

## **Deliberazione n. 3/2008/P**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**la**

**Corte dei conti**

**in**

**Sezione del controllo di legittimità su atti del Governo**

**e delle Amministrazioni dello Stato**

**I Collegio**

**nell'adunanza del 13 febbraio 2008**

\*\*\*\*\*

Vista la delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) n. 89 in data 30 agosto 2007;

Visto il rilievo n. 67 del 21 dicembre 2007 dell'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri economico- finanziari;

Vista la risposta dell'Amministrazione in data 17 gennaio 2008;

Viste le relazioni del magistrato istruttore e del consigliere delegato in data 1 febbraio 2008;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato in data 4 febbraio 2008, con la quale la menzionata delibera CIPE è stata deferita all'esame del primo collegio della Sezione centrale del controllo, convocato per l'adunanza del 13 febbraio 2008 per la pronuncia sul visto e la registrazione della delibera di che trattasi;

Vista la nota n. 1619 in data 4 febbraio 2008, con la quale la Segreteria della Sezione di controllo ha comunicato l'ordinanza stessa

alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segreteria 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, ultimo 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 Claudio Iafolla.

#### FATTO

Con la delibera CIPE n. 89 del 30 agosto 2007, è stato approvato il progetto preliminare del quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza di accesso sud alla galleria del Brennero sull'asse ferroviario Monaco-Verona, limitatamente ai lotti 1 e 2, il cui costo complessivo ammonta a 2.314,4 milioni di euro.

Detta delibera dispone, altresì, l'assegnazione di un contributo pari a 53 milioni di euro, a valere sulle risorse di cui all'art. 1, comma 277, della legge n. 296 del 2006, per la progettazione definitiva dei predetti lotti 1 e 2 dell'opera.

Poiché, come risulta dalla delibera CIPE n. 45 del 2007, richiamata nella delibera in esame, la copertura dell'onere dell'opera in questione (2.314,4 meuro) è interamente da reperire, l'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri economico-finanziari, con foglio n. 67 in data 21 dicembre 2007, ha chiesto chiarimenti in ordine alla

ragionevolezza dell'assegnazione del contributo per la progettazione, non sussistendo, allo stato attuale, affidamenti in ordine alla copertura dell'onere dell'opera da realizzare, neppure in quota parte.

Nella risposta al foglio di osservazioni dell'Ufficio, l'Amministrazione, con lettera n. 1305 del 17 gennaio 2008, ha, tra l'altro, fatto presente che l'inclusione dell'opera in questione nella tabella b04 del contratto di programma RFI 2007-2011 tra le opere da avviare "riflette l'intenzione di finalizzare alla tratta in questione parte delle risorse che già dal corrente anno siano disponibili per lo sviluppo della rete ferroviaria". Tale impostazione, ha proseguito l'Amministrazione nella nota citata, "ha ricevuto l'avallo in sede politica, sostanziandosi così in una forma di affidamento al finanziamento dell'intervento, posto che il CIPE, nella seduta del 20 luglio 2007, si è pronunciato favorevolmente sullo schema del contratto, senza formulare osservazioni sulla configurazione della tabella b04 quale lista delle opere da avviare – e quindi da finanziare – prioritariamente né sull'inclusione della tratta *de quo* nella tabella stessa (delibera CIPE n. 63/2007)."

Pur prendendo atto delle ragioni dell'Amministrazione, l'Ufficio ha mantenuto le perplessità sulla legittima assegnazione di un contributo per la progettazione, quando rimanga del tutto incerta la copertura della spesa da affrontare per la realizzazione dell'opera, osservando, al riguardo, che l'allegato tecnico di cui all'art. 164 del decreto legislativo n. 163 del 2006, art. 2, lettera B.c richiede che la relazione illustrativa del progetto preliminare indichi le forme e le fonti di finanziamento per la copertura della spesa.

In proposito ha, altresì, richiamato la deliberazione della Sezione del controllo della Corte dei conti n. 113 del 1993, nella quale si afferma che la progettazione non costituisce un'opera autonoma a sé stante, ma essa deve essere funzionalmente collegata alla concreta fattibilità della stessa non solo sotto il profilo tecnico, ma anche sotto quello del reperimento delle risorse finanziarie necessarie alla sua realizzazione.

Con la relazione n. 1 del 1° febbraio 2008, le predette perplessità sono state manifestate dal magistrato istruttore al Consigliere delegato, il quale, avendole condivise, con relazione del 1° febbraio 2008, ha chiesto al Presidente della Sezione centrale del controllo di legittimità il deferimento della questione alla Sezione medesima, la quale, con ordinanza del 4 febbraio 2008, è stata convocata per l'adunanza odierna, nel corso della quale il rappresentante dell'amministrazione ha sostanzialmente ribadito le considerazioni svolte nella citata risposta del 17 gennaio 2008.

