

INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ SOSTENIBILI

ripercussioni sulla programmazione strategica, sull'organizzazione e sui servizi gestiti⁹⁰. Inoltre, rimangono le criticità con riferimento all'attività autorizzatoria e di gestione del demanio marittimo che, seppur accompagnata da adeguata pubblicità, continua a svolgersi ad istanza di parte anziché in base alle manifestate esigenze dell'Autorità. Tale *modus operandi*, peraltro diffuso tra le Autorità portuali, merita di essere attentamente valutato e riconsiderato⁹¹.

3.1.5. Programma 4 “Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo”

Il programma di spesa è attinente alle competenze istituzionali relative alla regolamentazione e alla vigilanza della navigazione aerea, della sicurezza aerea e del sistema aeroportuale. In esso, si ritrovano le risorse finalizzate allo sviluppo del sistema aeroportuale, alla valutazione dei piani d'investimento, alle attività di indirizzo e vigilanza dei servizi resi da due enti vigilati, l'ente nazionale per l'assistenza al volo⁹² (ENAV) e l'ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC)⁹³. Rientrano, inoltre, tra le attività espletate dal Ministero in tale settore, quelle di analisi del mercato dell'aviazione civile, quelle di supporto alla tutela della concorrenza (spettante, in via principale, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato - AGCOM) e di valutazione delle dinamiche tariffarie (spettante, in via principale, all'Autorità per la regolazione del trasporto - ART). Specifiche competenze riguardano, inoltre, l'imposizione di oneri di servizio pubblico su alcune tratte della navigazione aerea ai fini della continuità territoriale. Tali competenze sono rese più stringenti alla luce dell'emergenza sanitaria e, in particolare, delle ricadute pregiudizievoli registrate nel settore del trasporto aereo in ragione delle disposizioni imperative restrittive della mobilità e di quelle relative agli obblighi di distanziamento, in riferimento alle quali si è imposta con tutta evidenza la necessità di intervenire per superare le criticità incontrate da quei vettori che garantiscono, appunto, la continuità territoriale attraverso servizi in oneri di servizio pubblico (OSP)⁹⁴.

In riferimento a dati di contesto si riporta che gli aeroporti italiani chiudono il 2021 con 80,7 milioni di passeggeri e una contrazione del 58,2 per cento sul 2019 quando il numero dei viaggiatori aveva superato quota 193 milioni. Un consuntivo in crescita del 52,4 per cento sul 2020, ma pur sempre segnato da una profonda crisi con 113 milioni di passeggeri persi rispetto al 2019⁹⁵. Il numero di movimenti (cioè il numero di aeromobili in arrivo e in partenza) registra una contrazione meno marcata rispetto al traffico passeggeri: nel 2021 sono stati circa 950 mila, con un calo del 42,4 per cento sul 2019 (più 34,7 per cento sul 2020) a conferma dell'utilizzo da parte dei vettori aerei di aeromobili di minore capienza. Incoraggianti i risultati per il traffico merci,

⁹⁰ Delibera n. 131 del 2021.

⁹¹ Delibera n. 110 del 2021.

⁹² Attualmente, è in corso di elaborazione il contratto di programma riferito all'attuale periodo regolatorio (1° gennaio 2020 - 31 dicembre 2024), per il quale il Ministero ha richiesto ad ENAV S.p.A. la trasmissione di un apposito schema di articolato negoziale. Dopo una prima riunione istruttoria per l'esame della bozza del contratto di programma Stato - ENAV S.p.A. sono state richieste alcune modifiche, tra le quali si evidenziano: lo snellimento della procedura di cui all'articolo 3 (servizi di navigazione aerea) sulla modifica dell'elenco aeroporti e sulle variazioni della capacità dei livelli e/o degli orari di servizio, l'inserimento, all'articolo 15 (Piano degli investimenti) di una voce indicata come “Codice Unico Progetto” in aggiunta a tutti gli altri elementi identificativi che sono oggetto di pianificazione e rendicontazione; la revisione della composizione del Comitato di monitoraggio di cui all'articolo 24.

Sul controllo della gestione finanziaria di ENAV, esercizio 2019, *cfr.* Sezione del controllo degli enti, Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ENAV S.p.A., n. 125 del 2020.

⁹³ Sul controllo della gestione finanziaria di ENAC, esercizio 2019, *cfr.* Sezione del controllo degli enti, Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ENAC, n. 46 del 2021.

⁹⁴ Per tali finalità, in particolare, è stato predisposto nel 2021 dalla competente Direzione uno schema di decreto ministeriale da estendersi, per omogeneità, a tutti i vettori in OSP – pertanto anche a quelli nazionali. Attraverso tale provvedimento, si autorizza l'ENAC a operare opportune modifiche alle convenzioni in essere con i vettori che attualmente operano in OSP; ciò al fine di ridurre l'impatto negativo derivante dall'emergenza epidemiologica, attraverso una “sterilizzazione” delle clausole penalizzanti e l'introduzione nelle convenzioni di meccanismi di flessibilità che consentano di adeguare il servizio stesso all'effettivo andamento della domanda. Nel corso dell'anno si è appreso del tentativo degli uffici di indirizzo politico di inserire il dispositivo nel corpo di un provvedimento normativo di portata più generale; di fatto, allo stato attuale non risulta ancora finalizzato alcun provvedimento.

⁹⁵ Fonte: Assaeroporti, dati di consuntivo 2021, gennaio 2022.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

con i volumi movimentati per via aerea che raggiungono i livelli del 2019, più 0,2 per cento, e l'intero segmento cargo, incluso l'aviocamionato⁹⁶, che si attesta a 1 milione di tonnellate, pari a meno 1,9 per cento rispetto ai livelli pre-Covid (più 28,6 per cento sul 2020), con quasi il 70 per cento delle merci transitate per uno solo scalo, quello di Malpensa.

Come già rilevato lo scorso anno, il settore aeroportuale segna ancora una spesa sostenuta troppo esigua a fronte degli investimenti per interventi infrastrutturali programmati⁹⁷. Nel 2020 rispetto ad una previsione di spesa sul territorio nazionale di quasi un miliardo sono stati spesi poco più di 300 milioni⁹⁸. Si tratta di una spesa che fa leva su risorse in auto finanziamento e non pubbliche ma ciò non distoglie comunque l'attenzione dell'osservatore sulla lentezza dei gestori aeroportuali nella realizzazione degli interventi⁹⁹. Inoltre, si riscontra che taluni aeroporti non sono ancora dotati di un piano degli investimenti approvato¹⁰⁰ e in questa direzione è logico pensare che il Ministero possa favorire la programmazione e la realizzazione degli investimenti degli aeroporti, di grandi o piccole dimensioni, qualora intervenga con iniziative che rendano concreto l'aggiornamento del Piano nazionale degli aeroporti, la cui ultima versione risale al 2010. Questo dovrebbe consentire di pervenire, sulla base di dati di previsione del traffico aereo più aggiornati, ad una strategia di sviluppo delle realtà aeroportuali maggiormente in linea con le esigenze di mercato che si indirizzano verso l'accessibilità e l'intermodalità, soprattutto ferroviaria, ma come si è riportato sopra, anche con infrastrutture che favoriscano l'aviocamionato. Tra le attività condotte dal Ministero nel 2021 rilevante, quindi, quella finalizzata alla revisione e all'aggiornamento della circolare 23 febbraio 1996, n. 1408, avente a oggetto la "Programmazione, approvazione, localizzazione e autorizzazione dei Piani di sviluppo aeroportuale e delle opere da realizzare negli aeroporti di interesse nazionale". La revisione della circolare 1408 del 1996 si è resa necessaria al fine di renderla più aderente ai nuovi assetti organizzativi del Ministero e al vigente quadro normativo, relativo all'iter autorizzativo del settore delle opere aeroportuali e dei singoli progetti ad esse collegati. L'obiettivo della revisione è ricondurre in modo coordinato alle competenti articolazioni del Ministero il ruolo di regia nella programmazione, nel coordinamento e nel controllo dell'attività di infrastrutturazione aeroportuale, in coerenza con la pianificazione nazionale, che deve necessariamente tener conto anche del più ampio sistema delle reti transeuropee. In tale ambito è prevista anche l'attivazione della procedura del dibattito pubblico, di cui al dPCM 10 maggio 2018 n. 76.

