



Deliberazione n. 18/2024/CCC

REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE
PRESSO LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO
composto dai magistrati

Massimiliano Minerva	Presidente
Paola Briguori	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Adriano Gribaudo	Consigliere relatore
Maria Cristina Razzano	Consigliere
Giuseppina Veccia	Consigliere
Anna Stefania Dorigo	Primo Referendario
Fedor Melatti	Primo Referendario
Raimondo Nocerino	Primo Referendario

Camera di consiglio del 25 giugno 2024

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e s.m.i.;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i.;

VISTO l'art. 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15;

VISTO l'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite 16 giugno 2000, n. 14 e s.m.i.;

VISTA la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti 10 novembre 2021, n. 272;

VISTA, altresì, la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 37/SSRRCO/INPR/2023, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2024", ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione n. 14/DEL/2000 cit.;

VISTA la deliberazione del Collegio del controllo concomitante n. 1/2024/CCC del 16 gennaio 2024, con la quale è stato approvato il "Quadro programmatico del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l'anno 2024";

VISTO il decreto presidenziale n. 2/2024, con il quale è stato assegnato al Cons. Adriano Gribaudo, l'istruttoria relativa al Nuovo Tunnel del Colle di Tenda,

VISTA la richiesta del Magistrato istruttore di deferimento al Collegio con nota prot. n. 646 del 21.06.2024 giugno 2024;

VISTA l'ordinanza n. 7 del 24.06.2024 giugno 2024, con la quale il Presidente del Collegio del controllo concomitante ha convocato il Collegio per l'adunanza del 25 giugno 2024, al fine della deliberazione in argomento;

UDITI, nella camera di consiglio del 25 giugno 2024, il Magistrato relatore cons. Adriano Gribaudo,

RITENUTO IN FATTO

1. Con deliberazione n. 1 del 16 gennaio 2024 il Collegio del controllo concomitante ha approvato la Programmazione per l'anno 2024 ed ha assoggettato al proprio esame, fra gli altri, l'intervento: il Nuovo Tunnel del Colle di Tenda, di cui è amministrazione titolare il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

La realizzazione dell'opera in argomento è sorta dalle indicazioni espresse dalla Commissione intergovernativa per il miglioramento dei Collegamenti Franco - Italiani nelle Alpi del Sud (CIG) - costituita nel 1999 - la quale ha ritenuto che, per garantire un collegamento stradale ottimale, fosse necessario procedere con la costruzione di una nuova galleria mantenendo una corsia per ogni senso di marcia; dunque è stato ritenuto necessario costruire un nuovo tunnel affiancato a quello esistente, quest'ultimo da dover adeguare tramite alesaggio. Le condizioni e le regole per la realizzazione dell'opera in questione sono state sancite con l'Accordo di Parigi, sottoscritto dal Governo italiano e dal Governo francese in data 12/03/2007 e la CIG è stata individuata come Autorità Amministrativa comune, incaricata dell'attuazione del medesimo Accordo secondo quanto stabilito dall'art. 3 dello stesso, avvalendosi del supporto del Comitato di Sicurezza (art. 4) e della Commissione Tecnica (art. 5). La Committenza, ai sensi dell'art. 14 dell'Accordo, è stata affidata alla parte italiana che, con decreto del MIT n. 6009 del 12.12.2008, ha individuato Anas quale committente delegato per l'intera realizzazione dell'intervento.

In data 10/02/2009 la CIG ha approvato il costo di riferimento dell'intervento per un importo complessivo di 209.496.017,18 euro ripartito nella misura del 58,35% - pari a 122.240.926,02 - a carico della parte italiana e nella misura del 41,65% - pari a 87.255.091,16 euro - a carico della parte francese.

L'intervento è stato inserito nell'Elenco delle Opere Infrastrutturali di nuova realizzazione 2007 - 2011. In data 30.01.2012 è stata sottoscritta la Convenzione

relativa al finanziamento della costruzione del nuovo tunnel che ha stabilito le modalità di erogazione alla parte italiana della partecipazione finanziaria della parte francese per le spese relative all'intervento ed i lavori sono stati aggiudicati nel corso del 2012.

A seguito degli eventi alluvionali dell'ottobre 2020, l'importo complessivo dell'opera è stato rideterminato in 254,98 milioni di euro con un incremento di 45,5 milioni di euro suddivisi nel seguente modo: 26,5 milioni di euro a carico dell'Italia e 19,0 milioni di euro a carico della Francia. L'incremento è stato convalidato dalla CIG nella seduta del 30.09.2021.

In ordine al predetto investimento è stata svolta articolata attività istruttoria nell'ambito dell'esercizio delle funzioni del controllo concomitante.

In particolare, dall'esame della documentazione fornita dall'Amministrazione titolare - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - e dal Commissario Straordinario, nominato con D.P.C.M. del 16.04.2021, con la nota pervenuta in data 22.02.2024, acquisita al prot. CCC n. 199/2024 sono emerse criticità in ordine al regolare e tempestivo andamento dei lavori, sicché il Magistrato istruttore effettuava un accertamento diretto, con il supporto dei Carabinieri, in data 03.05.2024 da cui emergeva la sussistenza di significative problematiche in ordine alla tempistica delle lavorazioni.

