



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

**Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo
e delle Amministrazioni dello Stato**

formata dai Magistrati: Raffaele DAINELLI, Presidente;

componenti: Valeria CHIAROTTI, Sonia MARTELLI, Roberto MILANESCHI, Maria Teresa POLVERINO, Franco MASSI (relatore), Cinzia BARISANO, Luisa D'EVOLI, Francesco TARGIA, Donatella SCANDURRA, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Marco BONCOMPAGNI, Rossella BOCCI.

nell'adunanza del 25 giugno 2019

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, in particolare l'articolo 3;

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

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 con deliberazione in data 24 giugno 2011;

VISTO il decreto interministeriale (Infrastrutture e trasporti - Economia e finanze) n. 138 in data 11 aprile 2019, che approva il secondo atto aggiuntivo, del 20 dicembre 2018 alla convenzione unica stipulata in data 1° agosto 2007 tra la società Concessioni Autostradali Lombarde p.a. e la società Autostrada Pedemontana Lombarda p.a.;

VISTO il rilievo istruttorio in data 27 maggio 2019 formulato dal competente Ufficio di controllo;

VISTE le controdeduzioni fornite dall’Amministrazione in data 3 giugno 2019;

VISTA la relazione con la quale il Magistrato istruttore, Cons. Francesco Targia, ritenendo non convincenti le argomentazioni esposte nelle controdeduzioni, ha proposto al Consigliere delegato il deferimento della questione alla sede collegiale;

VISTA la richiesta di deferimento alla Sezione formulata dal Consigliere delegato in data 19 giugno 2019;

VISTA l’ordinanza in data 20 giugno 2019 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per il giorno 25 giugno 2019, per l’esame della questione proposta;

VISTA la nota della segreteria, in data 20 giugno 2019, con la quale la predetta ordinanza di convocazione è stata inoltrata al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e al Ministero dell’economia e delle finanze;

UDITI il relatore Cons. Franco MASSI, e in rappresentanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Dott. Felice MORISCO, Direttore generale per la vigilanza sulle concessioni autostradali;

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

Ritenuto in

FATTO

In data 24 aprile 2019 è pervenuto al competente Ufficio di controllo della Corte dei conti il decreto interministeriale (Infrastrutture e trasporti - Economia e finanze) n. 138 in data 11 aprile 2019, con il quale si approva il secondo atto aggiuntivo, datato 20 dicembre 2018, alla convenzione unica stipulata in data 1° agosto 2007 tra la società Concessioni Autostradali Lombarde p.a. (CAL S.p.a.) e la società Autostrada Pedemontana Lombarda p.a. (APL S.p.a.).

Dagli atti istruttori risulta che la definizione di tale atto aggiuntivo discende dalla delibera C.I.P.E. n. 24 in data 1° agosto 2014, che ha posto talune "prescrizioni" al testo inizialmente sottoposto all'esame del Comitato medesimo. La prima sottoscrizione dell'atto risale all' 11 maggio 2015; in sede di predisposizione del relativo decreto interministeriale approvativo erano state evidenziate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (a ciò specificamente delegato dal C.I.P.E. con la menzionata delibera n. 24/2014 - punto 3.2) talune criticità nel recepimento delle menzionate "prescrizioni", che avevano condotto ad una seconda sottoscrizione, in data 29 settembre 2016.

Un difetto rilevante di forma, in violazione di specifica norma di

legge (mancata sottoscrizione digitale), evidenziato dal competente Ufficio di controllo preventivo di legittimità, ha poi indotto l'Amministrazione - pur all'esito di un giudizio innanzi alla Giustizia amministrativa - a conformarsi al rilievo formulato ed a riproporre correttamente l'atto aggiuntivo *de quo* in data 20 dicembre 2018, cioè a distanza di oltre quattro anni dalla citata delibera del C.I.P.E.

Con foglio di rilievo in data 27 maggio 2019, il medesimo Ufficio di controllo ha ritenuto necessario chiedere all'Amministrazione maggiori elementi conoscitivi in ordine a molteplici aspetti degli atti all'esame (secondo atto aggiuntivo e relativo decreto interministeriale di approvazione).

Più in particolare sono stati richiesti chiarimenti in ordine:

1) alla modifica del termine ultimo per la chiusura dei contratti di finanziamento fissato per il 31 dicembre 2019, in luogo della precedente previsione del 31 dicembre 2018, oggetto di mera informativa al C.I.P.E., anziché di presa d'atto nonostante si tratti di modifica e/o sviluppo procedurale riguardante i contenuti di una delibera emessa in precedenza;

2) ai tempi di realizzazione dei lotti B2, C e D e all'attualità del cronoprogramma allegato all'atto sottoscritto in data 29 settembre 2016;

3) alla portata dei "considerata" al decreto ove si parla di posticipo del periodo di defiscalizzazione previsto dall'art. 18 della legge n. 183/2011 e ss.mm.ii. e dalla delibera C.I.P.E. n. 1 del 18 febbraio 2013, senza indicazione specifica dello stesso;

4) alle modalità attraverso le quali il cronoprogramma per lotti funzionali tiene conto dei tempi di approvazione dell'atto di cui al successivo punto 6.3 (trenta giorni dalla trasmissione da parte del concedente);

5) ai tempi previsti per la stipula del secondo Contratto di Finanziamento "Senior n.2", relativo al Lotto D (eventualmente comprensivo del rifinanziamento del "Senior n. 1") e alle conseguenze previste in ipotesi di mancata tempestiva sottoscrizione dell'atto, anche con riferimento al contributo pubblico erogato (alla luce della nota CAL n. 60717 del 6 luglio 2017 e dello stralcio di verbale della seduta C.I.P.E. 10 luglio 2017), circa l'opportunità, prospettata dallo stesso Ministero istruttore, del possibile stralcio della Tratta D o, in alternativa, alla previsione di una nuova approvazione del C.I.P.E.;

6) alla coerenza con la delibera C.I.P.E. n. 24/2014 del primo periodo del punto 4.7 e della lettera b) del medesimo punto, nei quali risultano inseriti gli ulteriori Lotti CO1 e VAI.

Con nota in data 3 giugno 2019 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha fornito un articolato riscontro alle richieste istruttorie, facendo presente con riferimento a ciascun punto di rilievo come di seguito indicato che:

1) in occasione della seduta del 10 luglio 2017, il C.I.P.E. è stato informato dello slittamento dei contratti di finanziamento e ha recepito detta modifica, ritenendola in linea con la delibera n.24/2014, e rientrante tra le "*Informative che non comportano l'adozione di delibere*";

2) i tempi di realizzazione dei lotti B2, C e D decorreranno dalla

data di efficacia dell'atto all'esame (dovendosi preventivamente reperire i finanziamenti) e gli interventi verranno eseguiti nel rispetto delle tempistiche previste nel cronoprogramma;

3) il periodo di defiscalizzazione sarà posticipato in coerenza con l'efficacia dell'atto e nel rispetto di quanto indicato al punto 1.2 della delibera C.I.P.E. n.24/2014 che fissa anche il limite massimo riconoscibile;

4) l'inizio delle lavorazioni è subordinato alla concessione del finanziamento il quale, a sua volta, è strettamente collegato al raggiungimento dell'efficacia del secondo atto aggiuntivo;

5) l'atto aggiuntivo approvato con il decreto in esame non prevede più l'ipotesi di stralcio della tratta D non accettata dal MIT, ma disciplina, all'art. 4.7, le conseguenze della mancata sottoscrizione del contratto "Senior 2";

6) i primi lotti delle tangenziali di Como e Varese, denominati CO1 e VAI, già realizzati ed aperti all'esercizio, sono stati erroneamente considerati parte del lotto A nella prescrizione f) della delibera C.I.P.E. n.24/2014 e il secondo atto aggiuntivo corretto è stato trasmesso al C.I.P.E. che ha espresso parere favorevole ritenendolo coerente con la delibera medesima.

Tale riscontro, peraltro, è risultato non idoneo a superare compiutamente tutte le perplessità sollevate.

Più in particolare, il Magistrato istruttore, con la condivisione da parte del Consigliere delegato, ha ritenuto, comunque, persistenti dubbi di piena conformità a legge in ordine:

a) *“alla mancata deliberazione da parte del C.I.P.E. ... sull’intervenuta modifica del termine ultimo per la chiusura dei contratti di finanziamento, che ha formato oggetto, invece, di mera informativa”;*

b) *“al mancato aggiornamento del cronoprogramma necessariamente traslato in avanti, anche in questo caso senza una presa d’atto da parte del Comitato”;*

c) *“al disposto posticipo del periodo di defiscalizzazione previsto dall’art. 18 della legge n. 183 del 2011, rispetto a quanto indicato nello schema di atto aggiuntivo sottoposto al C.I.P.E., con conseguente esigenza di un aggiornamento del PEF defiscalizzato”.*

L’Ufficio di controllo ha ravvisato, pertanto, la necessità di deferire l’esame della questione alla competente sede collegiale.

In sede di adunanza, il relatore ha esposto i termini della vicenda e il rappresentante dell’Amministrazione ha ribadito il contenuto della citata nota di riscontro in data 3 giugno 2019.

Considerato in

DIRITTO

La risoluzione della questione deferita all’esame della Sezione, nei termini sopra esposti, implica una compiuta valutazione della ripartizione di funzioni fra il C.I.P.E. e i Ministeri proponenti (Infrastrutture e trasporti, Economia e finanze) in sede di approntamento dei provvedimenti attuativi delle deliberazioni del Comitato medesimo.

Più in particolare, occorre chiarire quale sia l’esatta portata degli interventi posti in essere congiuntamente dai due Dicasteri (come, nel

caso di specie, il decreto interministeriale all'esame) rispetto alle decisioni che competono all'organo collegiale espressione della volontà governativa.

Orbene, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 430 del 1997 compete in via esclusiva al C.I.P.E., fra le altre funzioni, *“d) rideterminare periodicamente obiettivi ed indirizzi sulla base di valutazioni sull'efficacia degli interventi, riallocando, ove necessario, le risorse finanziarie assegnate e non adeguatamente utilizzate e prospettando se del caso al Presidente del Consiglio dei Ministri le opportune iniziative, anche legislative;”*. Tale disposizione evidenzia una chiara competenza (esclusiva) del C.I.P.E. sulla *“misurazione”* del persistente interesse pubblico alla realizzazione di interventi, la cui implementazione sia temporalmente differita in maniera significativa, al fine di assicurare – con una valutazione prettamente di ordine politico – il più proficuo impiego delle correlate risorse, da destinare eventualmente ad altri obiettivi nel frattempo divenuti prioritari.

Risultano pienamente coerenti con tale prospettazione ermeneutica le disposizioni recate dall'articolo 2, comma 3, lettera g), del vigente regolamento interno del C.I.P.E. (delibera n. 82/2018), secondo cui ciascuna Amministrazione proponente deve corredare qualsiasi progetto o intervento da sottoporre al Comitato di un *“cronoprogramma aggiornato dell'iter progettuale e/o lo stato di realizzazione e/o di avanzamento procedurale, fisico e finanziario”*, e dall'articolo 43, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011 (convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214), che obbliga il C.I.P.E. a *“pronunciarsi”*

entro trenta giorni, *“sentito il NARS”*, sugli *“aggiornamenti o le revisioni delle convenzioni autostradali vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto, laddove comportino variazioni o modificazioni al piano degli investimenti”*.

Parimenti, l'articolo 18, comma 2, ultima parte, della legge n. 183/2011 attribuisce ad una *“delibera”* del C.I.P.E., *“previo parere del NARS”*, la competenza a disciplinare il contributo pubblico a fondo perduto e le misure di defiscalizzazione relative agli interventi infrastrutturali.

Premesso, dunque, che per la partecipazione del C.I.P.E. ai processi decisionali relativi alle politiche pubbliche non risultano modalità diverse dalla formalizzazione di *“delibere”*, emerge chiaramente, dal quadro normativo così delineato, la sostanziale difformità di una semplice *“informativa”* al C.I.P.E., da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in luogo dell'adozione di una vera e propria *“delibera”*, preceduta dalla relativa istruttoria: ciò vale tanto per il differimento del termine ultimo per la chiusura dei contratti di finanziamento, quanto per il disposto posticipo e la rideterminazione del periodo di defiscalizzazione.

Peraltro, deve ritenersi che anche lo stesso aggiornamento del cronoprogramma complessivo dell'opera avrebbe dovuto essere formalizzato mediante uno specifico pronunciamento del C.I.P.E. Ciò in virtù dell'indicata necessaria valutazione del persistente interesse pubblico alla prosecuzione dell'intervento, tenuto conto che dopo oltre quattro anni ben potrebbe essere mutato il quadro economico e sociale

di riferimento all'interno del quale la compagine governativa fissa gli indirizzi generali dell'azione politica, consentendo così al C.I.P.E. di definire (o ri-definire) le linee di politica economica, di determinare (o ri-determinare) gli obiettivi prioritari e di delineare (o ri-delineare) le azioni necessarie.

Deve, in conclusione, ritenersi non conforme a legge il provvedimento in esame per violazione dei parametri normativi recati dall'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo n. 430/1997 e dall'articolo 18, comma 2, ultima parte, della legge n. 183/2011.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato - ricusa il visto e la conseguente registrazione dell'atto in epigrafe.

Il Presidente

Raffaele DAINELLI

Il Relatore

Franco MASSI

Depositata in Segreteria il 13 agosto 2019

Il Dirigente

Dott. Massimo BIAGI