



CORTE DEI CONTI

COLLEGIO DEL CONTROLLO CONCOMITANTE
PRESSO LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

composto dai magistrati

Massimiliano Minerva	Presidente
Paola Briguori	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Giuseppina Veccia	Consigliere Relatore
Fedor Melatti	Primo Referendario
Anna Peta	Primo referendario
Daniela D'Amaro	Primo referendario Relatore

nella camera di consiglio del 21 gennaio 2025

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, così come modificato dall'art. 1, co. 12 *quinquies*, lett. b), del DL n. 44/2023, inserito dall'art. 1, co. 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 la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 37/SSRRCO/INPR/2023, con la quale è stata approvata la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2024", ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione n. 14/DEL/2000 cit.;

VISTA la deliberazione del Collegio del controllo concomitante n. 1/2024/CCC del 16 gennaio 2024, con la quale è stato approvato il "Quadro programmatico del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l'anno 2024" (Programmazione 2024);

VISTO il decreto presidenziale n. 2 del 22 gennaio 2024, con il quale è stata assegnata al Cons. Giuseppina Veccia e al Primo Referendario Daniela D'Amaro l'istruttoria denominata "Itinerario E78 - Trasversale Toscana-Umbria-Marche";

VISTA la relazione istruttoria conclusiva del Cons. Giuseppina Veccia e del Primo Referendario Daniela D'Amaro dell'11.12.2024, prot. n. 1346 e la relativa nota di trasmissione al Commissario Straordinario dell'11.12.2024, prot. n. 1345 (con la quale è stato richiesto a quest'ultimo di far pervenire eventuali controdeduzioni entro sette giorni), alla quale non è pervenuto riscontro formale;

VISTA la richiesta dei magistrati istruttori del 17 gennaio 2025, di deferimento della questione al Collegio del controllo concomitante;

VISTA l'ordinanza n. 2 del 17 gennaio 2025, con cui il Presidente del predetto Collegio ha convocato lo stesso per l'adunanza del 21 gennaio 2025, al fine di deliberare in proposito;

UDITI, nella camera di consiglio del 21 gennaio 2025, i Relatori Cons. Giuseppina Veccia e Primo Referendario Daniela D'Amaro,

RITENUTO IN FATTO e CONSIDERATO IN DIRITTO

Con deliberazione n. 1 del 16 gennaio 2024, questo Collegio ha approvato la Programmazione per l'anno 2024, nel cui ambito è stato inserito il progetto "Itinerario E78 - Trasversale Toscana-Umbria-Marche".

1. "Itinerario E78 - Trasversale Toscana-Umbria-Marche"

1.1. *Inquadramento generale*

L'Itinerario E78 "Grosseto-Fano", d'ora in avanti "Itinerario", costituisce uno dei più importanti collegamenti trasversali tra il corridoio tirrenico e quello adriatico (che è parte del corridoio stradale costituito dalla Strada di grande comunicazione - SGC - inserita nella Rete stradale transeuropea *Comprehensive*), con un tracciato che ha origine sulla via Aurelia all'altezza di Grosseto e si conclude sull'autostrada Adriatica A14, in corrispondenza del casello di Fano, nelle Marche. La lunghezza complessiva del collegamento è di circa 276 km, di cui il 62% in Toscana, il 30% nelle Marche e l'8% in Umbria. Lungo il suo tracciato, la E78 collega le città di Grosseto, Siena e Arezzo in Toscana, Urbino e Fano nelle Marche, intersecando la E45 (tra Toscana e Umbria), nonché la Fondovalle del Metauro in provincia di Pesaro e Urbino. Inoltre, l'Itinerario ha la funzione di consentire adeguate

connessioni tra quattro porti di prima categoria: Livorno e La Spezia sulla costa tirrenica, Ancona e Ravenna su quella adriatica.

Il predetto Itinerario rientra nella rete TEN-T, istituita con Decisione n. 1692/96/CE del 23 luglio 1996, che comprende infrastrutture di trasporto e applicazioni telematiche di interesse europeo. Lo stesso è stato, inoltre, dichiarato strategico e di preminente interesse nazionale dalla delibera CIPE 21/12/2001, n. 121, con riguardo alla macro-opera "*Corridoio plurimodale dorsale centrale - Sistemi stradali e autostradali*", come confermato anche dalla deliberazione CIPE n. 130/2006.

Nell'ambito del Contratto di Programma 2016-2020 - sottoscritto tra ANAS e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, approvato dal CIPE con delibera n. 65 del 07.08.2017 - sono stati inseriti gli interventi, anche contemplati da Contratti di programma precedenti, necessari al completamento dell'Itinerario, i quali prevedono:

- la realizzazione di un'infrastruttura caratterizzata da sezione tipo B extraurbana principale a 4 corsie, con tratti in adeguamento e tratti in variante, tra Grosseto (innesto con la S.S.1 Aurelia) e la E45 Orte-Ravenna (località Selci Lama);
- la realizzazione di un'infrastruttura caratterizzata da sezione tipo C extraurbana secondaria a 2 corsie, con tratti in adeguamento e tratti in variante, tra la E45 Orte-Ravenna (Selci Lama) e Santo Stefano di Gaifa (innesto sul tratto già realizzato fino a Fano).

Il completamento dell'Itinerario è ascrivibile agli interventi infrastrutturali caratterizzati da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa e da articolate procedure tecnico - amministrative; tali interventi comportano un rilevante impatto sul tessuto socio - economico a livello nazionale, regionale o locale e per la realizzazione degli stessi, ai sensi dell'art. 4 del D.L. 32/2019 (convertito dalla legge n. 55 del 14.06.2019), è stata

prevista la nomina di un Commissario Straordinario, disposta con DPCM del 16 aprile 2021, nella persona dell'ing. Massimo Simonini.

L'intero Itinerario è stato suddiviso in sei tratti, come di seguito riportati:

- Tratto 1 Grosseto – Siena;
- Tratto 2 Siena - Rigomagno;
- Tratto 3 Rigomagno - Nodo di Arezzo;
- Tratto 4 Nodo di Arezzo - Selci Lama (E45);
- Tratto 5 Selci Lama (E45) - S. Stefano di Gaifa;
- Tratto 6 S. Stefano di Gaifa - Fano.

Le opere oggetto di commissariamento riguardano il completamento della maggior parte dei tratti mancanti, ovvero n. 11 interventi di adeguamento a 4 o a 2 corsie della strada attuale, anche con tratti in variante plano-altimetrica rispetto all'esistente; in particolare, si tratta di n. 6 interventi ricadenti nella sezione tra Grosseto (SS1 Aurelia) e Selci Lama (E45 Orte Ravenna) in Toscana e in Umbria (FI524, FI15, FI81, FI508, FI509 e PG364), per un'estesa complessiva di circa 42 km, nonché di n. 5 interventi ricadenti nel tratto tra Selci Lama (E45) e Santo Stefano di Gaifa (innesto sul tratto già realizzato a Fano) in Umbria e nelle Marche (PG365, AN58, AN245, AN246 e AN247), per un'estesa complessiva di circa 60 km.

Gli 11 interventi di adeguamento sono successivamente divenuti 12, per effetto della suddivisione dell'ultimo in elenco (AN247) in due tratte (AN279 e AN280).

Dagli atti acquisiti nel corso dell'istruttoria svolta, il progetto complessivo denominato "Itinerario E78 – Grosseto-Fano" risulta, in particolare, articolato come segue:

- 4 interventi in corso di esecuzione - 3 dei quali (di cui 2 commissariati) relativi al tratto Grosseto-Siena, localizzato nel territorio della regione Toscana, per complessivi 15 Km circa e un importo d'investimento totale di 466,85 milioni

di euro, oltre a 1 intervento (commissariato) relativo al tratto Selci Lama (E45) - S. Stefano di Gaifa, localizzato nel territorio della regione Marche, della lunghezza di 6 km e con un costo complessivo d'investimento pari a 130,4 milioni;

- 10 interventi (tutti commissariati) in progettazione, con diverso livello progettuale, ubicati in Toscana, Marche ed Umbria, per complessivi 84 km circa e un investimento previsto di oltre 4.000 milioni.

N.	CUP	Codice CdP	Intervento	STATO ATTUALE INTERVENTO	Intervento Commissariato
1	F21B16000450001	FI13	Tratto 1° Grosseto - Siena: lotto 4°. Adeguamento a 4 corsie dal km 27+200 al km 30+040	lavori in corso	NO
2	F24E18000110001	FI524	Tratto 1 Grosseto – Fano - Tratto Grosseto – Siena. Interventi di miglioramento Galleria Casal di Pari (esistente).	lavori in corso	SI (DPCM 16 aprile 2021)
3	F21B16000440001	FI15	Tratto 1 Grosseto - Siena: lotto 9°. Adeguamento a 4 corsie dal km 41+600 al km 53+400	lavori in corso	SI (DPCM 16 aprile 2021)
4	F31B16000570001	FI81	Tratto 2 Siena – Bettolle (A1). Adeguamento a 4 corsie del Tratto Siena - Ruffolo (Lotto 0)	PD (con procedure in corso)	SI (DPCM 16 aprile 2021)
5	F24E16000620001	FI508	Tratto 4 Nodo di Arezzo (S.Zeno)- Selci Lama (E45). Adeguamento a 4 corsie del Tratto San Zeno – Arezzo - Palazzo del Pero - 1° Lotto	PD (con procedure in avvio)	SI (DPCM 16 aprile 2021)
6	F14E16001640001	FI509	Tratto 4 Nodo di Arezzo (S.Zeno)- Selci Lama (E45). Adeguamento a 4 corsie del Tratto San Zeno – Arezzo - Palazzo del Pero – Completamento	PD (con procedure in completamento)	SI (DPCM 16 aprile 2021)
7	F64E16000760001	PG364	Tratto 4 Nodo di Arezzo (S.Zeno)- Selci Lama (E45). Adeguamento a 4 corsie del Tratto Le Ville - Selci Lama (E45) Lotto 7	PD (in corso)	SI (DPCM 16 aprile 2021)
8	F61B16000490001	PG365	Tratto 5 Selci Lama (E45) - S. Stefano di Gaifa Adeguamento a 2 corsie del tratto Selci Lama (E45) - Parnacciano (Guinza) lotto 1	PD (in corso)	SI (DPCM 16 aprile 2021)
9	F71B16000460001	AN58	Tratto 5 Selci Lama (E45) - S. Stefano di Gaifa Adeguamento a 2 corsie della Galleria della Guinza (Lotto 2°) e del Tratto Guinza - Mercatello Ovest (Lotto 3°)	lavori in corso	SI (DPCM 16 aprile 2021)
10	F27H22004500006	AN268	Intervento di raddoppio della Galleria Guinza (lotto 2) e del tratto Guinza-Mercatello (lotto 3)	PFTE (con procedure in corso)	NO
11	F71B16000470001	AN245	Tratto 5 Selci Lama (E45) - S. Stefano di Gaifa Adeguamento a 2 corsie del tratto Mercatello sul Metauro ovest - Mercatello sul Metauro est (Lotto 4°)	PD (con procedure in corso)	SI (DPCM 16 aprile 2021)
12	F21B16000530001	AN246	Tratto 5 Selci lama (E45) – S.Stefano di Gaifa. Adeguamento a 2 corsie del tratto della Variante di Urbania (Lotto 7)	PE (in corso)	SI (DPCM 16 aprile 2021)