#### DIRITTO

1. La questione in ordine alla quale la Sezione è chiamata a pronunciarsi riguarda la legittimità della delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) n. 89 del 30 agosto 2007, nella parte in cui provvede all'approvazione del progetto preliminare del quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza di accesso sud alla galleria di base del Brennero sull'asse ferroviario Monaco-Verona, limitatamente ai lotti 1 e 2, il cui costo complessivo ammonta a 2.314, 4 milioni di euro, nonché alla assegnazione di un contributo di 53 milioni di euro per la progettazione definitiva dei lotti 1

e 2 dell'opera citata, senza che in atti risultino indicate le fonti e i mezzi di copertura dell'opera da realizzare (v., oltre al preambolo della delibera, anche il piano economico-finanziario elaborato sulla base della delibera CIPE n. 11/2004, la tabella B4 allegata al d.p.e.f. 2008-2012 e la tabella b04 del contratto di programma 2007-2011, Rete ferroviaria italiana s.p.a.).

2. Prima di passare all'esame del merito della questione, occorre ricordare che la *ratio* dell'attuale disciplina, che governa il CIPE - istituito con la legge 27 febbraio 1967, n. 48 e da ultimo riordinato con d.P.R. 5 dicembre 1997, n. 430 - e che ne definisce le funzioni, ubbidisce ad esigenze di razionalizzazione e di fattibilità finanziaria di scelte politiche, economiche e finanziarie, settoriali o plurisettoriali, in un contesto di riassetto della finanza pubblica; sicché, tenuto conto della nuova cultura dell'amministrazione pubblica 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, in ossequio al principio costituzionale del buon andamento e del proficuo impiego delle risorse finanziarie pubbliche.

D'altro canto, la "programmazione", *lato sensu* intesa, che costituisce l'attività più qualificante del CIPE, è nella sostanza una tecnica avente ad oggetto attività di durata, le quali, per loro natura, si proiettano nel tempo, e consiste nell'indirizzare lo svolgimento di queste attività secondo un disegno preordinato entro un arco spaziale e temporale con fissazione di contenuti e predisposizione di mezzi finanziari determinati in vista degli obiettivi che si intendono perseguire.

In tale contesto ordinamentale, l'art. 163 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, prevede che il CIPE, su proposta del Ministero delle infrastrutture, approvi i progetti preliminari e definitivi di opere pubbliche, i cui costi possono essere anche di ingente entità, a condizione, tra le altre, che il progetto preliminare da approvare indichi una sintesi delle forme e delle fonti di finanziamento per la copertura della spesa (v. allegato tecnico XXI di cui all'art. 164 del d.lgs. n. 163 del 2006).

L'esigenza dell'indicazione della cornice finanziaria di riferimento, entro cui deve trovare giustificazione l'approvazione dei progetti (preliminari e definitivi) di un'opera pubblica, si rinviene anche nell'art. 4, comma 134, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, anch'esso citato nel preambolo della delibera in esame, là dove detta disposizione prescrive che la richiesta di assegnazione di risorse al CIPE deve essere accompagnata anche da un piano economico-finanziario che indichi le risorse utilizzabili per la realizzazione dell'opera.

3. Orbene, come evidenziato in narrativa, l'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri economico-finanziari ha manifestato perplessità in ordine alla ragionevolezza dell'assegnazione del contributo di 53 milioni di euro disposta con la delibera CIPE in esame per la progettazione definitiva dei lotti 1 e 2 del quadruplicamento della linea ferroviaria Verona-Fortezza di accesso sud alla galleria di base del Brennero nell'asse ferroviario Monaco-Verona; ciò in quanto, come si è visto, le somme occorrenti alla copertura del costo dell'intera opera, stimato in 2.314,4 milioni di euro, risultano allo stato interamente da reperire.

Non sono valse a superare le perplessità dell'Ufficio di controllo le argomentazioni dell'Amministrazione, secondo la quale l'inclusione dell'opera in questione tra le opere da avviare, inserite nella tabella b04 del contratto di programma RFI 2007-2011, rifletterebbe l'intenzione di finalizzare alla tratta in questione parte delle risorse che si renderanno disponibili per lo sviluppo della rete ferroviaria.

3.1. Ai fini del delineato dissenso insorto tra l'Ufficio di controllo e l'Amministrazione, la Sezione deve verificare il rapporto esistente tra progettazione dell'opera e grado di fattibilità della stessa; ciò in quanto la progettazione di un'opera deve essere funzionalmente collegata al raggiungimento del proprio fine costituito appunto dalla realizzazione dell'opera stessa.

