

Delibera n. 18/2008/P

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo

e delle Amministrazioni dello Stato

nell'adunanza

del 13 novembre 2008

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161, contenente modificazioni al predetto testo unico;

Visto l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e le successive modifiche;

Visto l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Vista la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 344/2008 contenente i nominativi dei consiglieri delegati delle sezioni regionali di controllo che integrano il Collegio della Sezione centrale del controllo di legittimità, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del suddetto Regolamento, fino

al 31 dicembre 2008;

Vista la delibera del comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) n. 10 in data 31 gennaio 2008;

Visto il rilievo n. 101 del 16 settembre 2008 dell'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri economico – finanziari;

Vista la risposta dell'Amministrazione in data 16 ottobre 2008;

Viste le relazioni del magistrato istruttore in data 29 ottobre 2008 e del consigliere delegato in data 31 ottobre 2008;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione centrale di controllo di legittimità del 5 novembre 2008, con la quale la menzionata delibera CIPE è stata deferita all'esame del collegio della Sezione, convocato per l'odierna adunanza, al fine della pronuncia sul visto e la registrazione della delibera di che trattasi;

Vista la nota n. 232 in data 5 novembre 2008 con la quale la Segreteria della Sezione ha comunicato l'ordinanza stessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segreteria del CIPE – al Ministero dell'economia e delle finanze – Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

Uditi il relatore Consigliere Ernesto Basile e i rappresentanti dell'Amministrazione;

FATTO

1. Con la delibera CIPE n. 10/2008 "Programma delle infrastrutture strategiche (legge n. 443/2001). Sistemazione del nodo AV/AC di Verona", sottoposta per il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera d), della legge

14 gennaio 1994, n. 20 (pervenuta all'Ufficio in data 19 agosto 2008, n. prot. 1383), il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), approvando il progetto preliminare del "nodo alta velocità-alta capacità di Verona", dal complessivo costo di 670 milioni di euro (Meuro), ha concesso un contributo quindicennale di euro 840.273,00 a valere sul contributo pluriennale autorizzato dall'art. 2, comma 257 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, decorrente dal 2008, nonché un contributo quindicennale di euro 653.545 a valere sul contributo pluriennale autorizzato dall'art. 2, comma 257, della legge n. 244 del 2007 e decorrente dal 2009, suscettibili di sviluppare un volume di investimenti pari a 16 Meuro.

In sede di esame del provvedimento, l'Ufficio, nel formulare il rilievo n. 101 del 16 settembre 2008, ha chiesto (tra gli altri) chiarimenti in ordine alla copertura finanziaria del costo complessivo dell'opera, quantificato al netto dell'IVA in 670 milioni di euro, risultando, allo stato, coperture finanziarie di competenza pari a 1 Meuro, già "consunte" per le attività di progettazione preliminare, così come risulta dal Contratto di Programma 2007/2011, dove l'investimento appare classificato nella tabella C "Altre opere da realizzare", con un costo a vita intera di 657 Meuro, (costo confermato anche in tabella B.4 del DPEF 2008-2013).

Con la suddetta delibera CIPE n. 10/2008, vengono concessi contributi pari a 16 Meuro, a valere sulle risorse stanziare a favore della legge obiettivo dall'art. 2, comma 257, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), rinviando la copertura finanziaria del fabbisogno residuo (653 Meuro, che costituiscono la parte più

consistente del finanziamento dell'opera) alla fase di approvazione del progetto definitivo (v. p. 4.1 del deliberato).

Con risposta del 16 ottobre 2008, l'Amministrazione ha assicurato che la programmazione relativa al fabbisogno finanziario residuo, per la realizzazione dell'opera medesima, risulterà evidenziata in fase di approvazione del progetto definitivo, con l'indicazione delle fonti e degli impieghi riguardanti le relative annualità, secondo le effettive esigenze di competenza e cassa.

In considerazione degli elementi di risposta forniti dall'Amministrazione, l'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri economico-finanziari ha mantenuto le proprie riserve sulla legittimità della delibera in questione, tenuto conto di quanto in proposito deliberato dalla Sezione del controllo nella deliberazione n. 3/2008 del 29 febbraio 2008 di ricusazione del visto di legittimità in relazione alla delibera del CIPE n. 89/2007 che approvava un progetto preliminare di un'opera pubblica che presentava incongruenze analoghe a quelle evidenziate dalla delibera n. 10/2008 in esame.