N.	CUP	Codice CdP	Intervento	STATO ATTUALE INTERVENTO	Intervento Commissariato
13	F64E23000150001 (nuovo CUP)	AN279	Tratto 5 Selci lama (E45) – S.Stefano di Gaifa. Adeguamento a 2 corsie del tratto Mercatello sul Metauro est - S Stefano di Gaifa - Lotti 5 - 6	PD (in corso)	SI (DPCM 16 aprile 2021) ¹
14	F24E23000220001 (nuovo CUP)	AN280	Tratto 5 Selci lama (E45) – S.Stefano di Gaifa. Adeguamento a 2 corsie del tratto Mercatello sul Metauro est - S Stefano di Gaifa- lotti 8-9-10	PD (in corso)	SI (DPCM 16 aprile 2021) ²

Tab.1. da nota ANAS del 22 marzo 2024 cit.

Rispetto a tale situazione, nella tabella aggiornata inserita nella relazione 2024, trasmessa in allegato alla nota del Commissario straordinario prot. n. 354 del 3.12.2024 e relativa ai soli interventi commissariati, quelli caratterizzati dai Codici FI81, FI508 e FI509 risultano rispettivamente nei seguenti stati: PD approvato (PE da avviare), PD procedure in corso e PD di imminente approvazione.

2.2. Governance

Il progetto prevede una *governance* attuativa con la partecipazione di diversi soggetti: il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ANAS S.p.a. ed il Commissario straordinario, il quale, come stabilito dal citato DPCM 16 aprile 2021:

- si avvale, per l'espletamento del suo incarico, delle strutture di ANAS S.p.a.;
- comunica alla "Direzione generale per le strade e le autostrade l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti" il cronoprogramma delle attività per gli interventi finanziati, i progetti approvati, il relativo quadro economico e lo stato di avanzamento dei lavori, segnalando altresì semestralmente eventuali anomalie e significativi scostamenti rispetto ai termini fissati nel cronoprogramma stesso;
- trasmette alla stessa Direzione, entro il 30 novembre di ogni anno, una dettagliata relazione, per ciascuno degli interventi commissariati, circa lo stato di realizzazione dell'opera e le iniziative adottate o di prossima adozione, anche in funzione delle criticità rilevate nel corso del processo di realizzazione.

3. Attività istruttoria svolta

Con nota prot. CCC n. 285 del 13 marzo 2024, i Magistrati istruttori hanno inviato alla competente Direzione Generale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la prima richiesta istruttoria, volta ad acquisire, per ciascuno degli interventi inseriti nell'intero Progetto "Itinerario E78" (inclusi quelli sottoposti alla gestione commissariale, ai sensi dell'art. 4 del decreto-legge 18/04/2019, n. 32, convertito dalla legge 14 giugno 2019, n. 55 e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 aprile 2021), il relativo stato di attuazione e le eventuali cause di ritardo, inerzia o difformità nella realizzazione dell'intervento stesso, nonché di rischio di futura inosservanza del cronoprogramma procedurale.

A corredo delle informazioni sopra indicate, è stato chiesto di fornire altresì le più recenti relazioni trasmesse all'Amministrazione dal Commissario Straordinario e da ANAS S.p.a., per le attività di rispettiva competenza.

Con nota prot. Min. inf. n. 4718 del 27 marzo 2024, l'Amministrazione ha fornito riscontro a quanto richiesto, inoltrando, a corredo, la nota prot. n. 246836 del 22 marzo 2024, a tal fine resa da ANAS, con i relativi allegati, nonché la relazione e i cronoprogrammi prodotti dal Commissario Straordinario nel mese di novembre 2023, afferenti alle attività svolte nell'ambito dell'incarico conferitogli.

Alla luce del quadro informativo fornito dal Ministero con la nota richiamata, si è ritenuto utile convocare in audizione l'Amministrazione, con la nota prot. CCC n. 413 del 17 aprile 2024, per meglio chiarire alcuni profili, sia di carattere generale che relativi agli specifici interventi, nonché per acquisire eventuale ulteriore documentazione.

L'audizione si è tenuta il 2 maggio 2024, presso gli Uffici del Collegio del controllo concomitante; di essa è stato redatto verbale, trasmesso all'Amministrazione con atto prot. CCC n. 511 del 20 maggio 2024.

Successivamente, con nota prot. Min. inf. n. 8146 del 30 maggio 2024, il Ministero ha provveduto all'integrazione documentale richiesta nel corso dell'audizione.

Con relazione prot. n. 878 del 16.09.2024 è stato chiesto al Presidente del Collegio che l'esame delle criticità rilevate – relative, *inter alia*, al finanziamento delle opere e all'utilizzo degli strumenti di elasticità da parte di ANAS, all'espletamento della progettazione, alla mancata o incompleta alimentazione delle relative Banche dati, oltre ai significativi rallentamenti nella realizzazione di alcuni interventi - fosse deferito al Collegio stesso, previo inoltro della medesima relazione all'Amministrazione interessata (Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti).

La relazione è stata inoltrata con nota prot. n. 880 del 16.09.2024, alla quale l'Amministrazione ha fornito riscontro con nota prot. n. 14600 del 2.10.2024.

Alla predetta corrispondenza ha fatto seguito l'ulteriore richiesta di chiarimenti, formulata con nota prot. CCC n. 1001 del 10.10.2024 e riscontrata dal Ministero con nota prot. n. 15621 del 21.10.2024.

Alla luce del nuovo quadro informativo delineatosi, si è ritenuto, come esplicitato nella nota prot. CCC n. 1131 del 31.10.2024, di estendere l'istruttoria anche al Commissario straordinario oltre che al Ministero e, pertanto, sono stati chiesti aggiornamenti ad entrambi per gli interventi di rispettiva competenza.

Contestualmente si è altresì proceduto alla contestuale convocazione del Commissario straordinario in audizione per la data del 14.11.2024. Sono quindi pervenute le note n. 1185 del 12.11.2024 da parte di ANAS e n. 1192 del 14.11.2024 da parte del MIT.

L'audizione del C.S. si è regolarmente tenuta nella data prevista. Di essa è stato redatto verbale, trasmesso con nota CCC-1235-U del 25.11.2024 all'interessato che ha fornito tempestivo riscontro (con nota COMM.E78.U n. 354 del 3.12.2024) alla richiesta di ulteriori approfondimenti istruttori emersa nel corso dell'audizione.

Successivamente, con nota prot. n. 1346 dell'11.12.2024, è stata trasmessa al Commissario straordinario la relazione conclusiva sugli esiti dell'attività istruttoria svolta. Ad essa il predetto Commissario non ha fornito formale riscontro, salvo comunicare, tramite posta elettronica ordinaria, l'avvenuto inoltro della citata relazione ad ANAS che – secondo quanto dallo stesso riferito – non avrebbe sollevato sostanziali osservazioni. In tale occasione il Commissario straordinario ha dichiarato, altresì, che *“la relazione ha colto le criticità del sistema”*, senz'altro replicare.

4. Criticità generali

Dai riscontri pervenuti e da quanto esposto dai rappresentanti del Ministero e dal Commissario straordinario nel corso dell'istruttoria, sono emersi alcuni profili di criticità, come di seguito riportati.

4.1. Finanziamenti degli interventi inseriti nel Contratto di Programma e strumenti di elasticità.

In occasione della citata audizione del 2 maggio 2024, il Ministero è stato invitato a chiarire il motivo per il quale, dalla documentazione trasmessa, alcuni degli interventi risultassero interamente non finanziati.

Su tale punto, i rappresentanti intervenuti hanno offerto un quadro generale del sistema di finanziamento delle opere, dichiarando quanto segue:

“Il Contratto di Programma Anas è strutturato in modo da assicurare la copertura finanziaria totale degli stralci al momento in cui si fa la gara per l'esecuzione, con stanziamenti di bilancio passati ma anche futuri, secondo una modulazione costante. Quando si arriva al progetto esecutivo, viene effettuato un aggiornamento del Contratto di programma prevedendo la copertura finanziaria delle tratte immediatamente appaltabili. La certezza su stanziamenti futuri non può esserci, poiché si entrerebbe nell'ambito di scelte politiche.

Il meccanismo operativo di Anas si basa su strumenti di elasticità (art.1, comma 873, Legge 28 dicembre 2015, n.208) applicati secondo criteri di priorità legati all'appaltabilità. Questo sistema permette di chiedere all'Amministrazione l'utilizzo di quota parte delle risorse di un intervento non ancora appaltabile, con uno spostamento, solo temporaneo, di tali risorse a un'altra opera di pronta cantierabilità. Con un nuovo contratto di programma, e dunque con nuove risorse, viene poi ripristinato il fabbisogno finanziario dell'opera che era stata temporaneamente definanziata. Questo è un meccanismo di "approssimazione successiva", con cui le risorse dello Stato vengono di volta in volta allocate su attività prontamente spendibili. In caso di definanziamento di opere non immediatamente cantierabili, con gli stanziamenti di bilancio successivi si prevede la riallocazione delle risorse sull'opera temporaneamente "sospesa"; sospesa, ma che in realtà va avanti con le attività di acquisizione delle autorizzazioni, delle approvazioni, delle indagini, che non necessitano di risorse. Ciò consente di proseguire le attività senza lasciare risorse inutilizzate.