La questione non è nuova alla Sezione (v. deliberazione n. 113 del 1993), la quale, esaminando un'analoga fattispecie, ricusò il visto ad un provvedimento con il quale veniva attribuito ad un professionista un compenso per la progettazione di un'opera pubblica, la quale, benché inserita in un programma di lavori, era risultata carente di risorse finanziarie necessarie alla sua concreta realizzazione.

Il Collegio ritiene condivisibili ed attuali i principi e le considerazioni posti a fondamento della predetta deliberazione della Sezione.

Nell'occasione la Corte, trattando diffusamente del nesso tra progettazione ed opera da realizzare, ebbe, in sostanza, ad affermare che la programmazione dell'attività amministrativa deve essere ispirata anzitutto al principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.),

da cui discendono quali corollari i canoni dell'efficacia, dell'efficienza, della logicità delle scelte, delle motivazioni in vista del raggiungimento dei fini di interesse pubblico che ciascuna amministrazione ha l'obbligo di perseguire, nei limiti delle proprie competenze.

In applicazione di questi principi, la progettazione di un'opera pubblica non può essere intesa, proprio perché ha un costo, come opera fine a se stessa, volta esclusivamente alla ideazione tecnica di opere, indipendentemente dalla sua possibile realizzabilità, tenuto conto anche del reperimento delle risorse finanziarie all'uopo necessarie.

Va aggiunto che le sopra indicate considerazioni, che derivano dal principio costituzionale del buon andamento, trovano puntuale conferma nelle citate disposizioni di legge che disciplinano la materia (artt. 163 e 164 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e art. 4, comma 134, della legge 24 dicembre 2003, n. 350).

4. Così delineato il quadro dei principi e delle disposizioni di legge entro il quale deve essere valutata la legittimità della delibera CIPE in questione, passando all'esame della sollevata questione di legittimità della delibera CIPE in esame, la Sezione condivide le perplessità dell'Ufficio, in quanto la situazione rappresentata dall'Amministrazione esprime un generico proposito di reperire le risorse necessarie alla realizzazione dell'opera di cui viene approvato il progetto preliminare, senza dare contezza della attendibilità e ragionevolezza del reperimento stesso; sicché, tenuto conto dell'incongruenza tra i mezzi finanziari a disposizione e i fini da conseguire, non trova adeguato fondamento l'assegnazione di un contributo per la progettazione definitiva dell'opera

(lotti 1 e 2), che, come si è visto, non può definirsi quale atto autonomo, fine a se stesso, ma solo in quanto funzionale alla concreta realizzabilità della opera medesima, anche e soprattutto, poiché si verte nella sede della programmazione finanziaria da parte del massimo organo a ciò deputato. Pertanto solo la dimostrazione, in sede di programmazione finanziaria delle opere pubbliche, in ordine alla attendibile sussistenza di fonti e di mezzi di copertura, costituisce la garanzia minima della realizzabilità delle stesse, per prevenire il rischio di sperpero di pubblico denaro, di cui, nella specie, si prevede l'assegnazione per la progettazione di un'opera allo stato irrealizzabile, ovvero, in ipotesi, realizzabile con tempi talmente dilatati da rendere il progetto elaborato non più attuale e pertanto non più utilizzabile.

Deve aggiungersi che la incongrua impostazione della programmazione finanziaria di opere pubbliche può riflettersi in irrimediabili pregiudizi in danno della finanza pubblica, dando luogo a quei fenomeni patologici, quali la "programmazione rovesciata", le lunghe sospensioni dei lavori fino all'abbandono degli stessi per carenza delle risorse o le opere incomplete, imputabili proprio ad incongrue programmazioni della spesa.

4.1. Ma, a ben vedere, della fondatezza della tesi su cui si fonda la posizione della Sezione è ben avveduta la stessa Amministrazione, là dove, in delibera, e negli scritti difensivi, essa fa riferimento ad una richiesta di contribuzione all'Unione europea per 27 milioni di euro ovvero all'intenzione di destinare, appena disponibili, risorse di cui alla legge obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443). Ma, come appare

evidente, questi argomenti rimangono qualificabili quali mere intenzioni, che tuttavia, allo stato, non hanno ancora trovato il grado di maturazione necessario a fondare una ragionevole e attendibile programmazione di una spesa pubblica, nella specie finalizzata a remunerare una progettazione di un'opera pubblica per la quale difetta totalmente l'indicazione delle fonti e dei mezzi di copertura per la sua concreta realizzabilità.

P.Q.M.

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

Il presidente

(Fabrizio Topi)

Il relatore

(Claudio Iafolla)

Depositata in segreteria il 29.02.2008