Il ridotto quadro finanziario definito negli esercizi precedenti relativo a tale programma di spesa non dava, quindi, conto del ruolo istituzionale connesso alle competenze, sopra sinteticamente accennate, esercitate dal MIMS in tale settore. Come accennato, solo a partire dal 2020 e nell'esercizio 2021, il Ministero si giova di un ammontare più elevato di risorse per le attribuzioni relative alla navigazione aerea, settore ancor di più strategico per le evidenti ricadute sul piano economico e sociale derivanti dalla ripresa dei flussi turistici e commerciali.

⁹⁶ Per una interessante disamina del settore cargo aereo e sul possibile ruolo strategico dell'aviocamionato *cfr.* Il trasporto merci aereo 2020 in Italia, Il studio Osservatorio cargo aereo, ed. ottobre 2020, TRT Trasporti e Territorio. Nell'analisi si evidenzia in particolare come "alcuni studi stimano in oltre 300.000 tonnellate annue il volume di merci aeree con origine/destinazione Italia che utilizzano tratte aeree in arrivo e in partenza nei grandi aeroporti europei, percorrendo via camion il tragitto tra questi scali e il nostro paese; tale valore è pari a circa un terzo del totale delle merci che poi vengono spedite tramite aereo e indica come ci possa essere spazio per crescere nella via aerea in Italia se si riuscissero a cogliere le opportunità. Questo fenomeno è dovuto ad una molteplicità di fattori, che sono anche conseguenti, per una parte significativa, alle criticità del settore del cargo aereo italiano (insufficienza dei collegamenti diretti, inefficienze operative, amministrative e strutturali, ecc.).

⁹⁷ Il Ministero si avvale della piattaforma MIA (Monitoraggio Investimenti Aeroportuali) gestita da ENAC. Tale piattaforma prevede che siano i gestori aeroportuali ad inserire i dati di avanzamento dei lavori, poi validati dall'ENAC con tempistiche che dovrebbero garantire al Ministero un regolare aggiornamento in merito agli interventi previsti.

⁹⁸ Fonte: Report investimenti 2020, ed. gennaio 2022, ENAC, pag. 203.

⁹⁹ In direzione di una visione strategica più avanzata, anche con riguardo agli interventi infrastrutturali, *cfr.* Piano Strategico Nazionale *Advanced Air Mobility (2021-2030) per lo sviluppo della mobilità aerea avanzata in Italia*, ENAC.

¹⁰⁰ Tra cui quelli di Salerno, Lamezia terme, Falconara, Brescia, Perugia, Trapani.

INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ SOSTENIBILI

Contabilmente il programma di spesa ha avuto impegni totali per 1,1 miliardi a fronte di stanziamenti definitivi di competenza pari 1 miliardo. I pagamenti totali ammontano a circa 1,32 miliardi.

La maggior parte delle risorse (900 milioni) quindi è allocata su un unico capitolo di spesa e riguarda l'attuazione delle misure compensative da corrispondere agli operatori aerei per i danni subiti dall'intero settore dell'aviazione a causa dell'insorgenza dell'epidemia.

3.2. Missione 14 “*Infrastrutture pubbliche e logistica*”

La missione 14 costituisce il secondo pilastro contabile del bilancio del MIT, assorbendo, in termini di stanziamenti definitivi di competenza nel 2021, circa il 25 per cento delle complessive disponibilità di bilancio, per un totale di circa 4,7 miliardi (6,8 miliardi nel 2020).

Per il settore stradale e autostradale sono allocati circa 3,3 miliardi in termini di stanziamenti definitivi e circa 1,2 miliardi sono destinati alle opere strategiche e agli interventi di edilizia pubblica, in cui rilevano le attività dei Provveditorati regionali, quali articolazioni territoriali del Ministero.

Per i sistemi idrici, idraulici ed elettrici le risorse stanziare nel 2021 sono state circa 238 milioni e riguardano principalmente le risorse per gli interventi in materia di dighe (per circa 223 milioni).

Gli impegni di competenza sono stati circa 3,1 miliardi, i pagamenti complessivi effettuati e imputati alla missione ammontano a circa 3,89 miliardi (3,3 miliardi nel 2020). Rilevante l'ammontare dei residui finali, che risultano essere, a fine esercizio, pari ad oltre 13,3 miliardi, a fronte di 13,1 miliardi iniziali.

3.2.1. Programma 11 “*Pianificazione strategica di settore e sistemi stradali e autostradali*”

Nel quadro generale di bilancio del Ministero il programma di spesa 11 si riferisce, sotto il profilo finanziario e contabile, all'azione del Ministero con riguardo alle competenze previste per gli interventi finanziari rientranti nella convenzione con ANAS, incluse la vigilanza e il controllo tecnico-operativo sullo stesso e, in generale, sui gestori delle infrastrutture viarie della rete nazionale. Esso include, inoltre, le specifiche risorse per interventi infrastrutturali per il completamento della rete nazionale di collegamento tra reti viarie, città metropolitane, nodi di scambio portuali e aeroportuali con particolare riguardo alla continuità territoriale.

Al contempo, rientrano nel programma gli interventi del settore autostradale, che, come è noto, è caratterizzato da problematiche di tipo gestionale in un regime tipicamente concessorio. Un ambito, quest'ultimo, che la Corte affronta da tempo, in particolare, in riferimento alle questioni relative alle proroghe concesse senza indicazione del bando di gara o a specifici aspetti legati alla gestione contrattuale dei lavori. Infatti, la Corte aveva già messo in luce, in tema di concessioni autostradali, che “*la pluralità di modelli concessori senza una logica unitaria, ha reso difficile la valutazione delle performance con investimenti sottodimensionati ed extraprofiti*”, così come “*costante è risultata, nel tempo, la diminuzione degli investimenti. Peraltro, anche il loro slittamento può favorire il prolungamento dei rapporti, rendendo difficile l'effettuazione di gare anche per il crescere degli indennizzi richiesti ai subentranti*”¹⁰¹.

Il programma di spesa vale, nel 2021, in termini di stanziamenti definitivi di competenza, circa 3,3 miliardi (5,7 miliardi nel 2020), per la quasi totalità afferente alla spesa di parte capitale; i pagamenti totali ammontano a circa 3 miliardi circa, di cui 1,6 miliardi sulla competenza. Si rileva che il capitolo 7060 (relativo al fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché per opere di captazione ed adduzione di risorse idriche), negli esercizi precedenti allocato nel programma 10, è stato collocato nell'ambito di tale programma, risultando di competenza del Dipartimento per la

¹⁰¹ Cfr. deliberazione n. 18 del 2019 - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

programmazione strategica, i sistemi infrastrutturali, di trasporto a rete, informativi e statistici, a seguito della riorganizzazione ministeriale operata con il dPCM n. 190 del 2020.