Inoltre, dall'esame della documentazione acquisita dalle amministrazioni, da ultimo in virtù di nota pervenuta dal Commissario Straordinario il 07.05.2024 e da ANAS il 22.05.2024, acquisita al prot. CCC n.523/2024, è emersa altresì una criticità inerente all'incremento del costo dei lavori, segnatamente in ordine ai lavori di alesaggio della galleria storica.

Conseguentemente il magistrato istruttore in data 04.06.2024 redigeva la relazione conclusiva segnalando l'esistenza di criticità meritevoli di essere portate all'attenzione dell'Amministrazione proponente, prima, e, successivamente, all'approfondimento Collegiale per l'ipotesi che, espletato il contraddittorio, le

stesse non fossero superate dalle deduzioni dell'amministrazione. In conseguenza, il Presidente del Collegio, pervenutagli la relazione istruttoria, ne curava la trasmissione a mezzo pec all'amministrazione ed accordava un termine di sette giorni per controdedurre. Il Ministero ed il Commissario Straordinario davano riscontro con note del 14.06.2024 (acquisite al prot. Corte dei conti n. 615 e n. 619 del 14.06.2024) nella quale articolava controdeduzioni e forniva ulteriori aggiornamenti.

Non risultando superate le criticità esistenti la questione veniva sottoposta all'esame collegiale con convocazione di adunanza.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Quadro normativo di riferimento.

Il controllo concomitante, per la prima volta introdotto dall'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009 n. 15, è stato recentemente richiamato e rinnovato, in una più specifica declinazione, dall'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ponendosi nel più vasto ambito delle forme di controllo sulle Amministrazioni dello Stato rimesse alla Corte dei conti, rispetto alle quali - ed, in particolare, al controllo sulla gestione - presenta punti di contatto e di indubbia correlazione, condividendone ambiti e principi ispiratori, ma differenziandosene per finalità, tempi, modalità ed esiti. In particolare, il legislatore ha avvertito la necessità di intensificare e prevedere, nell'ambito di quelle demandate alla Corte dei conti, nuove forme di controllo, in grado di assicurare - oltre alle consolidate verifiche di legittimità sui singoli atti e di valutazione ex post delle gestioni condotte dai soggetti pubblici al fine, non rinunciabile, di orientarne e correggerne l'attività - altresì un controllo tempestivo ed un'azione propulsiva finalizzata al corretto impiego delle risorse disponibili, in parte provenienti anche dall'Unione europea e rimesse alla gestione pubblica, al fine di intercettare e, ove possibile, prevenire, attraverso un

dialogo aperto con le stesse Amministrazioni, gravi irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo. La finalità del controllo concomitante si rivela, in tal senso, inedita ed incisiva, volta ad assicurare, con tempi e modalità più immediati e stringenti, quell'efficacia dell'azione amministrativa radicata nel principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione e che trova garanzia non solo e non tanto nella legittimità dei singoli atti e nella verifica di una corretta gestione delle Amministrazioni centrali o locali al fine di indicarne ex post i correttivi, bensì in un controllo che affianca, passo dopo passo, l'azione amministrativa nei singoli segmenti di attuazione delle diverse misure ed interventi voluti dal legislatore e bisognosi di trovare, per essere efficaci, corretta e tempestiva attuazione presso i destinatari. Come evidenziato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte già all'indomani dell'approvazione della legge n. 15 del 2009, il controllo concomitante rimanda ad un controllo su gestioni *"in corso di svolgimento"*, cioè *"... gestioni non ancora concluse, in ordine alle quali sono possibili interventi correttivi tali da poter determinare il mancato avverarsi, o quanto meno l'interruzione, di situazioni illegittime o pregiudizievoli"* attraverso correttivi *"in corso d'opera, mirati anche alla prevenzione, come tali più efficaci di quelli essenzialmente preordinati a misure di riparazione del danno o all'indicazione di correttivi"* (cfr. SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 29/CONTR/09).

La vigente normativa tipizza vari esiti dell'attività di controllo concomitante, così schematizzabili:

a) nei casi previsti dall'art. 11, co. 2, legge n. 15/2009 (gravi irregolarità gestionali, gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione), comunicazione, per il tramite del Presidente della Corte, al Ministro, il quale può disporre la sospensione dell'impiego delle somme, in quanto espressamente richiamata dall'art. 22 del d.l. 76/2020; inoltre, in caso di rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi: comunicazione al Ministro, il quale rimuove gli impedimenti o adotta gli atti previsti dalla norma;

b) nei casi previsti dall'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020 (gravi irregolarità gestionali o rilevanti ed ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi), comunicazione all'amministrazione ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 21, co. 1, del d. l.vo n. 165/2001.

