

INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

e tra i vari bacini. Tale incentivazione necessita però di misure di intervento che necessariamente dovranno concordarsi con le Regioni, al fine di delineare un percorso virtuoso di sinergie tra gli aeroporti, soprattutto laddove dette Regioni partecipino al capitale azionario delle società di gestione aeroportuale.

Il programma 13.02 “Autotrasporto e intermodalità” attiene alle competenze del Ministero nel settore dell'autotrasporto, sia con riguardo alla regolazione del trasporto su strada di merci e persone, sia alla disciplina che regola l'accesso alla professione di autotrasportatore. Si tratta di un settore che dovrà essere oggetto di riequilibrio intermodale a favore del trasporto su ferro (DEF 2016), pur rimanendo il trasporto su strada la modalità privilegiata di trasferimento sia per quanto riguarda le merci che i passeggeri (il 56 per cento delle merci trasportate in Italia viaggia ancora su strada).

Lo stanziamento definitivo di competenza è pari ad oltre 252,82 milioni (che rappresenta il 3,09 per cento delle risorse allocate nella missione e l'1,82 per cento delle risorse complessive del Ministero). Dall'analisi per categoria economica il programma si sostanzia principalmente in trasferimenti di parte corrente, trattandosi di risorse devolute al funzionamento del Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori e per i contributi da esso erogati al settore.

Tale programma di spesa risente in particolar modo del finanziamento previsto dal comma 150 dell'articolo unico della legge di stabilità 2015, che ha autorizzato interventi in favore del settore per 250 milioni e che ha disposto che tali risorse fossero ripartite mediante l'adozione di un decreto interministeriale MIT/MEF tra diverse ipotesi di intervento. È stato, così, adottato il d.i. n. 130 del 2015, che ha assegnato al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori 120 milioni (poi ridotti a 110 milioni, in sede di successiva revisione del riparto) per la riduzione compensata dei pedaggi autostradali, 10 milioni per incentivazione di ulteriori interventi a favore della formazione professionale nel settore dell'autotrasporto, 40 milioni (poi ridotti a 15) per investimenti finalizzati allo sviluppo della intermodalità e della logistica e iniziative dirette a realizzare processi di ristrutturazioni e aggregazione. Il d.i. ha, inoltre, destinato 20 milioni alla compensazione dei versamenti effettuati dagli autotrasportatori a titolo di contributo al servizio sanitario nazionale sui premi di assicurazione per la responsabilità civile di veicoli e 60 finalizzati alla copertura finanziaria della deduzione forfettaria di spese non documentate (poi elevati a 95 milioni quale congrua misura delle deduzione determinata dal MEF e tenuto conto delle difficoltà in cui versa il settore in particolare le imprese artigiane). La Corte dei conti si è di recente occupata degli aspetti critici legati alle risorse destinate all'autotrasporto, riferiti alla contribuzione mediante deduzione forfettaria di spese non documentate ed al rischio che possano confliggere con la normativa europea riguardante gli aiuti di Stato³⁷.

3.2. Missione 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica”

La missione 14, cui si riconducono tre delle quattro priorità fissate in sede politica (Sicurezza-Sviluppo delle infrastrutture - Impegni riformatori e ammodernamento del Ministero), risulta articolata in quattro programmi, tutti di competenza del Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, eccetto il n. 9, di competenza del Consiglio superiore dei lavori pubblici. Per la missione sono previsti 4,4 miliardi di stanziamenti definiti di competenza³⁸ che incidono per circa il 31 per cento sulle risorse complessive del Ministero. Rilevanti le risorse che costituiscono residui passivi di competenza (che nel 2015 ammontano ad oltre 2,3 miliardi), fenomeno riconnesso alle note difficoltà che contraddistinguono, nelle diverse fasi di contabilizzazione, la spesa per gli investimenti infrastrutturali.

³⁷ Deliberazione n. 8 del 2014 della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

³⁸ La missione è condivisa con il MEF con stanziamenti pari a 509 milioni.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Della missione si approfondiranno i programmi 10 “Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità”, 11 “Sistemi stradali, autostradali ed intermodali” e 5 “Sistemi idrici, idraulici, ed elettrici”.

Il programma 14.10 “Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità” è il programma di spesa più rilevante nell’ambito della missione 14, con stanziamenti pari a 3,4 miliardi, che rappresentano il 76,3 per cento della missione ed il 24 per cento del totale. Nel rinviare al successivo paragrafo l’analisi delle più rilevanti opere che rientrano nel Programma per le infrastrutture strategiche (PIS), si può affermare che il programma integra principalmente risorse da trasferire ai soggetti che, a valle del processi amministrativi contabili e contrattuali, risultano essere i veri responsabili della spesa (in *primis* ANAS, RFI e società di settore). Sarebbe, invero, auspicabile una rilettura di questo programma in termini di analisi di proficuità della spesa, prima di tutto per segnare il legame funzionale tra allocazione delle risorse e risultati dell’azione amministrativa, ma anche in coerenza con il quadro di riforma del bilancio dello Stato volto al potenziamento della bilancio di cassa al fine di contenere la formazione di cospicui importi di residui passivi di parte capitale.

Tra i capitoli di spesa iscritti nel programma 10 rileva, infatti, il capitolo 7060, che finanzia le opere di cui alla legge n. 443 del 2001 (c.d. legge-obiettivo)³⁹ e su cui grava circa un terzo delle risorse allocate sul programma 10. Come risulta dalla tabella sottostante⁴⁰, gli impegni di competenza sono di 1,69 miliardi, i pagamenti di 1,31 miliardi ed i residui finali di 1,73 miliardi.

TAVOLA 6

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 - CAPITOLO 7060 (PROGRAMMA 14.10)

Dati finanziari	Fondo opere	Fondo progetti	Reiscrizioni	Totale
Variazioni stanziamenti iniziali	0,00	0,00	101,68	101,68
Stanziamenti definitivi di competenza	1.574,67	13,74	101,68	1.690,09
Impegni di competenza	1.574,67	13,74	101,68	1.690,08
Pagamenti di competenza	542,33	0,48	101,68	644,49
Residui nuova formazione propri	1.032,33	13,26	0,00	1.045,59
Residui Iniziali	2.419,44	26,52	24,32	2.470,28
Pagamenti in conto residui	659,61	2,83	3,97	666,41
Economic/Maggiori spese in conto residui	1.081,09	10,43	20,35	1.111,87
Residui finali	1.711,08	26,52	0,00	1.737,60

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

I pagamenti del programma hanno riguardato differenti settori di intervento quali quelli relativi agli interventi di messa in sicurezza degli edifici scolastici III programma stralcio (di competenza dei Comuni), al settore autostradale per le risorse erogate per il completamento dell’autostrada Salerno-Reggio Calabria (di competenza dell’ANAS), al settore ferroviario per il finanziamento a RFI delle opere in fase di realizzazione relative alle linee ferroviarie AV/AC Treviglio Brescia e III Valico dei Giovi. Ulteriori risorse hanno riguardato interventi nel settore portuale per le risorse erogate alle Autorità portuali per le attività di dragaggio nelle aree portuali.

Un’altra fonte di finanziamento delle infrastrutture strategiche è il c.d. “Fondo revocato” alimentato con le risorse destinate ad opere del PIS, e poi revocate ai sensi dell’art. 32, commi 2

³⁹ Un’analisi dettagliata della situazione contabile del capitolo 7060 è contenuta nel Rapporto di monitoraggio semestrale della Corte dei conti – Sezione centrale di controllo successivo – del 16 febbraio 2016, che contiene un quadro dello stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale al 31 dicembre 2015.

⁴⁰ Il capitolo è ripartito in Fondo opere e Fondo progetti, come previsto dall’art. 10 del d.lgs. n. 229 del 2011.

INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

e 3, del DL n. 98 del 2011. Il sito *web* del CIPE che monitora la revoca e la riassegnazione delle risorse, non risulta aggiornato⁴¹.

Nel programma confluiscono anche le risorse relative al programma “6000 Campanili”, di cui si è fornito un primo quadro illustrativo nella precedente Relazione.