Gran parte delle risorse del programma attengono al fondo unico ANAS¹⁰². Gli stanziamenti sul capitolo ammontano, in termini definitivi di competenza, a circa 1 miliardo (4 miliardi nel 2020); tuttavia tale dato va letto congiuntamente con quello relativo all'ammontare di residui iniziali 2021 pari a circa 8,8 miliardi (a fine esercizio i residui finali rimangono comunque alti a 8 miliardi). Gli impegni assunti sulle risorse stanziate ammontano a circa 644 milioni. I pagamenti totali risultano pari a circa 1,5 miliardi.

Una parte cospicua dei finanziamenti a favore di ANAS deriva dalle risorse disposte per il tramite dei fondi investimenti, dapprima con il dPCM 28 novembre 2018, recante la ripartizione delle risorse del fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese di cui all'articolo 1, comma 1072, della legge di bilancio 2018 (c.d. "fondo infrastrutture 2018"), che ha stanziato a favore di ANAS risorse per circa 1,1 miliardi prevedendone, fra l'altro, la destinazione, per un ammontare di 167,1 milioni, al ripristino delle condizioni statiche ed adeguamenti sismici di ponti e viadotti; poi il dPCM 11 giugno 2019, recante la ripartizione delle risorse del fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese di cui all'articolo 1, comma 95, della legge di bilancio 2019 che ha stanziato in favore di ANAS risorse per 2,9 miliardi, prevedendone la destinazione al ripristino della viabilità delle strade danneggiate dal sisma del Centro Italia per circa 216,9 milioni e al rifinanziamento del programma "ponti, viadotti e gallerie" per 2,6 miliardi. Tali risorse, per un totale di 2,8 miliardi, sono confluite nell'aggiornamento 2018 e 2019 del contratto di programma 2016-2020¹⁰³. Al fine di individuare gli interventi del programma di manutenzione straordinaria di ponti, viadotti e gallerie della rete stradale di interesse nazionale in gestione ad ANAS a cui assegnare tali risorse e disciplinarne l'impiego, è stata stipulata, in corso d'esercizio 2021, una nuova convenzione, produttiva di effetti per le parti e pienamente efficace nei propri contenuti, fatto salvo l'inquadramento delle attività nella stessa disciplinate nel più ampio alveo contrattuale generale¹⁰⁴. Inoltre, con il dPCM 23 dicembre 2020 per il tramite del fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese di cui alla legge di bilancio 2020 (comma 14 e seguenti) sono state attribuite al Ministero risorse pari ad oltre 6 miliardi, di cui 1,3 miliardi circa quale quota da assegnare al settore stradale e autostradale.

¹⁰² Sul controllo della gestione finanziaria di ANAS, esercizio 2019, *cf.* determinazione n. 32 del 2021. In particolare, l'annessa Relazione alla determinazione *de qua*, rileva il perdurante ritardo (messo in luce anche nel capitolo della Relazione al rendiconto 2019), nella realizzazione degli investimenti, rispetto alle previsioni del contratto di programma. Nello specifico, la percentuale di scostamento tra la previsione di produzione prevista dal contratto di programma per l'anno 2019 ed il consuntivo 2019 è pari a -27,5 per cento, evidenziando una notevole variazione negativa in termini di investimenti in nuove opere (pari a -41 per cento). La relazione della Corte, comunque, rileva una efficace attività di sorveglianza svolta dall'azienda. Nel dettaglio l'attività di ispezione svolta da ANAS, osserva la Sezione del controllo, ha registrato una positiva evoluzione, riportando risultati soddisfacenti sia nelle ispezioni ricorrenti che in quelle principali.

Merita, inoltre essere segnalata un'altra questione, quella relativa all'inclusione di ANAS nel perimetro di consolidamento del gruppo FS che, ad avviso degli organi di gestione, ha fatto venir meno l'obbligo di predisporre il conto consuntivo, in termini di cassa, previsto dal d.m. 27 marzo 2017 per le amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica, comprese nell'elenco ISTAT, ai fini del consolidamento. Questa decisione è stata più volte revocata dal Collegio sindacale, opinione già condivisa da questa Corte in occasione della Relazione della Sezione sul controllo degli enti citata alla nota precedente. La società ha optato, comunque, per l'esenzione dal consolidamento (prevista dall'*International financial reporting standard* - IFRS10). Il bilancio consolidato è redatto da Ferrovie dello Stato Italiane, da cui ANAS è direttamente controllata.

¹⁰³ Approvato dalla delibera CIPE 24 luglio 2019, n. 36, e con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 399 del 17 settembre 2020.

¹⁰⁴ È stata, tuttavia, presentata da ANAS una proposta di rimodulazione, poi non approvata dal Ministero, della convenzione, evidenziando maggiori esigenze per 66 interventi, già presenti in convenzione per un totale di 69 milioni e inserendo 74 nuovi interventi per 668 milioni, per un incremento complessivo del 47 per cento circa rispetto all'importo originario (da 1,58 miliardi a circa 2,3 miliardi).

INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ SOSTENIBILI

Ad ANAS spettano circa 1 miliardo destinati al fondo unico¹⁰⁵. Poi la legge di bilancio 2021 ha previsto il rifinanziamento delle risorse destinate ai contratti di programma per il periodo 2022-2035 per 1,26 miliardi.

A *latere* degli aspetti finanziari, occorre altresì rilevare che la questione ancora discussa della natura giuridica di ANAS è emersa, nel rapporto convenzionale tra MIMS ed ANAS, anche nel 2021 in occasione della contrattualizzazione delle risorse stanziolate dalle leggi di bilancio 2020 e 2021. Nello specifico, a fronte della improcrastinabilità di un pronto impiego degli stanziamenti previsti dai sopra citati provvedimenti, nelle more della redazione di un nuovo atto programmatico e, quindi, della stipula di un nuovo contratto di programma, vi era la necessità dell'immediata allocazione, sul piano negoziale, delle risorse stanziolate dalla legge di bilancio 2021 (per circa 1,26 miliardi) e dal comma 14 dell'art. 1 della legge di bilancio 2020 (per circa 1 miliardo) nel contratto di programma 2016-2020, da attuarsi mediante la predisposizione di un aggiornamento per il 2020, e della finalizzazione per il 2021 delle risorse disponibili, ripartendo le quote assegnate al capitolo fondo, con esclusiva destinazione a favore di interventi o di attività già programmate. Il Ministero ha quindi proceduto facendo leva sull'art. 5 della convenzione di concessione del 2002, che prevede l'approvazione dell'aggiornamento del contratto anche per una sola annualità¹⁰⁶. Il CIPESS con delibera 27 luglio 2021 ha quindi dato approvazione all'aggiornamento 2020 del contratto 2016-2020 (si ricordi che il contratto vero e proprio è stato approvato a fine 2017, dopo quasi due anni dall'inizio del periodo contrattuale¹⁰⁷), sottolineando tuttavia che *“si raccomanda al MIMS di proporre quanto prima lo schema del nuovo contratto di programma per la relativa approvazione da parte di questo Comitato, a conclusione delle valutazioni effettuate delle amministrazioni competenti sul ruolo di ANAS e sulla sua natura giuridica, anche alla luce del recente parere dell'Avvocatura generale dello Stato del 17 giugno 2021¹⁰⁸ e ferme restando le clausole contrattuali, in particolare l'art. 4, comma 3, relativo al «puntuale approfondimento in merito alla effettiva permanenza delle ragioni che giustificano l'adozione del meccanismo stesso del corrispettivo”*.

Quest'ultimo tema appare, invero, superato dalla disposizione di cui all'art. 2/*duodecies* del d.l. n. 121/2021, che dispone il ritorno al previgente sistema “a contribuzione”.