Oltre agli esiti normativamente previsti, qualora accerti la presenza di ritardi o di carenze gestionali non tali da integrare la soglia di gravità prevista dalle disposizioni di cui alla legge n. 15 del 2009 e al d.l. n. 76 del 2020, il Collegio può indirizzare all'Amministrazione specifiche raccomandazioni e avvisi (*warning*), affinché venga stimolato un percorso auto-correttivo – che l'Amministrazione potrà declinare sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa, delle attività gestionali, sia sul piano dei “controlli interni” – che porti ad una più efficace ed efficiente gestione delle risorse finanziarie. Come già a suo tempo evidenziato dalla Corte costituzionale in materia di controllo sulla gestione, *“perché questo obiettivo possa essere efficacemente perseguito, è determinante l'attribuzione di tale funzione di controllo a un organo, come la Corte dei conti, la cui attività contrassegna un momento di neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi”* (Corte cost., sentenza n. 29/1995).

2. Il progetto.

Con il progetto sono state stanziare risorse per la realizzazione del Nuovo Tunnel del Tenda e per l'alesaggio della galleria storica oltre alla realizzazione delle opere accessorie onde consentire il collegamento internazionale tra Italia e Francia attraverso l'utilizzo monodirezionale di due tunnel nei differenti sensi di marcia. È stata prevista innanzitutto la realizzazione del nuovo tunnel e delle opere correlate alla conseguente apertura al traffico veicolare, lasciando contestualmente aperta la circolazione internazionale, mediante senso unico alternato, attraverso la galleria storica (su cui i lavori avrebbero dovuto avviarsi una volta terminato e reso disponibile il nuovo tunnel con la conseguente chiusura al traffico della galleria storica, art. 16 dell'accordo di Parigi). Tuttavia, a seguito della alluvione abbattutasi sulla zona ad ottobre 2020 ed il conseguente crollo del viadotto di collegamento del

piazzale dell'uscita del tunnel sul lato francese, la circolazione internazionale è stata interrotta.

Come già accennato, a seguito dell'evento alluvionale estremo dell'ottobre 2020, è stata necessaria una modifica progettuale con realizzazione di ulteriori lavori che hanno determinato un incremento di costi di 45,5 milioni di euro, determinando un costo complessivo di 254,98 milioni di euro.

L'istruttoria espletata si è concentrata sullo stato di avanzamento dei lavori di realizzazione del nuovo tunnel oltre che sul costo complessivo.

A seguito della prima nota istruttoria del 05.02.2024 volta ad ottenere informazioni inerenti al cronoprogramma ed allo stato di attuazione del Progetto il Commissario Straordinario, nominato con D.P.C.M. del 16.04.2021, ha dato riscontro a detta richiesta in data 22.02.2024 con cui ha riferito in merito allo stato di avanzamento degli stessi ed alle date previste per la conclusione dei lavori e la apertura al traffico del Tunnel.

In merito all'andamento dei lavori il Commissario Straordinario ha riferito i problemi che si sono presentati nel corso del tempo e che hanno causato un rallentamento degli stessi: risoluzione del contratto di appalto nel 2018 con il precedente Appaltatore per grave inadempimento e grave ritardo; sospensione dei lavori a causa della pandemia per COVID - 19, successiva sospensione a causa della tempesta Alex dell'ottobre 2020. Dopo quest'ultima, il Governo ha nominato l'ing. Nicola Prisco Commissario Straordinario con DPCM 16.04.2021 ed è emersa la necessità da parte di Anas di effettuare degli studi e delle analisi per individuare le possibili soluzioni tecniche in modo da poter ripristinare il collegamento internazionale. Da ciò è derivata l'esigenza da parte della CIG di autorizzare la progettazione e l'esecuzione di un nuovo ponte di scavalco del Rio della Cà, dal quale è conseguita l'esigenza di dover riequilibrare gli obblighi contrattuali con l'Appaltatore con modifica dei costi. In data 01.12.2021 il nuovo Appaltatore EDILMACO ha accettato l'atto di sottomissione obbligandosi ad ultimare i lavori della nuova galleria entro ottobre del 2023 per ristabilire il transito internazionale e

completare tutti i lavori entro giugno 2025. A maggio del 2023 l'Appaltatore ha riferito di non poter proseguire i lavori alle condizioni pattuite a causa delle mutate condizioni economiche e con nota del 27.06.2023 ha chiesto una rinegoziazione dei termini contrattuali a causa dell'eccessiva onerosità e una rinegoziazione a fronte di un importo complessivo di 126.909.811,06 euro. In data 06.10.2023 è stato sottoscritto un secondo Atto di Sottomissione con il quale l'impresa si è impegnata per complessivi 126.909.811,06 euro a realizzare tutte le opere finalizzate al ripristino della circolazione del nuovo tunnel entro il termine di giugno 2024 e a completare i lavori entro giugno 2025 con stralcio delle lavorazioni inerenti all'alesaggio della galleria storica da realizzare a cura di un nuovo appaltatore.

