

Deliberazione n. 33/2024



CORTE DEI CONTI

COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE
PRESSO LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO
composta dai magistrati

Massimiliano Minerva

Presidente

Paola Briguori

Consigliere

Alessandro Forlani

Consigliere

Adriano Gribaudo

Consigliere Relatore

Fedor Melatti

Primo Referendario

Raimondo Nocerino

Primo Referendario

Daniela D'Amato

Primo Referendario

Camera di consiglio del 24.09.2024

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.;



CORTE DEI CONTI

Collegio Controllo Concomitante
Segreteria 0638762543-3105

e-mail: collegio.controllo.concomitante@corteconti.it - pec: collegio.controllo.concomitante@corteconticert.it

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. 897 del 20.9.2024;

VISTA l'ordinanza n. 10 del 20.09.2024, con la quale il Presidente del Collegio del controllo concomitante ha convocato il Collegio per l'adunanza del 24.09.2024, al fine della deliberazione in argomento;

UDITI, nella camera di consiglio del 24 settembre 2024, il Magistrato relatore cons. Adriano Gribaudo,

RITENUTO IN FATTO



Collegio Controllo Concomitante
Segreteria 0638762543-3105

e-mail: collegio.controllo.concomitante@corteconti.it - pec: collegio.controllo.concomitante@corteconticert.it

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



Collegio Controllo Concomitante
Segreteria 0638762543-3105

e-mail: collegio.controllo.concomitante@corteconti.it - pec: collegio.controllo.concomitante@corteconticert.it

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, anche in ragione delle variazioni e delle nuove opere determinate dall'alluvione, 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. Nel frattempo, in relazione all'esecuzione della predetta opera, è stato nominato l'ing. Nicola Prisco Commissario Straordinario con D.P.C.M. del 16.04.2021 ed in data 01.12.2021 l'appaltatore EDILMACO ha accettato l'atto di sottomissione per la realizzazione dei lavori oggetto di ridefinizione.

Con deliberazione n. 18/2024/CCC questo Collegio ha accertato la presenza delle criticità indicate in motivazione, con particolare riferimento alla congruità e la sostenibilità dell'aumento dei costi in ordine ai lavori di alesaggio della galleria storica, nonché al ritardo nella conclusione delle opere e nella riapertura della circolazione internazionale, non tali da implicare le conseguenze di cui all'art. 11 della legge n. 15 del 2009 e dell'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020. Il Collegio, pertanto, ha indicato al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nonché al Commissario Straordinario le seguenti raccomandazioni:

- 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



Collegio Controllo Concomitante
Segreteria 0638762543-3105

e-mail: collegio.controllo.concomitante@corteconti.it - pec: collegio.controllo.concomitante@corteconticert.it

l'esercizio di ogni potere e strumento previsto dal contratto e dal capitolato speciale nei confronti dell'appaltatore in relazione ai ritardi.

In data 26.07.2024 il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ed il Commissario Straordinario hanno fatto pervenire note di riscontro descrivendo le misure adottate ed in corso d'adozione, in relazione a quanto disposto con la deliberazione n. 18/2024 ,

Nella nota 21148 del 15.07.2024, acquisita al prot. n.818 del 26.07.2024, il Ministero ha innanzitutto riportato i principali fattori di criticità emersi nella realizzazione dell'intervento e che hanno causato l'incremento dei costi e l'estensione dei tempi realizzativi:

- Complessità tecnica dell'intervento, da cui è stato necessario definire più varianti;
- Ridotti livelli di produttività dell'appaltatore;
- Incremento straordinario delle materie prime;
- Esigenza di coordinamento con le autorità francesi nell'ambito della Commissione intergovernativa Alpi Sud, quale organismo preposto alla programmazione e definizione delle opere per il miglioramento dei collegamenti tra Italia e Francia.

E' stato inoltre riferito che nell'ultima riunione della CIG, svolta il 27.06.2024, il Commissario Straordinario ha riferito:

- di operare per superare le criticità relative alle sezioni terminali dei due tubi sul lato francese. Avendo rilevato materiale friabile, la prosecuzione dello scavo richiede l'esecuzione di consolidamenti sul fronte con elementi in vetroresina di lunghezza variabile;
- Il rivestimento definitivo del tunnel è completato al 94%;
- Sono state riscontrate problematiche nella perforazione delle fondazioni profonde del nuovo ponte.