L'art. 3, commi 2 e 3, del DL n. 133 del 2014 ha previsto due interventi a favore dei Comuni, quali articolazioni del programma “6000 Campanili”. Riguardo al primo, con decreto ministeriale n. 29 del 30 gennaio 2015, sono stati individuati i 119 interventi, destinatari dei 100 milioni previsti. Successivamente, sono stati firmati ed approvati i disciplinari, è stato assunto il relativo impegno di spesa e sono state erogate le anticipazioni, avendo i Comuni provveduto all'aggiudicazione dei lavori entro il termine del 31 ottobre. Sul capitolo 7543, al 31 dicembre 2015, risultano erogate risorse per un importo complessivo di circa 63 milioni. Del secondo intervento, denominato “Nuovi progetti di interventi”, sono state definite le procedure e modalità di accesso ai finanziamenti, pari a 100 milioni, attraverso la stipula di una Convenzione tra l'ANCI ed il MIT, firmata in data 5 marzo 2015, successivamente approvata con decreto del Ministro in data 6 marzo 2015. A conclusione della procedura di selezione le graduatorie, suddivise su base regionale, dei Comuni ammessi a finanziamento sono state approvate con il decreto ministeriale n. 284 del 7 agosto 2015. Si è di seguito proceduto alla sottoscrizione dei disciplinari con 279 Comuni ammessi a finanziamento, all'approvazione degli stessi con contestuale assunzione del relativo impegno di spesa. I Comuni hanno dovuto predisporre entro il 31 ottobre la determina a contrarre, atto preliminare alla gara per l'affidamento dei lavori

Sempre il decreto-legge n. 133 del 12 settembre 2014 ha previsto tra gli interventi da finanziare con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, le opere segnalate dai Comuni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dal 2 al 15 giugno 2014 (di seguito denominate “Cantieri in Comune”), se appaltabili entro il 30 aprile 2015 e cantierabili entro il 31 agosto 2015. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 28 gennaio 2015, n. 23, per il finanziamento delle richieste relative a opere segnalate dagli Enti locali è stato destinato l'importo complessivo di 198,6 milioni. Con delibera CIPE n. 38 del 10 aprile 2015, sono stati assegnati finanziamenti ad un elenco di 137 interventi di completamento, allegato alla delibera medesima (programma denominato “Cantieri in Comune-completamenti”). Il MIT ha successivamente sottoscritto i disciplinari con i singoli Comuni ed il Ministero ha proceduto alla loro approvazione ed all'impegno delle risorse.

Al programma in esame va ricondotta l'attività di supporto fornita alla redazione del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, di attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Il nuovo codice degli appalti e delle concessioni (d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016), nel dare attuazione alla nuova disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici e concessioni recata dalle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, tenta la strada di una profonda rivisitazione ed armonizzazione dell'intera disciplina della materia, in un approccio di regolazione più coerente e semplificato, cercando di rispettare il divieto di *gold plating*, ossia di introdurre o mantenere livelli di regolazione nazionali superiori a quelli minimi richiesti dalla nuove direttive europee.

In estrema sintesi, i punti salienti possono individuarsi nei seguenti:

- numero degli articoli più limitato (217 a fronte dei 660 articoli e 1500 commi precedenti), ricorso al *soft law* (linee guida e interventi ANAC) in luogo del regolamento di attuazione;
- introduzione del *rating* del progetto definitivo a gara, delle stazioni appaltanti, degli operatori economici;

⁴¹ Si richiama, al riguardo, il Rapporto di monitoraggio semestrale della Corte dei conti, sopra menzionato.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

- applicazione preferenziale del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- introduzione di un limite alle varianti e maggiore certezza dei tempi e delle risorse;
- *rating* di legalità e rafforzamento del ruolo dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), del responsabile unico del procedimento, del direttore lavori;
- superamento della «legge obiettivo» (legge n. 443 del 2001) e programmazione triennale delle opere attraverso l'adozione del DPP e del Piano generale dei trasporti e della logistica;
- rivisitazione dell'istituto del contraente generale, ispirato a maggiore rigore;
- rivisitazione dell'istituto del partenariato pubblico-privato, con introduzione dei c.d. «interventi di sussidiarietà orizzontale», ossia la partecipazione della società civile alla pulizia, alla manutenzione, all'abbellimento di aree verdi, piazze o strade, ovvero alla loro valorizzazione;
- disciplina delle concessioni quali contratti di durata e trasferimento espresso del rischio operativo in capo al concessionario, con affievolimento della garanzia del recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione;
- nuova disciplina delle grandi infrastrutture con introduzione del *debat publique*, nuova disciplina della Struttura tecnica e introduzione del *project review*;
- introduzione di rimedi alternativi al contenzioso amministrativo.

Indubbiamente, l'opera messa in atto dal Governo è stata incisiva e rapida ma sarà l'attuazione pratica della legge, la sua implementazione concreta a rappresentare il vero elemento di successo. Come messo in luce dal Consiglio di Stato, nel parere emanato al riguardo, i provvedimenti integrativi e correttivi dovranno costituire la chiave di volta per assicurare un'applicazione corretta e integrata, e dovranno teoricamente essere adottati entro un anno dall'emanazione del decreto legislativo. Appare improbabile (e forse nemmeno auspicabile) che si riesca a rispettare tale termine relativamente breve, dato l'elevato grado di complessità del testo e la necessità che tali decreti correttivi della nuova disciplina seguano ad un periodo di rodaggio e di sperimentazione delle nuove formule volte a rimediare alle naturali carenze del testo. Appare del tutto necessario che le successive modifiche e ulteriori adeguamenti del codice avvengano in un quadro legislativo meditato e coerente.

Con riguardo ai provvedimenti applicativi, che lo stesso Consiglio di Stato, nel parere emanato al riguardo, ha quantificato in più di cinquanta (tra decreti ministeriali, interministeriali, DPCM e provvedimenti ANAC) si pone un problema di qualificazione della natura di tali atti, definiti di *soft law*. Di sicura evidenza appare la difficoltà di assicurare alla futura congerie normativa di dettaglio quella stessa unitarietà e semplicità di lettura che la tradizionale tripartizione legge, regolamento, capitolato generale aveva, in passato, assicurato agli addetti ai lavori.

Il Consiglio di Stato ha segnalato anche numerosi istituti che richiedono particolare riflessione, tra cui il trasferimento del rischio al *partner* privato. Al riguardo, è essenziale una corretta definizione del rischio trasferito, quale elemento che differenzia una concessione da un appalto. La durata massima del rapporto, il rinnovo, gli obblighi di esternalizzazione, l'ambito della progettazione affidata al *partner* privato, sono elementi qualificanti della legge, che richiedono norme di recepimento puntuali e univoche.

Connesso al tema della corruzione e dell'efficienza amministrativa, è il tema delle centrali di committenza e della loro qualificazione delle stesse centrali. Tra gli ambiti da prendere in considerazione ai fini della qualificazione, il codice fa riferimento alla capacità di programmazione e progettazione, che dovrà trovare, come gli altri, adeguati processi di verifica ed eventuale correzione nella concreta applicazione pratica. La medesima attività di controllo e monitoraggio dovrà essere prevista per l'attività di formazione, con la previsione di opportuni interventi volti a sviluppare le *performance* degli uffici pubblici in materia. Considerazioni che certamente valgono anche per l'implementazione della disciplina della finanza di progetto, spesso, in passato, protagonista di esperienze fallimentari, dovute non soltanto ad una legislazione affrettata, ma anche a vistosi errori di progettazione e/o valutazione del piano economico finanziario.

Il programma 14.11 «Sistemi stradali, autostradali ed intermodali» si caratterizza per i significativi trasferimenti in conto capitale ed, in particolare, alle AAPP; ha stanziamenti pari al 21,9 per cento della missione e 6,9 del totale.

INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

Il programma concerne principalmente le risorse per gli interventi infrastrutturali che rientrano nella competenza di ANAS in osservanza e coerenza degli obblighi contrattuali definiti nel contratto di programma sottoscritto dal Ministero⁴².

Nel corso del 2015 è stato approvato lo schema di contratto di programma ANAS 2015 da parte del CIPE⁴³, prevedendo investimenti per un totale di 1.115 milioni a fronte di stanziamenti previsti nella precedente legge di stabilità per oltre 1.227 milioni. Il CdP 2015 finanzia principalmente interventi di manutenzione straordinaria e messa in sicurezza della rete stradale esistente nonché di completamento di itinerari già avviati, tralasciando, pertanto, la realizzazione di nuove opere, come del resto era già avvenuto per il CdP 2014.