In considerazione a ciò ne è conseguita una riduzione dello stanziamento da 254,98 milioni di euro a 198 milioni di euro, determinando un'economia di 56,9 milioni di euro da destinare ai lavori di alesaggio del tunnel storico, da affidare ad una nuova impresa. In data 08.02.2024 l'Appaltatore ha rappresentato l'esistenza di criticità esecutive emerse dopo la data dell'Accordo e della sottoscrizione dell'Atto di Sottomissione, presentando un nuovo cronoprogramma e chiedendo una rideterminazione del termine dei lavori del nuovo tunnel al 05.09.2024. È successivamente emerso che la CIG del 28.2.2024 ha respinto la richiesta di proroga dei termini di cui al nuovo cronoprogramma proposto.

In ragione del complesso quadro inerente ai lavori il magistrato istruttore ha ritenuto necessario procedere ad una verifica dell'effettivo stato dei luoghi onde prendere visione dello stato di avanzamento degli stessi e verificare le difficoltà rappresentate dall'impresa appaltatrice. Con nota 286 del 13.03.2024 il Magistrato istruttore ha pertanto richiesto l'assistenza dell'Arma dei Carabinieri mediante il Comando territorialmente competente, per espletare un accesso diretto *in loco* e accertare lo stato dei luoghi e con nota 489 del 22.04.2024, il Magistrato istruttore ha comunicato al MIT, al Commissario Straordinario e all'Anas che l'accertamento in loco sarebbe stato effettuato con l'assistenza dell'Arma dei Carabinieri del Comando provinciale di Cuneo il 03.05.2024, cui faceva riscontro il Commissario

Straordinario con nota 52 del 24.04.2024, acquisita al prot. CCC n. 445/2024 che comunicava la propria presenza, oltre a quella dei rappresentati Anas nonché il MIT con e-mail del 02.05.2024, acquisita al prot. CCC n.462/2024 di comunicazione del proprio rappresentante.

In data 03.05.2024 è avvenuto l'accertamento *in loco* presso il cantiere del nuovo Tunnel di Tenda da parte del Magistrato istruttore con l'ausilio dell'Arma dei Carabinieri. In tale occasione veniva presa cognizione diretta dello stato dei luoghi inerente ai lavori di realizzazione del nuovo tunnel e dei lavori strettamente correlati a consentire il ripristino della circolazione internazionale e venivano acquisite informazioni circa l'andamento dei lavori e sulla tempistica inerente ai medesimi. In particolare sono state visionate le zone del tunnel dove si erano verificate le venute d'acqua, quella in cui vi era stato nel 2016 un rilevante sfornellamento con fuoriuscita di materiale dalla montagna, l'uscita del tunnel sul piazzale del lato francese, dove deve essere realizzato il nuovo ponte di scavalco del Rio del Cà e le opere accessorie, nonché la zona dei tornanti attuali; infine la tratta terminale del nuovo tunnel, oggetto di deviazione con nuovo imbocco sul lato francese ove sono state riscontrate difficoltà dovute ad un ammasso roccioso disarticolato in blocchi ed in cui l'avanzamento era limitato a 70 metri dall'apertura.

Delle predette operazioni è stato redatto verbale a cura del Comando Provinciale dei Carabinieri che è stato inviato con nota del 14.05.2024, acquisita al prot. CCC n.483/2024 con documentazione video e fotografica.

Successivamente il Commissario straordinario ha inviato in data 07.05.2024 ulteriore documentazione nella quale è stato trasmesso: il comunicato stampa della CIG del 28.02.2024 in cui si è preso atto delle criticità del progetto ed è stata negata la richiesta di un nuovo cronoprogramma avanzata dalla EDILMACO a febbraio 2024; l'atto di affidamento della progettazione esecutiva per l'alesaggio della galleria storica con la richiesta dei documenti per la stipula del primo atto aggiuntivo. Inoltre, con nota istruttoria del 15.05.2024, il Magistrato istruttore ha

richiesto ad ANAS il progetto esecutivo relativo ai lavori di alesaggio della galleria storica, insieme al quadro economico, al computo metrico estimativo e il cronoprogramma e ogni ulteriore informazione utile alla spesa afferente al progetto. Con nota n. 434855 del 22.05.2024, l'ANAS ha fornito risposta inviando gli atti, riferendo circa i lavori riguardanti la galleria storica, che avranno una durata pari a 27 mesi, ha inoltre riportato il quadro economico richiesto in materia delle opere relative alla galleria storica, dal quale risulta che il totale dell'investimento è pari a 132.222.013,01 euro.

All'esito di tale attività istruttoria con la relazione del 04.06.2024 venivano rappresentate dal Magistrato istruttore criticità meritevoli di attenzione: l'ulteriore significativo incremento dei costi dell'intervento ed il ritardo rispetto al cronoprogramma circa l'avanzamento dei lavori. A seguito dell'invio della relazione istruttoria da parte del Presidente del Collegio, il Commissario Straordinario, con nota pervenuta il 14.06.2024, ha controdedotto rappresentando la situazione sottesa all'evoluzione dei costi in incremento rispetto alle stime e stanziamenti iniziali, nonché in ordine alla tempistica circa lo stato di avanzamento dei lavori, le difficoltà riscontrate e i tempi della possibile riapertura della circolazione internazionale.