Occorre, poi, rilevare in questa sede che, come già osservato dalla Corte dei conti, Sezione di controllo sugli Enti, con deliberazione 25 gennaio 2022, n. 9, con la costituzione della NewCo disposta dal d.l. n. 121/2021, cit., rimane aperta la questione problematica della esigenza manifestata dall'Amministrazione di poter prorogare la convenzione con ANAS dal 2032, data prevista della scadenza, al 2052. Infatti, la NewCo avrà ad oggetto sociale soltanto la possibilità di gestione delle autostrade a pedaggio, mentre rimane escluso dal trasferimento tutto il restante assetto di ANAS-partecipata FS (strade e autostrade non a pedaggio), che non riveste le caratteristiche della società *in house*.

Altrettanto aperto rimane il problema della corretta contabilizzazione degli asset patrimoniali di ANAS S.p.A., nel quadro della disposta cessione di quello di gestione delle

¹⁰⁵ Così suddivisi: 950,11 milioni per il contratto di programma (nel periodo 2020-2034) e 67,60 milioni per gli stralci del programma degli interventi per il ripristino della viabilità nei territori interessati dagli eventi sismici 2016 (nel periodo 2020-2026).

¹⁰⁶ Sulla concessione ANAS MIMS si legga l'analisi nella determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.A. 2020 - determinazione del 25 gennaio 2022, n. 9 della Sezione degli enti, pag. 84 e seguenti.

¹⁰⁷ È seguito poi l'aggiornamento 2018-2019 del contratto, approvato con delibera CIPE n. 36 del 2019 che ha comportato modifiche e integrazioni delle risorse disponibili e l'aggiornamento dei cronoprogrammi delle attività progettuali con conseguente rimodulazione delle previsioni di appaltabilità e di costo delle opere.

¹⁰⁸ L'Avvocatura dello Stato nel parere del 17 giugno 2021 ritiene da un lato impossibile procedere alla proroga diretta della concessione in questione sulla base della legislazione vigente, alla luce della giurisprudenza europea in materia di concessioni autostradali (il MIMS ritiene, di contro, che l'ipotesi di attuare l'estensione temporale della concessione ANAS possa fondarsi secondo le regole nazionali già date, sulla base della peculiarità della natura della concessione di ANAS e della sua diversità rispetto ad una concessione autostradale ordinaria, che è tale da non intercettare un “mercato” di operatori privati di riferimento) tuttavia, dall'altro, considera astrattamente percorribile tale ipotesi, nel caso in cui venga implementato un modello societario con separazione contabile tra attività pubblicitiche e privatistiche, previa acquisizione del parere dei competenti servizi della Commissione europea.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

autostrade a pedaggio alla NewCo già richiamata (art. 2, comma 2-*sexies* – 2-*decies*, del d.l. n. 121/2021).

Infatti, la dismissione *ex lege* da parte di Anas S.p.A. di un asset valorizzato contabilmente quale quello relativo alla possibilità di gestire le concessioni autostradali a pedaggio non è stata esposta nel bilancio d'esercizio 2021, approvato in data 29 aprile 2022, con una corrispondente svalutazione patrimoniale e, conseguentemente, nessuna correlata svalutazione è stata operata a bilancio della controllante FS, nonostante che la concessione originaria ad ANAS, comprendente anche l'asset "concessione di gestione di autostrade a pedaggio", in corso di trasferimento alla NewCo, risulti essere stata valorizzata nella sua interezza come immobilizzazione immateriale e ammortizzata annualmente sulla base del periodo residuo contrattuale attualmente fissato al 2032¹⁰⁹.

Peraltro, il Ministero, interpellato a tal riguardo dalla Corte dei conti, Sezioni Riunite, in sede istruttoria, si limita a riportare che "*in continuità con gli esercizi precedenti ANAS S.p.A. ha ritenuto che non ricorressero i presupposti per procedere ad una svalutazione patrimoniale*", richiamando, senza meglio chiarire, l'avvio di interlocuzioni con la Commissione europea sul tema.

Una parte dell'attività del Ministero ha riguardato anche altri aspetti, in particolare, in particolare, il contenzioso in capo ad ANAS (riguardante, in generale, le procedure di affidamento e di aggiudicazione di opere e lavori nonché i contratti di accordo quadro) che, a seguito di nuovi ricorsi instaurati dalle imprese nel corso del 2021, per un valore pari a 160 milioni, ha raggiunto l'importo di circa 7 miliardi. Nel frattempo, sono stati risolti contenziosi per circa 250 milioni. Il contenzioso residuo al 2021, tenuto conto di quello risolto, ammonta quindi ad un *petitum* di 6,8 miliardi, così articolato:

- n. 127 contenziosi stragiudiziali, per 813 milioni;
- n. 333 azioni giudiziali, per un valore di 3,7 miliardi circa;
- n. 12 contenziosi con contraenti generali, per un *petitum* di 2,3 miliardi.

Per quanto riguarda gli investimenti nel settore autostradale, gli stanziamenti definitivi sono stati pari a circa 311 milioni nel 2021 (nel 2020 pari a 122 milioni) tra cui rilevano le risorse che hanno riguardato il ripristino e la messa in sicurezza, a seguito degli eventi sismici del 2009, 2016 e 2017, delle tratte autostradali A24 e A25. Gli stanziamenti definitivi sul capitolo di spesa ammontano a circa 190 milioni, ed i residui iniziali (oltre 145 milioni). I pagamenti, solo in conto residui, sono stati pari a 35 milioni; pertanto, i residui finali raggiungono oltre 285 milioni. Occorre, comunque, ribadire che per la messa in sicurezza di tali arterie ulteriori risorse sono state disposte dal PNRR, che destina ad essa circa 1 miliardo. Altri stanziamenti, per 90 milioni, riguardano le risorse da assegnare al Commissario straordinario per la ricostruzione delle infrastrutture ed il ripristino del sistema viario e attività connesse nel territorio di Genova. I pagamenti sul capitolo sono stati pari a circa 37 milioni; i residui finali risultano a fine esercizio pari a 83 milioni.

Inoltre, rilevano i contributi a programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane, il cui capitolo di spesa riporta stanziamenti definitivi, pari a 432 milioni, interamente pagati. Si tratta di risorse afferenti al finanziamento previsto dal comma 1076 dell'art. 1 della legge di bilancio 2018, che, per tale finanziamento, ha autorizzato la spesa di 120 milioni per il 2018 e di 300 milioni per ciascuno degli anni dal 2019 al 2023. In attuazione di tale normativa, poi modificata con il d.l. n. 162 del 2019 (art. 38-*bis*) anche negli importi (l'intervento finanziario complessivo ammonta a 995 milioni), è stato emanato il d.m. 19 marzo 2020, che provvede alla ripartizione delle somme, sulla base di tre criteri (consistenza della rete viaria, incidentalità e vulnerabilità rispetto a fenomeni di dissesto idrogeologico).

Inoltre, si menzionano le risorse di cui al d.m. 7 maggio 2021 recante la ripartizione ed utilizzo dei fondi previsti dall'art. 49 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, per la messa in sicurezza dei ponti e viadotti

¹⁰⁹ Cfr. determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria 2020 di ANAS S.p.A. - deliberazione della Sezione del controllo sugli enti n. 9 del 2022, cit., pagg. 5 e ss., 84 e ss.

INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ SOSTENIBILI

esistenti e la realizzazione di nuovi ponti in sostituzione di quelli esistenti, con problemi strutturali di sicurezza, della rete viaria di province e città metropolitane. Il decreto citato ripartisce 350 milioni poi pagate per 290 milioni sul capitolo appositamente istituito.

