

Deliberazione n. SCCLEG/20/2013/PREV

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo

e delle amministrazioni dello Stato

formata dai Magistrati: Pietro DE FRANCISCIS, Presidente;

componenti: Simonetta ROSA, Gemma TRAMONTE, Ermanno GRANELLI, Francesco PETRONIO, Alberto GIACOMINI, Cristina ZUCCHERETTI, Maria Elena RASO, Andrea ZACCHIA, Giuseppa MANEGGIO, Luisa D'EVOLI, Paola COSA, Giovanni ZOTTA, Fabio Gaetano GALEFFI, Riccardo VENTRE, Laura CAFASSO (relatore), Francesco TARGIA, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Arturo IADECOLA, Josef Hermann ROSSLER, Paolo VALLETTA, Beatrice MENICONI.

nell'adunanza del 14 novembre 2013

Visto l'art 100, comma 2, della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

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

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

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

visto il decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

visto l'art. 41, comma 5, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214;

visto il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/2000 del 16 giugno 2000, modificato ed integrato, da ultimo, con provvedimento del Consiglio di Presidenza del 24 giugno 2011 (in G.U. n. 153 del 4 luglio 2011);

vista la delibera n. 34 del Comitato Interministeriale per la programmazione economica - CIPE in data 19 luglio 2013, relativa al "Programma delle infrastrutture strategiche (legge 443/2001). Linea AV/AC Milano-Genova: Terzo Valico dei Giovi. Proroga della dichiarazione di pubblica utilità";

visto il rilievo istruttorio dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze n. 0029435 del 4 ottobre 2013;

vista la nota della Segreteria del CIPE n. 0004231 in data 21 ottobre 2013, con allegata risposta della Struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti prot. n. 0004206 del 17 ottobre 2013, pervenuta all'Ufficio di controllo in pari data (prot. Corte dei conti n. 0030890);

vista la relazione prot. n. 34540703 del 31 ottobre 2013, con cui il Magistrato istruttore ha proposto al Consigliere delegato il deferimento all'Organo collegiale della pronuncia sulla legittimità del citato provvedimento;

vista la nota prot. n. 34542608 in pari data, con la quale il Consigliere delegato al controllo sugli atti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, condividendo tale richiesta, ha chiesto il deferimento alla sede collegiale dell'atto sopra citato, sulla base della relazione predisposta dal Magistrato istruttore;

vista l'ordinanza in data 5 novembre 2013, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato per il giorno 14 novembre 2013 il Collegio della Sezione centrale del controllo di legittimità per l'esame del provvedimento in questione;

vista la nota prot. n. 0032329 in data 6 novembre 2013 della Segreteria della Sezione, con la quale la predetta ordinanza è stata comunicata al Presidenza del Consiglio dei Ministri – Segreterie CIPE- DIPE, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Gabinetto e Struttura tecnica di missione, al Ministero dell’economia e delle finanze – Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

vista la nota prot. n. 0037899 M.I.T GABINETTO R.U. in data 12 novembre 2013 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Struttura tecnica di missione;

vista la nota prot. n. 0004601-DIPE in data 12 novembre 2013 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – DIPE;

udito il relatore, Cons. Laura CAFASSO;

interventuti:

- in rappresentanza del Comitato Interministeriale per la programmazione economica – Segreteria CIPE, il Dirigente del Servizio 1° infrastrutture e regolazione Ing. Stefano CORSINI; il Dirigente del Segretariato del CIPE dott. Luca SODA;

- in rappresentanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Struttura tecnica di missione, il Capo Struttura Ing. Ercole INCALZA; il Dirigente Coordinatore economico della Struttura, dott.ssa Ida TRAMONTI; il Dirigente del Settore giuridico avv. Ivana COLICCHIO;

non intervenuti i rappresentanti del Ministero dell’economia e delle finanze;

con l’assistenza del dott.ssa Valeria MANNO, in qualità di Segretario verbalizzante.

Ritenuto in

F A T T O

In data 23 settembre 2013 (prot. C.d.c. n. 28288), è pervenuta all'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze la **delibera del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (di seguito CIPE) n. 34 del 19 luglio 2013, avente ad oggetto "Programma delle infrastrutture strategiche (legge 443/2001). Linea AV/AC Milano-Genova: Terzo Valico dei Giovi. Proroga della dichiarazione di pubblica utilità"**.

Al fine di un migliore comprensione della fattispecie, va riferito che, in origine, con delibera CIPE n. 78 del 29 settembre 2003 era stato approvato il progetto preliminare del Terzo Valico ferroviario dei Giovi, tratta alta velocità/alta capacità Milano-Genova, per l'importo di 4.719 milioni di euro. Le prescrizioni avevano previsto, tra l'altro, gli accordi procedurali per il miglioramento della permeabilità della linea storica Torino-Genova e Novi Ligure-Tortona e per la valorizzazione dell'area logistica della Valle Scrivia e dell'alessandrino, da sottoscrivere fra RFI S.p.A. ed enti locali.

Successivamente, la delibera CIPE n. 1/2005 aveva approvato, tra gli altri, il dossier di valutazione del "Terzo Valico dei Giovi", mentre la delibera CIPE n. 118/2005 provvedeva all'adeguamento del costo del progetto preliminare del "Terzo Valico dei Giovi. Linea AV-AC Milano - Genova", per un importo aggiuntivo di 148 milioni di euro, che elevava il costo complessivo dell'opera a 4.867 milioni di euro.

Successivamente, con la delibera CIPE n. 80 del 29 marzo 2006, ai sensi e per gli effetti dell'art. 4 del decreto legislativo n. 190/2002 e ss.mm., nonché

ai sensi e per gli effetti del combinato disposto degli artt. 10 e 12 del DPR n. 327/2001, è stato approvato - anche ai fini della dichiarazione di pubblica utilità - il progetto definitivo dell'opera per un costo aggiornato di 4.962 milioni di euro, unitamente alle «prescrizioni», cui è condizionata l'approvazione del progetto, e le «raccomandazioni» proposte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, cui è demandata la «vigilanza» sulle fasi realizzative dell'opera.

L'articolo 12 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133, ha poi abrogato la revoca delle convenzioni fra Tav ed i contraenti generali disposta con il decreto-legge n. 7 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 aprile 2007, n. 40, trasferendone la titolarità, originariamente prevista in capo a Tav, a RFI S.p.A..

Di seguito, la delibera CIPE n. 101 del 6 novembre 2009, assegnando un finanziamento di 500 milioni di euro, relativo al costo del 1° lotto costruttivo non funzionale della "Linea AV/AC Genova-Milano: Terzo Valico dei Giovi", ha aggiornato il costo dell'intera opera a 5.400 milioni di euro.

In proposito, va evidenziato che successivamente il comma 232 dell'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), ha previsto, per la prima volta, la possibilità di *«specifici progetti prioritari la cui realizzazione possa essere avviata per lotti costruttivi non funzionali»*, per i quali *«con l'autorizzazione del primo lotto costruttivo il CIPE assume l'impegno programmatico di finanziare l'intera opera»*.

In conclusione dell'iter sopra descritto, la delibera CIPE n. 84 del 18 novembre 2010 ha autorizzato l'avvio della realizzazione dell'opera per un importo aggiornato di 6.200 milioni di euro, al lordo delle attività propedeutiche, ripartito per 6 lotti costruttivi, ai sensi della suddetta legge n. 191/2009 e per un

totale pari a 6.060 milioni di euro. Ha altresì autorizzato il primo lotto costruttivo dell'opera del valore di 500 milioni di euro, e ha disposto, ai sensi dell'art. 13, comma 5, del D.P.R. n. 327/2001, la proroga della dichiarazione di pubblica utilità dei termini di cui ai commi 3 e 4 del medesimo articolo, in scadenza al 26 luglio 2011.

Ha, inoltre, previsto che, prima dell'avvio dei lavori vengano trasmessi al CIPE l'atto integrativo della convenzione vigente tra RFI S.p.A. ed il contraente generale «Consorzio collegamenti integrati veloci (Cociv)» ed il dossier di valutazione previsto dall'articolo 4, comma 2, del contratto di programma 2007-2011 per la gestione degli investimenti tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete ferroviaria italiana S.p.A.. In data 11 novembre 2011, è stato sottoscritto l'atto integrativo alla convenzione del 16 marzo 1992 fra Rete ferroviaria italiana S.p.A. e Cociv.

Ancor più di recente la delibera CIPE n. 86 del 6 dicembre 2011, ha, tra l'altro, autorizzato, ai sensi dell'art. 2, comma 233 della legge n. 191/2009, il secondo lotto costruttivo non funzionale della "Linea AV/AC Genova-Milano: Terzo Valico dei Giovi" e ha disposto l'assegnazione di 1.100 milioni di euro, a valere sulle risorse di cui all'art. 32, comma 1, del D.L. n. 98/2011, convertito dalla legge n.111/2011, a favore di Rete ferroviaria italiana S.p.A., condizionando l'avvio della realizzazione alla previa trasmissione al CIPE del dossier di valutazione previsto dall'art. 4, comma 2, del citato Contratto di programma 2007-2011 tra MIT e RFI S.p.A..

Con la delibera in esame, viene disposta un'ulteriore proroga di due anni – con scadenza, quindi, al 26 luglio 2015 – ai sensi e per gli effetti del novellato art. 166, comma 4-*bis*, come modificato dall'art. 4, comma 2, lett. s) del d.l.

70/2011, conv. in legge 106/2011, che ha fissato, per le sole infrastrutture strategiche, il nuovo periodo di 7 anni quale termine di scadenza della dichiarazione di pubblica utilità, oltre la già prevista proroga di due anni.

In sede di controllo, sono emersi dubbi riguardo alla legittimità del ricorso alla procedura di cui al menzionato art. 166, comma 4-*bis*, proprio ai sensi del comma 5-ter del medesimo articolo, che espressamente statuisce: *“La procedura prevista dal presente articolo può trovare applicazione anche con riguardo a più progetti definitivi parziali dell’opera, a condizione che tali progetti siano riferiti a lotti idonei a costituire parte funzionale, fattibile e fruibile dell’intera opera e siano dotati di copertura finanziaria...”*.

In particolare, le perplessità si sono appuntate sulla formulazione di tale ultima disposizione che, ad avviso dell’ Ufficio di controllo, nel contestualizzare e collegare l’avverbio *“anche”* e l’espressione *“a condizione”* sembrerebbe sottintendere l’applicazione in ipotesi di progetti definitivi unitari, dotati di copertura finanziaria. Da ciò sono emersi dubbi circa l’applicabilità della norma in fattispecie particolari, come quella all’esame, in cui il progetto definitivo unitario viene finanziato attraverso i lotti costruttivi non funzionali, come disciplinati per la prima volta dalla legge 23.12.2009, n. 191, art. 1, commi 232, 233 e 234 per specifici progetti prioritari e per i quali il CIPE assume l’impegno programmatico di finanziare l’intera opera con l’autorizzazione ed il finanziamento del primo lotto costruttivo non funzionale.

In tale prospettiva, non è apparsa di poco rilievo la disposizione di cui all’art. 18, comma 13, del D.L. 21.06.2013, n. 69 conv. dalla legge 09.08.2013, n. 98, che, al fine della costituzione del Fondo di cui al comma 1 (Fondo con una dotazione complessiva pari a 2.069 M€), provvede anche con l’utilizzo parziale

delle risorse assegnate dal CIPE in favore del secondo lotto costruttivo dell'infrastruttura in questione, autorizzato con la predetta delibera n. 86/2011 (riduzione per un totale di 763 M€, a fronte dell'iniziale finanziamento di 1.100 M€). Con la conseguenza della presumibile notevole difficoltà del rispetto di quanto disposto in materia di realizzazione di lotti costruttivi non funzionali ai sensi della sopra richiamata normativa, che, in particolare, al comma 232, lett a) recita: *"il costo del lotto costruttivo autorizzato deve essere integralmente finanziato e deve esservi copertura finanziaria"*.

Né ha consentito di superare tali perplessità il testo della delibera CIPE n. 86/2011, adottata in epoca successiva all'entrata in vigore del menzionato decreto legge n. 70 del 2011, che, nel prendere atto dei termini di cui all'art. 13 del d.P.R. n. 327 del 2001 in materia di proroga della dichiarazione di pubblica utilità (cinque anni anziché sette), richiamava quanto disposto dalla precedente delibera n. 84/2010.

Per tali ragioni, sono stati chiesti chiarimenti all'Amministrazione con rilievo istruttorio in data 4 ottobre 2013, segnalando, nel contempo, alcune inesattezze contenute nel testo della delibera.

In esito alla richiesta istruttoria, è stata inoltrata dal DIPE la nota di risposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Struttura Tecnica di Missione in data 17 ottobre 2013.

L'Amministrazione ha sostenuto che l'art. 166, comma 4-*bis*, vada applicato alla fattispecie in quanto la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera di cui si tratta è rientrata nell'ambito applicativo del D.L. n. 70/2011, con la conseguenza che la sua durata è stata prorogata *ex lege* di ulteriori due anni e la scadenza traslata al 26 luglio 2013. Argomentando da queste premesse,

conclude che la proroga concessa con la delibera n. 84/2010 *“sia da ritenersi priva di validità e/o di efficacia, e, comunque tamquam non esset, posto che prima ancora della sua decorrenza (26 luglio 2011) il legislatore aveva già previsto che il termine quinquennale originario fosse modificato in 7 anni”*.

Per ciò che concerne gli altri profili esposti nel rilievo istruttorio, l'Amministrazione ha preso atto delle indicazioni dell'Ufficio di controllo.

Non ritenendo sufficientemente chiariti gli aspetti cui si è fatto sopra cenno, il Magistrato istruttore ha proposto al Consigliere delegato di deferire l'esame della questione alla Sezione.

Il Presidente della Sezione ha, quindi, convocato il Collegio per il 14 novembre 2013.

Con memoria in data 12 novembre 2013, la Struttura tecnica di missione ha più dettagliatamente specificato, con riferimento alla delibera n. 86/2011, che per incongruenza e/o dimenticanza non si è tenuto conto della nuova normativa. Soprattutto, soffermandosi sul secondo periodo della norma di cui all'art. 166, comma 5-ter, ha puntualizzato che detta disposizione *“attiene la diversa ipotesi della realizzazione per lotti funzionali”*, non riguardando, quindi, l'intervento in questione diviso per lotti costruttivi non funzionali e, ancora, che le richieste di proroga, di cui alle delibere n. 84/2010 ed a quella di cui si tratta, sono state assunte con riferimento all'intero progetto definitivo dell'opera, per cui l'art. 166 comma 5-ter *“non risulta applicato e/o richiamato”* nella fattispecie. Si è inoltre precisato che, per ciò che concerne i finanziamenti, se da un lato il legislatore ha ridotto l'assegnazione con il richiamato D.L. n. 69/2013, da un altro l'art. 7-ter, comma 2, del D.L. n. 43/2013, conv. dalla legge n. 71/2013, ha stabilito che il CIPE potrà deliberare, con priorità, per la

prosecuzione dei lavori di questa ed altra infrastruttura strategica (il quadruplicamento della linea Fortezza-Verona di accesso sud alla galleria di base del Brennero) riguardo a 120 M€ per ciascuno degli anni dal 2015 al 2024. In tal modo, viene assicurata la copertura finanziaria all'intervento in oggetto.

In occasione dell'adunanza, con memoria in pari data anche il DIPE ha rappresentato, nell'ordine ed in sintesi, che: 1) riguardo alla presa d'atto concernente la proroga della dichiarazione di pubblica utilità *"..nella precitata delibera n. 86/2011 viene soltanto richiamata nelle premesse la precedente delibera n. 84/2010, come solitamente si opera, per prassi consolidata, nella stesura delle delibere CIPE, senza per questo volere confermare la precedente proroga"*; 2) con delibera CIPE n. 22 del 18 marzo 2013 relativa allo 'Schema di contratto di programma 2012/2014 - parte servizi tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Rete Ferroviaria Italiana (RFI) S.p.A., restituita dall'Ufficio di controllo nel mese di giugno u.s. al fine dell'inoltro della stessa alle competenti Commissioni parlamentari, *"ha ridefinito l'articolazione dei lotti costruttivi dell'opera, riducendo di 240 M€ il valore del 2^ lotto costruttivo, passato quindi a 860 M€ e incrementando dello stesso importo quello del 3^ lotto non finanziato, per destinare detti 240 M€ alla copertura del contratto di programma 2012/2014 - parte servizi tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e R.F.I. S.p.a."*; 3) con delibera n. 40 del 19 luglio 2013 (dal 3 settembre u.s. all'esame del Ministero dell'economia e delle finanze e non nella disponibilità della Corte dei conti) il CIPE *"..ha provveduto..., mediante l'attribuzione programmatica a RFI di 802 M€, al ripristino dell'integrale copertura finanziaria del 2° lotto costruttivo del Terzo Valico dei Giovi..."*.

In conclusione, l'Amministrazione afferma che *"l'attribuzione definitiva*

delle risorse per il 2° lotto costruttivo del Terzo Valico dei Giovi, in coerenza con quanto previsto dall'articolo 2, commi 232 e ss. della legge 191/2009, sarà disposta con delibera CIPE sulla base di una proposta contenente: a) una relazione che indichi le fasi di realizzazione dell'intera opera, nonché il cronoprogramma dei lavori per ciascuno dei lotti costruttivi e i connessi fabbisogni finanziari annuali; b) una conferma che il nuovo cronoprogramma dell'opera non comporti incrementi del relativo costo a vita intera; c) una assicurazione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in merito al superamento di quanto disposto dall'articolo 3.2.1 e) dell'Atto aggiuntivo al contratto tra RFI S.p.A. e Cociv, sottoscritto l'11 novembre 2011".

Nell'odierna adunanza pubblica i rappresentanti delle Amministrazioni interessate hanno confermato quanto già esposto nelle memorie e hanno aggiunto altre argomentazioni.

In particolare, il rappresentante del DIPE ha sottolineato l'importanza dell'infrastruttura per il Governo e la ferma intenzione di proseguire i lavori.

I rappresentanti della Struttura tecnica di Missione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti hanno ulteriormente specificato che l'assenza della copertura finanziaria totale in origine ha determinato l'introduzione del finanziamento per lotti costruttivi non funzionali, considerata altresì la necessità di cadenzare le risorse destinate alla copertura, evitando così aggravii per il debito pubblico. Peraltro, l'attuale disegno di legge di stabilità sta a confermare la volontà di continuare a privilegiare la realizzazione dei valichi. Nella fattispecie, trattasi di opera molto importante prevista espressamente nell'elenco del Contratto di programma che redige RFI S.p.A., per la quale soltanto in relazione all'avanzamento dei lavori si potrà chiedere il 40% del

contributo comunitario. Peraltro, la modalità di finanziamento per lotti costruttivi non funzionali risponde proprio all'esigenza di rispetto della "golden rule".

Riguardo a quanto disposto dall'art. 7-ter, comma 2, della legge n. 71/2013, l'Amministrazione ha infine chiarito che, sebbene la disposizione menzioni anche altra infrastruttura strategica, per quest'ultima (quadruplicamento della linea Fortezza-Verona di accesso sud alla galleria di base del Brennero) le risorse sono state già reperite in altra sede, con la conseguenza che l'assegnazione di cui alla citata disposizione andrà ad assicurare principalmente l'infrastruttura oggetto della delibera in esame. Sarà il Comitato Interministeriale per la programmazione economica che, con futura delibera, provvederà, pertanto, a stabilire l'esatto volume finanziario delle due infrastrutture strategiche.

DIRITTO

La Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della delibera n. 34 del 19 luglio 2013, che ha disposto la proroga di due anni per l'adozione dei decreti di esproprio di cui alla dichiarazione di pubblica utilità dell'intervento "Terzo Valico dei Giovi, linea AV/AC Milano -Genova", apposta con la delibera del CIPE n. 80/2006.

In relazione all'oggetto appena richiamato, preliminarmente il Collegio non può non osservare l'incongruenza di quanto affermato dal DIPE, nella citata memoria del 12 novembre 2013, in ordine all'evocata "prassi consolidata" con la quale "solitamente si opera", che ricorrerebbe nella stesura delle delibere CIPE, la quale, traendo conseguenze distorte, potrebbe consentire richiami/citazioni/prese d'atto/prescrizioni inesatti e/o privi di fondamento giuridico.

Posto che le delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica, oggetto di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, assumono interesse per la collettività o, comunque, per una molteplicità di soggetti (come questa Sezione ha recentemente sottolineato nella deliberazione n. 7/2013) in ordine alle prescrizioni contenute nei dispositivi delle stesse, appare evidente che è proprio l'importanza delle materie e gli interessi coinvolti che non consentono di accogliere l'assunto della prassi consolidata, non supportata da un attento vaglio delle affermazioni trascritte anche nelle premesse e, ancor più, nelle prese d'atto dei provvedimenti di cui trattasi.

Nella fattispecie, il periodo di proroga è stato richiamato in termini di presa d'atto e non quale mera premessa nella citata delibera CIPE n. 86/2011 del 6 dicembre 2011, ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 13, commi 3, 4, e 5 del d.P.R. n. 327/2001, articolo ritenuto applicabile dalla precedente delibera CIPE n. 84/2010, in considerazione e nel rispetto della normativa all'epoca vigente anche per le infrastrutture strategiche.

Ragione per cui, ferme restando, ovviamente, la gerarchia delle fonti del diritto e l'applicabilità delle norme di legge quali fonti primarie, non può ritenersi irrilevante un richiamo errato ad una normativa in precedenza correttamente applicata, non soltanto in considerazione dell'intervenuta modifica legislativa nel maggio 2011, ma, soprattutto, in ragione del fatto che le nuove disposizioni, sotto il profilo logico-sistematico, debbono essere inserite in un contesto normativo finalizzato a privilegiare ed agevolare la realizzazione delle infrastrutture strategiche, non senza, però, per questo escludere *a priori* processi interpretativi riguardo all'effettiva applicabilità al caso concreto, come avvenuto in questa sede - nei termini esposti nella parte in 'Fatto' -

relativamente alle disposizioni contenute nel novellato art. 166 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Va, altresì, evidenziato in termini critici che l'Amministrazione ha esplicitato le proprie tesi soltanto in occasione dell'adunanza pubblica, trascurando senza motivo la richiesta di chiarimenti da parte dell'Ufficio di controllo.

Le su espresse argomentazioni inducono il Collegio a ribadire la necessità che la stesura delle delibere del CIPE sia quanto più possibile puntuale ed aderente ai principi di chiarezza e trasparenza.

Quanto alle perplessità insorte riguardo all'effettiva applicabilità della procedura di cui all'art. 166 e, in particolare, al comma 4-*bis*, il Collegio si è soffermato, *in primis*, sulla normativa introdotta dalla legge n. 191/2009 concernente la modalità di finanziamento per lotti costruttivi non funzionali, prevista per consentire l'avvio di grandi opere prive, altrimenti, della totalità dei fondi necessari.

Indubbiamente trattasi di una novità, che il Legislatore ha ritenuto necessaria, subordinandola al rispetto di alcune condizioni, per specifici progetti unitari ricompresi nei corridoi europei TEN-T ed inseriti nel programma delle infrastrutture strategiche, che soltanto attraverso tale tipologia di finanziamenti possono trovare copertura finanziaria.

Nello specifico, va ricordato che l'appartenenza alla citata rete dell'infrastruttura in oggetto, come ribadito nel corso dell'adunanza collegiale, è indicata nella Decisione UE n. 884/2004.

Ciò premesso, è evidente la differenza tra tale modalità di finanziamento ed il frazionamento di un'opera pubblica per lotti funzionali, che costituisce un

sistema di realizzazione.

Come è noto, l'ipotesi di realizzazione attraverso la suddivisione in lotti funzionali, da affidare con contratti distinti, è una modalità utilizzata dalle stazioni appaltanti in caso di interventi di notevoli dimensioni che si prestano ad essere divisi in parti, la cui progettazione ed esecuzione siano tali da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità, indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti.

Tale suddivisione, richiedendo che ogni singolo lotto abbia una propria autonomia e utilità, risponde all'esigenza di assicurare una realizzazione quanto più possibile conforme ai criteri di efficienza ed economicità, evitando, in ipotesi di mancato completamento dell'opera, uno spreco di risorse e, perciò, un danno per l'Erario.

Così tracciate le linee di demarcazione, risulta evidente la differenza ontologica e finalistica dei concetti di "lotti" costruttivi - non funzionali e "lotti" funzionali: i primi costituenti una modalità di finanziamento, per i quali si giustifica un unico progetto definitivo; i secondi introdotti per la realizzazione di interventi che si prestano ad essere spezzati in sub affidamenti, per i quali sono approvati anche più progetti definitivi parziali.

Chiarito quanto sopra, va preliminarmente ricordato che i dubbi circa l'effettiva applicabilità della procedura di cui al citato articolo 166, comma 5-ter, sono insorti - attesa la formulazione di tale ultima disposizione (che, come detto innanzi, pone una precisa condizione sulla copertura finanziaria dei progetti definitivi parziali, implicitamente sottintendendola per quelli unitari) - non con riferimento alla natura dei lotti costruttivi non funzionali propri dell'infrastruttura in oggetto, ma, esclusivamente, riguardo alla possibilità di applicare la

procedura di cui al comma 4-*bis* nell'ipotesi di un progetto definitivo unitario finanziato attraverso detti lotti costruttivi, con i quali la copertura finanziaria è assicurata attraverso un meccanismo che può definirsi "programmatico", in base al quale, in buona sostanza, l'opera si inizia e via via si trovano i fondi necessari.

E infatti, l'art. 1, comma 233, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, statuisce che: *"Con l'autorizzazione del primo lotto costruttivo, il CIPE assume l'impegno programmatico di finanziare l'intera opera ovvero di corrispondere l'intero contributo finanziato e successivamente assegna, in via prioritaria, le risorse che si rendono disponibili in favore dei progetti di cui al comma 232, allo scopo di finanziare i successivi lotti costruttivi fino al completamento delle opere, tenuto conto del cronoprogramma"*.

Va altresì ricordato che il precedente comma 232, lett. a), prevede, tra l'altro, che *"..il costo del lotto costruttivo autorizzato deve essere integralmente finanziato e deve esservi copertura finanziaria, con risorse pubbliche o private nazionali o dell'Unione europea, che, alla data dell'autorizzazione del primo lotto, devono costituire almeno il 20% del costo complessivo dell'opera.."* e, ancora, alla lett b): *"il progetto definitivo dell'opera completa deve essere accompagnato da una relazione che indichi le fasi di realizzazione dell'intera opera per lotti costruttivi, il cronoprogramma dei lavori per ciascuno dei lotti e i connessi fabbisogni finanziari annuali, l'autorizzazione dei lavori per i lotti costruttivi successivi al primo lotto deve essere accompagnata da un aggiornamento di tutti gli elementi della medesima relazione"*.

Così definito il quadro normativo nei suoi tratti essenziali, è opinione del Collegio che, in presenza dei requisiti e delle condizioni fissati dal Legislatore, con particolare riferimento all'impegno programmatico che il CIPE assume con

l'autorizzazione ed il finanziamento del primo lotto costruttivo nonché l'integrale finanziamento dei lotti successivi nei termini puntualizzati dalle norme, possa ritenersi assicurata la copertura finanziaria in tali fattispecie.