Lo spostamento delle risorse di per sé non comporta un allungamento dei tempi di realizzazione degli interventi. I tempi non cambiano per la indisponibilità delle risorse, ma per la non pronta cantierabilità delle opere o per altre variabili che vengono sempre trascritte da Anas e che possono riguardare, per fare un esempio, i tempi di perfezionamento di procedure di autorizzazione ambientale" (così da verbale audizione 2 maggio 2024).

Su tale punto, i Magistrati istruttori hanno, dunque, colto l'adozione, da parte di ANAS, di un sistema di rimodulazione costante delle opere da finanziare, mediante il ricorso agli strumenti di elasticità previsti dalla disciplina del Contratto di programma - commi 868-874 del citato art. 1 della legge n. 208 del 2015.

In particolare, il meccanismo di "definanziamento" di opere al momento non cantierabili, cui sembra far sistematico ricorso ANAS, con specifico riferimento allo strumento di cui al comma 873 del richiamato art. 1, in una logica di

“approssimazione successiva”, pone necessariamente sotto l’alea delle future scelte politiche, concernenti l’adozione di un nuovo contratto di programma, la successiva prosecuzione delle opere “sospese”.

È stato, inoltre, evidenziato dai magistrati istruttori che il comma 873 riveste carattere eccezionale, da attivarsi *“qualora dovessero sorgere impedimenti nelle diverse fasi del processo realizzativo delle opere o eventi ed emergenze che incidano sulla programmazione prevista dal contratto di programma”*. In tali casi, sulla base di motivate esigenze, il citato comma 873 consente ad ANAS Spa di utilizzare le risorse del fondo di cui al comma 868 in relazione agli effettivi fabbisogni, per realizzare le opere incluse nel piano pluriennale di opere ovvero le ulteriori opere aventi carattere di emergenza.

In merito il Ministero, nella nota di riscontro, prot. n. 14600 del 2.10.2024, ha riferito che avrebbe provveduto, *de futuro*, ad assicurare una più stretta correlazione tra lo stanziamento delle risorse ed il momento del loro impiego. Su tale questione è stato sentito, altresì, il Commissario straordinario che, nel corso dell’audizione del 14 novembre 2024, ha illustrato le modalità di finanziamento degli interventi inclusi nel Contratto di programma, in particolare evidenziando che tale strumento, ad oggi, non prevede il finanziamento per l’intero valore di tutti gli interventi in esso inclusi.

Sul punto, il Commissario ha chiarito che *“i finanziamenti, al momento, coprono per lo più la sola fase della progettazione e che i finanziamenti necessari alla realizzazione degli interventi saranno presumibilmente stanziati solo una volta che essi giungeranno ad uno avanzato stadio di progettazione, utile per il bando di gara.”*

Alla domanda formulata dai Magistrati istruttori circa le modalità di determinazione del costo iniziale di ciascun intervento, come riportato nel Contratto di Programma, il Commissario ha riferito trattarsi spesso di un valore stimato in via preliminare, vale a dire di una stima fondata su analisi tecniche di prefattibilità che, solo in via successiva alla redazione del progetto di fattibilità

tecnico-economica ed all'espletamento della progettazione - recante maggiore precisione e dettaglio, potrà essere determinata in modo analitico, con conseguente aggiornamento, ove necessario, del Contratto di programma.

Pertanto, nel corso dell'audizione è stato chiesto al Commissario straordinario se potesse affermarsi che, al momento dell'approvazione del Contratto di programma, non vi fosse certezza dei tempi di realizzazione, né dei costi effettivi degli interventi ivi complessivamente considerati.

Il C.S. ha confermato tale conclusione per quegli interventi che sono inseriti nel Contratto di programma in una fase di prefattibilità ed in riferimento agli interventi di propria competenza.

Ha aggiunto, altresì, che la riferita indeterminatezza economica può anche essere dovuta all'aggiornamento degli elenchi prezzi, al quadro prescrittivo conseguente alle procedure approvative, nonché alle normative tecniche sopraggiunte.

4.2 Monitoraggio e incompleta alimentazione delle Banche dati

Nella relazione resa al Presidente del Collegio con nota prot. CCC n. 878 del 16.09.2024 ed inoltrata all'Amministrazione con nota prot. CCC n. 880 del 16.09.2024, sono state evidenziate alcune criticità circa il monitoraggio degli interventi ed in particolare un'incompleta e, per alcuni casi, assente alimentazione del sistema BDAP.

Rispetto a tale criticità, nella nota di ANAS, prot. 890970 del 16 ottobre 2024, allegata alla successiva nota ministeriale prot. 15621 del 21 ottobre 2024, è stato riferito che alcune discrasie all'interno di BDAP sono ragionevolmente riconducibili a molteplici fattori (*"anomalie di sistema che si sono prodotte nell'ambito della migrazione dei dati tra i vari applicativi gestionali avvicendatisi nel corso degli anni, algoritmi di calcolo per la gestione delle voci di spesa, come ad esempio quelle degli oneri di investimento, ovvero connessi a difficoltà di comunicazione tra i diversi sistemi informativi esterni che alimentano le informazioni in detta banca dati"*) e che sono state

avviate attività di verifica anche in ordine alle tematiche sopra indicate, con particolare riferimento ai protocolli di comunicazione tra i diversi sistemi informativi che alimentano la BDAP medesima.

È stato ancora evidenziato, da parte del Ministero, di aver provveduto, con SOGEI, ad una circostanziata ricognizione delle modalità di interfaccia tra gli applicativi *software* di ANAS – utilizzati per la pianificazione e la gestione contabile delle commesse (Sistemi SAP-PPM e SAP-S/4HANA) – e la banca dati BDAP, che ha consentito di individuare ed eliminare alcuni bug di sistema, con riferimento, ad esempio, agli algoritmi di sovrascrittura/aggiornamento delle informazioni.

Inoltre, ANAS ha dato conto di aver avviato, a partire da luglio u.s., una costante interlocuzione con l'Ispettorato Generale per gli Affari Economici (I.G.A.E.) del MEF, avente l'obiettivo di analizzare l'alimentazione, scheda per scheda, della banca dati BDAP ed individuare ogni possibile soluzione, finalizzata ad assicurare il loro costante allineamento rispetto ai dati tecnico-contabili relativi agli investimenti di ANAS stessa.

Nel prosieguo dell'istruttoria, tuttavia, era risultato - a seguito di un'interrogazione effettuata dall'Ufficio alla data del 28.10.2024 - il perdurare di una non corretta ed aggiornata alimentazione dei dati. Tale circostanza era stata evidenziata sia al Ministero che al Commissario Straordinario; quest'ultimo, con la nota prot. CCC 1185 del 12 novembre 2024, ha fornito alcune precisazioni.

In particolare, con riferimento all'alimentazione delle banche dati e, specificamente, di BDAP, nonché agli obblighi di pubblicità e trasparenza, il Commissario ha rappresentato che, in ragione della Convenzione sottoscritta in data 11/11/2021 (successivamente aggiornata il 29/04/2022), ANAS S.p.A. svolge le funzioni di soggetto attuatore e, in tale qualità, provvede alle comunicazioni previste per l'alimentazione delle banche dati nazionali. Al riguardo, il C.S. ha riferito di avere richiamato lo stesso soggetto attuatore, con nota prot. COMM.E78.U n. 36 del 02/02/2024, alla necessità di assicurare il costante

aggiornamento delle relative piattaforme informatiche e siti aziendali, di assicurare la corretta implementazione della BDAP, oltre che di disporre delle informazioni aggiornate da destinare agli utenti esterni. Relativamente ai contenuti del sito istituzionale di ANAS, il Commissario ha rappresentato che ivi sono riportati e costantemente aggiornati i seguenti documenti: le planimetrie con l'individuazione degli interventi e il relativo stato di attuazione, gli atti principali a firma del Commissario stesso legati alle procedure approvative, gli avvisi ai sensi del Testo Unico Espropri, le Ordinanze e i dispositivi.

Circa l'alimentazione della banca dati BDAP, il Commissario, anche nel corso dell'audizione del 14 novembre 2024, ha riferito di aver chiesto ad ANAS, con nota prot. COMM.E78.U n. 287 dell'11/11/2024, aggiornamenti circa le iniziative dalla stessa riferite nella propria nota del 16.10.2024 n. 890970 cit. e ha assicurato il suo costante impegno ad effettuare i dovuti controlli, anche nei confronti di ANAS e a comunicare gli esiti dell'attività di verifica sull'aggiornamento della visibilità BDAP.

Pertanto, con la nota prot. CCC 1268 del 4.12.2024, il Commissario medesimo ha rappresentato che, in esito a tale richiesta, ANAS ha fornito i primi riscontri, cui sono seguiti approfondimenti da parte della Struttura di supporto commissariale, con attività di confronto e di verifica puntuale con le strutture di ANAS, a valle delle quali sono state apportate alcune rettifiche sui sistemi gestionali dello stesso soggetto attuatore (importi e tempi), destinati a riverberarsi sui dati presenti in BDAP, con previsto aggiornamento da realizzarsi entro 3 giorni dalla data del riscontro (4 dicembre 2024).

Con l'occasione è stato acquisito agli atti dell'istruttoria un documento prodotto da ANAS, recante *“Note di supporto alla corretta lettura dei dati pubblicati su BDAP-MOP”*, nel quale si evidenzia, in particolare, che *“il campo ‘importo finanziamenti disponibili’ si riferisce ai soli finanziamenti statali con impegni contabili assunti, di conseguenza il campo ‘importo finanziamento da reperire’ è riferito agli impegni contabili*

da formalizzare, legati anche alla definitività della fonte di finanziamento; per tale ragione, per la maggior parte dei CUP analizzati - interventi in fase di progettazione – coincidono numericamente i due campi. Non sono invece valorizzati i campi 'importo finanziamento da reperire' nei casi di opere con lavori in corso, in quanto la gara è stata esperita e non ci sono fabbisogni finanziari".

