

Delibera n. 9/2008/P

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione del controllo di legittimità su atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

nell'adunanza congiunta del I e II collegio

del 24 luglio 2008

Vista la delibera del Comitato Interministeriale per la programmazione economica (CIPE) n. 142 in data 9 novembre 2007;

Visto il rilievo n. 39 del 29 maggio 2008 dell'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri economico - finanziari;

Vista la risposta dell'Amministrazione in data 27 giugno 2008;

Viste le relazioni del magistrato istruttore e del consigliere delegato in data 14 luglio 2008;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato in data 15 luglio 2008, con la quale la menzionata delibera CIPE è stata deferita all'esame dei due collegi della Sezione centrale del controllo, convocati per l'adunanza congiunta del 24 luglio 2008, per la pronuncia sul visto e la registrazione della delibera di che trattasi;

Vista la nota n. 124 in data 16 luglio 2008, con la quale la

Segreteria della Sezione di controllo ha comunicato l'ordinanza stessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Servizio Centrale di Segreteria del CIPE, al Ministero dell'economia e delle finanze – Gabinetto – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

Visto l'art. 24 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, come sostituito dall'art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161 e l'art. 3, comma 8, ultima alinea, della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti del 16 giugno 2000 e successive modifiche ed integrazioni;

Udito il relatore consigliere Ernesto Basile;

Sentiti i rappresentanti dell'Amministrazione.

FATTO

1. Con la delibera CIPE n. 142/2007 (prot. C.d.c. n. 581 del 29 aprile 2008). Legge 29 novembre 2007, n.222. Prolungamento linea M3 San Donato-Paullo. Progetto preliminare, sottoposta per il controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), della legge 14 gennaio 1994, n. 20 , il Comitato interministeriale per la programmazione economica approva il progetto preliminare del "prolungamento della linea M3 San Donato-Paullo".
 - 1.1 In sede di esame del provvedimento, l'Ufficio ha formulato il rilievo n. 39 del 21 maggio 2008, chiedendo, in primo luogo, chiarimenti in ordine alla riconducibilità dell'opera in questione tra quelle di cui alla cd. "legge obiettivo" (legge n. 443 del 21/12/2001); inoltre, l'Ufficio ha chiesto chiarimenti sulla mancata acquisizione del

parere della Commissione per le metropolitane, istituita dall'art. 12 della legge n. 410/1949, richiamata dalla legge n. 1042/1969, tenuto anche conto delle gravi riserve formulate dal Ministro dei trasporti con nota 18 dicembre 2007 (v. pagg. 5 e 6 della delibera in esame), laddove viene affermato che "il servizio fornito dalla infrastruttura è più assimilabile a quello ferroviario che a quello metropolitano ed ha ritenuto opportuna una rivisitazione progettuale del sistema e delle soluzioni tecniche, con riferimento, in particolare, alla evidenziazione delle altre iniziative di sviluppo del territorio in atto o in progettazione che potrebbero addurre al prolungamento in oggetto una maggiore domanda di trasporto ed alla possibilità di contenere i costi di realizzazione, anche attraverso una riduzione delle tratte interrate". L'Ufficio, ritenendo comunque che il parere della Commissione per le metropolitane debba essere acquisito prima di procedere all'approvazione del progetto preliminare, ha concluso chiedendone l'esibizione e comunque di accludere ulteriore documentazione non allegata alla delibera.

