

Deliberazione n. SCCLEG/31/2010/PREV

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 9 dicembre 2010

* * *

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 il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive
modificazioni ed integrazioni;

visto l'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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;

vista la delibera del Comitato Interministeriale per la
programmazione economica CIPE (CIPE) n.35/2010 del 13 maggio 2010
relativa al "Programma infrastrutture strategiche- Prolungamento linea M2

Cologno Nord- Vimercate. Approvazione progetto preliminare”;

visto il rilievo n. n.454 del 15 ottobre 2010 dell’Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri economico- finanziari;

Vista la risposta dell’Amministrazione in data 10 novembre 2010, pervenuta in data 12 novembre 2010;

vista la nota prot. n. 1955/8 del 1 dicembre 2010 con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti dei Ministeri economico- finanziari, in base alla relazione del magistrato istruttore, ha richiesto il deferimento alla sede collegiale dell’atto sopra citato;

vista l’ordinanza in data 3 dicembre 2010 con la quale il Presidente della Sezione centrale di controllo di legittimità ha convocato il Collegio per il giorno 9 dicembre 2010 per l’esame della questione proposta;

vista la nota n. 506/P del 3 dicembre 2010 della Segreteria della Sezione, con cui la predetta ordinanza è stata comunicata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Segreteria CIPE, al Ministero dell’economia e delle finanze (Ufficio di Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato);

uditi il relatore, Consigliere dott. Angelo Buscema e, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri la dott.ssa Isabella Imperato, l’ing. Stefano Corsini e la dott.ssa Ida Tramonti.

Ritenuto in

FATTO

1. Con la delibera CIPE n.35/2010 del 13 maggio 2010 (prot. C.d.c n.2377 del 13 settembre 2010) “Programma infrastrutture strategiche- Prolungamento linea M2 Cologno Nord- Vimercate. 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 per il "prolungamento della linea M2 Cologno Nord- Vimercate", ai sensi dell'art.1 della legge 21 dicembre 2001, n.443 e dell'art.165 del d.lgs 12 aprile 2006, n.163.

2. In sede di esame del provvedimento l'Ufficio ha formulato il rilievo n.454 del 15 ottobre 2010, chiedendo chiarimenti in ordine a diversi profili della delibera in esame:

A) Copertura finanziaria per l'impegno residuo a carico dello Stato, quantificato in 279,99 Meuro: è stato fatto anche riferimento alla nota n.40198 del 12 maggio 2010 con cui il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha rappresentato che "non vengono specificamente indicati gli anni interessati dalla previsione di spesa, bensì vi è il generico riferimento ad una prima ed una seconda annualità e che la formulazione proposta, in ordine alla copertura finanziaria, è del tutto ipotetica e generica";

B) Procedura di Valutazione d'Impatto Ambientale: sono state chieste le ragioni dell'esclusione dell'intervento in oggetto dalla procedura di Valutazione d'Impatto Ambientale, tenuto conto anche della nota n.1218/17/P del 24 settembre 2010 con cui l'Ufficio di controllo di legittimità sugli atti dei Ministeri delle infrastrutture ed assetto del Territorio ha osservato che "dall'esame della documentazione trasmessa non emergono chiaramente i motivi di tale esclusione. Lo stesso decreto legislativo n.4/2008 che modifica le precedenti leggi della VIA all'allegato

IV, punto 7 lettera L), prescrive che sono assoggettati alla VIA i sistemi di trasporto a guida vincolata (tramvia e metropolitana), funicolari o linee simili”;

C) Sottoposizione dell’opera all’Imposta sul Valore Aggiunto: sono state richieste le motivazioni del mancato riferimento, nel testo della delibera, a quanto osservato dall’UTFP, nel parere espresso in data 28 aprile 2010, nel punto 2 delle conclusioni, circa la non assoggettabilità dell’opera all’Imposta Valore Aggiunto.