Con riferimento, invece, agli obblighi di pubblicità e trasparenza, il Commissario, nella citata nota del 4 dicembre, ha riferito quanto segue: *"Per ciò che riguarda l'aggiornamento dei dati sul sito del MIT 'osserva cantieri' si prevede di far allineare al più presto manualmente i dati economici e procedurali in esso presenti, rispetto a quanto riportato nel report annuale di cui al punto 2); corre l'obbligo di evidenziare, tuttavia, la criticità di sistema emersa dal confronto con i Responsabili di Anas di tali attività, ovvero l'impossibilità di creare un flusso diretto tra sistemi e sito istituzionale di Anas e sistemi e sito istituzionale del MIT, per ragioni di gestione e sicurezza informatica".*

In ogni caso, il C.S. ha confermato la necessità di assicurare la corretta e continua alimentazione delle sezioni dedicate alle opere commissariate all'interno del sito dell'ANAS e del MIT, come previsto anche dalla Convenzione, ritenendo necessario che il soggetto attuatore, di concerto con i preposti uffici dello stesso MIT, individui specifiche azioni, volte a garantire un flusso periodico e costante di informazioni relative all'avanzamento procedurale e finanziario degli interventi, che confluisca nel portale *"Osserva cantieri"* del Ministero.

Su tale punto e sulle azioni correttive che emergeranno dal confronto con ANAS e MIT è stato assicurato un pronto aggiornamento informativo.

4.3. Espletamento della progettazione

La prassi, riferita in audizione, di *"andare avanti con le attività di progettazione fino alla progettazione esecutiva"* quando non vi siano risorse immediatamente disponibili, non è sembrata rispondente a criteri di efficienza e di economicità; ciò sia per l'alea legata al reperimento delle risorse mancanti e necessarie a dare esecuzione ai lavori una volta che si sia giunti alla progettazione esecutiva, sia per

un allungamento non prevedibile dei tempi di esecuzione dell'opera che, in attesa del nuovo finanziamento, potrebbe rendere non più attuali gli studi di fattibilità e la progettazione *medio tempore* acquisiti.

Sul punto, l'Amministrazione, con la nota prot. n. 14600 del 2.10.2024 cit., ha opposto un mero richiamo alla nuova disciplina dettata dal Codice dei contratti (decreto legislativo 31/03/2023, n. 36), per il progetto di fattibilità tecnico economica (PFTE).

Essendo stato chiesto un più puntuale riscontro, più pertinente agli interventi già in essere sotto la vigenza della precedente disciplina, il Ministero, con la nota prot. n. 15621 del 21.10.24 cit., ha rappresentato che la "salvaguardia del finanziamento" dei lavori deriverebbe dalla natura stessa del Contratto di programma e dall'inserimento in esso degli specifici obiettivi, quale il completamento dell'itinerario in oggetto.

Circa il rischio dell'obsolescenza, *medio tempore*, della progettazione, il Ministero ha assicurato che *"tutte le varie fasi attuative del CdP ANAS, a partire dallo sviluppo delle attività progettuali, passando poi attraverso l'allocazione delle risorse assegnate dalla legislazione a venire, fino all'affidamento degli investimenti, vengono contemplate fra loro in modo da programmare l'appaltabilità delle opere coerentemente alle tempistiche di validità degli studi e delle progettualità sviluppate"*.

Una siffatta assicurazione, tuttavia, potrebbe non sempre trovare conferma nei fatti, in ragione della dichiarata incertezza, nell'*an* e nel *quando*, del reperimento delle risorse finanziarie necessarie all'esecuzione dei lavori degli interventi progettati.

4.4. Rallentamenti degli interventi e richieste di proroga per problemi legati all'aumento dei costi delle materie prime, alla indisponibilità dei mezzi d'opera, a ritardi di terzi o all' applicazione di varianti.

Su tale punto, attesa la previsione, nel Contratto di programma, di un cronoprogramma di realizzazione delle opere, suscettibile di aggiornamenti annuali, come espressamente previsto dall'art. 1, commi 872 e 873, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è stata evidenziata, già con la prima relazione di deferimento al Collegio (trasmessa all'Amministrazione con la nota prot. CCC n. 880 del 16.09.2024), la necessaria osservanza di tale cronoprogramma, pur nella rimodulazione risultante dagli aggiornamenti annuali.

In particolare, dopo il primo riscontro fornito dal Ministero, sono stati acquisiti ulteriori chiarimenti, finalizzati a conoscere più puntualmente quali cause e circostanze - diverse ed ulteriori rispetto a quelle normativamente previste e già valutate negli aggiornamenti annuali del cronoprogramma - avessero provocato i riferiti rallentamenti nell'esecuzione degli interventi, nonché come tali cause e circostanze fossero state considerate dall'Amministrazione, alla luce degli adeguati meccanismi di supervisione e controllo, di carattere anche preventivo, previsti dall'art. 1, comma 869, della l. 208 del 2015 cit.

Con il riscontro alla richiesta di chiarimenti, l'Amministrazione ha dichiarato che *"Gli scostamenti dalle previsioni convenzionali possono derivare da circostanze non dipendenti dall'operato del concessionario come, a mero titolo d'esempio, ricorsi giudiziari connessi alla fase d'affidamento dei lavori, imprevisti in fase di esecuzione lavori, eventi meteorologiciTali circostanze comportano l'esigenza di una riprogrammazione delle attività e dei tempi, la quale confluisce – ove ne sussistano i dovuti presupposti di legittimità – in una variazione del tempo contrattuale per l'ultimazione dei lavori. La gestione degli aspetti riferibili alle attività di approvazione, affidamento ed esecuzione dei lavori rientra nelle specifiche prerogative della stazione appaltante unitamente, nel caso di specie, al Commissario straordinario"*. Peraltro, su tale punto, l'Amministrazione ha,

altresì, riferito di aver rappresentato agli Organi di indirizzo politico l'opportunità di valutare l'adozione di strumenti utili ad *“assicurare un più stretto collegamento con il territorio attraversato dall'infrastruttura. Tale indicazione è rivolta a favorire la gestione delle problematiche ed una diretta l'interlocuzione con i principali referenti del territorio”*.

Con riguardo, poi, al rallentamento nell'esecuzione delle opere, legato all'aumento dei prezzi, l'Amministrazione ha riferito di ulteriori problematiche legate, soprattutto per i contratti attualmente in corso di esecuzione, alla presentazione di “riserve” da parte delle imprese che hanno chiesto l'aggiornamento dei prezzi o la risoluzione del rapporto, contestualmente ponendo in essere, all'insorgere di tali dinamiche, una riduzione della produttività.

Il complessivo quadro emerso ha evidenziato le criticità intervenute nella gestione del rapporto contrattuale con le imprese aggiudicatarie dell'esecuzione delle opere, in parte dovute all'aumento dei prezzi correlato agli eventi eccezionali dell'ultimo periodo ed in parte imputabili anche all'avanzamento progettuale.

Nei riscontri successivi su tali punti, nonché sull'aumento dei costi degli interventi, per ultimo nella nota ministeriale prot. n. 15621 del 21.10.2024 cit. e nella nota ANAS prot. 890970 del 16.10.2024, alla stessa allegata, il Ministero ha precisato che la stessa ANAS provvede all'aggiornamento dell'Elenco Prezzi con cadenza annuale, al fine di assicurarne l'allineamento con le variazioni di mercato e consentire la sostenibilità degli investimenti, avendo operato più aggiornamenti annuali solo nel 2022; detto aggiornamento trova in ogni caso applicazione solo per gli appalti a venire, essendo *“i progetti posti a base di gara in ciascuna annualità ... dotati di prezziari aggiornati secondo l'evoluzione del costo dei principali fattori produttivi (materiali, manodopera, trasporti, ecc.)... una volta intervenuto l'affidamento dell'appalto, il prezzario di remunerazione dei lavori eseguiti è cristallizzato alla data*

dell'offerta formulata dall'operatore economico, che confluisce nella stipula del corrispondente contratto".

Ciò ha escluso che eventuali variazioni successive dei costi potessero applicarsi al compenso stabilito in contratto, salva l'ipotesi della previsione di apposite clausole di "revisione prezzi".

In assenza di specifici meccanismi revisionali della *lex specialis* di gara il corrispettivo delle lavorazioni effettuate per gli appalti di cui trattasi nel periodo pandemico e, poi, all'indomani dell'inizio dei conflitti internazionali, è rimasto pertanto quello derivante dal prezzario del contratto stipulato antecedentemente agli eventi di cui sopra, potendosi rivelare, in maniera imprevedibile e improvvisa, non più sostenibile, a fronte dell'eccezionale aumento dei prezzi delle materie prime.

Tale circostanza avrebbe generato, da parte delle imprese appaltatrici, l'iscrizione di riserve, al fine ultimo di ottenere il riallineamento delle condizioni economiche dei contratti stipulati rispetto all'aumento dei costi (che non era preventivabile in condizioni "normali"), ovvero la richiesta di risoluzione dei contratti stipulati precedentemente alla creazione della situazione di squilibrio economico.

5. Criticità specifiche

5.1 Interventi non commissariati

In ordine ai singoli interventi non inclusi nelle competenze del Commissario – Intervento codice CP FI13 – Tratto 1° Grosseto- Siena: lotto 4°- Adeguamento a 4 corsie dal km 27+200 al km 30+040 ed Intervento codice CP AN268 – raddoppio della Galleria Guinza (lotto 2) e del tratto Guinza-Mercatello (lotto 3) – è stato chiesto al Ministero di fornire ogni utile aggiornamento circa l'avanzamento delle opere, gli eventuali scostamenti dai cronoprogrammi iniziali e le relative cause, le date di prevista ultimazione - ove non fossero già indicate nei siti istituzionali

sopra menzionati, nonché circa gli eventuali profili di attuale insufficienza delle risorse finanziarie per la completa realizzazione.