Capitolo a parte, di interesse per il 2021, è la vicenda relativa all'accordo transattivo concluso dal Ministero con la società Autostrade per l'Italia S.p.A. (ASPI S.p.A.), concessionaria della gestione di molte tratte autostradali, iniziata sin dal 2018 con la contestazione, da parte del Ministero, di responsabilità per il crollo del ponte Morandi di Genova per mancata corretta manutenzione, e del III Atto aggiuntivo alla Convenzione unica tra ASPI S.p.A. e MIMS del 12 ottobre 2017 e sul relativo Piano economico finanziario 2020–2024 (PEF 2020-2024). Come noto, la questione sorta all'indomani del crollo del ponte Morandi ha trovato la sua definizione con l'acquisizione della quota di partecipazione intestata ad Atlantia S.p.A. (pari all'88 per cento del capitale di ASPI S.p.A.), da parte del consorzio CDP Equity (51 per cento), Blackstone S.p.A. (24,5 per cento) e Macquarie S.p.A. (24,5 per cento) e nella successione di detto consorzio nella posizione della partecipante Atlantia S.p.A.

Da un punto di vista di composizione delle istanze risarcitorie, nel corso del 2021 l'accordo transattivo ha stabilito che, a fronte della chiusura del procedimento di contestazione in corso, ASPI S.p.A. si assuma oneri per investimenti a favore di Genova concordati per l'importo di 3,4 miliardi, succedendo la nuova composizione societaria in modo pieno rispetto a quella precedente, con obbligo di non scaricare i corrispondenti importi a valere su incrementi delle tariffe autostradali.

Fermo restando l'interesse per il merito della soluzione raggiunta dal Ministero sul delicato tema della tragedia del ponte di Genova, si definiscono nella delibera di legittimità i profili giuridici che connotano la forma di controllo di carattere preventivo e avente ad oggetto la legittimità degli atti attribuito alla Corte dei conti dall'art. 3 della legge n. 20/1994.

Precisa, infatti, la Sezione che il controllo rimane per sua natura di tipo esterno, circoscritto ai parametri della legittimità - violazione di legge, eccesso di potere e incompetenza ed estraneo al merito delle scelte amministrative, salvo che per il sindacato esterno sulla ragionevolezza dell'agire pubblicistico.

In analogia con la funzione giurisdizionale, si è applicato, per la prima volta nel controllo preventivo di legittimità, l'istituto della riunione dei procedimenti di controllo sull'Atto di transazione e sul III Atto aggiuntivo alla Convenzione unica ASPI/MIMS, tra loro causalmente connessi (tanto da costituire elemento presupposto l'uno dell'altro secondo il parametro *simul stabunt, simul cadent*).

3.2.2. Programma 10 “Edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità”

Tale programma di spesa mette in evidenza i risultati contabili in riferimento alle risorse finanziarie finalizzate alla realizzazione di interventi di preminente interesse nazionale e di edilizia pubblica per lo sviluppo e di riqualificazione del territorio. Sono qui incluse le risorse per le ristrutturazioni delle sedi di pubblici uffici e, nell'ambito degli interventi speciali, anche quelle per la ricostruzione a seguito di eventi calamitosi e quelle destinate alla salvaguardia di Venezia e della sua laguna e del sistema MO.S.E. Esso include, altresì, gli stanziamenti per le spese finalizzate alla pianificazione e alla valutazione delle infrastrutture e allo sviluppo e riqualificazione del territorio.

Gli stanziamenti definitivi di competenza sono pari a circa 1,2 miliardi principalmente di parte capitale. Il valore dei pagamenti totali è stato di 741 milioni, di cui 319 milioni sulla competenza.

A seguito della riorganizzazione ministeriale, dall'esercizio finanziario 2021 il programma 10 è stato attribuito esclusivamente al Dipartimento per le opere pubbliche, le politiche abitative e urbane, le infrastrutture idriche e le risorse umane e strumentali, con il trasferimento, sul capitolo 7059, collocato nell'ambito di tale programma, anche delle risorse relative agli interventi per edifici scolastici prima allocate nel capitolo 7060, ora inserito nel programma 11.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Gli interventi per l'edilizia scolastica hanno base normativa nella legge n. 289 del 2002 (art. 80, comma 21) che ha previsto l'inserimento, nell'ambito del programma delle infrastrutture strategiche di cui alla legge 443/2001, di un piano straordinario per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, con particolare riguardo a quelli che insistono sul territorio delle zone soggette a rischio sismico. Sono seguite quindi molteplici delibere CIPE di approvazione di tre programmi stralcio che hanno tenuto conto delle difficoltà e dei ritardi nell'attuazione degli interventi. Lo stato del programma aggiornato al 2021 (a seguito anche di defianziamenti intervenuti per revoca delle risorse) prevede la messa in sicurezza di 479 interventi per un importo complessivo di circa 65 milioni. In riferimento allo stato di attuazione, che è in via di completamento, risulta che sono stati avviati 462 interventi per un importo di circa 62 milioni e sono stati ultimati lavori per 433 interventi, per un importo complessivo di 59 milioni erogati agli enti beneficiari.

Nel programma insistono poi le risorse per la redazione dei progetti di fattibilità tecnica ed economica dei Comuni (per i quali la legge di bilancio 2019 aveva previsto un cofinanziamento di 30 milioni a contributo, da parte dello Stato¹¹⁰), in apposito fondo. Si tratta di uno strumento finanziario, istituito ai sensi dall'art. 202 del d.lgs. n. 50 del 2016, al fine di favorire nuove iniziative progettuali o rivedere progetti già definiti (ma superati dal punto di vista tecnico o normativo, a causa dell'introduzione di nuove norme tecniche o di innovazioni tecnologiche). A fronte di 95 milioni di risorse spendibili, in considerazione di residui iniziali pari a 65 milioni, sono stati pagati, a consuntivo, circa 15 milioni, in conto residui. Va ricordato che, a fine 2019, si era conclusa la procedura di presentazione di 70 proposte da parte degli enti beneficiari (con le modalità e i termini per la presentazione delle proposte per l'accesso alle risorse, di cui al d.m. n. 171 del 2019 e al decreto direttoriale n. 8060 del 2019), esaminate da un gruppo di lavoro formato dai rappresentanti ministeriali e della struttura tecnica di missione. Sulla base degli esiti del lavoro condotto da tale gruppo di lavoro, sono stati predisposti i decreti di approvazione delle proposte di ammissione al finanziamento e di autorizzazione all'impegno pluriennale di spesa per ciascun ente beneficiario, per un totale pari a circa 71 milioni. A fine esercizio risultano residui passivi pari a circa 72 milioni.

Va osservato, poi, che in base all'art. 7 del d.l. n. 76 del 2020, era stato istituito il fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche, con una dotazione di 30 milioni. Il capitolo di spesa non riporta dati contabili significativi con conseguente iscrizione di 30 milioni nel conto dei residui.

Nel programma sono, inoltre, allocate le risorse relative al fondo salva opere¹¹¹. Lo stanziamento definitivo nel 2021 è stato pari a 36 milioni a cui si aggiungono circa 41 milioni di residui iniziali. Sono stati pagati circa 64 milioni, di cui 24 milioni sulla competenza. I residui finali ammontano a poco più di 12 milioni. Al riguardo, si sottolinea che il decreto interministeriale n. 144 del 2019 ha dapprima recato i criteri di assegnazione delle risorse e le modalità operative del fondo, prevedendo la procedura di accesso alle risorse e le modalità di erogazione delle risorse. Poi, il decreto n. 16864 del 2019 ha ridefinito la tempistica per la presentazione delle istanze, la trasmissione delle certificazioni ed il riparto delle risorse relative alle annualità 2019 e 2020. Infine, nel 2021 il decreto n. 5911 ha autorizzato l'importo complessivo ammesso al II piano di riparto del fondo, pari al 70 per cento del credito certificato dai soggetti beneficiari, pari a circa 30 milioni, a fronte di 76 beneficiari.