Al CdP è affiancato il Piano pluriennale ANAS 2015-2019, così come richiesto dal CIPE con la delibera n. 4 del 2014, al fine di dare respiro programmatico più ampio alle opportunità di investimento ed evitare che lo stesso intervento trovi una copertura finanziaria in due distinti atti contrattuali. Il Piano prevede investimenti per 20,2 miliardi, distinti in 8,2 miliardi (40,6 per cento) per manutenzione straordinaria su 2.919 km, 3,2 miliardi (15,7 per cento) per nuove opere per 204 km e 8,8 miliardi (43,7 per cento) per completamento di itinerari per 520 km. Il Piano, insieme alla maggiore certezza di risorse previste in legge di stabilità 2016⁴⁴, dovrebbe consentire una programmazione migliore ed un tasso di realizzazione delle opere più elevato che nel passato.

Accanto agli interventi così programmati, proseguono anche nel 2015 gli effetti del programma “Ponti, viadotti e gallerie”, quale programma straordinario di manutenzione concernente principalmente la rete in esercizio. Con riguardo al I Programma ponti, di cui alla Convenzione n. 3618 del 2013, è stata impegnata sul capitolo 7538 la quota relativa all’anno 2015, pari ad 131 milioni ed è stata erogata la somma complessiva di 46,6 milioni. Il correlato monitoraggio indica che al 31 dicembre 2015, tutti i 100 “interventi principali” previsti dal Programma (per 310,2 milioni) sono stati aggiudicati e consegnati; in particolare, sono state ultimate 84 opere per 141,8 milioni. Inoltre, dei 38 “ulteriori interventi” previsti (finanziati per 69,3 milioni con le economie rinvenienti da quelli principali) 36 sono stati aggiudicati (per 57,8 milioni), 35 consegnati (per 48,8 milioni) e 13 ultimati (per 7,1 milioni).

Con riferimento al II Programma, di cui alla Convenzione n. 30 del 2014, è stata impegnata la quota di 85,2 milioni, al netto del taglio di 14,2 milioni, operato ai sensi del DL n. 4 del 2014; la somma complessivamente erogata, a valere sul capitolo 7538, è stata pari a 37,7 milioni. Dal relativo monitoraggio emerge che al 31 dicembre 2015, dei 193 interventi di “priorità 1” previsti dal Programma (per 247,2 milioni) 188 sono stati aggiudicati (per un importo di 253,5 milioni), per 154 sono stati consegnati i lavori (per 195,9 milioni), di cui n. 84 ultimati (per 92,3 milioni). Infine, dei n. 47 interventi di “priorità 2” previsti dal Programma (per 102,8 milioni) ne sono stati aggiudicati 19 (per un importo di 34,2 milioni). In particolare, sono stati consegnati 15 lavori (per 29,1 milioni), di cui 3 ultimati (per 0,8 milioni).

Il programma 14.05 “Sistemi idrici, idraulici, ed elettrici” presenta una spesa fortemente incentrata sulla spesa in conto capitale (investimenti fissi e trasferimenti in conto capitale) per le risorse destinate al mantenimento e miglioramento delle condizioni di sicurezza delle grandi dighe nazionali (538 dighe), sulla scia della vigilanza che la Direzione generale competente esplica sulla costruzione delle dighe in relazione agli aspetti di sicurezza sismica ed idraulica, anche alla luce delle disposizioni di cui all’art. 43 DL n. 201 del 2011 convertito nella legge n. 214 del 2011. Rientrano nel programma anche i finanziamenti e realizzazione delle opere per la salvaguardia di Venezia, difesa delle coste e riequilibrio idrogeologico della laguna di Venezia, i cui capitoli di spesa si affiancano a quelli allocati nel programma 10, relativo alle infrastrutture strategiche, e connessi al sistema MO.S.E. citato in precedenza.

⁴² Sulla gestione finanziaria di Anas cfr. Relazione di cui alla delibera n. SCE/89/2015/RGES della Sezione controllo sugli Enti di questa Corte.

⁴³ Delibera n. 63 del 6 agosto 2015.

⁴⁴ Le risorse destinate ad ANAS dalla legge di stabilità 2016 sono 3,8 miliardi per il periodo 2016/2018 e 3 miliardi per il 2019/2020, superiore del 5,6 per cento rispetto a quanto previsto nella legge di stabilità 2015.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Si segnala che, a seguito del trasferimento delle competenze sui sistemi idrici ed elettrici definiti "strategici", rientrano ora nel programma anche 49 interventi relativi ai sistemi idrici *ex lege* n. 443 del 2001, che mobilitano risorse per complessivi 2 miliardi ed interessano otto Regioni (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia).

3.3. Missione 19 "Casa e assetto urbanistico"

La missione 19 è concentrata in un unico programma "Politiche abitative urbane e territoriali" che evidenzia risorse in incremento: 454 milioni nel 2015⁴⁵, che rappresentano il 3,3 per cento del totale, a fronte di 327,4 milioni nel 2014, pari al 2,4 per cento. Importante è stata anche la variazione tra stanziamenti iniziali e definitivi, pari al 60 per cento. Il programma evidenzia una massa di residui di nuova formazione pari ad un terzo degli stanziamenti, a dimostrare una limitata capacità di spesa, che sottende una significativa difficoltà attuativa dei piani urbanistici.

In coerenza con le linee politiche adottate dal Governo nel 2015, si rinviengono maggiori disponibilità finanziarie sul Fondo per l'attuazione del Piano nazionale delle città, pari a 50 milioni, e sul Fondo per gli interventi di manutenzione e di recupero di alloggi abitativi privi di soggetti assegnatari, con 25 milioni di risorse, a cui sono state aggiunti in corso d'esercizio ulteriori 25 milioni. Tale ultimo Fondo, previsto dal DL n. 47 del 2014 ("Decreto casa"); è finanziato da risorse non utilizzate relative a risalenti autorizzazioni di spesa (degli anni 1978, 1985 e 1988) individuate dal decreto ministeriale n. 97 del 16 marzo 2015.

Il DL n. 47 del 2014 prevede il finanziamento anche del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (capitolo 1690), con dotazione iniziale pari a 100 milioni. Sono risorse che trovano una loro prima autorizzazione di spesa nella legge finanziaria per il 1999 poi successivamente rifinanziata con successivi provvedimenti (tra cui il decreto IMU, DL n. 102 del 2013). Il Fondo rappresenta uno strumento di sostegno al reddito per le categorie sociali più deboli, consentendo l'erogazione di un contributo parziale per il pagamento dell'affitto a favore di inquilini che, pur avendone le caratteristiche, non riescono ad accedere al sistema dell'edilizia residenziale pubblica. Può ritenersi strumento sufficientemente consolidato per il sostegno al reddito per le categorie sociali più deboli: alla data del 30 novembre 2015 delle risorse pari a 200 milioni statali trasferite alle Regioni nel biennio 2014-2015, circa 187 milioni sono stati assegnati dalle Regioni ai Comuni e 112,1 milioni effettivamente trasferiti.

Con riguardo alle risorse afferenti il Fondo per l'attuazione del Piano nazionale delle città (capitolo 7365), alla data del 31 dicembre 2015 sono stati sottoscritti 28 Contratti di valorizzazione urbana e le 28 corrispondenti convenzioni. All'interno delle convenzioni sono previste specifiche modalità di erogazione delle risorse assegnate ai singoli programmi, con la suddivisione percentuale delle somme da liquidarsi, a seguito di accertata esecuzione dell'attuazione delle opere. Nel corso dell'anno finanziario 2015 risultano impegnate risorse pari a 50 milioni relativi all'annualità 2015 e sono stati effettuati pagamenti per 14,3 milioni a favore delle città per anticipazioni lavori afferenti ad avvio opere e/o stati di avanzamento lavori. L'ammontare di somme impegnate ma non ancora pagate riferite anche all'esercizio 2014 è pari ad oltre 87 milioni.

Ulteriori risorse sono state previste per il fondo per l'attuazione del Piano nazionale per l'edilizia abitativa ("Piano casa") per più di 31,4 milioni circa che si aggiungono alle risorse stanziare già in sede di bilancio di previsione pari a 3,3 milioni, per un totale di 34,7 milioni.