Il Commissario ha rappresentato in primo luogo che la tempesta Alex ha avuto notevole incidenza sui costi dell'ottobre 2020 e che ha imposto di: ripristinare la situazione eliminando i danni arrecati; di realizzare nuove opere in origine non previste comportanti l'adozione di varianti tecniche e due rinegoziazioni con l'impresa appaltatrice; inoltre ha riferito che l'incremento dei costi è stato determinato altresì dalla dinamica in aumento dei prezzi di circa il 50% del periodo 2020-2024 a seguito dei noti eventi mondiali.

Ha inoltre rappresentato che per effetto dello stralcio delle opere di alesaggio della galleria storica, determinato dall'ultima rinegoziazione, si è avuta un'economia di circa 56,9 milioni di euro dal quadro complessivo (di euro 254,98), ovvero un

importo pari a circa all'offerta effettuata per i lavori in occasione della gara internazionale effettuata per l'aggiudicazione dell'appalto avvenuto nel 2012.

Ha quindi esposto che la riprogettazione dei lavori di alesaggio è avvenuta a prezzi correnti, con gli adeguamenti tecnici necessari, che ha condotto al costo complessivo di euro 132,22 milioni, ovvero con una maggiorazione di costi di oltre 75 milioni di euro.

In secondo luogo, con riferimento al ritardo nella realizzazione dei lavori il Commissario ha riferito che l'appaltatore EDILMACO non è riuscito ad assicurare una adeguata organizzazione di cantiere, una programmazione efficace delle lavorazioni ed un numero adeguato di forza lavoro.

Oltre a far presente alcune difficoltà oggettive e anomalie anche di natura tecnica e le condizioni meteo avverse che hanno ostacolato i lavori, ha riferito di continue sollecitazioni effettuate da ANAS quale committente sull'impresa appaltatrice per un'efficace organizzazione lavorativa, che non hanno sortito effetti. Infine, ha inoltre rappresentato un ulteriore ritardo che risulta essersi concretizzato da ultimo riferendo che: *"l'attuale avanzamento delle attività è in ritardo anche rispetto al nuovo cronoprogramma presentato dall'impresa a febbraio 2024"*.

3. Le criticità emerse dall'attività istruttoria svolta.

Ad avviso del Collegio gli esiti dell'istruttoria svolta impongono - per le ragioni che saranno evidenziate nel prosieguo - di formulare al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, amministrazione titolare del progetto, ed al Commissario Straordinario le raccomandazioni che seguono, in linea con quanto indicato nella relazione di deferimento del Magistrato istruttore.

3.1. Secondo quanto emerso dalle risultanze istruttorie la spesa complessiva prevista per il completamento di tutte le opere ha visto un notevole incremento dei costi.

Infatti il suddetto progetto, dopo aver visto uno stanziamento complessivo iniziale dell'ordine di Euro 209,50 milioni (come risultante dall'approvazione della CIG del 10.02.2009 e dall'aggiudicazione avvenuta nel 2012), ha registrato un primo significativo incremento giungendo ad un totale di euro 254,98 milioni a seguito della tempesta Alex del 2020 ed alla necessità di realizzare ulteriori lavori per far fronte alla situazione creata dall'evento estremo abbattutosi su tutto il territorio interessato dal cantiere.

Peraltro, ciò che assume precipuo rilievo in questa sede è il fatto che il costo complessivo risulta essersi ulteriormente e del tutto significativamente incrementato a seguito dello stralcio dei lavori di alesaggio della galleria storica disposto nel 2023. Infatti, a seguito della rinegoziazione con l'impresa appaltatrice EDILMACO avvenuta nel corso del 2023 e della predisposizione della progettazione dei lavori di alesaggio da parte di ANAS, al fine dell'indizione di una nuova gara, è emerso che il relativo costo è stato individuato in euro 132,2 milioni determinando una spesa complessiva finale di euro 330,2 milioni (198+132,2). Ciò risulta dal progetto esecutivo inerente ai suddetti lavori, con relativo quadro economico, trasmesso da ANAS con nota del 22.05.2024, pervenuto il 23 maggio.

Alla luce del suddetto quadro, dunque, è emerso segnatamente che il costo dei lavori di alesaggio della galleria storica, inizialmente previsto per un totale dell'ordine di euro 56,9 milioni, pari a circa il costo offerto in sede di gara dal gruppo G.L.F. (secondo quanto riferito dal Commissario Straordinario) è lievitato ad una cifra più che doppia con un incremento, rispetto a 12 anni prima allorquando si era conclusa l'aggiudicazione, di euro 75,3 milioni, ovvero un aumento dell'ordine del 132% rispetto al costo originario. Non può non osservarsi che il suddetto costo (di alesaggio) costituisce, in proporzione, una spesa ammontante ad oltre i 2/3 del costo destinato alla costruzione del nuovo tunnel di 3,3 km, di dimensioni più ampie rispetto allo storico esistente e di tutte le ulteriori rilevanti opere anche esterne al tunnel, quali quelle aggiuntive resesi necessarie a seguito della tempesta del 2020 (rifacimento del tratto finale di entrambe le gallerie sul lato francese, realizzazione

del ponte di scavalco del Rio della Cà, rifacimento dei tornanti di collegamento del ponte alla sottostante sede stradale, ricostruzione della strada tra la S.S. n. 20 e la frazione Tetti Belvedere), oltre a quelle già previste sin dall'origine . Ad oggi quindi emerge un rilevante incremento dei costi al fine di far fronte ai lavori di alesaggio della galleria storica, che sarà oggetto di una nuova gara d'appalto e che dovrà essere previamente approvato dalle autorità competenti in conformità con l'accordo di Parigi del 12.03.2007.