1.2 Nel trasmettere la documentazione richiesta, l'Amministrazione, con nota 20 giugno 2008, ha controdedotto ritenendo:

- 1) Che la delibera CIPE riporta espressamente, e pertanto recepisce *in toto*, le conclusioni ed il voto (n. 389/M del 20 dicembre 2007) reso dalla Commissione interministeriale *ex lege* 1042/1969, che avrebbe peraltro "demandato il proprio parere definitivo e le relative opportune verifiche in sede di progettazione definitiva";

2) La riconducibilità dell'opera in esame tra quelle la cui realizzazione è assicurata attraverso le risorse e le procedure di cui alla legge obiettivo in quanto il legislatore, *ope legis* (art. 7, commi 3, e 3 bis, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni dalla legge 29 novembre 2007, n. 222), ha espressamente previsto il riferimento agli artt. 163 e ss. del d.lgs. n. 163 del 2006 per tutti gli interventi relativi al "sistema ferroviario metropolitano di Milano". Detti interventi, a loro volta, secondo l'Amministrazione, sono espressamente individuati nel Protocollo d'intesa sottoscritto in data 31 luglio 2007 tra il Ministero delle infrastrutture, la Regione Lombardia, la Provincia di Milano ed il Comune di Milano (tra questi, nel caso specifico, il "prolungamento della linea metropolitana M3 da San Donato a Paullo").

1.3. La risposta formulata dall'Amministrazione non è stata ritenuta idonea a superare le osservazioni formulate dall'Ufficio, in quanto, il parere reso dalla suddetta Commissione sulle Metropolitane, con il voto n. 389/M nell'adunanza del 20 dicembre 2007, afferma testualmente "che il progetto preliminare per la realizzazione del prolungamento della linea M3 da San Donato a Paullo debba essere rielaborato a livello di sistema e di soluzioni tecniche tali da consentire una sostanziale riduzione del costo di costruzione, nonché del costo di gestione dell'esercizio" (v. anche nota RU 1151111 del 18/12/2007 del Ministero dei trasporti). Infatti, secondo l'Ufficio, il tenore di detto parere è tale da far ritenere non

ancora matura l'istruttoria per l'approvazione del progetto preliminare, sia per quanto riguarda il profilo tecnico (da "rielaborare"), sia per quanto concerne il profilo finanziario (che "necessiterebbe di una sostanziale riduzione del costo di costruzione"). In relazione al punto 2), l'Ufficio ha prospettato la risoluzione di una questione di massima che consiste nello stabilire che per ritenere l'inclusione tra le opere finanziabili con la legge obiettivo sia sufficiente il solo intervento del legislatore (così come prospettato nella risposta), ovvero se sia necessario che detto intervento legislativo formi oggetto di una opportuna modifica di precedenti delibere CIPE n. 121/2001 e n. 130/2006 che contengono la programmazione delle opere strategiche finanziabili con la "legge obiettivo" anche con riferimento alle diverse ipotesi progettuali per la realizzazione delle metropolitane milanesi.

DIRITTO

1. La questione deferita alla Sezione si incentra sulla conformità a legge della delibera CIPE n. 142/2007, la quale approva il progetto preliminare del "prolungamento della linea M3 San Donato- Paullo" pur a fronte del parere reso dalla Commissione sulle Metropolitane (istituita dall'art. 12 della legge 14 giugno 1949, n. 410 e richiamata dalla legge 2 agosto 1952, n. 1221, nonché dalla legge 29 dicembre 1969, n. 1042, come intergrata dall'art. 5 della legge 20 febbraio 1992, n. 211), con il voto 389/M nell'adunanza 20 dicembre 2007, il quale afferma testualmente che il progetto preliminare per la realizzazione dell'opera deve "essere rielaborato

a livello di sistema e di soluzioni tecniche in modo tale da consentire una sostanziale riduzione del costo di costruzione, nonché del costo di gestione dell'esercizio".

1.2. Il rilievo formulato dall'Ufficio è fondato.

Invero, in presenza del citato parere (obbligatorio ma non vincolante), sostanzialmente negativo, della Commissione sulle Metropolitane non risultano, allo stato degli atti, indicati i motivi, di ordine tecnico progettuale, per ritenerne il possibile superamento.