Infine sono state previste risorse aggiuntive per i contributi in conto capitale destinati al programma innovativo denominato "Contratti di quartiere II" finalizzato ad incrementare la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città a più forte disagio abitativo ed occupazionale, pari a 32,8 milioni.

⁴⁵ La missione è condivisa con il MEF che ha risorse per 1,4 miliardi.

INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

3.4. Il Documento pluriennale di pianificazione (DPP) e le Linee-guida per la valutazione delle opere pubbliche

La riforma introdotta dal nuovo codice degli appalti mira dichiaratamente ad innovare il processo di pianificazione e programmazione infrastrutturale, attribuendo carattere di centralità all'attività di valutazione delle opere (*project review*) ed all'attività di progettazione.

Gli articoli 200 e seguenti del nuovo codice degli appalti prevedono, da un lato, il superamento del sistema introdotto dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cosiddetta legge-obiettivo) e, dall'altro, la riprogrammazione e riallocazione delle risorse, sulla base di due strumenti di pianificazione e programmazione generale: il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) ed il Documento pluriennale di pianificazione (DPP), di cui al d.lgs. del 29 dicembre 2011, n. 228⁴⁶. Il PGTL, adeguatamente aggiornato, sarà il principale strumento di definizione degli obiettivi strategici del sistema nazionale integrato dei trasporti e delle infrastrutture del Paese⁴⁷, mentre il DPP sarà lo strumento unitario di programmazione triennale⁴⁸ contenente l'elenco degli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è stata valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il PGTL. A seguito delle proposte di interventi da parte delle Autonomie territoriali, all'inclusione nel DPP provvederà il MIT, una volta verificata la fondatezza della valutazione *ex ante* dell'intervento effettuata dal soggetto proponente, la sua coerenza complessiva e la sua funzionalità rispetto al raggiungimento degli obiettivi indicati nel PGTL. Sullo stato di avanzamento degli interventi inclusi nel DPP, il MIT redigerà una relazione annuale⁴⁹ da allegarsi al Documento di economia e finanza, che sostituirà, quindi, l'Allegato Infrastrutture attuale. In sede di prima applicazione, il DPP conterrà i 25 interventi strategici previsti nel XIII Allegato Infrastrutture al DEF 2015, nonché quelli per i quali siano già state assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti, gli interventi in relazione ai quali sia già intervenuta l'approvazione del contratto, nonché quelli che costituiscono oggetto di accordi internazionali sottoscritti dall'Italia (art. 200, comma 3).

In tale contesto, l'articolo 202 del codice, al fine di migliorare la capacità di programmazione e riprogrammazione della spesa per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti di preminente interesse nazionale, prevede l'istituzione, nello stato di previsione del

⁴⁶ Ad essi non può non ritenersi affiancato il Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, di cui si è già innanzi trattato.

⁴⁷ Il PGTL contiene le linee strategiche della politica di mobilità delle persone e delle merci, è adottato ogni tre anni con d.P.R., su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa deliberazione del CIPE, sentita la Conferenza unificata e le Commissioni parlamentari competenti. Il Piano attuale è stato definito nel 2001 e deve essere aggiornato.

⁴⁸ Ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 228/2011, il DPP contiene tre sezioni: la prima sezione contiene l'analisi *ex ante* dei fabbisogni infrastrutturali; la seconda sezione illustra la metodologia e le risultanze della procedura di valutazione e di selezione delle opere da realizzare e individua le priorità di intervento; la terza sezione definisce i criteri per le valutazioni *ex post* degli interventi individuati e sintetizza gli esiti delle valutazioni *ex post* già effettuate.

⁴⁹ Di importanza strategica e strumentale per il raggiungimento di obiettivi di trasparenza e imparzialità del sistema di valutazione, monitoraggio e controllo delle opere pubbliche sono i diversi sistemi informativi di cui si avvale il MIT. Il primo è consultabile sul portale <http://opencantieri.mit.gov.it> dal mese di novembre 2015. Attraverso di esso sono attualmente monitorabili 961 cantieri aperti in Italia (la copertura integrale delle opere strategiche di tutta Italia verrà completata entro la metà del 2016), estrapolati dall'Allegato infrastrutture del DEF 2015 e dai Contratti di programma ANAS e RFI. Nella logica di integrazione tra i vari sistemi e di armonizzazione dei flussi dei dati, le informazioni riguardanti il monitoraggio degli interventi di Opencantieri sono incrociate con quelle disponibili presso il DIPE - Dipartimento politiche economiche della Presidenza del Consiglio, attraverso il sistema MIP/CUP.

Altro portale di rilievo è <http://dati.mit.gov.it>, contenitore dei cataloghi di dati relativi ad infrastrutture e trasporti (*opendata*). La piattaforma abilitante, basata su sistemi *open-source*, consente di esplorare i cataloghi di dati, effettuare grafici, visualizzare su mappa le informazioni georeferenziate.

Con riferimento al settore dei contratti pubblici, dal 2001, grazie alla collaborazione istituzionale instaurata tra il Ministero e le Regioni e le Province autonome è attiva la banca dati consultabile sul sito www.serviziopubblici.it. La predetta banca dati fa da riferimento anche per il Sistema informativo di monitoraggio delle opere incompiute (SIMOI), previsto dal d.m. n. 42 del 13 marzo 2013, recante le modalità di redazione dell'elenco-anagrafe delle opere pubbliche incompiute, nonché l'Unità operativa di coordinamento (UOC), che ha il compito di asseverare gli schemi di pareri in materia di contratti pubblici, con la finalità di fornire assistenza e chiarimenti alle stazioni appaltanti in ordine all'applicazione della norme di legge in materia di lavori pubblici.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di due specifici fondi: uno per il miglioramento delle fasi preliminari di progettazione (progettazione di fattibilità) e per la valutazione delle opere, ed uno per la relativa realizzazione. Lo stesso articolo definisce le modalità di ammissione al finanziamento della progettazione di fattibilità e di assegnazione delle risorse di entrambi i fondi, nonché quelle di revoca e definanziamento e di riprogrammazione dell'allocazione delle risorse sulla base dei criteri definiti nel Documento pluriennale di pianificazione ed a seguito delle attività di revisione delle opere.

Al fine della redazione del DPP, il MIT ha definito le proprie "Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche" che saranno applicate anche alle opere del PIS. Esse dovranno costituire la leva attraverso la quale innescare il mutamento dell'approccio alle opere, incentrato sulla valutazione, per quanto riguarda l'analisi *ex ante* dei fabbisogni, della fase progettuale e sulla valutazione *ex post* delle opere realizzate o in corso di realizzazione.

Definisce l'opera di revisione del sistema delle infrastrutture, la riforma della Struttura tecnica di missione (STM), di cui all'art. 214, comma 3 del nuovo codice, competente "per le attività di indirizzo e pianificazione strategica, ricerca, supporto e alta consulenza, valutazione, revisione della progettazione, monitoraggio e alta sorveglianza delle infrastrutture". La nuova STM è stata istituita con d.m. n. 194 del 9 giugno 2015, ai sensi del quale tutti i compiti gestionali, prima svolti dalla precedente Struttura, sono stati ricondotti alle competenze delle due Direzioni generali del Ministero⁵⁰.

Nonostante la presenza di profili per l'accesso ai quali è previsto il possesso di un diploma di laurea di tipo tecnico specialistico (tra cui 658 funzionari ingegneri o architetti), il trasferimento delle competenze alle strutture amministrative di riferimento, con la prodromica acquisizione documentale ancora in corso, ha causato notevoli difficoltà operative, determinate anche dall'inadeguatezza delle strutture riceventi, espressamente riconosciuta dall'Amministrazione. Tenuto conto di ciò, un supporto alle strutture ministeriali potrà derivare dal contingente di personale attribuito alla STM di 46 unità, incrementato di altre 38 unità con il recentissimo d.m. n. 105 del 13 aprile 2016. Le spese della STM sono, così, passate da 2,6 a 4,6 milioni (capitolo 1080⁵¹).

3.5. L'evoluzione delle opere inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche

L'Allegato al DEF 2016 ripropone l'elenco delle 25 opere prioritarie, già indicate nel DEF 2015, con un costo complessivo di 70.937 milioni, indicando anche il valore del finanziamento (48.001 milioni, di cui 395 milioni di risorse private) e la data prevista per la fine dei lavori, invariata rispetto al DEF 2015. Non viene più evidenziato il fabbisogno triennale.