Collegio Controllo Concomitante
Segreteria 0638762543-3105

e-mail: collegio.controllo.concomitante@corteconti.it - pec: collegio.controllo.concomitante@corteconticert.it

Le delegazioni francesi ed italiane hanno confermato di voler trovare soluzioni comuni per accelerare i tempi di realizzazione. Risulta essere imminente l'avvio di programma di collaudo e accettazione delle opere e degli impianti del tunnel sotto la supervisione del Comitato di sicurezza e dei servizi di sicurezza francesi ed italiani.

Il Ministero ha inoltre elencato le attività da lui stesso attuate e le iniziative rivolte al potenziamento dell'azione amministrativa:

- Partecipazione diretta dell'amministrazione alle determinazioni inerenti alla programmazione ed esecuzione dei lavori mediante i propri rappresentanti nella CIG per le Alpi del Sud;
- Strutture ministeriali in costante confronto con il Commissario Straordinario al fine di individuare tempestivamente eventuali problematiche ed esaminare soluzioni maggiormente rispondenti agli obiettivi di economicità e tempestività;
- Su indicazione dello stesso Ministero, nell'Atto di sottomissione del 06.10.2023 sono state introdotte previsioni di penali in caso di ritardi nelle lavorazioni rispetto al cronoprogramma;
- Le penali contrattuali contemplate nell'ultimo Atto di sottomissione costituiscono un deterrente aggiuntivo volto a prevenire un indefinito allungamento dei tempi e, da indicazioni del Commissario Straordinario, l'impresa appaltatrice si trova in penale;
- Per potenziare le attività di controllo, la Direzione Generale ha nominato un Ispettore ministeriale per verificare il rispetto dei cronoprogrammi e degli impegni contrattuali. L'ispettore si interfaccia costantemente con il Commissario Straordinario e l'ANAS per verificare l'avanzamento dei lavori e accertare le soluzioni proposte da ANAS per superare le criticità
- Su impulso del Ministero, del Commissario Straordinario e dell'ANAS, sono aumentate le maestranze per recuperare i ritardi accumulati.



Il Commissario Straordinario con la nota n.102 del 24.07.2024, acquisita al prot. n.819 del 26.07.2024, ha riferito che in merito allo stralcio della galleria storica l'economia di circa 56,9 milioni di euro deriva dal raffronto tra l'investimento complessivo della I rinegoziazione (255,98 milioni di euro) e l'investimento complessivo della II rinegoziazione (198 milioni di euro). Il Commissario Straordinario chiarisce che l'importo della sola galleria storica era pari a 52,80 milioni di euro, come desumibile dal contratto stipulato nel 2008 e che è necessario detrarre la parte lavori già eseguiti o in corso di esecuzione da parte di EDILMACO che ammontano a 7,47 milioni di euro e fa riferimento ad opere di pre – consolidamento della galleria storica.

Da ciò consegue che l'importo effettivamente stralciato è pari a 45,33 milioni di euro. Riferisce che occorre computare il ribasso del 35,03651% derivanti dalla gara ad offerta prezzi originaria, mentre l'importo dei lavori di riappalto della galleria storica ammonta a 99,11 milioni di euro.

In questo modo si ottiene un importo lordo originario pari a 69,78 milioni di euro che confrontati con i 99,11 milioni portano a concludere che l'aumento effettivo dei costi di alesaggio siano pari a 29,33 milioni di euro lordi pari ad un incremento del 42%. Il Commissario Straordinario riferisce inoltre che bisogna tener conto delle variazioni degli indici ISTAT tra l'anno 2008 e l'anno 2023, variazione che è di circa il 28%. Da ciò afferma che pertanto l'effettivo incremento dei costi di alesaggio sia dovuto: 28% incremento costo dei materiali; 14% incremento costi adeguamenti/aggiornamenti tecnici apportati al progetto esecutivo.

Inoltre, riferisce che: gli impianti tecnologici hanno subito una significativa rivisitazione per effetto dell'innovazione tecnologica e di efficientamento energetico per adeguamento normativo; le sezioni di scavo per l'alesaggio della galleria sono state adeguate in funzione della risposta dell'ammasso alle attività di scavo della Nuova Galleria.

