

Deliberazione n. SCCLEG/14/2016/PREV

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione centrale del controllo di legittimità su atti del

Governo e delle Amministrazioni dello Stato

formata dai Magistrati: Raffaele DAINELLI, Presidente;

componenti: Valeria CHIAROTTI, Roberto BENEDETTI (relatore),
Maria Teresa POLVERINO, Luisa D'EVOLI, Maria Nicoletta QUARATO,
Oriana CALABRESI, Laura CAFASSO, Francesco TARGIA, Donatella
SCANDURRA, Benedetta COSSU e Rossella BOCCI;

nell'adunanza del 5 ottobre 2016

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modifiche e
integrazioni;

VISTI, in particolare, l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e
l'art. 2 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge
20 dicembre 1996, n. 639;

VISTA la legge 24 novembre 2000, n. 340 e in particolare l'art. 27;

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, modificato da ultimo, dal Consiglio di Presidenza in data 24 giugno 2011 (G.U. n. 153 del 4 luglio 2011);

VISTA la delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) n. 20 del 1° maggio 2016 (prot. C.d.c. n. 26894 del 9 agosto 2016) concernente il "Progetto integrato della mobilità bolognese per il completamento del servizio ferroviario metropolitano e per la filoviarizzazione delle linee portanti del trasporto pubblico urbano. Approvazione progetto definitivo primo lotto funzionale";

VISTO il rilievo istruttorio in data 30 agosto 2016, dell'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze;

VISTE le controdeduzioni fornite dall'Amministrazione con nota in data 19 settembre 2016, acquisita al protocollo dell'Ufficio di controllo in pari data;

VISTA la relazione del 30 settembre 2016 con la quale, ritenendo non superate le censure mosse in precedenza, il Magistrato istruttore, Cons. Oriana Calabresi, ha proposto al Consigliere delegato il deferimento della questione alla sede collegiale;

VISTA la richiesta di deferimento alla Sezione, inoltrata dal Consigliere delegato in data 30 settembre 2016;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione in data 30 settembre 2016 di convocazione per il giorno 5 ottobre 2016 della Sezione del controllo per l'esame della questione proposta;

VISTA la nota della Segreteria in data 30 settembre 2016, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Segreteria CIPE e Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica), al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Gabinetto e Struttura tecnica di missione) ed al Ministero dell'economia e della finanze (Gabinetto e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato);

UDITI il relatore, Cons. Roberto BENEDETTI, ed i rappresentanti delle Amministrazioni: dott. Luca EINAUDI (Direttore generale dell'Ufficio investimenti infrastrutturali) per la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica; ing. Stefano CORSINI (Dirigente dello stesso Dipartimento); ing. Virginio DI GIAMBATTISTA (Direttore generale della Direzione generale per i sistemi di trasporto ad impianti fissi e il trasporto pubblico locale) per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento trasporti, navigazione, affari generali e personale e ing. Elena MOLINARO (Direttore della Divisione 5 della medesima Direzione generale);

con l'assistenza della dott.ssa Maria Enrica DI BIAGIO, in qualità di Segretario verbalizzante.

Ritenuto in

FATTO

In data 9 agosto 2016 è pervenuta al competente Ufficio di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti la delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) n. 20 del 1°

maggio 2016, con la quale è stato approvato, con le prescrizioni e le raccomandazioni in essa precisate, anche ai fini della dichiarazione di pubblica utilità, il Progetto integrato della mobilità bolognese per il completamento del servizio ferroviario metropolitano e per la filoviarizzazione delle linee portanti del trasporto pubblico urbano, costituito dalle seguenti parti: a) Fermate del Servizio ferroviario metropolitano (SFM); b) Opere di accessibilità fermate SFM; c) Progetto riconoscibilità stazioni; d) Fornitura materiale rotabile SFM; e) Filoviarizzazione (opere civili ed impiantistiche); f) Filoviarizzazione (fornitura filobus), stabilendo il limite di spesa nell'importo di 332,5 milioni di euro al netto di IVA.