La questione è stata pertanto trasmessa, a cura dell'Ufficio, al Presidente della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni centrali dello Stato, con nota del 31 ottobre 2008, per il deferimento della questione alla Sezione del controllo.

2. Il giorno prima dell'adunanza della Sezione del controllo convocata dal Presidente di Sezione, l'Amministrazione, con nota del 12 novembre 2008, ha rappresentato ulteriori elementi, elaborati dal

Ministero delle infrastrutture e trasporti-Struttura tecnica di missione e sostanzialmente condivisi dal Dipartimento per la programmazione e di coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, a sostegno della legittimità della delibera n. 10/2008.

Secondo l'Amministrazione, la previsione di cui all'art. 2, punto 1, lettera c), dell'allegato XXI del d.lgs. n. 12 aprile 2006, n. 163, nel prevedere che la relazione illustrativa del progetto preliminare debba indicare, tra gli aspetti economico finanziari, la "sintesi delle forme e delle fonti di finanziamento per la copertura della spesa", esige, per una seria e congrua programmazione della spesa, un'indicazione "necessariamente generica [...] delle fonti e delle modalità di finanziamento dell'opera". Ed invero, ha proseguito l'Amministrazione nella citata nota integrativa del 12 novembre scorso, "tale programmazione è sicuramente rinvenibile nella presente fattispecie dal momento che l'opera (con l'intero costo per la realizzazione della stessa) è stata inserita nel 6° Documento di programmazione economica e finanziaria – Collegato infrastrutture 2008-2013 al capitolo 3.8 tra le opere finanziate da avviare entro il 2013; con tale atto è stata pertanto formalizzata la priorità riconosciuta dal Governo alla realizzazione della infrastruttura desumibile anche dall'indicazione specifica della data di avvio della stessa. L'infrastruttura in esame, poi, è stata inserita nel Contratto di programma RFI 2007-2011, stipulato da RFI con il Ministero delle infrastrutture, nell'ambito del quale figura nella tabella C04 "Altre opere da realizzare", allegata al citato Contratto di programma, stipulato tra RFI e Ministero delle infrastrutture. Né, ad avviso

dell'Amministrazione, tenuto conto delle attuali difficoltà in cui versa la finanza pubblica, può ipotizzarsi una "immobilizzazione, attraverso la destinazione al finanziamento dell'opera, già nella fase di approvazione del progetto preliminare, di cospicue somme che saranno utilizzate solo all'esito della redazione del progetto esecutivo e dell'espletamento della gara di appalto". L'Amministrazione ha aggiunto che la tipologia dei citati atti programmatori "conferma la volontà del Governo di procedere alla realizzazione dell'opera e all'individuazione, già in sede di approvazione del progetto preliminare, dei fondi necessari"; "peraltro, l'importanza dell'infrastruttura in questione può essere colta se si considera che la stessa interferisce con altre opere strategiche, quali la linea AV/AC "Milano-Verona-Padova", "Quadruplicamento linea Fortezza-Verona", "Dismissione scalo merci di Verona Porta Nuova".

Nel corso dell'odierna adunanza l'Amministrazione, nel confermare quanto affermato nella documentazione depositata, ha aggiunto che in una prossima imminente riunione del CIPE, si provvederà a destinare risorse finanziarie (pari a circa 12 miliardi di euro) disponibili sul Fondo per aree sotto utilizzate (FAS) per il finanziamento di opere pubbliche, tra cui quella in questione.

DIRITTO

1. La questione deferita all'esame del Collegio riguarda la legittimità della delibera CIPE n. 10/2008 "Programma delle infrastrutture strategiche (legge n. 443/2001). Sistemazione del nodo AV/AC di Verona", nella parte in cui, secondo la prospettazione dell'Ufficio di controllo, non conterrebbe una congrua, seria e affidabile

indicazione dei mezzi e delle modalità di copertura dell'opera di cui si approva il progetto preliminare (con concessione di un contributo pari a complessivi 16 milioni di euro, senza indicazione delle forme e delle fonti di finanziamento per la copertura della spesa ulteriore pari a complessivi 657 milioni di euro), tenuto conto della vigente normativa, nonché di quanto già in proposito deliberato da questa Sezione di controllo con riferimento all'analogia delibera CIPE n. 89/2007, per la quale è stato ricusato il visto di legittimità.