Di conseguenza, proprio in relazione ai suddetti requisiti e condizioni, si comprende la ragione delle perplessità emerse nel corso dell'istruttoria relativamente alla vicenda in esame, alla luce di quanto disposto dall'art. 18, comma 13, del D.L. 21.06.2013, n. 69 conv. dalla legge 09.08.2013, n. 98, che, al fine della costituzione del Fondo di cui al comma 1, provvede anche con l'utilizzo parziale delle risorse assegnate dal CIPE in favore del secondo lotto costruttivo dell'infrastruttura in questione, autorizzato con la predetta delibera n. 86/2011 (riduzione per un totale di 763 M€, a fronte dell'originaria assegnazione di 1.100 M€).

In proposito, il Collegio osserva che il Legislatore ha effettivamente provveduto, ai sensi della disposizione di cui all'art. 7-ter, comma 2, del D.L. 26 aprile 2013, n. 43, conv. dalla legge 24 giugno 2013, n. 71, in favore dell'opera nel suo complesso e dell'altro intervento, autorizzando, *"per il finanziamento degli investimenti relativi alla rete infrastrutturale ferroviaria nazionale ...la spesa di 120 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2024, da attribuire con delibera del CIPE con priorità per la prosecuzione dei lavori relativi al Terzo Valico dei Giovi e per il quadruplicamento della linea Fortezza-Verona di accesso sud alla galleria di base del Brennero"*.

Nella prospettiva delineata dal Legislatore ed in considerazione del costo delle opere e degli importi alle stesse destinate, rilevano, di conseguenza, le assicurazioni fornite dai rappresentati delle Amministrazioni intervenute nel corso dell'adunanza pubblica, riguardo all'attribuzione delle prevalenti risorse

all'intervento che interessa in questa sede.

Appare evidente, inoltre, che, ai sensi delle disposizioni sopra citate di cui alla legge n. 191/2009 e per consentire l'effettiva prosecuzione dei lavori, dovrà essere reintegrato il finanziamento del secondo lotto costruttivo non funzionale, alla luce della ridefinizione dell' articolazione dei lotti costruttivi dell'opera.

Al riguardo, il Collegio prende atto di quanto assicurato nella memoria presentata dal DIPE circa il contenuto delle delibere CIPE del 18 marzo 2013 n. 22 e, soprattutto, del 19 luglio 2013, n. 40, le quali, come dinanzi precisato, non sono ancora pervenute all'esame della Corte.

In particolare, si tiene conto di quanto affermato riguardo alla delibera n. 40/2013, con la quale sarebbe stato garantito il ripristino dell'integrale copertura finanziaria del 2° lotto costruttivo non funzionale mediante l'attribuzione programmatica a R.F.I. S.p.A. dell'importo di 802 M€.

Come è ovvio, la Sezione si riserva di formulare eventuali osservazioni in seguito alle opportune verifiche che saranno, comunque, compiute dall'Ufficio in sede di controllo dei provvedimenti, allorché saranno resi disponibili.

Quanto sopra esposto consente di concludere per l'assicurazione della copertura finanziaria dell'intervento, con le modalità tracciate dalla normativa del 2009 e, nello specifico, del secondo lotto costruttivo non funzionale.

Tali argomentazioni rilevano, quindi, per la risoluzione in senso positivo della questione relativa all'applicabilità della procedura di cui all'art. 166 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, e, in particolare, del comma 4-*bis* in tema di proroga della dichiarazione di pubblica utilità dell'intervento nel suo complesso e nell'unitarietà del progetto definitivo, approvato nell'anno 2006.

Ne consegue che, per le esposte motivazioni, il Collegio ritiene conforme a legge il provvedimento in esame

P. Q. M.

La Sezione centrale del controllo di legittimità ammette al visto ed alla conseguente registrazione il provvedimento indicato in epigrafe.

L'Estensore

(Laura CAFASSO)

Il Presidente

(Pietro DE FRANCISCIS)

Depositata in Segreteria l'11 dicembre 2013

Il Dirigente

Dott.ssa Paola Lo Giudice