Per quanto riguarda l'attività di controllo e di impulso, il Commissario Straordinario riferisce per prima cosa l'attività di sollecitazione di ANAS e della Direzione Lavori



affinché l'impresa appaltatrice rispettasse il cronoprogramma. Viene riferito altresì che con Ordine di Servizio n. 44 del 26.06.2024 è stato trasmesso all'appaltatore un cronoprogramma rielaborato relativo ai lavori funzionali alla riapertura della nuova canna in direzione Francia da utilizzare in senso unico alternato. È stata anche ordinata la sua attuazione con implementazione delle risorse necessarie, fatto salvo i termini di ultimazione dell'atto di sottomissione, affinché i lavori siano ultimati entro il mese di novembre del 2024.

Viene poi riportato che con Ordine di Servizio n. 45 del 01.07.2024 il RUP ha ordinato all'appaltatore di riferire l'evidenza delle azioni messe in atto per l'adempimento degli ordini impartiti e in particolare:

- Adottare immediatamente tutte le azioni correttive e implementare le maestranze nel cantiere per dare un concreto impulso alle lavorazioni;
- Inserire ulteriori squadre operative organizzando turni di lavoro di 24 ore e su 7 giorni su 7, in modo da aumentare la produzione e rispettando il cronoprogramma.

Il Commissario Straordinario afferma che in caso di inadempimento la stazione appaltante si riserva di agire ex art. 136 del d.lgs. 163/2006. Inoltre, ribadisce che rimangono fissati i termini previsti dall'atto di sottomissione del 06.10.2023 e si prevede l'applicazione delle penali per i ritardi maturati.

DIRITTO

1. Come affermato costantemente da questo Collegio l'esercizio della funzione di controllo concomitante – prevista dall'art. 11 della L. 15/2009 e dall'art. 22 del D.L. 76/2020 con in L. 120/2020 – può esitare non solo nell'accertamento di gravi irregolarità gestionali e deviazioni da obiettivi ovvero di rilevanti ed ingiustificati ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi o nel trasferimento di fondi, con conseguente segnalazione al competente Ministro per la adozione di provvedimenti conseguenti (art. 11, L. 15/2009) ovvero con segnalazione all'Amministrazione ai fini della responsabilità dirigenziale (art. 22



Collegio Controllo Concomitante
Segreteria 0638762543-3105

e-mail: collegio.controllo.concomitante@corteconti.it - pec: collegio.controllo.concomitante@corteconticert.it

D.L. 76/2020). Infatti, gli esiti delle pronunce del Collegio possono anche tradursi nell'accertamento di irregolarità, deviazioni da obiettivi o ritardi non gravi al punto da sfociare nelle misure sopramenzionate, ma comunque tali da impartire all'Amministrazione raccomandazioni e osservazioni (secondo la logica dell'art. 3, co. 6 della L. 20/1994) affinché venga intrapreso un percorso auto-correttivo volto ad indirizzare l'azione amministrativa verso canoni di efficacia e di efficienza, come accaduto con la deliberazione n. 18/2024/CCC.

In tale quadro, il Collegio ha già avuto modo di precisare il perimetro della cognizione ad esso intestata allorché sia chiamato ad accertare l'intervenuta adozione di un percorso auto-correttivo da parte dell'Ente destinatario di una sua previa deliberazione di accertamento di ritardi e criticità con raccomandazioni (cfr., C. conti, Coll. contr. concomitante, nn. 11, 15, 22, 24 e 25 del 2022, n. 3 del 2023).

2. Alla luce di quanto sopra esposto il Collegio ritiene di poter prendere atto che il Ministero, unitamente al Commissario Straordinario, ha effettivamente avviato un percorso auto-correttivo che, pur risultando allo stato non risolutivo né ultimato, comunque denota l'avvio di un'azione volta a rimuovere le criticità accertate con la deliberazione n. 18/2024/CCC.

2.1 Con riguardo alla raccomandazione di effettuare valutazioni sotto il profilo della congruità e la sostenibilità del rilevante aumento dei costi in ordine ai lavori di alesaggio della galleria storica, il Commissario Straordinario ha evidenziato che l'incremento deve essere ricostruito tenendo conto della necessità di confrontare gli importi lordi dei lavori (oltre oneri di sicurezza) e che pertanto raffrontando l'importo dei lavori residui di cui alla galleria storica del contratto con prezzi risalenti al 2008 (pari ad Euro 45,33 milioni netti) con quelli di cui al nuovo appalto della galleria storica pari ad Euro 99,11 milioni lordi (oltre oneri di sicurezza) occorre sulla somma originaria tenere conto del ribasso allora offerto in gara (di circa il 35%) che determina pertanto un risultato lordo pari ad Euro 69,78 milioni, pertanto l'incremento – determinato da tale raffronto tra importi lordi – risulta essere pari a circa il 42%. Tale aumento sarebbe essenzialmente



dovuto ad un incremento del 28% del costo dei materiali e del 14% dei costi adeguamenti/aggiornamenti tecnici apportati al progetto esecutivo.

Il Collegio prende atto di quanto rappresentato dal Commissario Straordinario in ordine all'aumento dei costi, benché non sia stata effettuata una compiuta valutazione in ordine alla congruità, pur richiesta con la delibera n. 18/2024, profilo sul quale si riserva approfondimenti istruttori.

2.2 Con riguardo alla raccomandazione inerente ai ritardi in ordine alla conclusione delle opere e alla riapertura della circolazione internazionale il Ministero ed il Commissario Straordinario hanno riferito dell'assunzione di numerose misure nell'ambito dei poteri di monitoraggio ed impulso.

Risulta infatti che il Ministero ha disposto la diretta partecipazione alle determinazioni inerenti alla programmazione ed esecuzione dei lavori mediante i propri rappresentanti nella CIG per le Alpi del Sud, oltre ad un costante confronto con il Commissario Straordinario al fine di individuare tempestivamente eventuali problematiche ed esaminare soluzioni maggiormente rispondenti agli obiettivi di economicità e tempestività. Inoltre, la Direzione Generale ha nominato un Ispettore ministeriale per verificare il rispetto dei cronoprogrammi e degli impegni contrattuali, il quale si rapporta costantemente con il Commissario Straordinario e l'ANAS e che sulla base sull'attività di impulso data sono aumentate le maestranze per recuperare i ritardi accumulati. Il Commissario straordinario ha inoltre dato atto dell'Ordine di Servizio n. 44 del 26.06.2024 di trasmissione ad Edilmaco di un cronoprogramma rielaborato relativo ai lavori funzionali alla riapertura della nuova canna in direzione Francia, da terminare entro novembre, nonché dell'Ordine di Servizio n. 45 del 01.07.2024 del RUP con cui è stato chiesto di riferire degli esiti degli ordini impartiti sull'incremento delle maestranze in cantiere e sui turni di lavoro, fermo restando i termini di cui all'atto di sottomissione del 6.10.2023 e l'applicazione delle penali per il ritardo.



CORTE DEI CONTI

Collegio Controllo Concomitante
Segreteria 0638762543-3105

e-mail: collegio.controllo.concomitante@corteconti.it - pec: collegio.controllo.concomitante@corteconticert.it

Dall'analisi di quanto riferito da Ministero e Commissario Straordinario emerge dunque l'effettivo avvio di attività di controllo ed impulso, al fine di una più celere conclusione delle opere e dunque la volontà dell'Amministrazione di porre in essere le misure raccomandate da questo Collegio.

Il Collegio intende peraltro richiamare il Ministero delle Infrastrutture e trasporti ed il Commissario Straordinario circa la necessità di esercitare costantemente, per tutta la durata dei lavori, le funzioni di monitoraggio, controllo ed impulso circa l'attuazione degli interventi al fine di garantire la tempestiva realizzazione dell'opera complessiva evitando ulteriori ritardi.

Alla luce di quanto detto, il documentato percorso avviato dal Ministero e dal Commissario Straordinario si rivela coerente con la natura dell'accertamento compiuto dal Collegio e con le raccomandazioni impartite. Resta fermo che proseguirà da parte di questo Collegio l'attività di controllo sull'intervento.

P. Q. M.

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

ACCERTA l'intervenuto avvio del percorso auto correttivo da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Commissario Straordinario, in esecuzione della deliberazione n. 18/2024/CCC, nei sensi di cui in motivazione; .

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.



Collegio Controllo Concomitante
Segreteria 0638762543-3105

e-mail: collegio.controllo.concomitante@corteconti.it - pec: collegio.controllo.concomitante@corteconticert.it

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 24 settembre 2024.

Il Magistrato estensore

Adriano GRIBAUDO

(f.to digitalmente)

Il Presidente

Massimiliano MINERVA

(f.to digitalmente)

Depositata in segreteria in data 25 settembre 2024

Il funzionario preposto

Luigina SANTOPRETE

(f.to digitalmente)



Collegio Controllo Concomitante
Segreteria 0638762543-3105

e-mail: collegio.controllo.concomitante@corteconti.it - pec: collegio.controllo.concomitante@corteconticert.it