2. Prima di passare all'esame del merito della questione occorre, in sintesi, delineare il quadro normativo di riferimento che trova applicazione in relazione al caso esaminato e puntualizzare le principali argomentazioni poste a fondamento della ricusazione del visto della delibera n. 89 del 30 agosto 2007 (Corte dei conti, Sez. contr., deliberazione n. 3/2008/P) e verificarne la pertinenza con riferimento al caso ora deferito alla Sezione.

2.1. La normativa applicabile nel caso di specie è costituita dagli artt. 163 e 164 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, dall'allegato tecnico XXI, art. 2, comma 1, lettera c), al citato decreto legislativo, nonché dall'art. 4, comma 134, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

In particolare, l'art. 163, comma 2, lettera f), del d.lgs. n. 163 del 2006 prevede che, per promuovere le attività tecniche e amministrative occorrenti ai fini della sollecita progettazione e approvazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi, il Ministero "assegna ai soggetti aggiudicatari, a carico dei fondi, le risorse finanziarie integrative necessarie alle attività progettuali; propone,

d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, al CIPE l'assegnazione ai soggetti aggiudicatari, a carico dei fondi, delle risorse finanziarie integrative necessarie alla realizzazione delle infrastrutture, previa approvazione del progetto preliminare e nei limiti delle risorse disponibili. Per le infrastrutture e gli insediamenti produttivi strategici di competenza del Ministero delle attività produttive, le attività di cui al presente comma sono svolte d'intesa con il Ministero delle attività produttive”.

L’art. 164, comma 1, dispone poi che “ai progetti delle infrastrutture si applicano le norme di cui all'allegato tecnico riportato nell'allegato XXI”. In particolare, tale allegato tecnico prevede all’art. 2, punto 1, lettera c), che la progettazione preliminare di un’opera pubblica sia corredata da una “sintesi delle forme e delle fonti di finanziamento per la copertura della spesa”.

L’art. 4, comma 134, della legge n. 350 del 2003, prevede altresì che “per le infrastrutture di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, ad eccezione di quelle incluse nei piani finanziari delle concessionarie e nei relativi futuri atti aggiuntivi, che presentano un potenziale ritorno economico derivante dalla gestione dell’opera stessa, la richiesta di assegnazione di risorse al CIPE deve essere accompagnata da una analisi costi-benefici e da un piano economico-finanziario che indichi le risorse utilizzabili per la realizzazione e i proventi derivanti dall’opera. Il CIPE assegna le risorse finanziarie a valere sui fondi di cui all’articolo 1, comma 7, lettera f), del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, nella misura prevista dal piano economico-finanziario così come approvato

unitamente al progetto preliminare, e individua, contestualmente, i soggetti autorizzati a contrarre i mutui o altra forma tecnica di finanziamento”.

2.2. Alla luce del citato quadro normativo di riferimento, questa Sezione del controllo, nella deliberazione n. 3/2008/P, ha rilevato che il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) – istituito dalla legge 27 febbraio 1967, n. 48 e riordinato con d.P.R. 5 dicembre 1997, n. 430 –, nell’esercizio delle proprie funzioni di programmazione della spesa pubblica, è chiamato ad individuare gli obiettivi da conseguire entro un arco temporale definito, tenuto conto dei mezzi finanziari a disposizione. In tale contesto, ha affermato la Corte, in ossequio al principio costituzionale del buon andamento (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.

3. In considerazione del delineato quadro normativo di riferimento e dell'orientamento formulato in proposito da questa Sezione di controllo, deve rilevarsi come la funzione programmatica della spesa affidata al CIPE in sede di approvazione dei progetti preliminari e definitivi delle opere pubbliche si presenti di particolare complessità, ponendosi, nell'attuale assetto della programmazione della spesa, all'interno del contesto, di più vasta scala, già delineato dal documento di programmazione economico-finanziaria, nonché da altri documenti programmatici, quali ad esempio il documento Collegato infrastrutture 2008-2013, cui fa cenno l'Amministrazione nella propria nota di risposta. Di conseguenza, in questo quadro programmatico generale, la funzione di programmazione della spesa del CIPE connessa alla realizzazione di un'opera pubblica, scandita dalle fasi di progettazione preliminare e definitiva, per le quali il CIPE è chiamato ad intervenire in base alla normativa citata, implica un grado di maggiore dettaglio rispetto a quello delineato nei predetti documenti di programmazione economico finanziaria, specie con riferimento alle "forme e alle fonti di finanziamento per la copertura della spesa" delle opere oggetto di approvazione. Né, in proposito, ad attenuare il compito programmatico affidato al CIPE vale l'impiego da parte del legislatore del sostantivo "sintesi" riferito alle "forme e alle fonti di finanziamento per la copertura della spesa", concetto che evoca sì la composizione di parti o elementi che formano un tutto, implicando dunque una successiva analitica esposizione di dette forme e fonti di finanziamento, ma esclude comunque l'introduzione di elementi connotati da indeterminatezza o

imprecisione.