Sebbene sia fisiologico che con il differimento temporale dell'esecuzione dei lavori i relativi costi siano destinati ad aumentare in ragione dell'inflazione e delle sottese dinamiche dei prezzi dei materiali e che nel periodo 2020-2024 vi sia stato un consistente aumento dei costi della realizzazione dei lavori, a seguito delle misure di incentivazione dei lavori edilizi e dei conflitti insorti negli ultimi due anni, tuttavia l'entità della misura dell'incremento emergente dai dati trasmessi da ANAS, in sede di progetto esecutivo come da nota pervenuta il 23.5.2024, rende necessario che il Ministero ed il Commissario Straordinario effettuino le opportune valutazioni anche sotto il profilo della congruità e la sostenibilità dei maggiori costi, in vista della convalida da parte della competente autorità prevista nell'ambito dell'Accordo di Parigi, riferendo in merito a questo Collegio.

3.2. In secondo luogo, è emerso dalle risultanze istruttorie altresì un ritardo sull'avanzamento dei lavori e sul conseguente ripristino della circolazione internazionale.

Infatti, è risultato che dopo una serie di negoziazioni concluse con l'impresa appaltatrice EDILMACO, in particolare in forza dell'atto di sottomissione del 06.10.2023, recante il cronoprogramma vigente, come confermato dal Commissario Straordinario il 03.05.2024, l'impresa avrebbe dovuto: completare i rivestimenti definitivi della nuova galleria direzione Francia e l'assemblaggio del ponte di scavalco del Rio della Cà entro il 31/12/2023. Di contro dall'accertamento diretto è emerso che la nuova galleria, sul lato Francia, al 03.05.2024 doveva ancora essere

scavata per circa 70 metri con notevole ritardo sui tempi dell'ordine di numerosi mesi. È inoltre emerso che l'assemblaggio del ponte, alla data dell'accertamento in loco, doveva essere ancora avviato e che verosimilmente non si sarebbe concluso prima del mese di agosto del 2024 con significativo slittamento dei tempi.

Va in secondo luogo osservato che l'impresa appaltatrice, in forza degli impegni negoziali, avrebbe dovuto altresì completare entrambe le deviazioni degli imbocchi della galleria storica e di nuova realizzazione lato Francia entro il 30/04/2024. Dall'accertamento è emerso – come già detto – che la deviazione del nuovo tunnel deve essere ancor terminata con scavi residui per circa 70 metri, di contro in relazione alla deviazione della galleria storica i lavori non sono neppure stati avviati essendo stata destinata la forza lavoro dell'impresa, come precisato dal Commissario straordinario, ai lavori di realizzazione del tratto terminale – di 150 metri – della nuova galleria, di cui in sede di accertamento risultano esserne stati realizzati circa 80, al fine di consentire la riapertura, quanto prima possibile, del traffico viario internazionale. Anche in questo caso risulta dunque esservi un grave ritardo che si sta ripercuotendo sui tempi di riapertura del collegamento tra Italia e Francia.

In terzo luogo, l'impresa si era impegnata a completare tutti i lavori finalizzati al ripristino della circolazione del collegamento internazionale entro giugno 2024. Da quanto già sopra esposto i plurimi ritardi emersi dall'accertamento del 3 maggio 2024 escludono ogni possibilità di termine dei lavori finalizzati al predetto ripristino entro giugno 2024, risultando di contro, da quanto emerso in occasione del citato accertamento, che i lavori non avrebbero potuto realisticamente concludersi prima del mese di settembre 2024, dopo i quali sarà necessario procedere a tutte le operazioni tecniche di collaudo prima dell'autorizzazione da parte delle competenti autorità alla riapertura al traffico con modalità di senso unico alternato secondo le risultanze emerse in istruttoria. Va inoltre aggiunto, da ultimo, che il Commissario straordinario con la nota di risposta del 14.06.2024, a seguito della relazione istruttoria del 04.06.2024, ha riferito espressamente che: *“L'Appaltatore risulta essere in evidente ritardo nell'esecuzione delle opere e nel raggiungimento degli obiettivi prefissati*

ed a ciò ha contribuito senz'altro il fatto che lo stesso non è riuscito ad assicurare una adeguata organizzazione di cantiere, una programmazione efficace delle lavorazioni, mostrando una insufficiente messa a disposizione di uomini e mezzi che non hanno consentito per tutte le lavorazioni la turnazione h 24 sull'intero arco della giornata e tutti i giorni della settimana". Ha inoltre osservato che il cantiere in questione è stato caratterizzato da oggettive difficoltà e anomalie riferendo anche di alcune problematiche tecniche ed avverse condizioni meteorologiche.