Ad eccezione dell'autostrada A3 SA-RC e della nuova linea ferroviaria Torino-Lione, sulle restanti opere inserite in allegato e indicate come prioritarie, non risulta intervenuta revisione progettuale, secondo una logica di *project review*, peraltro richiesta dal nuovo codice degli appalti.

Rispetto alla precedente pubblicazione, l'evidenza dello stato procedurale non esplicita più la distinzione tra progettazione preliminare e definitiva (ripartizione che, tra l'altro, sembra

⁵⁰ La Struttura tecnica, alle dirette dipendenze del Ministro, ha fornito il supporto per la *road-map* del processo di pianificazione e valutazione delle opere pubbliche e per le linee strategiche di indirizzo della politica delle infrastrutture di trasporto e logistica, nonché per la redazione delle Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche e per l'attuazione del Piano nazionale strategico della portualità e della logistica. La Struttura tecnica ha, altresì, sviluppato proposte per la definizione delle procedure da porre in essere, sia nella fase di avanzamento e completamento delle infrastrutture già avviate ed in fase di esecuzione, prevedendo il ricorso sistematico alla "*project review*" anche attraverso modifiche e/o adeguamento progettuale, sia nella fase di selezione delle nuove infrastrutture proposte da sottoporre a valutazione *ex ante* per l'inserimento nel DPP.

⁵¹ Le spese afferenti al cap. 1080, relativo al funzionamento della STM, hanno una copertura sostanzialmente assicurata, in quanto il capitolo è destinatario di riassegnazione di entrate proprie del MIT. Nel 2016, infatti, all'originario stanziamento di circa 3,3 milioni, si è aggiunta la riassegnazione di entrate per circa 5,2 milioni (al netto della riduzione di 1,7 milioni prevista dalla legge di stabilità 2016), giungendo ad una disponibilità finale di circa 8,5 milioni.

INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

superata nel nuovo codice), ma solo un generico stato di progettazione o di progettazione/lavori. La motivazione addotta attiene alla difficoltà di esporre uno stato unitario per opere che, spesso, sono composte da diversi lotti, a ciascuno dei quali è possibile riferire uno stato differente: cioè a dire che, mentre alcune parti possono essere in fase di progettazione, altre potrebbero essere in lavorazione ed altre ancora, già in esercizio.

Al fine di una migliore rappresentazione e interpretazione dei dati, è stata inserita l'ulteriore sezione che evidenzia il valore contrattualizzato dei lavori ed il relativo stato di avanzamento lavori (SAL) a valore, che sostituisce il precedente dato del SAL solo a percentuale.

TAVOLA 7

OPERE PRIORITARIE: ALLEGATO DEF 2016

(in milioni)

Intervento	Costo	Disponibilità		Stato (*)	Stato avanzamento lavori 31/12/2015			Data fine lavori	Fab.gno(***)	Da contrattualizzare	
		totali	di cui private		Contr.to (**)	SAL	% SAL			valore	%
Torino Lione (parte italiana)	2.633	2.564		Prog./Lavori	173	123	71,10	31/12/29	69	2.460	93,43
Brennero (parte italiana)	4.400	1.757		Prog./Lavori	484	181	37,40	31/12/25	2.643	3.916	89,00
AV/AC MI-VE Brescia-Verona	3.954	2.268		Prog.					1.686	3.954	100,00
AV/AC MI-VE Treviglio-Brescia	2.050	2.050		Lavori	1.445	1.080	74,74	30/11/16	0	605	29,51
AV/AC MI-VE Verona-Padova	5.402	1.869		Prog.					3.533	5.402	100,00
Terzo valico dei Giovi	6.200	2.187		Prog./Lavori	1.096	313	28,56	02/02/21	4.013	5.104	82,32
Napoli-Bari	2.656	1.621		Prog./Lavori	5		0,00		1.035	2.651	99,81
Messina-Catania-Palermo	739	739		Lavori	4		0,00		0	735	99,46
Totale opere ferroviarie	28.034	15.055			3.207	1.697	52,92		12.979	24.827	88,56
A4 Venezia-Trieste	614	614	614	Lavori	240	226	94,17	31/12/17	0	374	60,91
Pedemontana Lombarda	4.118	4.118	2.873	Lavori	4.118	1.306	31,71	31/12/21	0	-	-
Pedemontana Veneta	2.258	2.258	1.649	Lavori	1.697	263	15,50	31/12/19	0	561	24,84
Tangenziale EST Milano	1.660	1.660	1.330	Lavori	1.660	1.448	87,23	30/05/15	0	-	-
Salerno-Reggio Calabria in progett.ne	3.079	795		Prog.					2.284	3.079	100,00
Salerno-Reggio Calabria in realizz.ne	1.194	1.194		Lavori	425	225	52,94	30/11/17	0	769	64,41
A19 Agrigento-Caltanissetta	1.535	1.535		Lavori	1.178	653	55,43	31/12/17	0	357	23,26
Grosseto-Siena	471	471		Lavori	177	125	70,62	30/06/16	0	294	62,42
Quadrilatero Marche-Umbria	2.139	1.803		Lavori	1.924	1.266	65,80	31/12/17	336	215	10,05
SS106 Jonica in progettaz.ne	6.318	969		Prog.					5.349	6.318	100,00
SS106 Jonica in realizz.ne	1.081	1.081		Lavori	732	615	84,02	31/12/18	0	349	32,28
Olbia-Sassari potenziamento	802	802		Lavori	487	168	34,50	31/07/17	0	315	39,28
Totale opere stradali	25.269	17.300	6.466		12.638	6.295	49,81		7.969	12.631	49,99
M.O.S.E.	5.493	5.272		Lavori	4.396	3.615	82,23	30/06/17	221	1.097	19,97
Torino interconnessione Rebaudengo-Passante ferroviario Torino	162	162		Prog./Lavori	101			31/12/20	0	61	37,65
Torino metropolitana	498	294		Prog./Lavori	498	40	8,03	31/12/21	204	-	-
Milano-Monza metropolitana M5	790	790	322	Lavori/Es.	807	701	86,86	31/12/17	0	- 17	- 2,15
Milano Linea M4 Lorenteggio-Linate	1.820	1.820		Lavori	1.820	258	14,18	31/12/22	0	-	-
Roma metropolitana Linea C	2.665	2.315		Prog./Lavori	2.911	1.677	57,61	31/12/21	350	- 246	- 9,23
Napoli Linea 6	1.211	743		Lavori/Es.	641	425	66,30	31/12/20	468	570	47,07
Napoli Linea 1	2.410	2.191		Lavori/Es.	2.200	1.441	65,50	31/12/20	219	210	8,71
Circumetnea	880	354		Prog.				31/12/20	526	880	100,00
Nodo di Palermo	1.152	1.152		Lavori/Es.				31/12/17	0	1.152	100,00
Tramvia di Firenze	190	190	73	Lavori/Es.				31/12/17	0	190	100,00
Serv. ferr. metropol. di Bologna	363	363		Lavori	373	26	6,97		0	- 10	- 2,75
Totale opere metropolitane	12.141	10.374	395		9.350	4.568	48,86		1.767	2.791	22,99
Totale opere prioritarie	70.937	48.001	6.861		29.591	16.175	54,66		22.936	41.346	58,29

(*) Stato procedurale: Prog.: Progettazione; Es.: Esercizio - (**) Contr.to: Contrattualizzato - (***) Fab.gno (fabbisogno): (Costo-Disponibilità)

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati DEF 2016 (aprile 2016)

Va notato che, con riguardo ad alcune opere nel settore metropolitano (Monza metropolitana M5, Roma metropolitane Linea C e Servizio ferroviario metropolitano di Bologna), il valore contrattualizzato è superiore al costo indicato, ad indicare un incremento dello stesso.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Nel settore stradale, si rileva, invece, il mancato rispetto della data di fine lavori, ormai decorsa (tangenziale est di Milano). Con riferimento ad altre opere, l'approssimarsi della data di fine lavori ne lascia presagire il mancato rispetto, considerato il SAL ancora basso (AV/AC MI-VE Treviglio-Brescia SAL, con 605 milioni "da contrattualizzare", data fine lavori 30 novembre 2016 ed un SAL del 70,74 per cento; strada Grosseto-Siena con un SAL del 70,62 per cento e data fine lavori 30 giugno 2016).