3.3. Missione 19 "Casa e assetto urbanistico"

La missione 19, in condivisione con il MEF, è articolata in un unico programma, la cui trattazione è contenuta nel paragrafo che segue, e attiene alle risorse relative al programma

¹¹⁰ Il fondo è stato istituito dall'articolo 1, comma 1079, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

¹¹¹ Il fondo, previsto dal d.l. n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 58 del 2019, è diretto alla soddisfazione, nella misura massima del 70 per cento, dei crediti insoddisfatti dei sub-appaltatori, dei sub-affidatari e dei sub-fornitori nei confronti dell'appaltatore ovvero, nel caso di affidamento a contraente generale, dei suoi affidatari, sub-fornitori, sub-appaltatori, sub-affidatari quando questi sono assoggettati a procedura concorsuale. Si è dato, quindi, seguito alla norma con il decreto interministeriale n. 144 del 2019, che ha fissato la relativa disciplina di assegnazione delle risorse e di gestione. Il d.l. n.34 del 2020 ha poi rifinanziato il fondo per 40 milioni per il 2020.

INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ SOSTENIBILI

nazionale di edilizia abitativa, agevolata e sovvenzionata (di cui al dPCM 16 luglio 2009) e agli interventi e alle misure per la riduzione del disagio abitativo. In essa, rientrano, anche, le risorse del fondo per gli inquilini morosi incolpevoli, di cui all'art. 6, comma 5, del d.l. n. 102 del 2013. Inoltre, nella missione, sono incluse le risorse relative al fondo investimenti per l'abitare, gestito da CDP SGR, sulla base della convenzione stipulata nel 2011.

Le risorse di competenza gestite dal dicastero sulla missione ammontano nell'esercizio 2021 a circa 595 milioni, in aumento rispetto al 2020 (386 milioni) in virtù delle risorse, stanziata dal Piano complementare e previste per la nuova misura di politica abitativa "Programma sicuro, verde e sociale: riqualificazione edilizia residenziale pubblica" (stanziamento di 200 milioni), che si affianca alla precedente misura di politica abitativa denominata "Programma innovativo per la qualità dell'abitare". Gli impegni totali sulla missione sono di circa 658 milioni (di cui 578 sulla competenza); i pagamenti totali ammontano a circa 637 milioni (di cui 575 milioni in conto competenza); i residui finali sono pari a circa 114 milioni.

3.3.1 Programma 2 "Politiche abitative, urbane, e territoriali"

Tale programma di spesa ha come tema principale le iniziative di investimento, coordinate con le regioni, attuate nel settore dell'edilizia residenziale pubblica (ambito di intervento inteso anche come livello minimo di servizio abitativo) secondo una visione unitaria che tenta di associare lo sviluppo residenziale pubblico sostenibile (diretto a contrastare il disagio abitativo) con quello urbano e territoriale. Il programma beneficia anche delle risorse stanziata dal Piano complementare per il Programma sicuro, verde e sociale: riqualificazione edilizia residenziale pubblica, per complessivi 2 miliardi. Nell'esercizio 2021 risultano pagati 200 milioni come annualità 2021 alle regioni secondo quanto disciplinato dal dPCM 21 settembre 2021.

Tra gli interventi di spesa di lungo periodo occorre citare il Piano nazionale di edilizia abitativa, approvato con dPCM 16 luglio 2009, che costituisce un insieme integrato di strumenti di finanziamento finalizzati all'intervento pubblico in materia di politiche abitative. Nell'ambito di tale Piano rilevano, come primo strumento, il sistema integrato dei fondi immobiliari (SIF), in forza del contratto stipulato nel 2011 tra il Ministero e CDP Investimenti SGR, per la sottoscrizione di 280 quote di classe B del fondo investimenti per l'abitare (FIA) gestito dalla stessa CDPI SGR, per un valore nominale complessivo di 140 milioni.

Va anche osservato che sul capitolo di spesa del bilancio del MIMS sono confluiti i finanziamenti previsti dall'art. 1, comma 140, della legge di bilancio 2017 e dall'art. 1, comma 1072, della legge di bilancio 2018 che hanno consentito l'erogazione a favore del gestore dei richiami degli impegni sottoscritti, relativamente al periodo 2017-2021, pari a circa 84 milioni. Per quanto concerne lo stato di attuazione degli investimenti, l'attività del FIA si pone l'obiettivo di rendere disponibile, nell'ambito dei 29 fondi sottoscritti per un importo di 1,915 miliardi, oltre 20 mila alloggi sociali e 8.500 posti letto in residenze temporanee e studentesche, servizi locali e negozi di vicinato. Al 31 dicembre 2021 sono stati acquisiti dai fondi locali 238 progetti per la realizzazione di 16.802 alloggi sociali e 6.452 posti letto in residenze temporanee e studentesche. Sono stati realizzati 176 interventi che hanno reso disponibili 9.238 alloggi sociali e 4.692 posti letto. Gli alloggi in costruzione sono 3.839 e 3.725 da avviare. Sono, inoltre, previste 750 unità abitative in proprietà a libero mercato e 4 in affitto. I progetti che devono essere ancora acquisiti e sviluppati dai fondi locali sono 37. Gli alloggi complessivamente assegnati sono pari a 7.863 di cui 7.696 in *housing* sociale e 167 in edilizia libera. Da un punto di vista contabile nel 2021 non risultano stanziamenti sul capitolo di spesa; i pagamenti sono pari a circa 6 milioni in conto residui per la richiesta (richiamo) del gestore di copertura finanziaria della quota 2019 del fondo immobiliare.

Il Piano nazionale aveva individuato come secondo strumento, la linea di interventi da ammettere a finanziamento di competenza degli ex IACP o dei comuni, già ricompresi nel Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica di cui alla legge 8 febbraio 2007, n. 9 caratterizzati da immediata fattibilità ed ubicati nei comuni ove la domanda di alloggi sociali risultante dalle graduatorie è più alta. A tale finalità era stato destinato l'importo di 200 milioni.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Nel corso del 2021 è stata disposta l'erogazione alle Regioni Valle D'Aosta e Sardegna delle somme spettanti (circa 606 mila). L'obiettivo fisico del programma è quasi completamente raggiunto con il recupero, la nuova costruzione e l'acquisto per complessivi 5.235 alloggi sul totale previsto di 5.352 (pari al 97,81 per cento). Il programma presenta un avanzamento finanziario del 90,36 per cento (risorse erogate circa 181 milioni su 200).

Infine, il terzo filone di interventi del Piano nazionale di edilizia abitativa riguarda (con risorse per 378 milioni ripartite tra le Regioni e le Province autonome) quello assunto con gli accordi di programma di edilizia abitativa con il decreto interministeriale MIT/MEF del 8 marzo 2010. Si osserva che nel corso del 2021 il Ministero ha proceduto all'approvazione della rimodulazione del programma degli interventi per le Regioni Campania e Sardegna. Risulta in corso di istruttoria, a seguito di richieste di documentazione integrativa necessaria per portare a conclusione il procedimento autorizzativo, la rimodulazione relativa alla Regione Abruzzo. L'avanzamento costruttivo ha comportato la realizzazione, il recupero e l'acquisto di complessivi 5.857 alloggi sul totale di 8.907 (pari al 65,76 per cento). Dal punto di vista contabile il programma presenta un avanzamento del 76,02 per cento (erogazioni effettuate pari a 235,43 milioni sul totale dei finanziamenti complessivamente ridefiniti in 309,68 milioni, a seguito delle rimodulazioni approvate).

