Delibera n. 11/2008/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. 136 in data 21 dicembre 2007;

Visto il rilievo n. 46 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. 136/2007 (prot. C.d.c. n. 851 dell' 8 maggio 2008), "Programma delle infrastrutture strategiche (legge n. 443/2001). Completamento del raddoppio della linea ferroviaria Parma-La Spezia, 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 "completamento del raddoppio della linea ferroviaria Parma-La Spezia", ai sensi dell'art. 165 del d.lgs 12 aprile 2006, n. 163
- 1.1 In sede di esame del provvedimento, l'Ufficio ha formulato il rilievo n. 46 del 29 maggio 2008, chiedendo chiarimenti in ordine a diversi profili della delibera in esame:

- a) Parere ampiamente negativo del Consiglio superiore dei lavori pubblici, espresso nell'adunanza del 16 novembre 2007. L'Ufficio ha rilevato che la documentazione del progetto preliminare presentato (anche in relazione alle incertezze sulla previsione di tempi e costi di esecuzione) non è da ritenersi idonea per un eventuale affidamento dei lavori sulla base di tale livello di progettazione, in mancanza delle integrazioni ed approfondimenti evidenziati dall'Assemblea del Consiglio con esplicite osservazioni, raccomandazioni e prescrizioni.
- b) Copertura finanziaria del costo complessivo dell'opera, quantificato in 2.303,7 Meuro: l'Ufficio, sottolineando che, allo stato, risultano individuate disponibilità per un totale di 54 Meuro, ha rilevato che, per il fabbisogno residuo (che costituisce la parte più consistente per il finanziamento dell'opera), la relativa copertura è rinviata alla fase di approvazione del progetto definitivo (v.punto 3.1 della delibera).
- c) Il Contratto di programma con RFI ha durata fino al 2011, mentre l'intervento "de quo" si protrae fino al 2021: l'Ufficio ha rilevato che si viene così a determinare una asimmetria temporale tra il predetto Contratto e la durata dell'intervento in questione.

1.2 Con risposta del 27 giugno c.a. (pervenuta in data 1° luglio 2008), l'Amministrazione, in merito al punto a), ha ritenuto che "solo a seguito dell'approvazione del progetto definitivo, previa valutazione della Struttura Tecnica di Missione, il soggetto

aggiudicatore (RFI S.p.A.) provvederà a redigere il progetto esecutivo delle opere ed alla realizzazione delle stesse”; evidenziando, inoltre, che le preoccupazioni espresse dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici sono state condivise dalla suddetta Struttura Tecnica la quale ha, peraltro, proposto al CIPE l’adozione di apposite prescrizioni e raccomandazioni finalizzate ad integrare il progetto definitivo.

Quanto ai rilievi di cui ai punti b) e c), l’Amministrazione ribadisce, “relativamente alla copertura finanziaria del costo complessivo dell’opera, che la legge finanziaria per il 2007 ha già stanziato i fondi per la progettazione definitiva dell’opera ferroviaria”; e che “in sede di rinnovo del C.D.P. della società RFI si dovrà tener conto anche degli impegni pregressi assunti, compresi quelli di cui trattasi”.

- 1.3 Al riguardo, la risposta fornita dall’Amministrazione non è parsa idonea, secondo l’Ufficio, a superare le perplessità manifestate nel rilievo, in quanto, con riferimento al punto a), il parere negativo espresso dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici sembra condizionare proprio l’approvazione del progetto preliminare, sicchè il rinvio dell’adesione alle prescrizioni del Consiglio alla fase di approvazione del progetto definitivo, ipotizzato nella risposta dell’Amministrazione, sembra contraddire l’espressa formulazione del ricordato parere del Consiglio Superiore.

In ordine alla copertura finanziaria dell’opera, di cui al punto b),

la risposta dell'Amministrazione non chiarisce, neppure in via programmatica, a quali fonti si intenda fare ricorso per la copertura dell'ingente importo necessario alla realizzazione dell'opera.

Infine l'Ufficio ha ritenuto che, relativamente al citato punto c), del rilievo dell'Ufficio, permane, la riscontrata asimmetria tra il Contratto di programma RFI (2011) e la durata dell'intervento "de quo" (2021).

- 1.4 Nell'adunanza odierna l'Amministrazione ha sostanzialmente confermato i contenuti della citata risposta di cui alla nota del 27 giugno 2008.

DIRITTO

1. Come esposto in narrativa, l'Ufficio di controllo dubita della legittimità della delibera CIPE n. 136/2007 in esame, innanzitutto, in considerazione delle risultanze del parere formulato dal Consiglio Superiore dei lavori pubblici nell'adunanza del 16 novembre 2007 dal tenore "ampiamente negativo".
 - 1.2. Il rilievo formulato dall'Ufficio è fondato.
 - 1.2.1. Decisive al riguardo sono le risultanze del parere espresso dal Consiglio Superiore, che il CIPE è tenuto ad acquisire in sede di approvazione del progetto preliminare di un'opera pubblica ai sensi dell'art. 165 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163. Difatti esso risulta, all'evidenza, non positivo sia per i profili economici ("nel quadro economico devono essere previste anche le spese (0,5 per mille) di cui al decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245,

convertito in legge 27 gennaio 2006, n. 21, per l'esame del progetto da parte del Consiglio Superiore dei lavori pubblici", (v. pagina 61 del parere), sia per quelli amministrativi e tecnico progettuali ("L'Assemblea rileva infine che, in relazione ai contenuti dello sviluppo progettuale, anche in termini di incertezze sulle previsioni di tempi e costi di esecuzione, la documentazione del Progetto preliminare presentato non è da ritenersi idonea per un eventuale affidamento dei lavori sulla base di tale livello di progettazione, in mancanza delle integrazioni ed approfondimenti sopra evidenziati", (v. pagina 62 del parere).

Al riguardo, vanno altresì poste in evidenza le sostanziali riserve espresse nel parere del Consiglio Superiore, là dove si afferma che "potrebbe risultare poco attendibile l'attuale sommaria previsione economica degli investimenti necessari alla realizzazione del completamento, come pure la decisione in merito alla scelta delle tecnologie da adottare per alcune parti della linea attualmente in continua quanto rilevante e consistente evoluzione (sistemi e impianti di distribuzione dell'energia per la trazione, sistema di armamento, sistemi di controllo dell'esercizio della sicurezza di marcia, impianti di stazione, etc.)". "Inoltre, in relazione alla consistente quota di traffico merci pesante ed alla presenza di numerose gallerie anche di elevato sviluppo longitudinale, deve essere valutata, nel completamento del progetto la scelta delle tecnologie d'armamento, introducendo

sistemi di sovrastruttura di tipo rigido e continuo” (v. pagina 47 del parere). Il Consiglio Superiore afferma ancora (v. pagina 49 del parere) che “Per tutto quanto sopra evidenziato e tenendo conto delle obiettive incertezze sull’opera di maggior rilievo (la Galleria di Valico), ai fini dell’espressione di un parere di merito sul progetto, appare utile separare i due tratti funzionali in raddoppio compresi tra Parma e Osteriazza e fra Pontremoli e Chiesaccia, rispetto al tratto in galleria fra Bercelo e Pontremoli; ciò sebbene non possa essere trascurata la verifica di efficienza tecnica ed economica dell’intera infrastruttura, estesa da Parma al porto di La Spezia, che in questa sede non può essere presa in esame in carenza dei relativi dati tecnici economici e finanziari. Sembra quindi ragionevole avviare alla progettazione definita e quindi alla realizzazione costruttiva di quelle tratte del progetto di completamento del raddoppio (Parma-Osteriazza e Pontremoli-Chiesaccia), che obiettivamente, possono offrire le maggiori garanzie di fattibilità, proseguendo nello stesso tempo all’approfondimento degli aspetti tecnici ed economici che, soltanto dopo il completamento delle numerose indagini e studi sul campo, potranno essere compiutamente risolti lungo la Galleria di Valico che caratterizza il tracciato da Bercelo a Pontremoli”.

1.2.2. Deve aggiungersi che non può essere accolta l’argomentazione svolta dall’Amministrazione secondo la quale le raccomandazioni del Consiglio Superiore verrebbero comunque recepite in sede di

approvazione del progetto definitivo dell'opera, dato che, in considerazione della rilevanza sostanziale delle riserve espresse dal Consiglio Superiore e del tenore del citato art. 165 del d.lgs. n. 163 del 2006, appare arbitraria l'approvazione del progetto preliminare a fronte del predetto parere del Consiglio riguardante il progetto preliminare.

In realtà, va qui ribadito che la *ratio* della norma citata è quella di garantire che nella fase istruttoria finalizzata all'approvazione del progetto preliminare di un'opera pubblica la programmazione delle risorse finanziarie debba presupporre una matura, approfondita e credibile verifica della sussistenza dei presupposti tecnico progettuali e dei costi da essi derivanti, anche per evitare, attraverso l'esposizione del massimo organo dello Stato in materia di programmazione economico-finanziaria delle opere pubbliche, qual è il CIPE, irrealistici effetti annuncio circa la realizzabilità di opere pubbliche non adeguatamente ponderata.

1.2.3. Per questo profilo la delibera in esame risulta dunque illegittima per contraddittorietà tra il dispositivo e le risultanze istruttorie costituite dal parere del Consiglio Superiore dei lavori pubblici, il cui eventuale superamento, per le ragioni illustrate, non può comunque essere costituito dal mero annunciato adeguamento del successivo progetto definitivo dell'opera in questione.

2. Ulteriore questione posta dall'Ufficio riguarda la programmazione finanziaria circa la copertura degli oneri, derivanti da un'opera pubblica di ingenti dimensioni qual è quella in esame, pari, ad

oggi, a 2.303,7 Meuro. Sul punto l'Ufficio rileva l'omessa indicazione sia pure in via programmatica dell'individuazione delle fonti a cui fare ricorso per la copertura. In effetti come evidenziato, risultano, allo stato, individuate disponibilità per un totale di 54 Meuro per la sola progettazione (di cui 48 Meuro a valere sulle risorse autorizzate dall'art. 1, comma 965, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e 6 Meuro assegnati a RFI dal decreto interministeriale 30 dicembre 2004, concernente le assegnazioni di contributi quindicennali a valere sulla quota dei limiti di impegno di 21,5 Meuro destinati alla progettazione dall'art. 1 del decreto 20 marzo 2003, n. 5279 del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti). Sicché la copertura dell'ingente fabbisogno residuo per la realizzabilità dell'opera è rinviata alla fase di approvazione del progetto definitivo (v. punto 3.1. della delibera in esame), in una situazione in cui il contratto di programma con RFI (soggetto aggiudicatore) presenta una durata prevista fino al 2011, mentre l'intervento in questione si protrae fino al 2021.

- 2.1. Si rileva in proposito che la tabella B.4 del Documento di programmazione economico-finanziaria 2008-2012 presentato il 28 giugno 2007 non indica, appunto, a legislazione vigente, alcuna fonte (sia pure in quota parte) a cui fare ricorso per la copertura del restante fabbisogno finanziario per la realizzabilità dell'opera. Il problema che solleva l'Ufficio è quello di evitare che a fronte della spesa per la realizzazione della progettazione di

un'opera pubblica si possano configurare sprechi di risorse là dove, successivamente, non dovessero risultare reperibili risorse per la realizzabilità in concreto dell'opera progettata (nello stesso senso, in occasione di analoga fattispecie, v. la deliberazione di questa Sezione del controllo n. 3/2008/P).

La questione investe indubbiamente profili di discrezionalità riservati al Governo e, in particolare, al CIPE. Tuttavia non può non rilevarsi l'inadeguatezza di una programmazione economico-finanziaria del tutto sbilanciata, che appunto non ipotizzi, sia pure in via tendenziale e programmatica, l'indicazione di fonti di copertura per la realizzabilità di lotti prioritari nei quali, idealmente, l'opera medesima potrebbe essere frazionata per una progressiva realizzazione della stessa nel tempo. In altre parole non si intende qui entrare in valutazioni di merito sulla programmazione delle opere pubbliche; ciò che però può formare oggetto di sindacato da parte della Corte è proprio la ragionevolezza e la credibilità della programmazione di un'opera pubblica, che sembra pregiudicata là dove risulti, come nella specie, del tutto pretermessa una indicazione, sia pure tendenziale e programmatica, delle fonti cui attingere anche *pro quota* per la copertura finanziaria di lotti prioritari di opere pubbliche complesse per dimensioni e la cui realizzazione si prolunghi per ampio lasso temporale. Va infatti osservato che quanto più è ingente il costo complessivo di un'opera pubblica, quanto più è prolungata nel tempo la sua realizzabilità, tanto più

la programmazione economico-finanziaria risulta aleatoria e poco attendibile.

- 2.2. D'altro canto, l'esigenza di una programmazione finanziaria delle opere pubbliche avveduta e credibile è chiaramente avvertita dal legislatore, là dove, l'allegato XXI, art. 2, comma 1, lettera c, quinto alinea, al d.lgs. n. 163 del 2006, prevede che il progetto preliminare di un'opera pubblica deve indicare la "sintesi delle forme e delle fonti di finanziamento per la copertura della spesa".
- 2.3 Sicché, anche per tale profilo, la delibera presenta profili di contraddittorietà costituiti dalla previsione certa di oneri coperti per la progettazione a fronte della mancata previsione di fonti di copertura, sia pure programmatica e tendenziale, degli oneri per la realizzazione dell'opera medesima.

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