L'Amministrazione ha fornito riscontro con nota del 13.11.2024, prot. MIT 17143, in cui ha riportato le informazioni richieste, aggiornate al 31.10.2024, acquisite presso le competenti strutture di ANAS.

Si riporta di seguito, nello specifico, quanto emerso per i due interventi:

1) S.G.C. E/78 "Grosseto - Fano". Tratto 1: Grosseto - Siena. Lotto 4. Lavori di adeguamento a quattro corsie del tratto della S.S. n. 223 "di Paganico" compreso tra il km 27+200 ed il km 30+040.

L'intervento prevede la realizzazione di n. 4 nuovi viadotti per carreggiata e di una nuova galleria naturale, oltre all'alesaggio di quella esistente.

I lavori consentiranno, insieme al lotto 9, il completamento a nord del tratto "Grosseto-Siena" dell'Itinerario E78, garantendo continuità all'adeguamento a quattro corsie del tratto stradale Grosseto-Siena, con conseguente beneficio della fluidità del traffico tra i due capoluoghi di provincia. L'intervento era presente nel Contratto di Programma 2016-2020 e risulta confermato nell'aggiornamento del medesimo Contratto di Programma, approvato dal CIPE con Delibera n. 36/2019 del 24/07/2019 (G.U. n. 20 del 25/01/2020). Il relativo costo è stimato in 105,52 milioni di euro, già finanziato dal Contratto di Programma 2015.

Stato di avanzamento dei lavori e criticità

A seguito dell'approvazione del Progetto Esecutivo (Dispositivo ANAS9 n. 645570 del 19/12/2017) e dell'espletamento della procedura di gara, oggetto di contenzioso, è stato stipulato il relativo contratto solo in data 9 giugno 2020.

L'avvio dei lavori ha fatto registrare una serie di criticità, correlate al lungo ed articolato iter di acquisizione delle autorizzazioni di carattere ambientale e

paesaggistico-culturale, terminato solo con l'ottenimento del relativo parere da parte del MIC, n° 0002128- P del 21/01/2022.

Pertanto, in data 09/02/2022, ANAS ha proceduto alla consegna definitiva dei lavori, fissando la scadenza al 13/05/2025, successivamente traslata al 9/12/2025. Per ultimo, con lodo contrattuale n.°2, in data 17/06/2024, sono stati riconosciuti dal Collegio Consultivo Tecnico ulteriori 387 giorni naturali e consecutivi; la nuova scadenza contrattuale è stata fissata al 31/12/2026.

ANAS ha riferito, inoltre, che attualmente non si ravvisano necessità di ulteriori risorse per la completa realizzazione dell'opera, oltre a quelle che finanziano il relativo quadro economico e salvo quanto previsto dall'apposito art. 26 del D.L. 17/05/2022, n. 50 - c.d. Decreto Aiuti.

L'avanzamento finanziario al 31/10/2024 è pari a € 37.045.000,00, corrispondente al 51,06% dell'importo contrattuale. Per quanto concerne l'avanzamento delle opere principali, sono state ultimate le lavorazioni dello scavo della Galleria naturale "Poggio Tondo" e le opere di elevazione, nonché dell'impalcato del Viadotto contraddistinto "VI05"; sono altresì terminate le elevazioni del viadotto denominato "VI01" e sono in corso di completamento quelle del viadotto denominato "VI03".

2) E78 Itinerario "Grosseto - Fano". Tratto Selci Lama (E45) - S. Stefano di Gaifa. Galleria della Guinza (Lotto 2) e del Tratto Guinza - Mercatello Ovest (Lotto 3). 2° stralcio di completamento. (cod SIL AN268)

L'intervento - che risulta ancora in fase di progettazione - si configura come funzionale al completamento della galleria Guinza, per la messa in esercizio bidirezionale definitiva della galleria stessa, andando a completare l'intervento di 1^ fase, riguardante la fruibilità del fornice esistente in regime di senso unico monodirezionale e costituito dall'intervento del Contratto di Programma (codice SIL AN58).

Per tale 2° stralcio di completamento, non inserito all'interno del Contratto di Programma, ANAS aveva già fatto richiesta di finanziamento al Ministero con nota del novembre 2018, reiterata con nota del 04.04.2022, anche per l'inserimento dell'intervento nel successivo atto di programmazione ANAS-MIT e l'anticipazione dei fondi per la progettazione, a valere sul Contratto di Programma 2016-2020 - Sezione A1; tale richiesta è stata successivamente accolta dal Ministero.

L'intervento è funzionale all'apertura del tratto Guinza-Mercatello a doppio senso di circolazione, con completa messa in esercizio delle opere già realizzate dai primi anni 2000 (lotto 3), ma mai aperte al traffico.

Stato di avanzamento progetto

A seguito del finanziamento della progettazione, è stata effettuata la redazione del PFTE, con studio preliminare ambientale e per la valutazione preventiva dell'interesse archeologico.

Oltre alla redazione di un rapporto sui controlli (già trasmesso), è stata effettuata una verifica archeologica preventiva (ex art. 25 del D.lgs. 50/2016), conclusa con esito positivo, in data 08.06.2023, con prescrizione di esecuzione di indagini archeologiche, nonché di sorveglianza archeologica durante i lavori.

Risulta in corso la procedura di acquisizione del parere sul PFTE del CSLP, da ottenere ex DL 76/2020 e successivo Ministero 77/2021, a modifica del D.lgs. 50/2016, (applicabile ai sensi del DM del MIT n. 467/2020): per consentire un corretto esame del PFTE trasmesso, è stata ritenuta necessaria la preliminare acquisizione della documentazione richiamata nell'ambito dell'art. 3 del D.M. n. 6792 del 05/11/2001, in quanto l'alternativa selezionata dal proponente non risulta pienamente conforme alla normativa vigente.

La data di appaltabilità prevista da ANAS è al momento fissata al 2026.

Criticità

- Programmatica: l'intervento è stato avviato a valere sulle risorse della Sezione A1.1 del CdP 2016/2020, risultando inoltre presente nella sezione "Area Inseribilità" nel CdP 2021-2025, il cui iter approvativo è in corso di perfezionamento;
- Economica: per l'intervento è stata finanziata la sola progettazione del PFTE, a valere sull'allegato A.1.1 del CdP 2016-2020;
- Autorizzativa: il CSLPP ha derubricato l'intervento, interrompendone di fatto l'iter autorizzativo, ritenendo necessario l'avvio di una procedura di deroga ex art. 3 DM 05.11.2001.

Tale determinazione non è stata condivisa da ANAS.

5. 2 Interventi commissariati

La mappatura degli interventi rimessi alle competenze del Commissario straordinario e gli aggiornamenti del relativo stato attuativo sono stati comunicati con la nota commissariale prot. n. 354 del 3.12.2024, recante, in allegato, la relazione annuale predisposta per il corrente anno da ANAS.

Il costo complessivo dell'investimento aggiornato (€ 4.532.781.020,31) presenta un consistente incremento rispetto a quello comunicato nella relazione annuale di novembre 2021 (€ 2.296.233.495) ed ha, in parte, trovato recepimento nello schema del Contratto di programma 2021-2025, approvato con Delibera CIPESS n. 6/2024 (pubblicata sulla G.U. n.160 del 10.07.2024).

Regione	N°	Codice CdP	CUP	Intervento	Costo dell'opera CdP 2016-20	Costo dell'opera schema CdP 2021-2025	Costo dell'opera agg. Nov. 2024 (A)	Finanziamento complessivo disponibile Nov. 2024 (B) (*)	Fabbisogno (A-B)	Appaltabilità schema CdP 2021-2025
Toscana	1	FIS24	F24E18000110001	Tratto 1 Grosseto – Fano - Tratto Grosseto – Siena. Interventi di miglioramento Galleria Casal di Pari (esistente).	30.000.000,00	35.139.813,39	35.139.813,39	35.139.813,39	0,00	2021
Toscana	2	F115	F21B16000440001	Tratto 1 Grosseto - Siena: lotto 9°. Adeguamento a 4 corsie dal km 41+600 al km 53+400	161.955.672,12	195.775.682,01	195.775.682,01	195.775.682,01	0,00	2021
Toscana	3	FIB1	F31B16000570001	Tratto 2 Siena – Bettolle (A1). Adeguamento a 4 corsie del Tratto Siena - Ruffolo (Lotto 0)	112.257.636,00	379.535.556,77	351.550.491,53	14.538.751,76	337.011.739,77	2025
Toscana	4	FIS08	F24E16000620001	Tratto 4 Nodo di Arezzo (S.Zeno)-Selci Lama (E45). Adeguamento a 4 corsie del Tratto San Zeno – Arezzo - Palazzo del Pero - 1° Lotto	218.000.000,00	340.596.330,28	340.596.330,00	2.001.898,84	338.594.431,16	oltre piano
Toscana	5	FIS09	F14E16001640001	Tratto 4 Nodo di Arezzo (S.Zeno)-Selci Lama (E45). Adeguamento a 4 corsie del Tratto San Zeno – Arezzo - Palazzo del Pero – Completamento	209.008.000,00	313.761.467,89	344.526.970,60	3.509.449,27	341.017.521,33	oltre piano
Umbria	6	PG364	F64E16000760001	Tratto 4 Nodo di Arezzo (S.Zeno)-Selci Lama (E45). Adeguamento a 4 corsie del Tratto Le Ville - Selci Lama (E45) Lotto 7	435.000.000,00	670.871.559,63	1.134.807.794,98	5.000.000,00	1.129.807.794,98	oltre piano
Umbria	7	PG365	F61B16000490001	Tratto 5 Selci Lama (E45) - S. Stefano di Galfa Adeguamento a 2 corsie del tratto Selci Lama (E45) - Parnacciano (Guinza) lotto 1	77.307.125,27	371.559.633,03	483.859.079,85	6.707.125,27	477.151.954,58	oltre piano
Umbria/ Marche	8	ANS8	F71B16000460001	Tratto 5 Selci Lama (E45) - S. Stefano di Galfa Adeguamento a 2 corsie: della Galleria della Guinza (Lotto 2°) e del Tratto Guinza - Mercatello Ovest (Lotto 3°)	86.000.000,00	130.416.950,46	130.416.950,46	150.000.000,00	-19.583.049,54	2023
Marche	9	AN245	F71B16000470001	Tratto 5 Selci Lama (E45) - S. Stefano di Galfa Adeguamento a 2 corsie del tratto Mercatello sul Metauro ovest - Mercatello sul Metauro est (Lotto 4°)	100.000.000,00	139.334.862,39	139.334.862,38	3.800.000,00	135.534.862,38	2025
Marche	10	AN246	F21B16000530001	Tratto 5 Selci Lama (E45) - S.Stefano di Galfa. Adeguamento a 2 corsie del tratto della Variante di Urbania (Lotto 7)	114.000.000,00	311.635.321,10	311.635.321,11	8.000.000,00	303.635.321,11	2025
Marche	11	(ex AN247)	F64E23000150001	AN279 STRALCIO 1 - Tratto 5 Selci Lama (E45) – S.Stefano di Galfa. Adeguamento a due corsie del tratto Mercatello sul Metauro – Urbania (lotti 5 e 6)	239.080.000,00	264.220.183,00	264.220.183,00	3.800.920,28	260.419.262,72	Area inseribilità
	12		F24E23000220001	AN280 STRALCIO 2 - Tratto 5 Selci Lama (E45) – S.Stefano di Galfa. Adeguamento a due corsie del tratto Urbania – Santo Stefano di Galfa (lotti 8, 9 e 10)		800.917.431,00	800.917.541,00	10.468.335,24	790.449.205,76	Area inseribilità
Marche	ex 11	AN247	F71B16000660001	Tratto 5 Selci Lama (E45) – S.Stefano di Galfa. Adeguamento a 2 corsie del tratto Mercatello sul Metauro est - S.Stefano di				3.136.036,75	-	
(tutti gli importi sono espressi in euro)					1.782.608.433,39	3.953.764.790,95	4.532.781.020,31	441.878.012,81	4.090.903.007,50	