La copertura finanziaria dell'intervento, articolata in risorse provenienti da più soggetti (Stato, società "Trasporto Passeggeri Emilia Romagna - T.P.E.R." s.p.a., Comune di Bologna, Rete Ferroviaria Italiana - R.F.I. e Regione Emilia Romagna), è costituita principalmente da risorse statali per complessivi euro 241,7 milioni (di cui 236,7 milioni recati dalla legge finanziaria n.266/2005 e dalla legge finanziaria n.244/2007 e 5 milioni dalla legge finanziaria n. 244/2007), pari al 72,7% del costo dell'intervento, a valere sulle disponibilità di cui al capitolo n. 7060 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In sede istruttoria, l'Ufficio di controllo, rilevati alcuni aspetti della delibera che richiedevano un maggior approfondimento, ha formulato all'Amministrazione la richiesta di fornire chiarimenti, in particolare, in ordine al rilevante ricorso all'utilizzazione delle risorse statali - pur in

presenza dell'intervento finanziario di fondi regionali, comunali e dello stesso soggetto aggiudicatore TPER s.p.a. - facenti capo al predetto capitolo n. 7060. Ciò in considerazione della denominazione del medesimo di "Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche", e della circostanza che la stessa problematica era stata già rappresentata in occasione dell'esame della delibera CIPE n. 3/2014, per la quale l'Amministrazione aveva inoltrato richiesta di ritiro a seguito delle osservazioni formulate dall'Ufficio di controllo.

In risposta al rilievo, l'Amministrazione ha evidenziato che la precedente delibera era stata ritirata in ragione dei dubbi di legittimità sorti in ordine alla possibilità di utilizzare le risorse della c.d. "Legge Obiettivo" per il finanziamento di quella che, all'epoca, era una mera fornitura e non un lotto funzionale; la delibera ora all'esame presenta, invece, una significativa differenza in quanto il progetto che il Ministero ha proposto al CIPE ha per oggetto l'intero sistema trasportistico in cui si articola l'intervento e, *in primis*, l'infrastruttura in quanto tale, cui il materiale rotabile afferisce. La proposta di finanziamento di quest'ultimo non è, pertanto, fine a se stessa, ma si inserisce nell'ambito di un intervento di più ampia portata, comprensivo di opere infrastrutturali e impiantistiche; la limitazione alla sola parte infrastrutturale avrebbe consentito la realizzabilità del progetto, ma non la sua funzionalità.

Gli ulteriori elementi informativi forniti dall'Amministrazione hanno solo parzialmente chiarito gli aspetti controversi. In particolare, le

precisazioni non sono state ritenute sufficienti, ad avviso dell'Ufficio di controllo, a giustificare la previsione dell'utilizzazione delle risorse statali a valere sul capitolo 7060 anche per la fornitura di materiale rotabile e di filobus) per un importo di euro 86.750.000,00, la cui copertura finanziaria avrebbe dovuto essere rinvenuta in altri capitoli di spesa più pertinenti ed a ciò destinati, come, ad esempio, il "Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale", istituito dalla legge finanziaria 2008 (art. 1, commi 304 e 305, della legge 24 dicembre 2007, n. 244), che prevede la destinazione del 50% della dotazione iniziale per gli "Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa", di cui all'art. 9 della legge 26 febbraio 1992, n. 211.

Da qui la necessità di deferire la delibera alla valutazione della sede collegiale, fissata per la data odierna.

In sede di Adunanza, i rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale, hanno ripercorso i termini della vicenda ed hanno chiesto l'ammissione al visto della delibera, in considerazione degli ulteriori chiarimenti forniti.

DIRITTO

Con la delibera deferita alla valutazione della Sezione il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ha approvato il progetto definitivo del primo lotto funzionale relativo al progetto

integrato della mobilità bolognese per il completamento del servizio ferroviario metropolitano e per la filoviarizzazione delle linee portanti del trasporto pubblico urbano.