Nella tavola 7 si riportano i valori dell'Allegato, integrati con il "valore da contrattualizzare", quale differenza tra costo complessivo e ammontare "contrattualizzato" al 31 dicembre 2015 (espresso a valore e a percentuale) nonché il fabbisogno finanziario, espresso dalla differenza tra costo e risorse disponibili.

Alcune opere in corso presentano notevoli criticità, anche derivanti dalla dubbia sostenibilità finanziaria. Di una, in particolare, si è recentemente occupata la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti⁵².

Delle opere ferroviarie Napoli-Bari e Messina-Catania-Palermo, si sottolinea la particolarità prevista dall'art. 1, comma 1, del DL n. 133 del 2014, ai sensi del quale l'Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato S.p.A. è stato nominato Commissario delle suddette tratte con l'obiettivo imposto dalla legge di avviare i lavori relativi a parte dell'intero tracciato entro e non oltre il 31 ottobre 2015. Ad oggi risultano complessivamente emesse 18 ordinanze ed i lavori delle tratte di pertinenza del Commissario risultano affidati, seppure per un importo, come risulta dall'Allegato, non molto significativo (4 e 5 milioni)⁵³.

La nuova linea ferroviaria AV/AC Torino-Lione⁵⁴ è esposta per un valore di 2,6 miliardi, riferito alla parte transfrontaliera italiana (tunnel di base di km 57 complessivi di cui circa 14 per la parte italiana) che deve essere realizzata dalla società Tunnel Euroalpin Lyon Turin (TELT)⁵⁵, operatore pubblico a partecipazione paritaria FSI e Stato francese. Il 24 febbraio 2015 è stato sottoscritto l'Accordo relativo all'affidamento alla società TELT della realizzazione dei lavori definitivi della sezione transfrontaliera, non ancora ratificato. Successivamente, la delibera CIPE n. 19 del 2015 ha approvato il progetto definitivo della nuova linea ferroviaria Torino-Lione - parte comune italo-francese - sezione transfrontaliera, parte territorio italiano. Con riguardo al costo, va rilevato che nel Contratto di programma RFI 2012-2016, sottoscritto ad agosto 2014, il

⁵² Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato delibera n. 15 del 30 dicembre 2015 relativa a "La superstrada a pedaggio Pedemontana veneta", nata come superstrada, poi qualificata autostrada con la previsione di un pedaggio. Ha rilevato la Corte che il progetto originario dell'opera è stato oggetto di continue rielaborazioni, già immediatamente dopo l'approvazione del preliminare da parte del CIPE, ed anche di contestazioni da parte di alcuni enti locali, che ne hanno lamentato lo scarso approfondimento tecnico. Una più penetrante analisi economico-finanziaria dell'investimento, fin dalle fasi iniziali, per valutarne fattibilità e finanziabilità, nonché per definire una corretta allocazione dei rischi associati alla realizzazione ed alla gestione dell'opera, avrebbe contribuito ad evitare le successive, sfavorevoli rimodulazioni per la finanza pubblica. Appare incerta la sostenibilità finanziaria dell'opera, viste le previsioni ottimistiche sui volumi di traffico, con il conseguente rischio che gli insufficienti flussi di cassa generati possano produrre ulteriori esborsi pubblici. Il costo di realizzazione, nel corso degli anni, è cresciuto notevolmente, superando, con gli oneri capitalizzati, i 3 miliardi, anche a causa delle rimodulazioni progettuali e delle opere compensative richieste dagli enti locali. Inoltre, parte della viabilità di raccordo con l'opera non è inclusa nel costo e a ciò dovrà provvedersi con ulteriori fondi pubblici. La convenzione presenta condizioni di notevole convenienza per il concessionario, ricadendo molti rischi sul concedente; incombe, pertanto, l'alea di un potenziale debito sulla Regione, dal momento che il rischio di mercato risulta sbilanciato a sfavore della parte pubblica.

⁵³ Sulle problematiche relative alla scelta di nominare quale Commissario l'Amministratore delegato di Ferrovie dello Stato, con poteri di ordinanza e avulso da qualsiasi forma di controllo della Corte dei conti, si rinvia a quanto contenuto nel Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica, pag. 115.

⁵⁴ Il capitolo di riferimento è il 7532, sul quale, al 31 dicembre 2015 risultano pagate somme per 2 milioni (opere compensative Comune di Susa e Regione Piemonte).

⁵⁵ La realizzazione dell'opera per la costruzione di una linea ferroviaria AV-AC di 235 km complessivi era affidata inizialmente a Lyon Turin Ferroviaire S.A.S. - LTF (Accordo del 2001). A seguito dell'entrata in vigore dell'Accordo del 30 gennaio 2012 (ratificato con legge n. 71 del 2014), Réseau Ferré de France ha ceduto le sue partecipazioni in LTF allo Stato francese (e, per esso, al Ministero dell'energia e dello sviluppo sostenibile), mentre Rete Ferroviaria Italiana ha ceduto le sue partecipazioni in LTF a favore di Ferrovie dello Stato italiane S.p.A. Contestualmente all'approvazione della modifica del nuovo statuto societario, in data 23 febbraio 2015, LTF ha modificato la propria denominazione sociale in TELT (Tunnel Euroalpin Lyon Turin).

INFRASTRUTTURE E TRASPORTI

costo della “Nuova linea Torino-Lione”, parte italiana, veniva riportato pari a 7,78 miliardi (valori correnti). Successivamente, nell’Accordo RFI-MIT del 5 dicembre 2014, il valore risulta modificato in 5,76 miliardi a valore costante 2012: l’Amministrazione ritiene i due valori equivalenti⁵⁶. I fondi europei, che dovrebbero finanziare il 40 per cento dell’opera, sono disponibili solo per 763 milioni. Va rilevato che il nuovo progetto definitivo della Torino-Lione, costituirebbe di per sé revisione del progetto iniziale nella misura in cui implica una soluzione progettuale di riduzione a 14 chilometri della linea da realizzare, adeguando la linea esistente per il collegamento tra Susa e Torino.

L’autostrada Salerno-Reggio Calabria si sviluppa su 443 chilometri, interessando tre Regioni (Campania, Basilicata e Calabria). Di questi, 355 sono i chilometri realizzati, di cui 118 in Campania, 30 in Basilicata e 207 in Calabria. Si riporta lo stato attuativo nella tavola sottostante.

TAVOLA 8

STATO DI ATTUAZIONE AUTOSTRADA SALERNO-REGGIO CALABRIA
(DATI AGGIORNATI ANNO 2015)

Fase procedurale	Km	Costo	Costo medio Km	Fabbisogno
Realizzati	355			
Lavori	20			
Gara	10			
<i>Lavori ultimati e in completamento</i>	<i>385</i>	<i>7.446</i>	<i>19</i>	
Da avviare	16	795	50	
Progettazione	42	2.284	54	2.284
<i>Lavori da affidare</i>	<i>58</i>	<i>3.079</i>	<i>53</i>	<i>2.284</i>
Totale complessivo	443	10.525	24	2.284

Fonte: dati forniti dall’Amministrazione

Come si evince dalla tavola, il costo complessivo dell’opera ha superato i 10 miliardi, con un fabbisogno ancora da coprire di 2,3 miliardi riferibile a 42 chilometri, mentre 16 chilometri sono finanziati (795 milioni) ma ancora da affidare. Per i complessivi 58 km mancanti (16 km finanziati e 42 km da finanziare) l’originario piano di completamento, che prevedeva interventi di adeguamento complessivo per 3,1 miliardi (costo medio/km superiore a 50 milioni) da completare entro il 30 novembre 2017, ha visto una riduzione del costo in sede di Piano pluriennale ANAS 2015-2019 a 1,8 miliardi, essendosi scelto di provvedere ad interventi di manutenzione del tracciato esistente della sede autostradale, invece che a demolizione e ricostruzione delle carreggiate⁵⁷. I lavori dovrebbero, ora, terminare entro dicembre 2016.