In particolare, va considerato che la Commissione, a fondamento delle proprie conclusioni, afferma che, in relazione all'ipotesi progettuale ad essa sottoposta, si rende necessario, tenuto conto dei dati trasportistici nonché delle frequenze ipotizzate, "valutare la possibilità di adottare un diverso sistema di trasporto pubblico locale (T.P.L.) rispetto a quello individuato con il progetto in argomento comunque capace di trasferire sulla linea M3 esistente lo stesso numero pass/h trasportabili con il sistema proposto, quale ad esempio di un sistema ferroviario piuttosto che metropolitano. Ne consegue che i costi di costruzione risultano esorbitanti rispetto alla conurbazione servita sia per quanto riguarda l'infrastruttura prevista per una buona parte per interrato sia per quanto riguarda la tecnologia di sistema che necessariamente deve uniformarsi alle linee in esercizio".

In questa situazione risulta all'evidenza la contraddittorietà del dispositivo della delibera rispetto alle risultanze istruttorie costituite dal tenore del parere della citata Commissione, con

conseguente non conformità a legge della delibera stessa.

2. L'Ufficio pone, inoltre, una seconda questione di massima di particolare importanza concernente l'interpretazione dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443, il quale prevede che "Il Governo, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni, individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese nonché per assicurare efficienza funzionale ed operativa e l'ottimizzazione dei costi di gestione dei complessi immobiliari sedi delle istituzioni dei presidi centrali e la sicurezza strategica dello Stato e delle opere la cui rilevanza culturale trascende i confini nazionali. L'individuazione è operata, a mezzo di un programma predisposto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome interessate e inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, con l'indicazione dei relativi stanziamenti. Nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici di cui al presente comma, il Governo procede secondo finalità di riequilibrio socio-economico fra le aree del territorio nazionale, nonché a fini di garanzia della sicurezza strategica e di contenimento dei costi dell'approvvigionamento energetico del Paese e per l'adeguamento della strategia nazionale a quella comunitaria delle infrastrutture e

della gestione dei servizi pubblici locali di difesa dell'ambiente. Al fine di sviluppare la portualità turistica, il Governo, nell'individuare le infrastrutture e gli insediamenti strategici, tiene conto anche delle strutture dedicate alla nautica da diporto di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 2 dicembre 1997, n. 509. Il programma tiene conto del Piano generale dei trasporti. L'inserimento nel programma di infrastrutture strategiche non comprese nel Piano generale dei trasporti costituisce automatica integrazione dello stesso. Il Governo indica nel disegno di legge finanziaria ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-ter*), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, le risorse necessarie, che si aggiungono ai finanziamenti pubblici, comunitari e privati allo scopo disponibili, senza diminuzione delle risorse già destinate ad opere concordate con le regioni e le province autonome e non ricomprese nel programma. In sede di prima applicazione della presente legge il programma è approvato dal CIPE entro il 31 dicembre 2001”.

La questione interpretativa sollevata dall'Ufficio assume rilevanza nel caso di specie in quanto l'intervento oggetto di approvazione con delibera CIPE riguarda un'opera pubblica metropolitana in attuazione della previsione legislativa contenuta nell'art. 7, comma 3, del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, secondo il quale “Per la realizzazione di investimenti relativi al sistema

ferroviario metropolitano di Milano è autorizzata la spesa di 150 milioni di euro per l'anno 2007, da utilizzare ai sensi degli articoli 163 e seguenti del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, quale cofinanziamento delle politiche a favore del trasporto pubblico”.

Orbene, la questione interpretativa sollevata dall'Ufficio, consiste nello stabilire se per l'inclusione tra le opere finanziabili con la legge obiettivo, tra le quali rientra l'opera in esame, sia sufficiente A) il solo generico intervento del legislatore, come avviene nella specie con l'art. 7 del decreto-legge n. 159 del 2007, anche là dove il Documento di programmazione economico e finanziaria (art. 1, della legge n. 443 del 2001) non sia stato nel frattempo aggiornato a causa del fisiologico sfalsamento temporale tra l'approvazione dello stesso Documento e il suo aggiornamento, qualora *medio tempore* vengano, appunto, introdotti dal legislatore ulteriori interventi finanziabili con legge obiettivo ovvero

B) se, in attesa dell'aggiornamento del d.p.e.f., sia necessario, attraverso apposita delibera CIPE di riprogrammazione, l'aggiornamento delle opere finanziabili attraverso l'individuazione puntuale delle opere da realizzare, con la quantificazione *pro quota* degli stanziamenti assegnabili, così come peraltro già avvenuto con la delibera CIPE n. 121/2001, poi aggiornata con la delibera 130 del 2006.