(*) Sono compresi gli ulteriori finanziamenti assegnati dal CIPESS per l'intervento ANS8 nell'ambito dell'atto aggiuntivo del CdP 2016-2020 (pari a 82,9 milioni di euro).

La tabella che precede riporta l'ultima ricognizione effettuata in merito agli importi degli investimenti per i singoli interventi.

In ordine a quelli che allo stato attuale non presentano la completa copertura finanziaria, è stato riferito che i tempi stimati per l'appalto e la consegna dei lavori potranno essere confermati solo una volta accertato il finanziamento totale delle opere.

L'aumento dei costi è stato principalmente imputato agli aggiornamenti conseguenti allo sviluppo progettuale - anche a fronte delle esigenze e/o prescrizioni espresse dagli enti territoriali - nonché all'intervenuta evoluzione del quadro normativo e regolamentare, tra cui le Norme Tecniche per le Costruzioni NTC2018 - DM del 17.01.2018.

Su tale punto, si osserva tuttavia che tali norme, seppur successive alla stipula del Contratto di programma, sono in ogni caso anteriori al cronoprogramma degli interventi reso nella precedente Relazione ANAS del novembre 2021.

Di seguito, sono riportati, per ogni intervento commissariato, lo stato attuativo e le relative criticità.

- E78 Grosseto - Fano. Tratto 1 Grosseto - Siena. Interventi di miglioramento Galleria Casal di Pari (esistente) (FI524).

Durante l'esecuzione dei lavori i rallentamenti sono stati causati dalla difficoltà di approvvigionamento dei materiali, dai ritardi nel rilascio di autorizzazione per l'impianto di betonaggio, da eventi meteorologici eccezionali e da altre problematiche esecutive che hanno determinato diverse richieste di proroga da parte dell'Appaltatore e una sospensione parziale disposta dalla Direzione dei lavori. Il Collegio Consultivo Tecnico (CCT), su quesiti formulati dalle parti, ha emesso il Parere n. 1 del 19/09/2024, con riconoscimento di una protrazione del termine contrattuale al 27/04/2025; è stato rilevato uno scostamento di circa 6 mesi rispetto al cronoprogramma indicato a novembre 2021.

- E78 Grosseto - Fano. Tratto 1 Grosseto - Siena. Adeguamento a 4 corsie dal km 41+600 al km 53+400 (Lotto 9) (FI15).

A seguito della sospensione parziale dei lavori di alcune aree interessate dal ritrovamento di evidenze di interesse archeologico e della richiesta dell'Unione dei Comuni della Val di Merse di dare continuità alla viabilità esterna all'asse principale della E78, realizzando una "complanare" a servizio della rete locale, ANAS ha avviato la predisposizione di una perizia di variante, con previsione di un Quadro Economico senza aumento di spesa e adeguamento dei tempi contrattuali. Si è verificata, inoltre, una ridotta produttività dell'impresa esecutrice, contestata dalla Direzione lavori.

Lo scostamento attuativo rispetto al cronoprogramma di novembre 2021 è di circa 6 mesi.

- **E78 Grosseto – Fano. Tratto 2 Siena - Bettolle (A1). Adeguamento a 4 corsie del tratto Siena - Ruffolo (Lotto 0) (FI81): al km m53+400 (Lotto 9) (FI15).**

La determinazione adottata dal Commissario straordinario all'esito della Conferenza di servizi del 18/03/2024 è stata impugnata innanzi al TAR Toscana, anche con ricorso per motivi aggiunti (unitamente al decreto n. 486 del 19.10.2023 del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica, recante dichiarazione di compatibilità ambientale per il progetto definitivo). Le udienze sono state fissate per febbraio e marzo 2025. In ogni caso, già allo stato attuale si registra uno scostamento attuativo di circa 24 mesi, rispetto al cronoprogramma di novembre 2021, principalmente imputato alle tempistiche del rilascio, da parte del MASE, del parere ambientale (pervenuto a ottobre 2023, su istanza presentata a luglio 2021), nonché alla formalizzazione dell'atto di intesa istituzionale con la Regione Toscana per l'approvazione del Progetto definitivo.

- **E78 Grosseto – Fano. Tratto 4 Nodo di Arezzo (S. Zeno) – Selci Lama (E45). Adeguamento a 4 corsie del Tratto San Zeno – Arezzo – Palazzo del Pero (1° Lotto) (FI508).**

Durante la fase della progettazione definitiva, il soggetto attuatore ha accumulato consistenti ritardi, connessi, tra l'altro, alle attività di indagini tecniche, nonché di interlocuzione con i soggetti coinvolti.

Attualmente si registra uno scostamento di circa 19 mesi rispetto al cronoprogramma inviato a novembre 2021, imputato principalmente ai tempi di sviluppo progettuale (per la necessità di condivisione del progetto con Genio Civile, Autorità di Bacino ed altri enti). In ogni caso l'avvio dei lavori (previsto nel quarto trimestre 2026) resta subordinato alle tempistiche della procedura di valutazione ambientale, tuttora in corso presso il MASE.

- **E78 Grosseto – Fano. Tratto 4 Nodo di Arezzo (S. Zeno) – Selci Lama (E45). Adeguamento a 4 corsie del Tratto San Zeno – Arezzo – Palazzo del Pero (2° Lotto di Completamento) (FI509).**

Si rileva uno scostamento di circa 19 mesi rispetto al cronoprogramma inviato a novembre 2021, legato alle tempistiche registrate nel rilascio, da parte del MASE, dei pareri ambientali (ottemperanza VIA), nonché al perfezionamento dell'intesa con la Regione Toscana.

- **E78 Grosseto – Fano. Tratto 4 Nodo di Arezzo (S. Zeno) – Selci Lama (E45). Adeguamento a 4 corsie del Tratto Le Ville – Selci Lama (E45) (Lotto 7) (PG364).**

Si rileva uno scostamento di circa 21 mesi rispetto al cronoprogramma inviato a novembre 2021, imputato ai tempi di sviluppo progettuale da parte di ANAS, a seguito dell'emersa necessità di aggiornamento del progetto, alla luce delle modifiche di tracciato condivise con gli enti territoriali (e conseguenti nuove indagini), nonché alle problematiche di accesso alle aree per l'esecuzione delle indagini archeologiche, che hanno implicato l'attivazione da parte di ANAS delle procedure ex art. 15 del DPR 327 del 2001.

- **E78 Grosseto – Fano. Tratto 5 Selci Lama (E45) – S. Stefano di Gaifa. Adeguamento a 2 corsie del tratto Selci Lama (E45) Parnacciano (Guinza) (Lotto 1) (PG365).**

Si rileva ad oggi uno scostamento di circa 22 mesi rispetto al cronoprogramma inviato a novembre 2021, legato ai tempi di sviluppo progettuale per la necessità di aggiornamento del progetto con le modifiche di tracciato condivise con gli enti territoriali e le conseguenti nuove indagini, oltre ai tempi di risposta del MASE sulla richiesta di individuare la Regione come soggetto competente per la procedura VIA.

- **E78 Grosseto – Fano. Tratto 5 Selci Lama (E45) – S. Stefano di Gaifa. Adeguamento a 2 corsie: della Galleria della Guinza (Lotto 2) e del Tratto Guinza – Mercatello Ovest (Lotto 3) (AN58).**

Alcuni comitati locali hanno manifestato dissenso ai lavori appaltati per le potenziali ricadute sul territorio derivanti dall'entrata in esercizio dell'opera nelle modalità previste, ovvero in assenza della realizzazione di tutti gli ulteriori lotti della E78 sia sul versante umbro, che su quello marchigiano.

Su tale progetto è intervenuto altresì un ricorso alla convenzione di Aarhus per violazione del diritto all'informazione ambientale. Si rileva uno scostamento di circa 3 mesi rispetto al cronoprogramma inviato a novembre 2021.

- **E78 Grosseto – Fano. Tratto 5 Selci Lama (E45) – S. Stefano di Gaifa. Adeguamento a 2 corsie del tratto Mercatello sul Metauro ovest – Mercatello sul Metauro est (Lotto 4) (AN245).**

Dopo diversi solleciti da parte del Commissario e la produzione di documentazione integrativa da parte di ANAS, su richiesta del MASE, il parere di compatibilità ambientale ed autorizzazione paesaggistica è stato rilasciato il 18/11/2024. È stato inoltre previsto l'avvio della Conferenza di Servizi decisoria. Si rileva uno scostamento di circa 22 mesi rispetto al cronoprogramma inviato a novembre 2021, legato ai tempi di aggiornamento del Progetto definitivo da parte del progettista, a seguito dell'istruttoria ANAS, nonché ai tempi delle procedure ambientali VIA presso il MASE (aprile 2023 – novembre 2024).

