

Delibera n. 19.2008.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. 32 in data 27 marzo 2008;

Visto il rilievo n. 107 del 24 settembre 2008 dell'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri economico - finanziari;

Vista la risposta dell'Amministrazione in data 24 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 su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato del 5 novembre 2008, con la quale la menzionata delibera CIPE è stata deferita all'esame del collegio, 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 di controllo 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. 32/2008 "Programma delle infrastrutture strategiche (legge n. 443/2001). Quadruplicamento della linea Verona-Fortezza di accesso sud alla galleria di base del Brennero sull'asse ferroviario Monaco-Verona. Approvazione progetto preliminare"

(pervenuta all'Ufficio in data 19 agosto 2008, n. prot. 1381), 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, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), approvando il progetto preliminare relativo al "Quadruplicamento della linea Verona-Fortezza di accesso sud alla galleria di base del Brennero sull'asse ferroviario Monaco-Verona", dal complessivo costo di 2.563,40 milioni di euro (Meuro), ha concesso un contributo quindicennale per la progettazione definitiva dei lotti 1 e 2, da assegnare al soggetto aggiudicatore, pari ad euro 5.000.515,00 a valere sul contributo previsto dall'art. 1, comma 977, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e decorrente dal 2008, suscettibile di sviluppare, al 30 agosto 2007, un volume di investimenti pari a 53 Meuro.

In sede di esame del provvedimento, l'Ufficio ha formulato il rilievo n. 107 in data 24 settembre 2008, chiedendo chiarimenti in ordine alla copertura finanziaria del costo dell'opera, pari a 2.314,4 milioni di euro, da porre a carico delle risorse della legge obiettivo in occasione dell'approvazione del progetto definitivo dell'opera.

L'Amministrazione, con la nota di risposta del 24 ottobre 2008, ha rappresentato che l'opera risulta inserita nel 6° DPEF - Collegato Infrastrutture 2008-2013, tra le opere parzialmente finanziate da avviare entro il 2013, e nel Contratto di Programma RFI 2007-2011, aggiornamento gennaio 2008 e che l'indicazione delle esigenze finanziarie da assegnare per competenza e cassa, in rapporto alle effettive fasi attuative dell'opera indicate nel cronoprogramma, sarà

evidenziata in sede di approvazione del progetto definitivo.

L'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri economico-finanziari, mantenendo le proprie riserve sulla legittimità della delibera in questione, in considerazione di quanto deciso dalla Sezione del controllo nella deliberazione n. 3/2008 del 29 febbraio 2008, di ricusazione del visto di legittimità in relazione alla delibera CIPE n. 89/2007 che approvava un progetto preliminare di un'opera pubblica che presentava incongruenze analoghe a quelle evidenziate dalla delibera n. 32/2008 in esame, ha trasmesso gli atti al Presidente della Sezione centrale del controllo di legittimità, con nota del 31 ottobre 2008, per il deferimento della questione alla Sezione del controllo.

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. 32/2008.

In particolare, l'Amministrazione ha rappresentato che la normativa evocata dall'Ufficio con il citato rilievo n. 107 del 24 settembre 2008 (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) fosse nella specie rispettata sia perché il citato allegato tecnico XXI, art. 2, comma 1, lettera c), al d.lgs. n. 163 del 2006 prevede, in sede di approvazione del progetto preliminare di un'opera

pubblica, l'indicazione della "sintesi" delle forme e delle fonti di finanziamento per la copertura della spesa, sia perché l'opera in esame è 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; sicché, con tale atto è da ritenere formalizzata la priorità riconosciuta dal Governo alla realizzazione della infrastruttura in questione. D'altro canto, ha proseguito l'Amministrazione, detta infrastruttura è stata poi inserita nel Contratto di programma RFI 2007-2011 nell'ambito del quale, a seguito dell'aggiornamento risalente al gennaio 2008, figura nella tabella A04 "opere in corso", per quanto concerne la progettazione definitiva, ed in tabella B04 "opere prioritarie da avviare" per quanto riguarda la realizzazione" (con la previsione di un fabbisogno di competenza di 2.445 Meuro interamente a carico della "legge obiettivo"), allegate al citato Contratto di programma. 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" e ha concluso evidenziando che l'opera in esame, tenuto conto che essa interferisce con altre opere

strategiche, quali la Galleria di base del Brennero (attualmente in fase di istruttoria prima dell'approvazione del progetto definitivo), alla cui realizzazione sono interessati, oltre lo Stato, anche la Regione Trentino Alto-Adige e la Provincia autonoma di Bolzano, rende palese l'inequivoca volontà del Governo di procedere all'effettiva realizzazione, in tutte le sue fasi, dell'infrastruttura strategica.

2. Nel corso dell'odierna adunanza, l'Amministrazione, nel confermare quanto affermato nella documentazione depositata, ha aggiunto che: a) l'opera in esame beneficia di un contributo comunitario che andrebbe perduto qualora la Corte non ammettesse al visto la delibera in esame; b) 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. 32/2008 "Programma delle infrastrutture strategiche (legge n. 443/2001). Quadruplicamento della linea Verona-Fortezza di accesso sud alla galleria di base del Brennero sull'asse ferroviario Monaco-Verona. Approvazione progetto preliminare", 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 53 milioni di euro, senza un'attendibile indicazione delle

forme e delle fonti di finanziamento per la copertura della spesa ulteriore pari a complessivi 2.445 milioni di euro), tenuto conto della vigente normativa, nonché di quanto già in proposito deliberato da questa Sezione di controllo con riferimento all'analoga 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 che 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 programmatori, 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 e 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.

4. Va, anzi tutto, evidenziato che il progetto preliminare dell'opera sopra indicata, approvato con la delibera n. 32/2008

all'esame, è stato già sottoposto per il controllo preventivo di legittimità di questa Corte con la delibera n. 89/2007, in ordine alla quale questa stessa Sezione di controllo, su deferimento dell'Ufficio di controllo sugli atti dei Ministeri economico-finanziari, ha già ricusato il visto di legittimità per le medesime motivazioni che ad avviso del citato Ufficio pregiudicano la legittimità della riproposta delibera n. 32/2008 e che in effetti appaiono estensibili anche alla nuova formulazione della delibera ora riproposta, permanendo, nella sostanza, vizi analoghi a quelli che inficiavano la delibera n. 89/2007.

5. Deve, al riguardo aggiungersi, che, nel caso in questione, diversamente dalla delibera n. 10/2008, anch'essa deferita a questa Corte nell'adunanza odierna, la tabella B04 "opere prioritarie da avviare", allegata al citato Contratto di programma indica quale fonte di copertura la "legge obiettivo", *rectius*, il rifinanziamento della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo), differentemente da quanto risulta per il caso della delibera CIPE n. 10/2008, laddove la tabella C04 allegata al citato Contratto di programma reca, con riferimento alle fonti di copertura, la dicitura somme "da reperire".

Tuttavia, nonostante tale sostanziale differenza che connota la delibera n. 32/2008 in esame rispetto alla delibera n. 10/2008, l'intero importo, pari a 2.445 milioni di euro, risulta appostato, sia pure in via previsionale, interamente sull'esercizio 2010, senza un'adeguata motivazione o un'approfondita relazione tecnica illustrativa che valga a superare i dubbi circa una piena attendibilità di tale previsione, trattandosi di un importo ingentissimo, ragionevolmente da spalmare in

un arco temporale più ampio; sicché tale previsione, in difetto di una più approfondita dimostrazione, non sufficientemente rappresentata dall'Amministrazione, sembra, allo stato, configurarsi quale mero rinvio della scelta programmatoria delle fonti di copertura del costo dell'opera ad un momento successivo all'attuale per poi elaborare una ponderata programmazione della fonte di copertura deputata *in toto*, nel 2010, a sorreggere una spesa che effettivamente potrà ragionevolmente essere effettuata in un arco temporale più dilatato.

Deve, in ogni caso, aggiungersi che l'indicazione delle forme e delle fonti di copertura non può legittimamente ricavarsi *per relationem* da un atto negoziale quale è il Contratto di programma tra RFI e Ministero infrastrutture, ma deve risultare da apposita tabella inserita nella delibera CIPE, affinché rimanga pienamente e direttamente imputabile al Comitato interministeriale, organismo all'uopo legittimato dalle norme citate all'esercizio di tale funzione, la scelta programmatoria di spesa, responsabilmente qualificata dalla individuazione delle pertinenti fonti di copertura, così come richiesto dalla citata vigente normativa.

5.1. Per quanto riguarda le forme e le fonti di copertura relative all'opera in esame, va anche evidenziato che il riferimento, nella presa d'atto della delibera CIPE n. 32/2008 in questione, ad una provvista finanziaria da ricavare a carico della legge finanziaria per il 2009 (oltre che a carico di quella del 2010) non ha formato oggetto di adeguata considerazione né nella nota di risposta al rilievo e neppure nella lettera integrativa del 12 novembre scorso; neppure il "contributo", che

l'Unione europea avrebbe stanziato pari a 59 Meuro, risulta essere stato comprovato da adeguata documentazione (né risulta alcun elemento a sostegno del paventato rischio, evocato nel corso dell'Adunanza odierna da parte del rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri, circa la perdita del predetto contributo qualora la delibera in esame non venisse registrata dalla Corte). In atti risulta, si ripete, il solo intento previsionale di far gravare sulle disponibilità di bilancio 2010 della legge obiettivo l'intero importo residuo per la realizzazione dell'opera (2.445 Meuro), come risulta dalla tabella B04 allegata al Contratto di Programma 2007-2011 depositata dai rappresentanti dell'Amministrazione nel corso dell'Adunanza odierna; sicché anche per tale ragione l'esposizione delle eventuali risorse a disposizione per la realizzazione dell'opera risulta contraddittoria, incongruente e comunque non adeguatamente coordinata e attestata da adeguata documentazione. D'altro canto, il riferimento ad eventuali disponibilità finanziarie, quali ad esempio, nel caso di specie, quelle "reperibili" sulle leggi finanziarie 2009 e 2010, nonché lo stesso contributo UE, risulta riportato nella "presa d'atto" della delibera e non invece nel deliberato della stessa.

Anche per tale ragione, per una maggiore chiarezza espositiva e per una più ordinata e adeguata dimostrazione del rispetto del disposto della citata previsione, secondo la quale il progetto preliminare deve indicare la sintesi delle forme e delle fonti di copertura, le delibere CIPE devono recare, nella parte dispositiva, una apposita tabella che ricostruisca dette forme e fonti di copertura unitamente alla pertinente

documentazione dimostrativa.

6. Per questi motivi la delibera in esame non può essere ritenuta conforme a legge e, in conseguenza, ne va ricusato 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