3. Con risposta del 10 novembre 2010 (pervenuta in data 12 novembre 2010), l’Amministrazione, in merito al punto A), ha ritenuto che “la previsione solo sintetica delle forme di finanziamento, contenuta nella disposizione codicistica (allegato XXI del d.lgs n.163/06 codice degli appalti), appare coerente con lo stato della procedura in cui si colloca l’approvazione del progetto preliminare” e che “nella fattispecie viene in rilievo una fase prodromica rispetto all’effettiva esecuzione dell’opera, il che rende inopportuna, anche in ragione dell’ingente importo delle risorse necessarie (la delibera CIPE n.35/2010 ha fissato in 470,7 milioni di euro il costo dell’intervento) e delle attuali difficoltà in cui versa la finanza pubblica, l’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”.

Sempre con riferimento al punto A) del rilievo dell’Ufficio l’Amministrazione, richiamando le considerazioni già espresse da questa Corte nella delibera n.9/2008/P (con cui è stato ricusato il visto alla

delibera CIPE n.142/2007 di approvazione del progetto preliminare dell'infrastruttura "prolungamento della linea M3 San Donato- Paullo"), ha fatto riferimento alla delibera CIPE n.10/2009, allegato 2, con la quale è stato preso atto della ricognizione dello stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche e dall'inserimento dell'infrastruttura in argomento nel 1° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria- Collegato Infrastrutture 2010- 2013 alla Tabella 13, nonché dall'inclusione dell'opera nella Tabella 2 dell'8° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria- Allegato Infrastrutture 2011- 2014. Infine, l'Amministrazione ha ritenuto che "in relazione alla previsione finanziaria di competenza statale, pari al 60% del nuovo costo complessivo dell'opera di 476,66 milioni di euro, si evidenzia che tali risorse, ammontanti a 279,99 milioni di euro, dovranno trovare copertura nella prossima programmazione finanziaria del Governo".

Con riferimento al punto B) del rilievo dell'Ufficio, l'Amministrazione ha precisato che "l'infrastruttura in esame....non è esclusa dalla procedura di VIA ma è sottoposta alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni", prevista dall'allegato IV, punto 7, lettera L) del decreto legislativo n.4/2008 e che "tale verifica è stata, poi, operata dalla Regione Lombardia (delibera di Giunta Regionale n.VIII/09194 del 30 marzo 2009)" che ha ritenuto di escludere l'opera in questione dalla procedura stessa a seguito dello screening effettuato e che ha espresso il consenso alla localizzazione urbanistica dell'opera subordinatamente al recepimento delle prescrizioni allegate alla delibera stessa (n.VIII/09194).

Per quanto riguarda il punto C), l'Amministrazione ha ritenuto che

non è stato riportato quanto osservato dall'UTFP nel punto 2 delle conclusioni del parere espresso il 28 aprile 2010 in quanto non rileva ai fini della copertura finanziaria dell'opera e che la questione potrà essere compiutamente definita in occasione dell'approvazione del progetto definitivo.

4. Al riguardo, la risposta fornita dall'Amministrazione non è apparsa idonea, secondo l'Ufficio, a superare le perplessità manifestate nel punto A) del rilievo, in quanto non è stato chiarito a quali fonti di finanziamento si intenda fare ricorso per la copertura dell'ingente importo necessario alla realizzazione dell'opera, potendo configurarsi, anche alla luce della costante giurisprudenza di questa Sezione (deliberazioni n.3/2008/P e n.11/2008/P) uno spreco di risorse pubbliche ove, successivamente all'approvazione del progetto preliminare, non dovessero risultare reperibili risorse per la realizzabilità in concreto dell'opera progettata.

Per le ragioni sopra esposte, la questione è stata sottoposta all'esame della Sezione del controllo.

5. Nell'adunanza odierna l'Amministrazione ha sostanzialmente confermato i contenuti della citata risposta di cui alla nota del 12 novembre 2010.

DIRITTO

1. Come esposto in narrativa, l'Ufficio di controllo dubita della legittimità della delibera n.35/2010 in esame, soprattutto con riferimento alla carenza di idonea copertura per l'importo necessario ai fini della realizzazione dell'opera in questione.

2. Il rilievo formulato dall'Ufficio è fondato.
3. Occorre anzitutto ricordare la ratio della vigente disciplina che riguarda il CIPE, istituito con la legge 27 febbraio 1967, n.48 e successivamente regolato con il D.P.R. 5 dicembre 1997, n.430, che ne definisce le funzioni; tale disciplina fa riferimento all'esigenza di razionalizzazione e di fattibilità finanziaria di scelte politiche, economiche e finanziarie, settoriali o plurisettoriali, in un contesto di riassetto della finanza pubblica.

Alla luce di detta disciplina, e tenendo anche conto del mutato operare delle amministrazioni pubbliche per risultati, è necessario che l'attività programmatica individui gli obiettivi da conseguire, nonché tutti gli elementi e i dati utili alla verifica, anche ex ante, dei risultati dell'azione programmata, nel rispetto del principio costituzionale, ex art.97, del buon andamento e del proficuo impiego delle risorse finanziarie pubbliche. E' proprio la "programmazione", intesa in senso lato, l'attività di maggiore rilevanza e significatività del CIPE che si sostanzia nell'indirizzare lo svolgimento di attività di durata secondo un disegno preordinato in un arco temporale preordinato con fissazione dei contenuti e con la predisposizione di mezzi finanziari determinati in relazione agli obiettivi che si intendono perseguire. In tale quadro ordinamentale si colloca la previsione di cui all'art.163 del d.lgs 12 aprile 2006, n.163, secondo il quale il CIPE, su proposta del Ministero delle infrastrutture, approva i progetti preliminari e definitivi di opere pubbliche, i cui costi possono essere anche di notevole rilevanza finanziaria, a condizione che, tra l'altro, vi sia una puntuale anche se sintetica indicazione delle forme e delle fonti di finanziamento per la

copertura delle spese. L'esigenza di una puntuale indicazione del quadro finanziario di riferimento, al quale deve fare riferimento l'approvazione dei progetti (preliminari e definitivi) di un'opera pubblica, si ritrova anche nell'art.4, comma 134, della legge 24 dicembre 2003, n.350, che prevede l'obbligo di accompagnare la richiesta di assegnazione di risorse al CIPE con un piano economico- finanziario che specifichi le risorse utilizzabili per la realizzazione dell'opera.

4. Ora, come indicato in narrativa, l'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri economico- finanziari ha manifestato perplessità in ordine alla ragionevolezza delle fonti di finanziamento cui si intende fare ricorso per la copertura dell'ingente importo necessario alla realizzazione dell'opera, potendo configurarsi, anche alla luce della costante giurisprudenza di questa Sezione (deliberazioni n.3/2008/P e n.11/2008/P), uno spreco di risorse pubbliche ove, successivamente all'approvazione del progetto preliminare, non dovessero risultare reperibili risorse per la realizzabilità in concreto dell'opera progettata. Non sono valse a superare le perplessità dell'Ufficio di controllo le argomentazioni dell'Amministrazione secondo le quali in "fase prodromica rispetto all'effettiva esecuzione dell'opera....rende inopportuna, anche in ragione dell'ingente importo delle risorse necessarie (470,7 milioni di euro) e delle attuali difficoltà in cui versa la finanza pubblica, l'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". A supporto di tale argomentazioni l'Amministrazione fa riferimento all'inserimento

dell'opera in questione nella tabella 13 del 7° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria- Collegato Infrastrutture 2010-2013 e nella tabella 2 dell'8° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria- Collegato Infrastrutture 2011- 2014, ribadendo la priorità riconosciuta dal Governo alla realizzazione dell'infrastruttura. Infine, la stessa Amministrazione evidenzia che le risorse occorrenti per il finanziamento dell'opera "dovranno trovare copertura nella prossima programmazione finanziaria del Governo".

5. Ai fini del delineato dissenso tra l'Ufficio di controllo e l'Amministrazione, la Sezione deve verificare la congruità dell'indicazione delle fonti per la copertura dell'opera indicata nella deliberazione.

In effetti, come evidenziato dagli atti, risulta indicato un costo dell'opera di 533,00 milioni di euro, dei quali 527,00 milioni ancora da reperire (7° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria del luglio 2009), successivamente ridotta a 476,7 milioni di euro, dei quali 470,60 milioni di euro ancora da reperire (8° Documento di Programmazione Economica e Finanziaria del settembre 2010). Sicchè la copertura dell'ingente fabbisogno residuo per la realizzabilità dell'opera è rinviata alla fase di approvazione del progetto definitivo e nei predetti documenti di programmazione non vi è alcuna indicazione, a legislazione vigente, di alcuna fonte, anche se in parte, a cui fare ricorso per il finanziamento dell'intera opera. In sostanza, il problema sollevato dall'Ufficio attiene alla necessità di evitare che a fronte della spesa per la realizzazione della progettazione di un'opera pubblica, anche di rilevante impegno finanziario come quella in questione, si possano verificare sprechi di risorse ove, in un

momento successivo, non si dovessero reperire adeguate risorse finanziarie per consentire la realizzabilità effettiva dell'opera progettata.

6. La questione investe profili di discrezionalità riservati al Governo e, in particolare, al CIPE, anche se si rileva una inadeguata programmazione economico- finanziaria che non ipotizza, anche se in via tendenziale e programmatica, le fonti di copertura per la realizzabilità dell'opera nel tempo. Ovverosia, senza alcuna valutazione sulla programmazione delle opere pubbliche, occorre tuttavia prendere in considerazione il grado di ragionevolezza e di credibilità della programmazione di una opera pubblica, la cui realizzazione si svolga in un ampio lasso di tempo, che appare pregiudicata laddove risulti pretermessa alcuna indicazione delle fonti alle quali fare riferimento per la copertura finanziaria. Tale considerazione si rafforza in ragione dell'ingente costo complessivo dell'opera pubblica e della sua realizzabilità in un lungo lasso di tempo, tanto più se la programmazione economico- finanziaria risulti aleatoria e poco attendibile. In tal senso il Collegio richiama la costante giurisprudenza di questa Sezione in materia di copertura della spesa di opere pubbliche (deliberazioni n.3/2008/P e n.11/2008/P) e di escludere la legittimità di provvedimenti per i quali una incongrua impostazione della programmazione finanziaria dell'opera possa dare luogo a fenomeni patologici, quale la c.d. "programmazione rovesciata", come, nel caso di specie, è destinata a remunerare una opera pubblica per la quale manchi l'indicazione delle fonti e dei mezzi di copertura per la sua concreta realizzazione. Sotto tale profilo la delibera presenta profili di illegittimità per la quale non può essere ammessa al visto e alla conseguente registrazione.

7. Sui restanti punti oggetto delle osservazioni dell'Ufficio riguardanti la procedura di valutazione dell'impatto ambientale e dell'assoggettabilità dell'opera all'IVA il Collegio prende atto che per entrambe la risposta fornita dall'Amministrazione è apparsa congrua a superare le perplessità avanzate. Ritiene, tuttavia, lo stesso Collegio di osservare, con riferimento all'ultima osservazione concernente l'IVA, che nella commisurazione del costo dell'opera che deve essere sostenuto al soggetto attuatore non possono non essere considerate tutte le voci previste nel quadro economico, inclusa quindi l'IVA.

P.Q.M.

Ricusa il visto del provvedimento in epigrafe per le motivazioni sopra esposte.

Il Presidente f.f.

Vittorio Giuseppone

Il Relatore

Angelo Buscema

Depositata in Segreteria il 23 dicembre 2010

Il Dirigente

Dott.ssa Paola Lo Giudice