Si rammenta, infine, che, oltre alle 25 opere prioritarie, è ancora prevista la realizzazione delle ulteriori opere approvate dal CIPE in forza della legge n. 443/2001 risultanti dall’Allegato al DEF 2014. Tenuto conto che il XII Allegato alla nota di aggiornamento di settembre 2014 dava conto di 239 opere del valore di 234,8 miliardi, ad oggi le opere non prioritarie sarebbero circa 200, per un valore di 160 miliardi. Si auspica, al riguardo, che l’Amministrazione adegui quanto prima le proprie strutture amministrative a fare fronte al necessario compito di revisionare il perimetro delle opere pubbliche da realizzare, certamente in considerazione dello stato progettuale e delle risorse già destinate, ma soprattutto valutando il costo in funzione dell’utilità sociale e la sostenibilità ambientale delle stesse.

⁵⁶ Il precedente valore sarebbe effetto di una rivalutazione annua del 3,5 fissato nel 2010 ed applicato a tutti gli anni stimati di costruzione: il costo dell’intera opera sarebbe, così, diventato di 13 miliardi, di cui 7,8 miliardi a carico dell’Italia.

⁵⁷ I tratti oggetto del Piano di manutenzione sono i seguenti: Morano Calabro-Firno, dal km 185+000 al km 206+500: 21 km; Cosenza-Altilia, dal km 259+700 al km 286: 26 km; Pizzo Calabro-S. Onofrio, dal km 337+800 al km 348+600: 11 km.

PAGINA BIANCA

DIFESA

MINISTERO DELLA DIFESA

Considerazioni di sintesi**1. Programmazione strategica e finanziaria****2. Analisi finanziarie e contabili:** 2.1. *Le risorse finanziarie assegnate;* 2.2. *Analisi della gestione delle spese***3. Missioni e programmi:** 3.1. *Programma 1 "Approntamento e impiego dei Carabinieri per la difesa e la sicurezza";* 3.2. *Programmi 2-3-4 per l'approntamento e impiego delle forze terrestri, navali e aeree.* 3.2.1. *Prontezza Operativa;* 3.2.2. *Revisione degli assetti organizzativi;* 3.2.3. *Riduzione degli organici;* 3.2.4. *Dismissione delle infrastrutture e oneri per limitazioni (Servitù militari);* 3.3. *Programma 6 "Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari":* 3.3.1. *Programma F-35 "Lightning II-JSF";* 3.3.2. *Costi totali nazionali;* 3.3.3. *Costi delle infrastrutture delle basi;* 3.3.4. *Partecipazione industriale e relazioni con le industrie;* 3.3.5. *Programma navale per la tutela della capacità marittima della Difesa (c.d. legge navale);* 3.4. *Programma 8 "Missioni militari di pace"***Considerazioni di sintesi**

A poco più di un anno dalla presentazione del Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, il Ministero della difesa sta proseguendo nell'azione di rinnovamento dello Strumento militare, mentre sono in corso di adozione i provvedimenti attuativi delle linee di trasformazione indicate nel predetto documento, primo fra tutti la Revisione Strategica della Difesa nella quale saranno definiti la struttura delle forze, inclusa la futura Riserva, i livelli di capacità, la preparazione e la prontezza dello Strumento militare, con l'indicazione delle necessarie risorse umane, materiali e finanziarie.

Le risorse destinate alle spese del Dicastero nell'esercizio considerato ammontano a 20,95 miliardi (di cui impegnate 20,5), in costante riduzione rispetto agli esercizi precedenti (a partire dai 23,6 miliardi del 2008), di cui 18,2 di parte corrente e 2,8 di parte capitale. La quota a carico del MISE nel settore dell'ammodernamento dei sistemi d'arma è pari, invece, a 2,4 miliardi.

Nonostante la riduzione, il principale indicatore di bilancio, il grado di Prontezza Operativa (P.O.) delle unità, che comprende anche il livello di addestramento, è al di sopra degli obiettivi fissati nella nota integrativa al bilancio di previsione 2015, così come tutte le Forze Armate hanno superato i parametri richiesti dalla NATO di utilizzabilità, proiettività e sostenibilità delle Forze.

La spesa continua sempre maggiormente ad essere incentrata sul personale (77,1 per cento del totale degli stanziamenti) in incremento, sia in termini percentuali, rispetto al 2013 (74,4 per cento) e al 2014 (76,3 per cento), che assoluti (+95,2 milioni sul 2014 sebbene sia in calo sul 2013 per 352 milioni).

Le spese di personale impegnate, comprensive anche degli emolumenti derivanti dalle missioni fuori area, ammontano a 15,97 miliardi di cui 5,29 sul programma gestito dal Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri), 4,62 sul programma dello Stato Maggiore Esercito, 1,89 sul programma dello Stato Maggiore Marina (escluso il personale del Corpo delle Capitanerie di porto in carico al MIT), 2,35 sul programma dello Stato Maggiore Aeronautica e 1,17 sul

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

programma gestito dal Segretariato Generale della Difesa (per le esigenze del personale civile e militare dello Stato Maggiore della Difesa e del Segretariato stesso).

Invece sono in continuo calo le quote di stanziamento destinate alle spese in conto capitale, pari al 13,29 per cento (nel 2014 erano pari al 13,81 per cento e nel 2013 al 15,51 per cento del totale degli stanziamenti), e ai consumi intermedi, pari al 7,63 per cento (nel 2014 erano pari al 7,89 per cento e nel 2015 all'8,38 per cento). Anche in termini assoluti prosegue la diminuzione sia delle spese in conto capitale (122 milioni sul 2014 e 658 milioni sul 2013), che dei consumi intermedi (61,7 milioni sul 2014 e 260 milioni sul 2013).

Nel 2015 sono stati conseguiti e superati gli obiettivi numerici prefissati dalla normativa in termini di soppressione e riconfigurazione degli enti e comandi nell'amministrazione centrale e periferica. Con riferimento alla riduzione del personale è stata rispettata complessivamente la *timeline*, che richiedeva al termine del 2015 una consistenza di massimo 170.000 unità tra Esercito, Marina ed Aeronautica (escluso il contingente di inquadramento dei VFP). Il rapporto tra graduati e truppa, anziché abbassarsi al valore di 46/54, è lontano dalla percentuale per il 5,7 per cento attestandosi sul valore di 51,7/48,3.

L'obiettivo è stato raggiunto anche relativamente al personale civile, mentre per il personale dell'Arma dei Carabinieri, a fronte delle 114.778 unità previste in organico, la forza effettiva è pari a 101.995 unità, come è in carenza di organico il personale dell'Arma assegnato ad altri Ministeri (1.900 unità contro le 3.062 in organico).

In ogni caso il percorso per raggiungere entro il 31 dicembre 2024 il modello a 150.000 unità (previsto dall'art. 798-*bis* del d.lgs. n. 66 del 2010), per metà, tendenzialmente, a tempo determinato e per due terzi di giovane età, richiede ulteriori sforzi ordinamentali per incentivare la fuoriuscita dai ruoli del personale a tempo indeterminato (con il passaggio ad altre amministrazioni o con il collocamento in ARQ o ausiliaria) e per agevolare il reinserimento nel mondo del lavoro di quello a tempo determinato.

Anche nel 2015 le missioni condotte fuori area finanziate con i decreti legge di proroga hanno avuto una rilevanza finanziaria pari a quasi 900 milioni, ovverosia intorno al 5 per cento del bilancio della Difesa. L'impegno finanziario prevalente ha riguardato gli interventi nel Medio Oriente (Iraq, Afghanistan e Libano) e nell'area del Mediterraneo.

Al riguardo è opportuno segnalare che le forze schierate nei teatri operativi necessitano di un quadro autorizzativo, non solo finanziario, tempestivo per lo svolgimento delle missioni. In tal senso è auspicabile che siano trovate soluzioni legislative, dotate di una maggiore ampiezza temporale, adeguate alla necessità di una flessibilità e prontezza di impiego dello Strumento militare.

Il valore dei giudizi pendenti in cui è parte la Difesa è pari a poco più di un miliardo di euro. Il settore che incide maggiormente sul contenzioso pendente, in termini di valore delle cause, è quello dell'incidentistica aviatoria, di cui il disastro aereo del DC9 dell'Itavia di Ustica è la voce preponderante. I giudizi relativi all'esposizione all'uranio impoverito sono 57 per un valore di circa 60 milioni.