- **E78 Grosseto – Fano. Tratto 5 Selci Lama (E45) – S. Stefano di Gaifa. Adeguamento a 2 corsie del tratto della Variante di Urbania (Lotto 7) (AN246).**

Per tale intervento le procedure autorizzative in regime di "Legge Obiettivo" (che hanno visto l'ottenimento, tra gli altri, del parere della Soprintendenza archeologica) non si sono poi perfezionate con un'approvazione da parte del CIPE, per mancanza dei finanziamenti necessari. Si rileva uno scostamento di circa 21

mesi rispetto al cronoprogramma inviato a novembre 2021, per le tempistiche registrate nel rilascio, da parte del MASE, del parere di ottemperanza al DEC VIA del 2003 e la verifica sul PUT (aprile 2022-febbraio 2023), nonché per il ritardo nella redazione del progetto esecutivo.

- E78 Grosseto – Fano. Tratto 5 Selci Lama (E45) – S. Stefano di Gaifa. Adeguamento a 2 corsie del tratto Mercatello sul Metauro est – S. Stefano di Gaifa (Lotti 5 - 10) – Completamento (ex AN247, oggi AN279 e AN280).

Si rileva uno scostamento di circa 24 mesi rispetto al cronoprogramma inviato a novembre 2021, dovuto al cambio di impostazione progettuale e procedurale a seguito della Conferenza di Servizi preliminare, con la suddivisione dell'intervento in due lotti funzionali distinti, sui quali condurre le attività di progettazione e le procedure autorizzative.

6. Conclusioni

Alla luce dell'istruttoria sin qui condotta, si formulano le osservazioni di seguito riportate.

1) Sistemi di finanziamento degli interventi inseriti nel Contratto di programma

L'attuale disciplina del Contratto di programma – art. 1, commi 868-874, della legge n. 208 del 28 dicembre 2015 - prevede meccanismi correnti di aggiornamento annuale del Contratto stesso (comma 872) e, in particolare, del piano pluriennale delle opere, da approvarsi entro il 31 gennaio di ciascun anno del periodo contrattuale, a cura del CIPE, su proposta del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in coerenza con l'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228, sulla base delle risorse disponibili a legislazione vigente e dell'andamento delle opere realizzate, come riscontrabile dal monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, (ai sensi del decreto legislativo 29

dicembre 2011, n. 229) e dalla relazione di cui al comma 871 del medesimo articolo citato.

Nella concreta prassi riferita, inoltre, si rileva che, al dichiarato fine di non lasciare risorse inutilizzate, ANAS segue un meccanismo di “definanziamento” di opere al momento non cantierabili, facendo anche ricorso allo strumento di cui all’art. 1, c. 873, della citata legge n. 208 del 2015; quest’ultimo consente, in caso di impedimenti nelle diverse fasi del processo realizzativo delle opere o di eventi ed emergenze che incidano sulla programmazione prevista dal Contratto di programma, sulla base di motivate esigenze, di utilizzare le risorse del fondo di cui al comma 868 in relazione agli effettivi fabbisogni, per realizzare le opere incluse nel piano pluriennale, ovvero le ulteriori opere aventi carattere di emergenza, ferma, in ogni caso, la previsione che le variazioni considerate confluiscono nell'aggiornamento annuale del piano pluriennale di opere.

Alle osservazioni mosse nel corso dell’istruttoria circa l’efficienza di un tale sistema ha risposto il Ministero, con la già citata nota prot. n. 15621 del 21.10.2024, ricordando come i nuovi investimenti siano inseriti nel Contratto di programma attraverso un articolato processo di pianificazione, che vede la partecipazione attiva delle Amministrazioni centrali concertanti ed i rappresentanti degli Enti territoriali.

Inoltre, lo stesso Ministero ha assicurato - in considerazione dell’estensione pluriennale del complesso degli investimenti inclusi nel CDP ANAS - che la copertura del fabbisogno finanziario complessivo necessariamente deve essere raggiunta anche mediante gli stanziamenti di bilancio a valere sulle successive annualità.

Sempre secondo l’Amministrazione titolare, detta prassi non pregiudicherebbe il prosieguo delle attività di sviluppo progettuale per gli interventi oggetto di temporaneo “definanziamento” e tale valutazione sarebbe confermata dalla previsione, nella legge di Bilancio 2024 (n. 213 del 30 dicembre 2023), al comma 70

dell'art. 1, che ha esteso senza limiti temporali le previsioni dell'articolo 1, commi 4 e 5, del DL 32 del 2019 (convertito in legge 55 del 2019), con lo scopo di velocizzare le fasi dell'affidamento, prevedendo di ricorrere, a regime, alla possibilità di avviare la progettazione di opere anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati.

Ora, in disparte la circostanza che tale estensione è stata prevista solo dalla menzionata legge di Bilancio (la quale ha apportato modifiche all'art. 1, comma 4, del predetto DL 18 aprile 2019, n. 32, recante *Modifiche al codice dei contratti pubblici e sospensione sperimentale dell'efficacia di disposizioni in materia di appalti pubblici e in materia di economia circolare*), nel merito si osserva che la nuova previsione consente ai soggetti attuatori di opere, per le quali deve essere realizzata la progettazione, di avviare le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione, ma non senza le necessarie cautele. Infatti, lo stesso comma, nel prosieguo, prevede anche che le opere, la cui progettazione è stata realizzata ai sensi del periodo precedente, sono considerate prioritariamente, ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti per la loro realizzazione e che le attività progettuali di cui al primo periodo devono essere oggetto di specifica analisi e monitoraggio, in raccordo con quanto previsto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti. Ciò anche al fine della successiva verifica del livello di realizzazione degli interventi per i quali è stata svolta la progettazione ai sensi del medesimo comma, con modalità definite con apposito decreto, da adottarsi dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Inoltre, la prassi generalizzata di “approssimazione successiva”, correntemente adottata da ANAS nell'attuazione del Contratto di programma in esame, oltre

all'aleatorietà della prosecuzione delle opere in tal modo "sospese" - in ragione delle future scelte politiche circa lo stanziamento delle risorse necessarie al loro completamento - mostra l'ulteriore problematicità derivante dall'indeterminatezza dei costi di ciascun intervento. Come infatti confermato anche dal Commissario straordinario per gli interventi di sua competenza, al momento dell'approvazione del Contratto di programma non vi è certezza dei tempi di realizzazione, né dei costi effettivi degli interventi ivi inseriti in uno stadio di prefattibilità.

Pertanto, essendo il costo complessivo dell'investimento destinato ad aumentare nel corso del periodo di durata del Contratto di programma, ne deriva che per gli interventi "sospesi" sicuramente non può farsi affidamento, per il loro completamento, sugli stanziamenti iniziali, già insufficienti a coprire la piena realizzazione di tutti gli interventi in esso compresi, anche qualora fossero rimasti invariati i costi iniziali. Ciò implica la necessità di reperire nuove risorse per un fabbisogno finanziario continuamente in divenire e per un periodo temporale non meglio precisato.

L'inefficienza di tale sistema è, peraltro, facilmente ravvisabile dall'esame dello stato attuativo dei singoli interventi e delle cause che ne hanno determinato il rallentamento.

Si riporta, in via esemplificativa, il caso dell'intervento "AN246 - Tratto 5 Selci Lama (E45) - S. Stefano di Gaifa. Adeguamento a 2 corsie del tratto della Variante di Urbania (Lotto 7)", per il quale risulta che le procedure autorizzative in regime di "Legge Obiettivo" (nonostante l'intervenuto parere della Soprintendenza Archeologica) non si sono poi perfezionate con un'approvazione da parte del CIPE, per mancanza dei finanziamenti necessari. Parimenti per l'intervento "AN268 - Tratto Selci Lama (E45) - S. Stefano di Gaifa. Galleria della Guinza (Lotto 2) e del Tratto Guinza - Mercatello Ovest (Lotto 3). 2° stralcio di completamento",

per il quale risulta finanziata la sola progettazione del PFTE, a valere sull'allegato A.1.1 del CdP 2016-2020.

Pertanto, preso atto di quanto riferito dal Ministero circa la necessaria copertura del fabbisogno finanziario complessivo degli investimenti inclusi nel Contratto di programma anche mediante stanziamenti di bilancio successivi, emerge in tutta evidenza la necessità di rispettare le prescrizioni e le cautele in tale ambito previste dall'ordinamento. Anzitutto, la disciplina degli accordi di programma - art 1, commi 868-874, della legge n. 208 del 28 dicembre 2015, richiama il d.lgs. 228/2011, che dà attuazione all'art. 30, co. 9, lett. a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

In particolare, l'art. 4, co. 4, del citato d.lgs. 228 del 2011, prevede che *“Per le opere il cui costo stimato sia superiore a 10 milioni di euro, i Ministeri presentano, in allegato agli studi di fattibilità, anche l'analisi dei rischi. Tale analisi esplicita le condizioni di realizzabilità dell'opera, elenca i soggetti coinvolti a vario titolo nel processo di attuazione dell'opera con le relative responsabilità, individua i fattori, gli eventi e le situazioni che possono configurare cause di criticità in corso di progettazione, affidamento, realizzazione e gestione dell'opera e indica le azioni che l'amministrazione intende compiere per contrastare l'insorgere delle criticità medesime. L'analisi evidenzia inoltre i rischi di natura finanziaria, sociale e gestionale, quantificandone le possibili conseguenze in termini di aggravio di tempi, costi e variazioni nelle realizzazioni”*.

D'altro canto, l'art. 1, co. 4, del decreto- legge 18 aprile 2019, n. 32 ammette che *“A decorrere dall'anno 2019 i soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la progettazione possono avviare le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione. Le opere la cui progettazione è stata realizzata ai sensi del periodo precedente sono considerate prioritariamente ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti per la loro realizzazione”*.

