioni svolte oralmente dall'amministratore delegato della Società.

"lotto costruttivo", attraverso il quale sarebbero conciliati i principi deontologici in materia di spese di investimento con la endemica penuria delle risorse disponibili.

Gli accertamenti istruttori e il contraddittorio con gli Enti interessati hanno consentito di verificare la necessità di due condizioni, allo stato non realizzate:

- a) determinazione e finanziamento di un lotto costruttivo;
- b) superamento delle difficoltà emerse in ambito CIPE nella riunione del 13 maggio 2010, quando la Ragioneria Generale dello Stato si è espressa negativamente sull'approvazione del valore complessivo dei lotti 1 e 2 della Fortezza Verona²⁹.

Per quel che concerne le operazioni di cui al punto a), la ristrettezza delle risorse a disposizione lascia intendere che difficilmente si potranno reperire fondi superiori al 10% del costo complessivo dell'opera. Per questo motivo dovrebbe essere adottata la procedura fissata dall'art. 2, comma 232, legge n. 191/09 per le infrastrutture di particolare interesse strategico (emanazione di apposito decreto del MIT).

Sia l'avvio della progettazione definitiva che la copertura finanziaria di un lotto costruttivo dovrebbero essere deliberati in sede CIPE quanto prima: nel corso dell'adunanza è stata ventilata la data dell'8 luglio per la discussione della vicenda, utile a recuperare i tempi perduti solo se in quella sede saranno pronti tutti gli elaborati tecnici e finanziari per perfezionare gli atti di cui alle lettere a) e b) e se verranno realizzati tempi ragionevoli per la formalizzazione, pubblicazione ed approvazione della pertinente delibera CIPE.

I fondi aggiuntivi dovrebbero essere, pertanto, reperiti sul cap. 7060 del MIT oppure sui capitoli del MEF ove è prevista la allocazione dei fondi destinati agli obiettivi del contratto di programma.

E' necessario, inoltre, verificare la possibilità di una rendicontazione all'Agenzia TEN-T dei costi relativi al periodo 2007-2013: RFI ha precisato di aver potuto rendicontare solo 146 milioni di euro rispetto a quanto contenuto nella decisione di finanziamento, cioè 422 milioni di euro.

Lo slittamento oltre il periodo ammissibile (279 milioni di euro) riguarderebbe solo una parte della fase realizzativa cofinanziata al 5% per una mancata perdita di contributo stimabile, secondo RFI, in circa 13,7 milioni di euro. Ciò comporterebbe la riduzione del contributo comunitario da 58,8 milioni di euro a 45,1.

²⁹ Cfr. più diffusamente paragrafo 4.

La riprogettazione dell'intera iniziativa propedeutica al rispetto della scadenza di novembre 2010 potrebbe indurre un recupero della stessa somma già considerata perduta da RFI.

Al contrario un' ulteriore deprecabile stasi impedirebbe non solo qualsiasi tentativo in tal senso ma produrrebbe l'intera perdita del contributo.

Per quel che concerne la valutazione di impatto ambientale, che avrebbe dovuto corredare i progetti preliminari in questione, si prende atto della dichiarazione del direttore della struttura tecnica, il quale ha fatto presente che la stessa avverrà in sede di progetto definitivo su base nazionale, con il coinvolgimento dei presidenti delle Regioni e Province autonome interessate. Posizione quest'ultima che dovrebbe essere condivisa dal CIPE, nell'ambito della istruttoria finalizzata all'approvazione del progetto preliminare ed all'avvio della progettazione definitiva.

Le considerazioni e le osservazioni svolte nel presente paragrafo non sono sufficienti per rimuovere tutte le disfunzioni ed incognite accertate nel corso dell'indagine: esse sono utili a conseguire l'obiettivo minimo di non perdere il contributo comunitario e di non uscire in modo eclatante dalla iniziativa infrastrutturale transnazionale.