Tale intervento era stato già oggetto della delibera del CIPE n. 3/2014 per la quale l'Amministrazione aveva presentato richiesta di ritiro a seguito delle osservazioni formulate dall'Ufficio di controllo con riguardo alla dubbia possibilità di utilizzare le disposizioni recate dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. "Legge Obiettivo") per quella che appariva, già all'epoca, una mera fornitura di materiale rotabile (sette treni), non inserita in un intervento infrastrutturale.

A differenza della precedente, la delibera ora all'esame ripropone l'acquisizione di materiale rotabile sotto diversa forma, nell'ambito di un intervento di più ampia portata, anche se tale fornitura si presenta ancora come la finalità principale del provvedimento.

A questa conclusione conduce non solo il rilevante importo a ciò destinato, ma anche la circostanza che l'aspetto senza dubbio più caratterizzante dell'intervento sotto il profilo della novità infrastrutturale (l'interramento della linea ferroviaria Bologna-Portomaggiore) è rinviato a data imprecisata, mentre alla fornitura di treni e filobus si provvede immediatamente, prevedendone la sua utilizzazione anche sulla linea attuale, così confermando che – allo stato degli atti – la finalità prioritariamente conseguibile è costituita proprio dalla fornitura del materiale rotabile, destinato non solo ad integrare, ma anche – come affermato – a sostituire in maniera totale quello esistente.

Così delineato, l'intervento si caratterizza per una dimensione

oggettivamente locale e prevalentemente cittadina, che mal si coniuga con il requisito di opera strategica di preminente interesse nazionale, richiesto per l'applicazione delle relative disposizioni (legge n. 443/2001), tanto più che l'art. 13 della legge 1° agosto 2002, n. 166, di modifica alla citata legge n. 443/2001, ha finalizzato le risorse alla "progettazione e realizzazione delle opere strategiche".

Ne consegue che lo stesso ricorso alle disponibilità finanziarie di cui al capitolo n.7060 dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per l'acquisto del materiale rotabile si presenta non conforme a legge, dovendosi, invece, ricercare le fonti di finanziamento in altre voci di spesa più pertinenti, appositamente destinate allo sviluppo del trasporto pubblico locale, considerato anche che è rimasta priva di ragionevoli spiegazioni la scelta di acquistare tale materiale con fondi statali e non con quelli di provenienza regionale, comunale e della stessa società TPER, soggetto aggiudicatore.

Con la delibera CIPE n. 102/2012, era stato approvato l'intero progetto preliminare nonché la fornitura del materiale rotabile sia per il servizio ferroviario metropolitano che per la filoviarizzazione del trasporto pubblico urbano, ma non erano state esattamente individuate le tipologie delle risorse che ne avrebbero consentito l'acquisto.

Peraltro, il progetto approvato dal CIPE nel 2012 risulta, allo stato, diviso in due lotti funzionali, il primo approvato con la delibera 20/2016 per un importo di euro 332,5 milioni (di cui 236,7 milioni sul citato capitolo 7060), mentre il secondo lotto funzionale, che potrebbe essere valutato infrastruttura strategica e relativo all'interramento della linea

ferroviaria Bologna-Portomaggiore, del costo di circa 40,1 milioni di euro, a seguito della mancata disponibilità delle risorse da parte della Regione, è stato rinviato a data da destinarsi.

Il Collegio, pur condividendo l'impostazione dell'Amministrazione secondo la quale un'opera debba essere realizzata in tutte le sue componenti per la completa funzionalità, non ritiene conforme a legge che le risorse statali *ex lege* n. 443/2001, vengano utilizzate - in modo preponderante - per la fornitura di materiale rotabile e imputate sul capitolo 7060, le cui risorse, come già ampiamente riferito, sono destinate alla progettazione e realizzazione di opere strategiche.

P.Q.M.

La Sezione ricusa il visto e la conseguente registrazione della delibera in epigrafe.

Il Presidente

Raffaele DAINELLI

Il Relatore

Roberto BENEDETTI

Depositata in Segreteria il 4 novembre 2016

Il Dirigente

Dott.ssa Paola LO GIUDICE