2.1. In effetti da un esame letterale della disposizione contenuta nel

citato art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001, la emanazione di una delibera CIPE di individuazione delle opere finanziabili con la legge obiettivo è prevista "in sede di prima applicazione" (v. ultimo periodo dell'art. 1, comma 1, della citata legge n. 443 del 2001); sicché potrebbe inferirsi che l'intervento del CIPE in questa materia è consentito solo "in prima applicazione" (entro il 31 dicembre 2001), poiché, a regime, l'individuazione del programma delle opere, a seguito di un complesso procedimento istruttorio, viene stabilita in sede di approvazione del Documento di programmazione economica e finanziaria.

A tale prima opzione ermeneutica letterale della ricordata previsione di legge potrebbe, in effetti, contrapporsi una valorizzazione sul piano sistematico della locuzione "in prima applicazione", ritenendo, come ipotizzato dall'Ufficio, che l'intervento di finanziamento generico di opere pubbliche, qual è il sistema metropolitano milanese rifinanziato con il citato art. 7 del decreto-legge n. 159 del 2007, in attesa dell'aggiornamento del d.p.e.f. e dunque "in prima applicazione", debba essere "mediato" da un'apposita delibera CIPE di programmazione delle nuove opere che provveda ad indicare altresì in modo puntuale le tratte della metropolitana da realizzare con l'indicazione dei singoli stanziamenti, previa l'essenziale acquisizione dell'intesa con la Regione competente.

In effetti tale seconda soluzione ermeneutica pare preferibile, in quanto essa ha il pregio di dare sostanziale attuazione al disposto

dell'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001, pur nell'ipotesi in cui il nuovo d.p.e.f. non sia ancora pronto, garantendo che l'intervento inteso a finanziare nuove opere pubbliche volute nel frattempo dal legislatore non si realizzi in modo episodico ma in un quadro programmatico delle opere finanziabili affidato al CIPE il più possibile avveduto, completo e costantemente aggiornato.

In via generale, dunque, nel caso in cui un'opera pubblica, prevista da una nuova legge di spesa *medio tempore* intervenuta, non risulti inclusa nel programma delle opere finanziabili con legge obiettivo così come definito nel d.p.e.f., si rende necessario il previo aggiornamento del quadro programmatico delle infrastrutture strategiche ad opera di apposita delibera CIPE, sicché solo successivamente lo stesso CIPE può considerarsi legittimato all'approvazione della progettazione delle singole opere.

2.2. Orbene, nel caso di specie, la delibera in esame risulta essere stata emanata in difetto di un aggiornato quadro programmatico di riferimento; sicché anche per tale profilo la delibera in esame non appare adeguatamente motivata, non risultando chiaro, appunto, il contesto delle opere di finanziamento delle metropolitane in cui l'opera in questione trova inserimento.

Al riguardo deve infatti rilevarsi che la delibera CIPE n. 45/2007 "legge n. 443/2001 – allegato opere infrastrutturali al documento di programmazione economico finanziaria (DPF2008-2012)", datata 28 giugno 2007 non risulta aggiornata in relazione al successivo intervento legislativo di cui al citato art. 7, comma 3, del decreto-

legge n. 159 del 2007.

3. Per le ragioni dinanzi illustrate la delibera CIPE n. 142/2007 in esame non è conforme al legge.

P.Q.M.

Ricusa il visto e la conseguente registrazione della delibera in epigrafe.

Il relatore

(Ernesto Basile)

Il Presidente

(Fabrizio Topi)

Depositata in Segreteria il 5 agosto 2008