1. Programmazione strategica e finanziaria

La programmazione strategica e finanziaria del Ministero della difesa risente della eterogeneità e complessità delle funzioni che esso svolge, della molteplicità e articolazione dei livelli di comando, della necessaria attitudine alla flessibilità della componente operativa in relazione ai diversi gradi di minaccia.

Il Piano della *performance* 2015-2017 contiene la direttiva generale per l'attività amministrativa e gli obiettivi del Ministero da realizzare nel corso del triennio, discendenti dalle tre priorità politiche, pressoché coincidenti con le 4 missioni (Difesa e sicurezza del territorio, Ricerca e innovazione, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, Fondi da ripartire): l'operatività e l'impiego dello Strumento militare, il suo ammodernamento e la riorganizzazione e il miglioramento dei processi.

DIFESA

Tali priorità politiche sono dirette a realizzare obiettivi strategici ed operativi ispirati ad economicità ed efficienza nella gestione delle risorse attribuite, proseguendo nel processo già avviato di revisione della spesa con una razionalizzazione dello Strumento militare, ridotto in termini quantitativi ma tecnicamente avanzato e proiettabile nei vari teatri operativi.

La revisione dello Strumento militare, che costituisce il *core business* della Difesa, è diretta ad ottenere una maggiore flessibilità ed integrazione delle Forze Armate nei contesti UE e NATO ed una migliore capacità di rispondere efficacemente ad elevati standard di interoperabilità e complementarità interforze e multinazionale.

Dalla predetta revisione potrebbero anche conseguire riduzioni ed efficientamento della spesa, specialmente per quella di funzionamento.

Complessivamente dalle tre priorità politiche discendono 20 obiettivi strategici e da questi 50 obiettivi operativi e 319 programmi operativi.

L'Amministrazione svolge, attraverso una serie di indicatori e un sistema integrato di programmazione, gestione e controllo, un costante monitoraggio degli obiettivi operativi, sia per i profili finanziari associati alla missione, che per quanto riguarda la coerenza dei risultati conseguiti rispetto alla priorità politica.

Particolare rilevanza assume per la Difesa la pubblicazione del Libro bianco per la sicurezza internazionale e la difesa, presentato il 21 aprile 2015 al Consiglio supremo di difesa.

In tale documento viene delineato un innovativo modello di difesa secondo quattro linee di azione: la revisione della *governance*, l'adeguamento del modello operativo, la politica del personale, la politica scientifica, industriale e di innovazione tecnologica della difesa.

Sono in via di emanazione i primi provvedimenti preannunciati nell'ultimo capitolo del Libro bianco attinenti alle quattro linee di trasformazione di cui la Revisione strategica della difesa è il più importante: in esso "*saranno definiti la struttura delle forze, inclusa la futura Riserva, i livelli di capacità, la preparazione e la prontezza dello Strumento militare, con l'indicazione delle necessarie risorse umane, materiali e finanziarie*" con una pianificazione di lungo termine (2016-2030).

Elemento essenziale affinché detta pianificazione possa svilupparsi logicamente ed in maniera sostenibile e, conseguentemente, possa costituire valido punto di riferimento futuro, è la definizione di un quadro finanziario nel cui ambito le ipotesi di acquisizione, poste alla base del disegno capacitativo, possano trovare riscontro definito e certo.

Da un punto di vista strategico, oltre a confermare la partecipazione all'alleanza euro-atlantica come struttura portante della difesa, il Libro bianco individua il Mediterraneo come area di "gravitazione prioritaria" all'interno della quale l'Italia deve poter intervenire in tutto lo spettro operativo.

Dal punto di vista dell'organizzazione si prefigura una revisione della struttura di *governance* verso un'organizzazione più snella che superi l'attuale eccessivo numero di livelli gerarchici ed un'elevata frammentazione di competenze e duplicazioni.

E' previsto un riassetto organizzativo maggiormente integrato in senso interforze e con le forze armate di altri Paesi. I programmi di ammodernamento dei sistemi d'arma saranno garantiti da una legge sessennale da aggiornare ogni triennio per i maggiori investimenti della difesa.

Il personale, fermo restando l'obiettivo del 2024 di 150.000 militari e 20.000 civili, sarà formato da forze giovani (circa i due terzi dell'intera consistenza organica) con un bilanciamento tendenziale tra servizio permanente e tempo determinato.

La prevista restrizione dei moduli di alimentazione potrebbe tuttavia rendere problematico il conseguimento dell'obiettivo di diminuzione dell'età media del personale.

Di rilievo sono le innovazioni sulla Dirigenza militare con la contrattualizzazione degli incarichi e la revisione della fase di avanzamento, con l'accentramento delle competenze in una Commissione di valutazione interforze e la modifica del c.d. avanzamento normalizzato.

La creazione di una forza di riserva operativa e l'incremento della formazione e dell'addestramento delle componenti a più alto livello di Prontezza Operativa costituiscono gli ulteriori obiettivi. La formazione di tutto il personale sarà ispirata a tre principi: continuità, integrazione interforze ed internazionalizzazione.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Da un punto di vista contabile è previsto il superamento della tripartizione tra spese di personale, funzionamento/esercizio e investimento in una nuova ripartizione tra spese di personale, spese di operatività dello Strumento militare (funzionamento, addestramento, adeguamento capacitivo urgente, sviluppi tecnologici) e spese per le “operazioni” (cooperazione e missioni militari nazionali e internazionali).

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Le risorse finanziarie assegnate al Ministero della difesa nel 2015 ammontano a 20,95 miliardi di euro, di cui 18,17 miliardi di euro di parte corrente e 2,78 miliardi di euro di parte capitale.

L'esame finanziario-contabile non evidenzia, a livello generale, particolari differenze con quanto registrato nello scorso esercizio. Permane, infatti, il *trend* di riduzione degli stanziamenti definitivi. A partire dal 2008, anno in cui è stato raggiunto l'apice dei 23,6 miliardi di euro, gli stanziamenti definitivi sono risultati, tranne che per il 2011, sempre in diminuzione. Nel corso degli ultimi sette anni si è registrata una diminuzione degli stanziamenti definitivi complessivamente pari a 2,7 miliardi.

Da osservare che nel 2015 tale fenomeno è dovuto essenzialmente al calo degli stanziamenti in conto capitale che diminuisce di circa 122 milioni, mentre si rileva un lieve aumento di quelli di parte corrente (circa 21 milioni, ovvero lo 0,50 per cento).

Si evidenzia che gli stanziamenti complessivi definitivi a favore del settore della difesa sono costituiti anche da 2,38 miliardi di euro (nel 2014 2,42 miliardi) iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero dello sviluppo economico (missione 11 programma 5)¹, gestiti di fatto, dal lato della spesa, dalla Difesa, limitandosi l'intervento del MISE alla fase del pagamento.

Le percentuali, sul totale complessivo degli stanziamenti definitivi dei due ministeri (23,33 miliardi di euro), sono le seguenti: Difesa 89,8 per cento, MISE 10,2 per cento in linea con gli stanziamenti del 2014.

Dall'analisi dei dati previsionali nell'ultimo triennio, emerge che nel 2015 l'incremento degli stanziamenti iniziali a seguito di variazioni di bilancio (+1,58 miliardi) si riassume sui valori di *trend* degli esercizi precedenti al 2014, anno in cui si era verificato un più contenuto incremento (+740 milioni) da attribuirsi alla variazione riduttiva della spesa in conto capitale (-321 milioni). In particolare l'integrazione degli stanziamenti di competenza deriva per il 60 per cento circa (935,7 milioni) dai fondi assegnati per le missioni internazionali.

¹ Capp. 5311/1, 5312/1-2-3, 5313/1-2, 7419/1-2-3, 7420/7-46-47-48-49; 7421/1-17-18-19-20; 5312/1,2,3; 7485/4-5-8; 9706/1; 9707/1-2-3 9708/1-2. Sul cap. 7421/8-9-10-11-12-13-21-22-23 sono stanziati le risorse che finanziano i progetti di ricerca e sviluppo delle imprese del settore aeronautico sia in ambito civile che di sicurezza nazionale di cui alla legge 24 dicembre 1985, n. 808, mentre sul piano di gestione 24 sono riassegnate le restituzioni dei finanziamenti (art. 1 c. 30 legge 147/2013). I capp. 7420/7 e 7421/1 sono misti in quanto le risorse allocate riguardano sia la legge 808/85 che i programmi per la Difesa.