Tuttavia, come già evidenziato nelle note di contestazioni all'Amministrazione, l'art. 1, co. 70, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 ha inserito - alla fine del

richiamato comma 4 dell'art. 1 del decreto legge n. 32 del 2019 - il seguente periodo: *“Con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, sono definite le modalità di analisi e di monitoraggio delle attività progettuali di cui al primo periodo, in raccordo con quanto previsto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, anche al fine della successiva verifica del livello di realizzazione degli interventi per i quali è stata svolta la progettazione ai sensi del presente comma”*.

Si evidenzia, dunque, l'esigenza, avvertita dal legislatore, dell'adozione di un apposito decreto, che disciplini le modalità con le quali i soggetti attuatori possono procedere all'affidamento della progettazione, pur in assenza dei finanziamenti necessari all'esecuzione delle opere.

Pertanto, tale ulteriore previsione contiene l'esplicito richiamo al d.lgs. del 29 dicembre 2011, n. 229. Quest'ultimo ha previsto, tra l'altro, un sistema gestionale informatizzato, rimesso alle competenze del MEF, contenente le informazioni anagrafiche, finanziarie, fisiche e procedurali relative alla pianificazione e programmazione delle opere e dei relativi interventi, nonché all'affidamento ed allo stato di attuazione degli stessi, a partire dallo stanziamento iscritto in bilancio, fino ai dati dei costi complessivi effettivamente sostenuti in relazione allo stato di avanzamento delle opere.

Inoltre, il medesimo d.lgs. 229/2011, all'art. 4, co. 2, prevede l'obbligo delle Amministrazioni di *“provvedere alla verifica dell'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione di interventi e programmi pubblici, anche sulla base delle risultanze della banca dati delle amministrazioni pubbliche e dei criteri indicati dal decreto di cui al comma 1, comunicandone l'esito al Ministero dell'economia e delle finanze entro il 31 dicembre di ciascun anno, tenendo conto delle procedure in materia già previste a legislazione vigente.”*

Pertanto, dal quadro normativo così riassunto, ne deriva che le scelte di finanziamento e l'avanzamento della progettazione dei diversi interventi inclusi

nel Contratto di programma, ferme restando le competenze gestionali rimesse ad ANAS dal Contratto stesso, debbano in ogni caso costituire oggetto di attenta valutazione da parte dei soggetti titolari – Ministero e Commissario straordinario, nell’ambito ed in coerenza con il più ampio quadro delle opere pubbliche infrastrutturali da realizzare.

Quanto sopra, anche al fine di assicurare la stretta correlazione tra lo stanziamento delle risorse ed il momento del loro impiego, esigenza peraltro riconosciuta dalla stessa Amministrazione (v. nota prot. n. 14600 del 2.10.2024).

2) Monitoraggio, alimentazione Banche dati, pubblicità e trasparenza

Con riguardo al monitoraggio, alla corretta alimentazione ed al costante aggiornamento delle banche dati, in particolar modo di BDAP, si prende atto delle azioni intraprese dal Commissario straordinario nel sollecitare in tal senso ANAS e delle iniziative da quest’ultima avviate per la soluzione dei problemi tecnici insorti. Resta, in ogni caso, la necessità di monitorare l’effettiva soluzione di tali problematiche nei brevi tempi assicurati.

Parimenti, per gli obblighi di pubblicità e trasparenza, il Commissario ha confermato l’imprescindibilità di garantire la corretta e continua alimentazione delle sezioni dedicate alle opere commissariate all’interno del sito dell’ANAS e del MIT, nonché un flusso periodico e costante di informazioni relative all’avanzamento procedurale e finanziario degli interventi, che confluisca nel portale “*Osserva cantieri*” del Ministero.

3) Espletamento della progettazione

Circa tale problematica, il Ministero ha anzitutto richiamato (nota prot. 15621 del 21.10.2024) il nuovo quadro di riferimento introdotto con il D. lgs. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici) - che ha modificato i livelli di progettazione rappresentati dal progetto di fattibilità tecnico - economica (PFTE) e dal progetto esecutivo - nonché soprattutto la nuova caratterizzazione del primo, finalizzato ad

individuare la soluzione migliore in correlazione alle esigenze da soddisfare ed a garantire un buon rapporto qualità-prezzo e costi-benefici.

Con l'incremento del contenuto informativo riferibile al PFTE - conclude il Ministero - dovrebbe essere limitato il rischio di un incontrollato divario rispetto alla spesa associata al progetto esecutivo.

Prendendo atto di tale favorevole prospettiva *de futuro*, ad oggi resta non confermato quanto, invece, riferito dal Ministero per gli affidamenti in essere ed effettuati sotto la precedente disciplina.

Dall'esame dello stato attuativo dei singoli interventi, infatti, emerge chiaramente - anche in ragione del lungo lasso di tempo intercorso tra la pre-fattibilità iniziale e la fase, in molti casi ancora non iniziata, di esecuzione dei lavori - una programmazione non in grado di assicurare l'appaltabilità delle opere coerentemente con le tempistiche di validità degli studi e delle progettualità sviluppate.

4) Aumento dei costi nelle diverse fasi della progettazione

Nel previgente quadro normativo, da applicarsi per tutti gli interventi in corso, il progetto esecutivo risente, poi, dei maggiori oneri derivanti, tra l'altro, dalle prescrizioni risultanti dalla Conferenza dei servizi e dalla Valutazione di impatto ambientale.

In merito il Ministero ha assicurato di voler perseguire un'efficace sinergia tra strutture centrali e organi territoriali, con l'obiettivo di limitare le richieste aggiuntive degli enti locali durante lo sviluppo degli *iter* progettuali. Al contempo, l'Amministrazione ha altresì ammesso che il fenomeno di emersione di tali richieste, con i conseguenti aggravii di costi, è favorito dalla complessità e frammentarietà decisionale dei processi autorizzativi.

L'esame dello stato attuativo degli interventi, come riportato nella citata relazione resa da ANAS, rappresenta un'indubbia dimostrazione di tale fenomeno, nonché

dell'incidenza economica, sui costi inizialmente previsti, degli oneri e delle prescrizioni emerse dal confronto con gli enti territoriali.

In quasi tutti gli interventi, infatti, è riscontrabile un aggravio, se non un arresto, dell'*iter* realizzativo, causato dal dissenso manifestato dagli enti e dai comitati rappresentativi degli interessi sul territorio, che in alcuni casi hanno prodotto un contenzioso ed in molti di essi hanno comportato una rimodulazione dell'originario progetto, con incremento dei costi, oltre che dei tempi di realizzazione.

In proposito, si rende opportuno conoscere le eventuali iniziative intraprese dal Ministero per rinvenire soluzioni idonee ad arginare tale problematicità e a rendere i costi finali dei singoli interventi più aderenti possibili alle previsioni originarie, anche attraverso una valutazione più immediata ed analitica delle istanze dei territori interessati.

Infine, non può non rilevarsi la notevole incidenza sui tempi di realizzazione e, conseguentemente, sui costi, derivante dal rilascio dei pareri delle altre Amministrazioni statali preposte alla tutela degli interessi culturali, paesaggistici e ambientali.

Anche in merito a tale profilo si renderebbe opportuna una valutazione da parte di tutti gli ulteriori Ministeri coinvolti, unitamente a quello delle Infrastrutture e dei trasporti, per rinvenire soluzioni, anche in forma di proposte normative, finalizzate a superare tale criticità.

P.Q.M.

Il Collegio del controllo concomitante

ACCERTA

La presenza delle criticità come indicate in motivazione; tali criticità non sono tali da implicare le conseguenze di cui all'art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020;

RACCOMANDA

Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di:

1. provvedere, ove non si sia ancora proceduto in tal senso, alla predisposizione del decreto di cui all'art. 1, comma 4, del D.L. n. 32 del 2019, per la definizione delle modalità di analisi e di monitoraggio delle attività progettuali avviate ai sensi del medesimo comma, in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alla sola progettazione;
2. adottare ogni utile iniziativa affinché le opere per le quali la progettazione è stata realizzata ai sensi del punto precedente siano considerate prioritariamente ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti per la loro realizzazione, tenuto opportunamente conto dei risultati delle analisi di rischio di cui all'art. 4, co. 4, del d. lgs. 228/2011;
3. porre in essere le azioni più idonee ad assicurare la massima aderenza dei tempi e della spesa di realizzazione degli interventi rispetto alle previsioni del Contratto di Programma e dei successivi aggiornamenti annuali;
4. avviare ogni iniziativa volta a rinvenire soluzioni idonee all'emersione tempestiva ed esaustiva delle istanze dei territori interessati, oltre che di tutela degli interessi rimessi agli altri soggetti pubblici coinvolti;

RACCOMANDA

Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e al Commissario Straordinario:

- di assicurare il costante e completo aggiornamento delle Banche dati a cura dei soggetti a tale onere tenuti;
- di vigilare affinché il rapporto con le imprese aggiudicatarie sia gestito con modalità tali da garantire il rispetto dei cronoprogrammi di realizzazione dei singoli interventi, facendo eventuale ricorso ai meccanismi revisionali della *lex*

specialis di gara e agli ulteriori strumenti di adeguamento normativamente previsti.

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

- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- Commissioni parlamentari competenti;
- Commissario straordinario per l'Itinerario E78 – Trasversale Toscana – Umbria – Marche.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Commissario straordinario sono invitati a riferire, nel termine di giorni quarantacinque dal ricevimento della presente deliberazione, sulle eventuali misure che, secondo le rispettive competenze, hanno inteso adottare onde pervenire alla rimozione delle criticità segnalate.

Si rappresenta, sin da ora, che alla mancata comunicazione nel termine assegnato, il Collegio attribuirà il significato di mancata adozione di ogni misura.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del 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 21 gennaio 2025.

I Magistrati Estensori

Il Presidente

Giuseppina VECCIA

Massimiliano MINERVA

f.to digitalmente

f.to digitalmente

Daniela D'AMARO

f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 27 gennaio 2025

La funzionaria preposta

Luigina SANTOPRETE

f.to digitalmente