Ha altresì rappresentato le continue vane sollecitazioni di ANAS quale committente sull'impresa appaltatrice per un'efficace organizzazione lavorativa per un aumento della produzione. Il Commissario Straordinario ha altresì riferito che: *"L'impresa con nota del 08/02/2024 a seguito dei ritardi accumulati ... ha presentato un nuovo Cronoprogramma, chiedendo una rideterminazione del termine di ultimazione dei lavori del nuovo tunnel al 05/09/2024, rispetto al giugno 2024 precedentemente fissato. Nella riunione della Commissione Intergovernativa (CIG) tenutasi il 28/02/2024 non è stato convalidato il nuovo programma proposto dall'impresa esecutrice dei lavori ed è stato chiesto di adottare le soluzioni possibili per rispettare gli impegni assunti precedentemente che prevedevano il completamento dei lavori entro il mese di giugno 2024. Sulla base del monitoraggio assicurato dalla Direzione Lavori, **l'attuale avanzamento delle attività è in ritardo anche rispetto al nuovo cronoprogramma presentato dall'impresa a febbraio 2024,** motivo per il quale si è in attesa di ricevere dalla stessa un programma esecutivo di dettaglio aggiornato. Considerato l'attuale andamento delle attività di cantiere e la produzione assicurata dall'Impresa, è plausibile ipotizzare che tutti i lavori necessari all'apertura al traffico della nuova galleria, del nuovo ponte sul Cà e quindi del collegamento internazionale al colle di Tenda, possano essere ultimati prima della fine del corrente anno. Al termine dei lavori seguiranno le attività di controllo e collaudo da parte dei diversi soggetti interessati ...".* Al riguardo emerge *ictu oculi* come dalla risposta fornita dal Commissario Straordinario la situazione sia connotata da ulteriori ritardi, rispetto a quelli rilevati in sede di accertamento diretto.

Sotto un primo profilo va posto in evidenza – quanto alla non corretta organizzazione dell'impresa al fine di un incremento della produttività e del

rispetto dei tempi delle lavorazioni - che il numero di maestranze dedicato e il numero delle ore medie giornaliere di lavoro risulta oggettivamente inferiore a quanto in precedenza rilevato. Al riguardo va richiamato a titolo esemplificativo quanto contenuto nel verbale della CIG del 06.09.2022 nell'ambito del quale, discutendosi di un'ipotetica circolazione nella vecchia galleria per un ripristino del traffico contingentato, può leggersi: *"L'ANAS indica che l'utilizzo della vecchia canna per la circolazione dei convogli avrebbe necessariamente un impatto sul programma dei lavori e causerebbe ritardi, poiché il cantiere attualmente procede 24 ore su 24 con un sistema di rotazione degli operai ogni 8 ore"*.

Di contro va posto in rilievo che, in occasione dell'accertamento diretto del 03.05.2024 di questo magistrato istruttore, è stato dato conto che l'impresa assicura un ritmo di lavoro di 20 ore su 24 giornaliere con due soli turni di lavoratori di 10 ore - a fronte di una precedente organizzazione che prevedeva l'articolazione su 3 turni e quindi con impiego orario del lavoratore - preferibile anche sotto un profilo di produttività - per un arco orario limitato alle 8 ore; inoltre in tale occasione è stato dato conto, da parte del Direttore lavori, che nell'ultimo periodo si è verificato un decremento dei lavoratori impiegati giornalmente (dell'ordine di circa una ventina). Quanto agli ulteriori richiami fatti dal Commissario Straordinario al fatto che trattasi di appalto peculiare - di rilievo internazionale - per cui occorre sempre rapportarsi con le autorità francesi - non è ovviamente di per sé elemento sopravvenuto che possa giustificare una modifica dei tempi contrattuali pattuiti, inoltre quanto alle condizioni meteo avverse va tuttavia dato conto che risulta essere elemento costituente caratteristica propria del tipo di lavorazioni richieste in ragione dei luoghi interessati dai lavori (valico internazionale in zona montana ad altezza superiore a 1200 metri s.l.m.), si aggiunga peraltro che nel contratto stipulato con EDILMACO in data 15.05.2019 è stato previsto all'art. 11 un termine complessivo di giorni includente uno specifico periodo di 60 giorni *"per andamento stagionale sfavorevole"*.

Quanto ad ulteriori problemi anche di natura tecnica va osservato che, come risultante dall'istruttoria, la CIG – quale Autorità amministrativa comune - non ha approvato l'ulteriore richiesta di proroga del cronoprogramma presentato dall'impresa appaltatrice all'inizio di febbraio 2024, confermando la tempistica di cui all'atto di sottomissione dell'ottobre 2023, richiedendo anzi all'impresa il puntuale rispetto dei tempi previsti.