Nelle altre parti della relazione e nelle conclusioni sono invece richiamate le ulteriori problematiche che hanno inciso ed incidono sulla realizzazione dell'opera pubblica in questione.

Esse sono di tipo strutturale e comportano, ai fini di una appropriata "rimozione", sostanziali modifiche alla legislazione e alle prassi amministrative attuali.

Le connesse problematiche possono essere condensate nel modo seguente:

- adozione di criteri selettivi realistici e ponderati nella articolazione degli obiettivi infrastrutturali;
- mantenimento delle risorse, stanziare in archi pluriennali, ponendole al riparo da tagli lineari e da rideterminazioni in riduzione ispirate al contenimento della spesa pubblica;
- coordinamento finanziario ed operativo di tutti gli enti coinvolti;
- attuazione integrata di tutti gli interventi, evitando il proliferare di soggetti attuatori differenziati, i quali - a loro volta - abbisognano di essere coordinati.

10 Conclusioni e raccomandazioni

Il contraddittorio con le amministrazioni e gli altri soggetti coinvolti nella realizzazione delle infrastrutture, oggetto della presente relazione, è risultato proficuo per la specificazione dei rispettivi ruoli e delle criticità ma non ha consentito l'acquisizione di certezze circa i tempi, le modalità e la fattibilità finanziaria delle opere complementari inerenti alla tratta Fortezza – Verona.

Osservazioni, raccomandazioni e criticità possono essere sintetizzate nei punti sotto indicati, fermo restando il rinvio più dettagliato ai paragrafi della relazione che analizzano le singole questioni:

- a) il progetto in esame, pur riguardando infrastrutture di primaria importanza, non ha una consistenza economico – finanziaria in grado di definire, raccordare e rendere congruenti i profili economici, tecnici e temporali della realizzazione. Gli snodi problematici di questa carenza sono saldamente percepiti da alcuni dei soggetti intervenuti quali il Commissario straordinario per le opere inerenti alla galleria di base del Brennero, la Struttura tecnica di missione ed il DIPE;
- b) in modo più sfumato si manifestano le considerazioni della Provincia Autonoma di Bolzano e di RFI, i quali, pur con diversi accenti, tendono a sottolineare la assoluta estraneità alle questioni afferenti al finanziamento. Non può sottacersi, in proposito, che i richiamati soggetti operano in un contesto complesso in cui varie problematiche si intrecciano, non di rado, con effetti antagonisti. Da un lato la Provincia Autonoma di Bolzano, insieme alla Regione Trentino Alto Adige risultano i proprietari di maggioranza relativa della Società Autostrada del Brennero SpA e i maggiori percettori dei dividendi, attualmente accantonati per effetto delle richiamate disposizioni normative, dall'altro appaiono esponenziali rappresentanti dei portatori di interessi territoriali al decongestionamento del traffico su gomma. In disparte ogni considerazione sulla consistenza di profitti direttamente collegati all'entità dei pedaggi autostradali di cui si è argomentato in relazione, emerge un potenziale conflitto di interessi tra ente pubblico percettore di redditi di impresa ed ente pubblico promotore di infrastrutture. Conflitto che, pur formalmente negato, è alla base della perdurante indisponibilità della somma. Per quel che concerne RFI non vi è dubbio che la Società – come ampiamente specificato nella memoria presentata – non è interessata a strategie di investimento autonomo nelle costruende infrastrutture, bensì a percepire liquidità direttamente dall'Erario, azzerando il rischio di impresa, senza autonome iniziative di impulso per

quel che riguarda la costruzione delle infrastrutture. Ciò è particolarmente preoccupante dal momento che la pertinente delibera CIPE individua detta Società quale soggetto attuatore della iniziativa;

- c) la insufficiente capacità progettuale di tipo economico – finanziario trova una concausa preponderante nei meccanismi di finanziamento gestiti dal MEF, i quali capovolgono il principio della programmazione, rendendo costantemente provvisorie le risorse stanziare, ancorché inserite nei contratti di programma;
- d) le prime scadenze inderogabili previste dal contributo comunitario vengono a concretizzarsi alla data del 6/11/2010, data ravvicinata, già al momento difficilmente compatibile con i tempi delle procedure burocratiche riguardanti il CIPE, gli ulteriori controlli della Ragioneria Generale dello Stato e la registrazione;
- e) tutti i soggetti interessati hanno formalmente ribadito l'inderogabile necessità di realizzare l'opera, condividendosi la progressiva criticità della gestione dei trasporti su gomma, che dovrebbe essere decongestionata proprio attraverso il trasferimento delle merci su rotaia. Si rileva, tuttavia, una diversa intensità di accenti e di comportamenti. Solo alcuni sottolineano la necessità di non frapporre indugi alla presentazione di un nuovo progetto integrato secondo i requisiti minimi di legittimità precisati nelle delibere di questa Corte nn. 3/2008/P e 19/2008/P. Ciò significa, tra l'altro, reperire entro la prossima seduta utile del CIPE i fondi per la copertura di almeno il primo lotto della infrastruttura, secondo quanto precisato dall'art. 2, commi 232 e seguenti della legge finanziaria 2010;
- f) alla luce di quanto riferito verbalmente dagli intervenuti non è possibile usufruire della norma contenuta nel D.L. n. 78/10 (in corso di conversione) in materia di accantonamento di risorse da parte della Società Autostrada del Brennero SpA ;
- g) i fondi aggiuntivi dovrebbero essere, pertanto, reperiti sul cap. 7060 del MIT oppure sui capitoli del MEF ove è prevista la allocazione dei fondi destinati agli obiettivi del contratto di programma;
- h) appare decisiva, in tal senso, l'osservazione della Struttura Tecnica di Missione circa la necessità di una posizione più flessibile da parte del MEF in ordine alla copertura minima dell'opera, che consenta di preservare il contributo comunitario e di ridurre il già rilevante ritardo accumulato;

- i) essenziale si appalesa anche l'esigenza sottolineata dal Commissario circa la rimozione degli ostacoli finanziari alla copertura dell'opera, in considerazione della acclarata priorità in sede comunitaria e del pertinente finanziamento. Le modalità di attuazione nazionali del Patto di stabilità comprimono, in modo probabilmente anomalo, le potenzialità dell'investimento: il Commissario ritiene opportuna la emanazione di una norma comunitaria che sottragga espressamente questo genere di investimenti dai vincoli finanziari. E' da sottolineare, tuttavia, che già allo stato attuale della legislazione comunitaria le infrastrutture prioritarie potrebbero godere di un regime privilegiato, potendosi a tal fine caricare i vincoli su spese di minore importanza;
- j) appare altresì condivisibile, anzi necessaria per la funzionalità delle pertinenti gestioni, la proposta del Commissario di concepire le opere in esame come parte di un'unica opera pubblica, comprensiva della galleria del Brennero, conformemente alle modalità di configurazione del Corridoio n. 1. Le segmentazioni, sia in termini di soggetti attuatori che di modalità di finanziamento, finiscono per frammentare ulteriormente scenari di per sé complessi. Nel caso in esame appare opportuno che almeno gli accantonamenti della Società concessionaria dell'autostrada del Brennero siano destinati al complesso delle realizzazioni, rideterminandone eventualmente le modalità di utilizzazione;
- k) sotto questo profilo, la nuova normativa abbisogna di appropriata attuazione amministrativa, dal momento che gli accantonamenti già previsti da una norma del 1997 non risultano ad oggi svincolati neppure in parte minima. In disparte ogni considerazione sulla imprecisione delle normative succedutesi nel tempo, di cui si riferisce nel successivo paragrafo, è di tutta evidenza che qualsiasi norma può acquisire efficacia solo se applicata tempestivamente;
- l) in proposito non sfugge a questa Corte che la tempistica ipertrofica dell'opera, intesa nel suo complesso, le cui scadenze realizzative finali rimandano all'esercizio 2030, determina vive perplessità in ordine alla perdurante efficacia dell'investimento. Quest'ultimo, concepito come rimedio alle emergenze per la situazione autostradale, rischia di venire a compimento in tempi lontanissimi, quando gli scenari di riferimento potrebbero essere profondamente mutati. Il problema si inquadra nella endemica e strutturale lentezza del nostro Paese nella realizzazione di infrastrutture ferroviarie che – nel caso di specie – pare riverberarsi sulla stessa programmazione comunitaria;