Una seconda programmazione di spesa nel settore dell'edilizia residenziale pubblica rientra nell'investimento denominato "Programma di recupero e razionalizzazione alloggi ed immobili di edilizia residenziale pubblica secondo quanto previsto dall'art. 4 d.l. n. 47 del 2014. Il programma (suddiviso in due linee di intervento A e B) a partire dal 2014, ha messo a disposizione dei comuni e degli ex IACP oltre 814 milioni per recuperare alloggi degradati, la cui assegnazione non risulta possibile per mancanza di interventi di manutenzione sia ordinaria che straordinaria anche di parti comuni. La dotazione finanziaria inizialmente è stata di 493 milioni. Successivamente sono confluiti nel Programma ulteriori 321 milioni, rinvenienti dal fondo investimenti di cui all'art. 1, comma 140 della legge di bilancio 2017¹¹². La dotazione complessiva del Programma di recupero risulta pari ad oltre 814 milioni. Si segnala che nel corso del 2021 sono state approvate, con appositi decreti direttoriali, le rimodulazioni dei programmi delle Regioni Piemonte, Valle D'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Puglia e Calabria. Risulta, inoltre, in corso di istruttoria, a seguito di richieste di documentazione integrativa necessaria per portare a conclusione il procedimento autorizzativo, la rimodulazione relativa alla Regione Sicilia.

Le unità abitative ultimate risultano 15.503 di cui 4.966 di linea A e 10.537 di linea B. Gli alloggi assegnati agli aventi titolo sono in totale 9.188 di cui 4.205 riferibili alla linea A e 4.983 alla linea B. Il capitolo di spesa ha avuto nel 2021 circa 24 milioni di stanziamenti definitivi, sono stati pagati circa 43 milioni e rimangono residui per 38 milioni.

Uno sguardo, infine, va rivolto a quanto attuato dal MIMS in riferimento al fondo, istituito dalla legge di bilancio 2020 (art. 1 comma 437), denominato "Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare", finalizzato a: riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale; rigenerare il tessuto socio-economico; incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici; migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini. Il finanziamento disposto dalla legge di bilancio succitata è pari a circa 854 milioni (di cui 27 milioni nel 2021). Si ricorda, tuttavia, che sono assegnate al settore ulteriori risorse a valere sul PNRR per un importo pari a circa 2,8 miliardi.

Dopo il decreto interministeriale (n. 395 del 2020), con cui sono stati definiti i termini, i contenuti e le modalità di presentazione delle proposte, corredate dal relativo cronoprogramma di attuazione e dopo l'emanazione del d.m. n. 474 del 2020 sui tempi e le relative modalità di erogazione prevedendo i criteri per la valutazione delle proposte da parte dell'Alta

¹¹² Ripartiti tra le Regioni con il d.m. 3 ottobre 2018.

INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ SOSTENIBILI

Commissione¹¹³, appositamente istituita, nel 2021, con il d.m. del 7 ottobre 2021, n. 383, sono state validate le graduatorie stilate dall'Alta Commissione e sono state delineate le procedure per l'erogazione del finanziamento. La graduatoria finale è stata formulata tenendo conto della riserva del 40 per cento delle risorse per le regioni del Mezzogiorno e dell'obbligo di finanziamento di almeno una proposta per ciascuna regione. Le graduatorie sono distinte tra progetti ordinari e progetti pilota. Le proposte presentate e ritenute ammissibili dall'Alta Commissione, per le quali la dotazione finanziaria non è attualmente sufficiente, potranno essere ammesse a finanziamento in base all'eventuale scorrimento della graduatoria oppure a seguito dell'attribuzione di ulteriori risorse destinate al Programma. La definizione di regole e procedure e la definitiva ammissione a finanziamento e l'erogazione dell'acconto delle proposte sono validate dal decreto direttoriale 17524/2021 e il decreto direttoriale 804/2022, rispettivamente per le proposte pilota e per quelle ordinarie. Nello specifico, sono state regolate la gestione del finanziamento, l'erogazione delle risorse, le spese ammissibili e le procedure di monitoraggio. Sotto il profilo contabile gli stanziamenti per il 2021 sono stati pari a circa 27 milioni e i pagamenti totali circa 48 milioni di cui 21 sui residui e 27 sulla competenza.

4. L'allocazione delle risorse nelle leggi di bilancio 2021 e 2022: un confronto

Il bilancio per il 2022 presenta stanziamenti iniziali pari a circa 17,28 miliardi a fronte di circa 14,8 miliardi di previsioni iniziali del bilancio 2021. Rispetto a quest'ultimo si ha un andamento crescente della spesa in gran parte dovuto a maggiori allocazioni di parte capitale, che passano dai circa 6 miliardi del 2021 ai 9,5 miliardi del 2022.

Per la parte corrente, rispetto all'esercizio 2021 nel quale le previsioni iniziali sono state pari a circa 8,8 miliardi, nel 2022 la medesima voce contabile è di circa 7,8 miliardi.

In lieve aumento risulta l'incidenza degli stanziamenti di spesa previsti per il Ministero rispetto al totale della spesa finale del bilancio dello Stato (circa 817 miliardi) che risulta pari al 2,1 per cento (1,9 per cento nel 2021).

Il MIMS per l'anno 2022 ha pianificato le proprie attività su due direttrici rivolte ad affrontare, tra l'altro, le priorità immediate quali: il miglioramento dell'efficienza dei trasporti, stimolare la ripresa economica, aumentare l'efficienza energetica e la qualità del patrimonio residenziale pubblico, mantenere il patrimonio infrastrutturale, realizzare gli interventi previsti nel PNRR e nel Fondo complementare. L'altra direttrice di intervento riguarda scelte per la realizzazione di infrastrutture e sistemi di mobilità più sostenibile e resiliente, al fine anche di ridurre le disuguaglianze economiche e sociali oltre a dare un impulso positivo alle imprese, riducendo gli eventuali impatti ambientali negativi.

In particolare, l'aumento della sicurezza delle infrastrutture e della mobilità e delle persone; lo sviluppo per la programmazione strategica, i sistemi infrastrutturali, di trasporto a rete, informativi e l'efficienza; l'aumento dell'efficienza e della sostenibilità del sistema dei trasporti. Il miglioramento dell'efficacia dell'azione del Ministero e gestione sostenibile delle sue strutture sono gli obiettivi strategici contenuti nel d.m. 10 gennaio 2022, n. 3, riguardante gli indirizzi generali per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2022. In tale quadro programmatico, anche per il 2022 rimane fermo l'impianto contabile e finanziario del Ministero con le maggiori risorse allocate nelle due missioni di spesa relative da una parte alla mobilità ferroviaria e al TPL, dall'altra alle opere infrastrutturali stradali e autostradali. In particolare, la missione 13 per il 2022 rispetto al bilancio 2021 ha avuto un incremento di circa 600 milioni (da circa 9,5 miliardi a circa 10,1 miliardi). Con riferimento ai programmi di spesa si nota che diminuisce la spesa per lo sviluppo e per la sicurezza del trasporto aereo (-449,5 milioni), in parte spiegato dall'azzeramento degli stanziamenti sul capitolo relativo ai ristoranti per compensare le perdite del settore a seguito della pandemia, e per i sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario (da 708 milioni a circa 574 milioni), riconducibile alle ridotte allocazioni di risorse per gli interventi