Non può quindi ammettersi che il massimo organo governativo della programmazione della spesa non approfondisca, attraverso una ragionevole valutazione *ex ante* dei meccanismi di spesa - e dunque delle conseguenze finanziarie - innescati dalle proprie scelte, i margini di effettiva realizzabilità dei progetti approvati assumendosene compiutamente la responsabilità.

La sopra ricordata disciplina normativa esige in effetti che il CIPE, in sede di approvazione dei contratti preliminari di opere pubbliche, indichi le forme e le fonti di finanziamento per la copertura della spesa, non limitandosi a rinviare tale essenziale momento programmatico alla fase approvativa del progetto definitivo. In tal senso, nella stessa delibera CIPE dovrebbe comparire un'apposita tabella indicativa di un cronoprogramma delle risorse via via accantonabili in relazione alle disponibilità apprestate dalle leggi di manovra finanziaria nella loro triennale proiezione temporale. Ma ciò non implica necessariamente una "immobilizzazione" delle risorse stesse, bensì una loro "prenotazione" programmatica, soggetta eventualmente nel tempo a rimodulazioni e aggiustamenti in relazione al mutare delle esigenze e delle priorità di spesa. D'altro canto, è proprio questa la complessità del compito affidato al CIPE, il quale, chiamato a disporre di risorse scarse a fronte di esigenze di spesa sempre crescenti, deve essere avveduto del rischio di avviare opere, anche di mera progettazione, che non sia ragionevole portare a compimento per mancanza di risorse finanziarie con conseguente danno per la finanza pubblica. Di qui l'esigenza

dell'elaborazione di delibere CIPE riferite ad un minor numero di opere pubbliche ma delle quali si possa ritenere, nei limiti di un'adeguata programmazione, la realizzabilità. Diversi sono, nella specie, gli indici di una non ordinata attività programmatica. Anzitutto il sistematico ritardo con il quale dette delibere vengono all'esame della Corte: quella in questione risulta datata 31 gennaio 2008 e inviata per il controllo il 19 agosto 2008. Poi, come si è visto, la non conforme corrispondenza della delibera alla vigente sopra citata normativa: appare infatti insufficiente il mero richiamo (si veda l'integrazione alla risposta dell'Amministrazione al rilievo formulato dall'Ufficio di cui alla citata nota del 12 novembre 2008) al fatto che l'infrastruttura risulti inserita nel Contratto di programma RFI 2007-2011 nell'ambito del quale, a seguito dell'aggiornamento risalente al gennaio 2008, figura nella Tabella C04 "Altre opere da realizzare". Infatti, in primo luogo, il contratto di programma non risulta ancora essere stato formalizzato e inviato alla Corte dei conti per il controllo preventivo di legittimità; inoltre la Tabella C04 "Altre opere da realizzare", allegata al contratto di programma, per quanto riguarda le fonti di copertura, reca la locuzione "risorse da reperire". Va aggiunto che l'Amministrazione, all'uopo interpellata in udienza, ha rappresentato l'imminente riconsiderazione della finalizzazione di rilevanti risorse finanziarie (12 miliardi di euro disponibili nel FAS, fondo peraltro necessario a fronteggiare le più disparate esigenze di spesa e di recente oggetto di una consistente riduzione, ad opera dell'art. 60, comma 1, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.

133) anche per le opere oggetto della delibera in esame. Ma anche tale evidenza dimostra come la programmazione della spesa per far fronte all'opera in questione si presenti allo stato indefinita e non dunque ancora matura per un atto programmatico pienamente avveduto secondo quanto richiesto dalla vigente normativa.

4. Conclusivamente, la delibera in esame non può ritenersi conforme a legge e ne va dunque ruscato il visto di legittimità.

P.Q.M.

Ricusa il visto e la conseguente registrazione del provvedimento in epigrafe.

Il Relatore

(Ernesto Basile)

Il Presidente

(Fabrizio Topi)

Depositata in Segreteria il 15 dicembre 2008