- m) in definitiva, prescindendo dalle perplessità strutturali descritte, le azioni assolutamente prioritarie riguardano l'avvio della progettazione definitiva dei lotti Fortezza – Verona nonché il finanziamento di un lotto di lavori almeno pari al 10 o al 20%, a seconda della qualificazione giuridica della presente fattispecie rispetto al comma 232 dell'art. 2 della legge finanziaria 2010. Detto finanziamento appare imprescindibile per superare i motivi ostativi alla registrazione delle precedenti delibere CIPE afferenti alle opere in esame. Il citato comma 232 ricorda l'elemento indefettibile per l'assunzione della evocata procedura straordinaria: la specificazione della intera opera per lotti costruttivi, il cronoprogramma dei lavori per ciascuno dei lotti ed i connessi fabbisogni finanziari annuali. Ulteriore requisito è l'assenza, nelle determinazioni assunte dal CIPE, di nuovi obblighi contrattuali nei confronti di terzi a carico del soggetto aggiudicatore, per i quali non sussista l'integrale copertura finanziaria. Aspetto, quest'ultimo, che coinvolge direttamente il MEF per le determinazioni definitive in ordine alla copertura stessa;
- n) nell'ambito di un contraddittorio complesso e proficuo come quello che ha interessato l'opera in esame e l'articolazione della presente relazione di controllo, deve essere sottolineata l'assenza del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria Generale dello Stato, il quale avrebbe potuto dare contributi decisivi circa la risoluzione delle criticità ed il rispetto della tempistica;
- o) per quel che riguarda la criticità delle procedure di impatto ambientale si rinvia a quanto osservato in precedente paragrafo;
- p) mette conto osservare come il passaggio tra la formula giuridica del contraente generale a quella dell'appalto integrato abbia permesso la rilevante economia di spesa del 10%. Il dato conferma le perplessità più volte sollevate da questa Corte sull'istituto del contraente generale. Ciò soprattutto in relazione a quella sorta di "aggio" sulle spese progettuali che provoca costi aggiuntivi raramente parametrati a correlate prestazioni. Già in passato le cosiddette concessioni di committenza, oggi scomparse dal nostro panorama normativo per impulso comunitario, avevano generato effetti non dissimili sull'incremento dei costi di realizzazione. In ossequio ai principi comunitari in materia di partenariato, fattispecie negoziali di questo genere dovrebbero essere correlate ad un servizio specifico. Nel caso di specie la contraenza generale potrebbe essere giustificata solo nel caso in cui il corrispettivo per la realizzazione dell'opera fosse in tutto o in parte posticipato e

collegato alla disponibilità dell'opera per il committente o per utenti terzi. Evenienza, questa, che non era presente fin dall'avvio della procedura di inserimento della stessa tra le opere della legge-obiettivo. Per questo motivo può concludersi che le modalità di esecuzione successivamente abbandonate erano inappropriate fin dall'inizio;

- q) per quel che concerne il ricorso all'appalto integrato, tale fattispecie dovrebbe essere corredata da una definizione progettuale molto precisa, sotto il profilo delle opere da realizzare e della loro quantificazione economica. Nel caso di specie, le stesse relazioni tecniche contenute nei progetti preliminari individuano la criticità delle opere in sotterraneo e di alcune modalità tecniche da definire nel corso della realizzazione. Questi caratteri, unitamente al nuovo e controverso concetto di lotto costruttivo, cioè svincolato da verifiche di funzionalità, potrebbero produrre disfunzioni circa il rispetto delle previsioni quantitative iniziali. Ogni imprevisto dei lavori in sotterraneo o di modalità tecniche concordate in corso d'opera provocherebbero una automatica riduzione della tratta, in ossequio al principio del lotto costruttivo e della previa limitazione delle risorse, parametri di riferimento conciliabili solo riducendo i lavori contrattualmente definiti.