¹¹³ Essa ha il compito di esaminare le proposte presentate e di predisporre un apposito elenco contenente le proposte ammissibili a finanziamento, da approvarsi con successivo decreto ministeriale.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

infrastrutturali di settore tra cui quello relativo al Terzo valico dei Giovi (stanziamento azzerato nel 2022 rispetto alla previsione di spesa del 2021 pari a 122 milioni) e per il Tunnel del Brennero (da 56 milioni a circa 4 milioni). Rimane comunque finanziata (per effetto del rifinanziamento operato dalla legge di bilancio, Sezione II) anche nel 2022 l'opera relativa alla linea di alta velocità Torino Lione per circa 165 milioni (nel 2021 erano stati previsti 147 milioni). Si ha un incremento delle previsioni di spesa per il 2022 per il programma relativo allo sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne, da 644 milioni a circa 1,5 miliardi. Parte dell'aumento è riconducibile alle risorse disposte per il sistema portuale per il tramite del fondo complementare che nel 2022 ammontano a circa 695 milioni (nel 2021 le risorse pari a circa 475 milioni erano intercorse in via amministrativa in corso d'esercizio; il capitolo di spesa del bilancio del Ministero relativo alle infrastrutture portuali aumenta da 61 milioni a circa 804 milioni). Infine, per lo sviluppo e sicurezza mobilità locale le risorse aumentano da 6,9 miliardi a circa 7,2 miliardi. Si osservano maggiori stanziamenti, per effetto delle risorse del fondo complementare, per il rafforzamento delle linee regionali (sul capitolo risultano 422 milioni nel 2022 a fronte di 24 milioni nel 2021) e per il TPL il cui stanziamento aumenta, per effetto del rifinanziamento operato dalla legge di bilancio alla Sezione II di 100 milioni sul capitolo, da 4,9 a 5 miliardi (diventeranno 5,3 miliardi annui a partire dal 2025). Anche in quest'ambito non risultano allocati nel 2022 gli stanziamenti previsti nel 2021 (pari a 650 milioni) per le misure compensative per sostenere il settore del trasporto pubblico locale e regionale di passeggeri, a seguito degli effetti negativi derivanti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19. In aumento, inoltre, le risorse per il trasporto rapido di massa il cui capitolo di riferimento aumenta da 320 milioni a circa 500 milioni anche per effetto del rifinanziamento operato dalla Sezione II della legge di bilancio per 50 milioni.

Per quanto riguarda la missione 14 Infrastrutture pubbliche e logistica e nell'ambito di questa il programma relativo ai sistemi stradali e autostradali si osserva l'aumento delle disponibilità di bilancio, da 2,7 miliardi nel 2021 a circa 4,2 miliardi nel 2022. L'aumento è ascrivibile in via principale al dato finanziario relativo al fondo unico ANAS le cui risorse aumentano da 919 milioni a circa 1,5 miliardi e agli interventi nell'ambito dei programmi straordinari di manutenzione della rete viaria di province e città metropolitane (da 432 milioni a 606 milioni).

Per la missione relativa alle politiche abitative gli stanziamenti iniziali di competenza aumentano a circa 789 milioni rispetto ai 422 milioni previsti nel 2021. Rileva nel 2022 lo stanziamento relativo al Programma sicuro, verde e sociale: riqualificazione edilizia residenziale pubblica per 400 milioni finanziato per il tramite del fondo complementare e per il Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare per 76 milioni (nel 2021 pari a 27 milioni).

TAVOLE ALLEGATE*

* Spesa finale al netto degli “Interessi”, delle “Poste correttive e compensative”, degli “Ammortamenti”, delle “Acquisizioni di attività finanziarie”, della missione “Debito pubblico”, del programma “Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte” e del capitolo “Fondo di rotazione per l'attuazione del Next generation EU-Italia”.

L'esercizio 2020 è stato riclassificato secondo la struttura del bilancio 2021.

PAGINA BIANCA

INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ SOSTENIBILI

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE
SPESA FINALE*

(in migliaia)

Titolo	Categoria	Stanzamenti iniziali di competenza		Stanzamento definitivo di competenza		Variazioni da provvedimenti Covid		Risorse Covid già in Legge di bilancio	
		2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
TITOLO I - SPESE CORRENTI	01 REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	880.136	929.075	919.652	990.805	472	709	0	0
	02 CONSUMI INTERMEDI	288.208	286.382	318.635	325.919	3.445	3.201	0	0
	03 IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	54.321	57.511	57.299	61.808	32	44	0	0
	04 TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	5.097.787	6.197.287	6.374.843	7.730.306	1.188.268	1.516.730	0	798.000
	05 TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	1.000	5.000	16.000	5.000	11.000	0	0	0
	06 TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	610.182	1.285.034	1.223.421	1.899.647	612.000	561.000	0	675.000
	07 TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	1.102	1.102	1.112	1.112	0	0	0	0
	09 INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	209	209	209	209	0	0	0	0
	10 POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	5.626	5.626	7.498	8.026	0	0	0	0
	12 ALTRE USCITE CORRENTI	23.985	28.155	29.152	25.370	0	0	0	0
	Totale	6.962.556	8.795.380	8.947.820	11.048.201	1.815.217	2.081.684	0	1.473.000
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	21 INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	1.036.557	343.781	1.125.640	498.463	8.590	0	0	1.400
	22 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	5.607.177	3.567.126	5.903.700	4.532.278	87.000	0	0	69.500
	23 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	1.052.614	1.030.203	1.046.142	1.635.714	-2.000	100.000	0	200.000
	24 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	3.705	3.466	3.718	2.949	0	0	0	0
	25 CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	117	68.117	117	68.117	0	0	0	0
	26 ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	1.104.732	1.027.711	1.190.918	1.153.497	40.600	6.000	0	0
	31 ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE	0	0	350	0	0	0	0	0
	Totale	8.804.902	6.040.405	9.270.585	7.891.018	134.190	106.000	0	270.900
Totale	15.767.458	14.835.785	18.218.406	18.939.220	1.949.407	2.187.684	0	1.743.900	

* al netto del capitolo "Fondo di rotazione per l'attuazione del NEXT Generation EU-Italia"

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CATEGORIE
(CAPITOLI INTERESSATI DALLE MISURE COVID)
SPESA FINALE *

(in migliaia)

Titoli	Categorie	Stanziam. iniziali di competenza		Stanziam. definitivi di competenza		Variazioni da provvedimenti Covid		Risorse Covid già in Legge di bilancio		
		2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	
TITOLO I - SPESE CORRENTI	01	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	13.276	16.254	23.083	26.382	472	709	0	0
	02	CONSUMI INTERMEDI	0	0	3.445	3.201	3.445	3.201	0	0
	03	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	1.691	2.155	3.440	4.116	32	44	0	0
	04	TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	65.520	1.063.520	1.253.788	2.485.250	1.188.268	1.516.730	0	798.000
	05	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	0	0	11.000	0	11.000	0	0	0
	06	TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	22.542	779.542	634.642	1.343.603	612.000	561.000	0	675.000
	Totale		103.029	1.861.471	1.929.397	3.862.552	1.815.217	2.081.684	0	1.473.000
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	21	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	460.000	1.400	468.590	1.400	8.590	0	0	1.400
	22	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	46.000	470.500	133.000	470.500	87.000	0	0	69.500
	23	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	6.000	350.000	4.000	450.000	-2.000	100.000	0	200.000
	26	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	33.500	30.000	74.100	36.000	40.600	6.000	0	0
	Totale		545.500	851.900	679.690	957.900	134.190	106.000	0	270.900
Totale		648.529	2.713.371	2.609.087	4.820.452	1.949.407	2.187.684	0	1.743.900	

* al netto del capitolo "Fondo di rotazione per l'attuazione del NEXT Generation EU-Italia"

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS