



Deliberazione n. 02/2024/CCC

CORTE DEI CONTI

COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE

PRESSO LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE

composto dai Magistrati

Massimiliano Minerva	Presidente
Maria Nicoletta Quarato	Consigliere
Paola Briguori	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Adriano Gribaudo	Consigliere
Giuseppina Veccia	Consigliere
Stefania Anna Dorigo	Primo Referendario, relatore
Fedor Melatti	Primo Referendario
Anna Peta	Referendario
Gaspare Rappa	Referendario, relatore
Raimondo Nocerino	Referendario, relatore

nella camera di consiglio del 16.01.2024

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e s.m.i.;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con RD 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i.;

VISTO l'art. 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15;

VISTO l'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120;

Visto l'art. 1, co. 12 *quinquies* lett. b) del D.L. n. 44/2023, inserito dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione n. 74/2023

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite 16 giugno 2000, n. 14 e s.m.i.;

VISTA la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti 10 novembre 2021, n. 272;

VISTA, altresì, la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 37/SSRRCO/INPR/2023, con la quale è stato approvato il documento concernente la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2023", ai sensi del medesimo art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione n. 14/DEL/2000 e s.m.i.;

VISTA la deliberazione del Collegio del controllo concomitante n. 23/2023/CCC del 06 luglio 2023, con la quale è stata approvata la "Programmazione del Collegio del controllo concomitante per il secondo semestre del 2023";

VISTO il decreto n. 15/2023, con il quale il Presidente del Collegio ha disposto l'assegnazione dell'istruttoria relativa al Programma denominato "Manutenzione straordinaria dei ponti, viadotti e gallerie", in co-assegnazione al 1° Referendario Dr.ssa Stefania Anna Dorigo ed ai Referendari Dr. Gaspare Rappa e Dr. Raimondo Nocerino;

VISTA la deliberazione n. 27/2023/CCC, adottata all'esito della camera di consiglio del 14/11/2023;

VISTO il riscontro alla suddetta deliberazione, acquisito al prot. CCC N. 1103 del 15/12/2023;

UDITI i relatori Dr.ssa Stefania Anna Dorigo, Dr. Gaspare Rappa e Dr. Raimondo Nocerino.

FATTO

I. Per effetto della entrata in vigore dell'art. 1, co. 12 quinquies lett. b) del D.L. n. 44/2023, inserito dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione n. 74/2023, il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha approvato la "Programmazione per il secondo semestre del 2023", ricomprendendo, quale oggetto di istruttoria, il "Programma di manutenzione straordinaria di ponti, viadotti e gallerie". Con Decreto n. 15/2023 il Presidente del Collegio ha nominato quali Magistrati assegnatari delle funzioni istruttorie sullo stesso il Primo Ref. Dr.ssa Stefania Anna Dorigo ed i Referendari Dr. Gaspare Rappa e Dr. Raimondo Nocerino.

II. L'esame istruttorio del Programma è culminato nella Deliberazione n. 27/2023/CCC, adottata all'esito della camera di consiglio del 14/11/2023. Con essa, il Collegio accertava:

- sulla base delle informazioni rese dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), la non completa efficacia e completezza del monitoraggio effettuato tramite la "Piattaforma" ad esso dedicata;
- la differente ricostruzione, da parte del MIT e di ANAS, delle ragioni che fondavano l'entità dei ritardi degli interventi interessati dall'attuazione del Programma, nonché la registrata assenza dell'espletamento di una ricognizione puntuale, adottata cioè per singolo intervento, dello stato di avanzamento, anche sotto il profilo finanziario;
- la non sovrapponibilità delle informazioni rese da MIT e ANAS in merito al rischio di mancata copertura finanziaria a proposito di una parte degli interventi ricompresi nel programma.

Su tali presupposti, il Collegio raccomandava:

- di implementare la “Piattaforma” dedicata al monitoraggio, continuando ad effettuare controlli periodici sul suo funzionamento, nonché prevedendo di realizzare integrazioni future della medesima, in un’ottica di potenziamento dell’efficacia dei controlli attuabili;
- di affiancare alla “Piattaforma”, nell’eventualità che la medesima continuasse a rivelarsi in tutto o in parte lacunosa, strumenti ulteriori volti a rendere completo il quadro attuativo del programma nonché a fornire contezza dei cronoprogrammi aggiornati degli interventi;
- di definire un quadro programmatico certo in relazione alle iniziative adottate per testare la “Piattaforma”;
- di effettuare una ricognizione puntuale dello stato attuativo e finanziario di ciascun intervento per verificare per quale di essi effettivamente perdurino ritardi e/o risulti la mancanza di coperture finanziarie e, a mappatura completata, di approntare un eventuale piano di recupero dei ritardi accumulati anche attraverso la delineazione di scadenze realmente conseguibili da parte di ANAS e di un percorso controllabile dal MIT.

Su tali presupposti, il Collegio, infine, invitava il MIT, ove ritenuto coinvolgendo ANAS, a riferire con allegata documentazione e nel termine di trenta giorni, in merito alle iniziative intraprese e/o da intraprendere a seguito delle raccomandazioni impartite.

III. A disvelare le criticità accertate in deliberazione e appena sopra sintetizzate, nella parte riguardante il monitoraggio e l’attuazione del programma, concorrevano alcune evidenze emerse in sede istruttoria. In particolare:

- ai sensi dell’art. 7 della convenzione sottoscritta nel marzo 2021 per regolamentare l’attuazione degli interventi fra MIT e ANAS (sulla quale, cfr., più diffusamente, deliberazione n. 27/2023/CCC), l’ANAS ha redatto delle schede riportanti le specifiche tecnico-finanziarie delle opere consegnate all’amministrazione in fase di

avvio della convenzione. La revisione delle stesse, vista la necessità di un monitoraggio continuo dell'avanzamento, è stata implementata all'interno della "Piattaforma" di monitoraggio di cui all'art. 14 Convenzione, gestita da ANAS, che è risultata essere il principale strumento di monitoraggio del Programma. Sulla base del riscontro fornito dal MIT, si evinceva dunque che la "Piattaforma", a dispetto della funzione assegnatagli, non aveva garantito un soddisfacente grado di funzionalità, ravvisandosi, all'interno della stessa, carenze qualitative oltre che di navigazione (report delle verifiche svolte nel periodo aprile giugno 2023). Nel successivo riscontro istruttorio, il Ministero ha evidenziato, a seguito di un aggiornamento rilasciato da ANAS (metà ottobre 2023), l'avvenuto superamento delle principali criticità della "Piattaforma" sotto il profilo di una maggiore coerenza relativa ai dati caricati, nonché di una migliore fruibilità degli stessi. Il percorso intrapreso, seppur orientato ad un obiettivo miglioramento, non poteva dirsi esaurito stante la necessità di ulteriori implementazioni (ad esempio, *in primis*, l'inserimento dei cronoprogrammi di spesa) nonché del pertinente vaglio, da parte del MIT, dei nuovi dati disponibili;

- dall'analisi a campione delle schede degli interventi, il MIT aveva riscontrato che gli stessi sono stati interessati da un significativo slittamento dei tempi di esecuzione delle opere correlato al protrarsi dei tempi di progettazione degli interventi. Diretto precipitato di ciò, era il rischio di una mancata tempestiva attuazione degli interventi, come la stessa Amministrazione confermava, e non già la previsione di un sostanziale allineamento rispetto alle disposizioni convenzionalmente pattuite, secondo quanto invece riportato da ANAS. A sostegno della prima tesi deponeva il fatto che la maggior parte degli interventi fosse ancora in fase di progettazione e che ANAS non avesse fornito più circostanziate evidenze tali da poter affermare la celerità dell'avanzamento del programma. Parimenti non sovrapponibili, erano risultate le ricostruzioni di MIT e ANAS relativamente alla tematica delle opere prive di copertura finanziaria. In effetti, tali divergenze si coglievano nella circostanza che il MIT aveva evidenziato i timori di una possibile incapienza delle risorse stanziare

rispetto alla totalità degli interventi, a dispetto di quanto asserito da ANAS, secondo la quale gli interventi programmati, invece, disponevano tutti di piena copertura economica. Appariva evidente, allora, che le divergenze di prospettiva sui punti sopra esposti disvelavano, almeno, un mancato coordinamento tra Amministrazione ed ANAS, il quale, invece, si rivelava senz'altro utile ai fini del proficuo governo del processo attuativo del programma e della efficiente gestione degli interventi.

IV. Di qui, sulla base dell'impianto istruttorio sopra delineato, le raccomandazioni impartite in sede di deliberazione di accertamento di criticità.

V. In data 15.12.2023, Il Ministero ha fatto pervenire la relazione descrittiva delle misure autocorrettive adottate.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Costituisce orientamento del Collegio che – all'esito di una deliberazione con cui nell'esercizio del controllo concomitante ex art 11 della l. n.15/2009 e 22 del D.L. n.76/2020, si accertino irregolarità gestionali ovvero deviazioni da obbiettivi, tempi, procedure nazionali o eurounitarie non gravi e, per l'effetto, venga raccomandato all'Amministrazione controllata l'avvio di un percorso autocorrettivo - l'adozione di quest'ultimo è discrezionalmente deciso dall'Amministrazione stessa, finanche nel senso di non farvi luogo, oltre che nel modo in cui articolarlo. Siffatta conclusione, è stato contestualmente puntualizzato, non equivale ad escludere che il Collegio sia chiamato comunque ad esprimersi sull'eventuale percorso intrapreso dall'Ente. È, infatti, di immediata percezione che una ipotesi di irregolarità gestionale ovvero di deviazione dagli obiettivi, verificate come non gravi al momento dell'accertamento compiuto dal Collegio può trasmodare in grave nel successivo corso della gestione dei Piani/Programmi/Progetti ove non tempestivamente corretta ovvero allorché essa si accompagni ad ulteriori ipotesi di irregolarità gestionali, gravi o non gravi (di tenore omologo o meno a quelle accertate) o ad ipotesi di deviazione da obbiettivi, fino all'eventuale punto di pregiudicare il conseguimento dei risultati attesi dalla complessiva gestione del Piano/Programma/Progetto.

2. Sulla base di questa premessa, il Collegio ritiene di poter prendere atto che il MIT ha effettivamente intrapreso un percorso di autocorrezione il quale, pur risultando allo stato non definitivo né compiuto, si dirige non di meno nell'ottica del superamento di alcune inefficienze nella fase attuativa dell'investimento, così come accertate e cristallizzate nella deliberazione n. 27/2023. Rimane ovviamente fermo che gli approfondimenti istruttori successivi verificheranno l'effettiva implementazione delle misure autocorrettive di che trattasi e la loro attitudine a rimuovere le criticità accertate dal Collegio, unitamente all'efficiente ed efficace avanzamento del Programma.

2.1. Per quanto attiene al monitoraggio, il MIT ha comunicato infatti di aver provveduto a ultimare l'esame dei dati e delle schede presenti in "Piattaforma" come modificati dall'ultimo aggiornamento rilasciato da ANAS. All'esito di tale attività, ha confermato l'apprezzamento di sostanziali miglioramenti relativi all'ultima versione della "Piattaforma" e ha manifestato la volontà di effettuare *test* periodici preordinati alla implementazione delle funzionalità della stessa. L'Amministrazione, inoltre, ha puntualizzato che *"in affiancamento ai dati presenti in piattaforma si è provveduto e si provvederà all'acquisizione di ulteriori elementi informativi e giustificativi- da fornirsi a cura di ANAS a corredo di quelli caricati- in presenza di interventi che manifestino ritardi o criticità... onde accertare la sussistenza di adeguate motivazioni ed individuare possibili soluzioni"*. A corredo della relazione, il MIT ha poi trasmesso le schede degli interventi previsti nel programma, estratte dal *data base* della "Piattaforma" e ANAS, a sua volta, ha reso noto al MIT di aver costituito un gruppo di lavoro interdisciplinare incaricato di monitorare gli interventi e la qualità delle informazioni della "Piattaforma" e di coordinare le strutture territoriali. La possibilità di ricorrere a verifiche *in loco* ha precisato il MIT, è, invece, da intendersi riservata al concorrere di specifici elementi di attenzione sul singolo intervento e non già uno strumento di controllo a regime.

2.2. Relativamente all'attuazione degli interventi, il MIT ha condiviso la necessità di potenziare le interlocuzioni con la concessionaria per quanto riguarda obiettivi e tempistiche e ha confermato che gli apprezzabili miglioramenti riscontrati sulla

operatività della “Piattaforma” costituiscono un presupposto per addivenire sia ad una ricognizione puntuale ed aggiornata dello stato attuativo e finanziario del programma sia per procedere a un riallineamento delle scadenze effettivamente conseguibili, coerentemente con le raccomandazioni impartite dal Collegio. È stato specificato, inoltre, che, per i ritardi dovuti a negligenza dell’appaltatore rispetto al termine di ultimazione contrattuale dei lavori, la stazione appaltante applica le penali previste e, solo nei casi in cui il ritardo è ascrivibile a causa di forza maggiore, è stata concessa una proroga per l’ultimazione delle opere. Inoltre, in ordine alla diversa interpretazione fornita da MIT e ANAS circa lo stato di avanzamento procedurale, il MIT ha riportato che tale divergenza è, tra l’altro, riconducibile alla peculiare modalità di affidamento dei lavori ricollegata all’utilizzo degli accordi quadro, la quale ha comportato una modifica della prospettiva di analisi dello stato di avanzamento dei lavori e della spesa. Coerentemente, una modifica relativa alla dicitura utilizzata in Piattaforma per la descrizione dello stato attuativo, potrà rivelarsi - ha sostenuto il Ministero - un accorgimento utile per garantire una migliore contezza circa l’avanzamento dei lavori nonché dei conseguenti effetti in termini di spesa. Relativamente alla possibile carenza di disponibilità economiche a copertura della totalità degli interventi ed alle divergenze registrate tra i dati forniti da ANAS e da MIT, quest’ultimo ha rappresentato che la genesi di tale discrasia si deve ad una lettura dei dati maggiormente prudenziale da parte dello stesso. E, a fondamento dell’assunto, ha fatto presente che:

- *“in ragione delle intervenute rimodulazioni del Piano, causate dall’anomala dinamica dei prezzi delle materie prime, alcuni interventi di non immediata appaltabilità risultano, temporaneamente definanziati a vantaggio di altri, ad avviso di ANAS, parimenti prioritari”*. Sul punto, MIT ha allegato le tabelle contenenti rispettivamente gli interventi totalmente de-finanziati rispetto all’anno 2021 (*allegato 2*), gli interventi parzialmente de-finanziati rispetto all’anno 2021 (*allegato 2.1*) e gli interventi classificati come “nuovi” dell’anno 2021 (*allegato 2.2*);

- *“in ragione dei ribassi d’asta, quantificabili mediamente nell’ordine del 20-25%, e del loro possibile utilizzo, la totalità degli interventi in corso di esecuzione troveranno verosimilmente copertura nell’ambito dei finanziamenti già assentiti dal Piano per ciascuna di esse, di tutti i parametri di pericolosità, vulnerabilità ed esposizione che ne concorrono alla definizione (magnitudo evento, tipologia strutturale, importanza opera, volumi di traffico, ecc)”*;

- *“in relazione agli aumenti legati al caro materiali che ANAS...”, in accordo con il Ministero stesso, “ha individuato ulteriore fonte di copertura attingendo parzialmente dal fondo di 386 M€... ovvero dalle risorse derivanti dai ribassi d’asta degli interventi di Manutenzione Programmata ricompresi nel CdP 2016-2020, conclusi e collaudati” e che, inoltre, “con l’avanzamento del Programma si potranno rilevare, inoltre, economie sui lavori collaudati che, come previsto in Convenzione, potranno essere utilizzate per coprire le nuove occorrenze che eventualmente si renderanno necessarie”.*

3. Precisato quanto sopra, il Collegio rileva che il documentato percorso autocorrettivo avviato dal MIT si rivela coerente con la natura dell’accertamento compiuto dal Collegio e con le raccomandazioni impartite. Come anticipato, rimane peraltro impregiudicato il successivo approfondimento istruttorio sul complessivo andamento del programma sul monitoraggio compiuto sull’attuazione degli interventi e sulla implementazione della Piattaforma. A tale ultimo riguardo, non è ultroneo precisare che il percorso intrapreso dovrà esso stesso essere verificato periodicamente ma costantemente, affinché risulti effettivamente capace di garantire la qualità, la coerenza e la tempestività dei dati inseriti.

P.Q.M.

Il Collegio del Controllo Concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato:

- prende atto, nei sensi e nei termini di cui in motivazione, dell’intervenuta adozione di un percorso autocorrettivo, ad opera del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, finalizzato a rimuovere le criticità accertate nella deliberazione n. 27/2023/CCC ed in linea con le raccomandazioni ivi impartite.

La presente deliberazione verrà trasmessa, a cura della Segreteria del Collegio, a:

- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e, tramite questo, ad ANAS;
- Commissioni parlamentari competenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 16 gennaio 2024.

I Magistrati Estensori

(f.to digitalmente)

Dr. Stefania Anna Dorigo

Dr. Gaspare Rappa

Dr. Raimondo Nocerino

Il Presidente

(f.to digitalmente)

Dr. Massimiliano Minerva

Depositata in Segreteria in data corrispondente a quella di sottoscrizione da parte del Funzionario preposto.

Il Funzionario preposto

Luigina Santoprete

(f.to digitalmente)