11. Osservazioni tecniche circa la legislazione di settore

Alcune delle disfunzioni accertate nel corso della presente indagine presentano un collegamento eziologico, non solo con gli indirizzi adottati dalle Amministrazioni e dagli Enti coinvolti, ma con lo stesso tessuto normativo che ne ha regolato l'attività. Si può affermare che la imprecisione e la vaghezza di alcuni snodi tecnici della legislazione hanno condizionato la qualità delle performances gestionali ed il grado di raggiungimento degli obiettivi di fondo sottesi alle complesse interazioni amministrative, di cui si è riferito.

Le osservazioni che seguono, svolte in funzione ausiliaria del Parlamento e degli altri soggetti deputati alla regolazione di secondo livello della materia, mirano a migliorare il sistema regolativo sotto il profilo della coerenza e trasparenza, per soddisfare i bisogni identificati e perseguiti attraverso stanziamenti di rilevanti risorse di natura erariale e contributiva:

- a) per quel che riguarda il finanziamento incrociato si sottolinea come una norma di copertura dei costi di iniziative infrastrutturali dovrebbe essere formulata con chiarezza e con inequivocabili snodi attuativi. In tal senso l'art. 55, comma 13, legge n. 449/97 rappresenta il modello opposto utilizzando per tale finalità

l'espressione "Autostrada del Brennero SpA è autorizzata ad accantonare ...". Proprio questa formulazione è alla base della inutilizzazione di tali risorse a ben 12 anni dall'emanazione della norma;

- b) per quel che concerne infrastrutture transnazionali di grandi dimensioni come quella in esame, la normativa dovrebbe prevedere momenti di indefettibile coordinamento temporale, finanziario e tecnico. Nel caso di specie il carattere transnazionale di parte delle opere e la differenziazione dei soggetti attuatori non hanno trovato nella vigente normativa regole di coordinamento e di sinergia;
- c) per infrastrutture di primaria importanza occorrerebbe liberare le modalità di finanziamento dai vincoli comunitari e nazionali di finanza pubblica, evitando che questi ultimi si sovrappongano in modo discontinuo e non programmato ai progetti tecnico - finanziari che governano tempi e modi di realizzazione dell'opera;
- d) più in generale, per quel che riguarda le infrastrutture di rilevanza nazionale, considerato che in 10 anni di vita della legge n. 443/01 il rapporto tra risorse disponibili e fabbisogno continua ad essere stazionario e percentualmente irrilevante, dovrebbero essere adottati, anche normativamente, criteri selettivi a favore delle infrastrutture primarie, rinunciando ad alcune opere, il cui costo, assommato a quello delle obiettive priorità, pregiudica sostanzialmente la funzionalità e la tempestività di tutte le iniziative;
- e) i contratti di programma dovrebbero contenere parti di natura cogente, da sottrarre a successive rideterminazioni, spesso emergenti nella fase in cui l'iniziativa infrastrutturale è già stata avviata;
- f) la introduzione dell'istituto del lotto costruttivo, intervenuta con la legge finanziaria 2010, ancorché limitata al solo settore delle reti di trasporto transeuropee ed accompagnata da particolari forme di tutela per quel che concerne il finanziamento dei lotti successivi, non appare segnale idoneo ad incentivare comportamenti virtuosi. Più appropriata sarebbe stata una maggiore flessibilità sui vincoli di finanza pubblica, tale da consentire la copertura di una progettazione funzionale, ancorché parziale.

I MAGISTRATI ESTENSORI

ALDO CAROSI

FABIO VIOLA