Ulteriore dato preoccupante è rappresentato dal fatto che dalla risposta del Commissario Straordinario del 14 giugno 2024 l'impresa – secondo il monitoraggio della Direzione lavori – non sarebbe in grado neppure di rispettare il cronoprogramma presentato a febbraio che prevedeva la conclusione delle opere necessarie alla riapertura del traffico internazionale a settembre 2024, tanto che il Commissario afferma testualmente: *“Sulla base del monitoraggio assicurato dalla Direzione Lavori, l'attuale avanzamento delle attività è in ritardo anche rispetto al nuovo cronoprogramma presentato dall'impresa a febbraio 2024, motivo per il quale si è in attesa di ricevere dalla stessa un programma esecutivo di dettaglio aggiornato”*.

Tutto ciò dunque provocherebbe uno spostamento della conclusione delle opere finalizzate al ripristino della circolazione del collegamento tra Italia e Francia al termine del 2024 (il Commissario fa riferimento a tale verosimile tempistica), imponendo quindi di effettuare tutte le necessarie attività di verifica e di collaudo del nuovo tunnel e delle correlate opere tra la fine dell'anno corrente e l'inizio del 2025, imponendo quindi di ipotizzare la riapertura effettiva della circolazione internazionale, mediante senso unico alternato, (modalità prospettata in sede di accertamento diretto, salvo diversa modalità definita successivamente) solamente nel corso della nuova annualità.

Aggiungasi, inoltre, che parimenti tutte le ulteriori opere ancora da realizzare da parte dell'appaltatrice (sistemazione del tratto finale della galleria storica, realizzazione dei tornanti, opere ulteriori all'aperto sul lato italiano e francese), anche a circolazione internazionale ripristinata, subirebbero un conseguente ulteriore significativo differimento. Conseguenza ulteriore è rappresentata dal fatto

che i lavori di alesaggio (con durata prevista di 27 mesi), finalizzati a consentire l'utilizzo di entrambi i tunnel per il traffico veicolare, non potranno essere iniziati che con ulteriore differimento temporale (dall'impresa che sarà aggiudicataria) dovendo attendersi la conclusione di tutti lavori da parte dell'attuale impresa appaltatrice.

Alla luce di quanto esposto – anche da ultimo rappresentato nella nota di risposta del 14.06.2024 - emerge dunque che la criticità sui tempi di esecuzione dei lavori risulta essersi acuita e le azioni sinora esercitate non risultano essere state risolutive.

In tale quadro appare dunque necessario che il Ministero ed il Commissario Straordinario esercitino ogni attività di controllo e di impulso al fine di rendere l'azione dell'amministrazione efficace, impartendo ogni più opportuna indicazione ad ANAS, onde assicurare la più celere conclusione delle opere e una pronta riapertura della circolazione internazionale. Contestualmente, anche alla luce di quanto già deciso dalla CIG del 28.02.2024 che ha respinto la richiesta di proroga dei tempi del cronoprogramma dei lavori, appare necessario che Ministero e Commissario, anche mediante ANAS, assumano ogni opportuna valutazione circa l'esercizio di ogni potere e strumento previsto dal contratto e dal capitolato speciale nei confronti dell'appaltatore in relazione ad ipotesi di mancato rispetto dei tempi previsti nell'adempimento delle obbligazioni contrattuali.

P. Q. M.

Il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato,

ACCERTA

la presenza delle criticità indicate in motivazione, le quali - allo stato degli atti - non sono tali da implicare le conseguenze di cui all'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020

RACCOMANDA

al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché al Commissario Straordinario

- di effettuare le opportune valutazioni anche sotto il profilo della congruità e la sostenibilità del rilevante aumento dei costi in ordine ai lavori di cui all'intervento, segnatamente in relazione ai lavori di alesaggio della galleria storica, in vista della convalida da parte della competente autorità prevista nell'ambito dell'Accordo di Parigi, riferendo in merito a questo Collegio;
- esercitare ogni attività di controllo e di impulso, anche impartendo ogni più opportuna indicazione ad ANAS, al fine di assicurare la più celere conclusione delle opere e una pronta riapertura della circolazione internazionale, anche mediante l'esercizio di ogni potere e strumento previsto dal contratto e dal capitolato speciale nei confronti dell'appaltatore in relazione ai ritardi.

La presente deliberazione verrà trasmessa, a cura della Segreteria del Collegio, a:

- Ministero delle Infrastrutture e Trasporti
- Commissario Straordinario ing. Nicola Prisco
- Commissioni parlamentari competenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

L'amministrazione interessata è invitata a riferire, nel termine di giorni trenta dal ricevimento della presente deliberazione, sulle eventuali misure che ha inteso adottare onde pervenire alla rimozione delle criticità segnalate.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 25 giugno 2024.

Il Magistrato estensore

Adriano GRIBAUDO

(f.to digitalmente)

Il Presidente

Massimiliano MINERVA

(f.to digitalmente)

Depositata in segreteria in data 25 giugno 2024

Il funzionario preposto

Luigina SANTOPRETE

(f.to digitalmente)