

Piano di Sviluppo e Coesione a titolarità MIMS

Proposta di rimodulazione degli interventi di competenza Anas

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, con nota Prot.227618 del 21/09/2022, nell'ambito della procedura di consultazione scritta ai sensi dell'Articolo 7 del Regolamento interno al Comitato di Sorveglianza del PSC, ha formulato una serie di osservazioni in merito alla proposta di rimodulazione al PSC di competenza Anas, formalizzata con nota CDG-498115 del 18/07/2022, e successivamente integrata con la nota CDG-602547 del 02/09/2022.

Si forniscono di seguito alcuni elementi utili affinché le osservazioni del MEF possano essere controdedotte in sede di Comitato di Sorveglianza.

Nella procedura scritta avviata con nota del 7 settembre 2022, prot. 15481, si chiede al Comitato di Sorveglianza (di seguito CdS) l'approvazione della modifica del piano finanziario della Sezione Ordinaria del PSC.

La variazione proposta ha l'obiettivo di *“assicurare il conseguimento delle **Obbligazioni Giuridicamente Vincolanti entro i termini previsti dalla normativa vigente e, contestualmente, a garantire la copertura dei maggiori fabbisogni derivanti dai recenti aumenti dei costi delle materie prime. La proposta tiene inoltre conto della richiesta formulata dalla Regione Abruzzo relativa alla destinazione di una quota parte delle risorse assegnate ad interventi stradali sul territorio regionale, per un importo pari a 41,630 M€, all'acquisto di materiale rotabile ferroviario.**”*

Il valore complessivo delle risorse rimodulate ammonta a 2.053,273 milioni di euro, pari al 12,13% del valore complessivo del programma.

Preliminarmente, in relazione alla motivazione addotta, si rappresenta che la **riduzione del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020, per complessivi 6 miliardi di euro**, operata dal d.l. n. 50 del 2022 per la copertura finanziaria delle disposizioni in materia di incremento del costo delle opere, è da imputare al definanziamento di interventi dei PSC 2014-2020 per decorso del termine di conseguimento delle obbligazioni giuridicamente vincolati (OGV), e, in subordine, sulle disponibilità della programmazione 2021-2027 nel caso di insufficienza delle risorse derivanti dal predetto definanziamento.

Poiché la rimodulazione proposta potrebbe tradursi nei fatti nell'utilizzo di risorse ancora da programmare e per un importo rilevante, occorre in via preliminare verificare se la richiesta in oggetto sia coerente con la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri n. 6090 del 21 luglio 2022, in tema di disbrigo degli affari correnti.

Peraltro, come definito dalla delibera CIPESS 2/2021 al punto 4. “Sorveglianza del PSC e modifiche del Piano”, la proposta in esame, previa approvazione da parte del CdS, deve essere trasmessa ad un organo politico, quale la Cabina di Regia, per approvazione.

Vero è che l'art.58 comma 4 lettera f) della Legge n.91/22 di conversione del D.L. "Aiuti" n.50/2022 prevede la riduzione di 6 mld di euro per i fondi FSC 2014-2020, ma non c'è alcuna indicazione su quali siano gli interventi da definanziare. Quindi la tesi secondo cui, a una rimodulazione del PSC che salvaguardi i finanziamenti assentiti dal Piano, possa essere imputata la necessità che i fondi della programmazione FSC 2021-2027 siano parzialmente impegnati per far fronte alla copertura finanziaria del fondo per l'avvio di opere indifferibili di cui all'art.26 comma 7 del D.L. 50/2022, non appare fondata.

Si ritiene pertanto che l'approvazione della rimodulazione proposta sia pienamente coerente con la direttiva del Presidente del Consiglio sul disbrigo degli affari correnti, in quanto non prevede espressamente l'impiego di risorse ancora da programmare.

Pertanto è opportuno evidenziare che la motivazione principale della presente rimodulazione consiste nell'eccezionale incremento dei costi dei materiali, causato dagli eventi bellici, e con la stessa Anas intende coprire i conseguenti maggiori fabbisogni degli interventi. Di conseguenza per tali interventi, e in particolare modo per quelli commissariati, non si prevede il ricorso al fondo di cui all'art.26 comma 7 del D.L. 50/2022, disciplinato dal DPCM 28 luglio 2022 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 12 settembre.

Fermo quanto sopra, dal punto di vista tecnico, occorre innanzi tutto sottolineare l'entità della predetta rimodulazione che, riferita al valore degli interventi a titolarità di ANAS – 4.168,908 milioni di euro – corrisponde a circa il 50% del valore complessivo degli interventi. Tale rimodulazione, peraltro, interviene a distanza di oltre 5 anni dalle assegnazioni di 11,5 miliardi di euro di cui alla delibera CIPE 54/2016 e di 5,4 miliardi di euro di cui alla delibera CIPE n. 98/2017 e a soli tre mesi dalla scadenza del termine per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV) che, peraltro, è stato ripetutamente differito e fissato da ultimo al 31 dicembre 2022. Occorre considerare, inoltre, che per OGV si intende l'intervenuta proposta di aggiudicazione, ossia un momento precedente all'aggiudicazione definitiva e alla stipula del contratto di affidamento che determinano l'effettivo avvio degli interventi.

La programmazione del PSC di competenza di Anas riguardava complessivamente 115 interventi, dei quali 81 prevedevano il finanziamento della progettazione e dei lavori, e i restanti 34 erano finanziati solo per la progettazione

Nell'arco dello sviluppo delle fasi progettuali, per molti interventi si è riscontrato un considerevole incremento dei costi inizialmente stimati, in parte dovuti a circostanze specifiche legate a richieste e prescrizioni di enti in fase autorizzativa, e in parte dovuti all'eccezionale incremento di costi di costruzione verificatisi nel corso degli ultimi anni, per effetto della crisi mondiale causata dalla pandemia per COVID-19 prima, e poi per la guerra internazionale in atto in Europa.

Si evidenzia che tra il 2021 e il 2022 i costi dei materiali e delle lavorazioni hanno subito un incremento molto rilevante, tanto che il Governo è dovuto intervenire con diversi provvedimenti normativi per fronteggiare tale problematica, a partire dalla pubblicazione del D.L. 73 del 25 maggio 2021, fino al D.L. 50 del 17 maggio 2022.

Questa situazione eccezionale ha avuto un forte impatto sui costi degli interventi in fase di progettazione, che hanno di conseguenza avuto una lievitazione dei fabbisogni finanziari.

Questo è stato il principale motivo che ha reso necessaria la proposta di rimodulazione in oggetto.

Per poter dar corso agli interventi del Piano secondo le previsioni progettuali, infatti, sarebbe stato necessario un significativo incremento dell'assegnazione di risorse ad Anas nell'ambito del PSC.

Non essendo disponibili tali risorse, a seguito di reiterate interlocuzioni sia con la Direzione Generale per lo sviluppo del territorio, la pianificazione e i progetti internazionali, Autorità Responsabile del PSC, sia con la Direzione Generale per le strade e le autostrade, l'alta sorveglianza sulle infrastrutture stradali e la vigilanza sui contratti concessori autostradali, Struttura responsabile dell'attuazione, gestione e monitoraggio degli interventi di competenza Anas, si è convenuto di proporre una rimodulazione che non prevedesse maggiori finanziamenti a carico del Piano.

Appare poi opportuno sottolineare che il susseguirsi degli eventi ha influenzato anche la tempistica della proposta di rimodulazione. Alla prima proposta di Anas del 16/09/2021, hanno fatto seguito svariate interlocuzioni tra le parti, che hanno condotto a quella formalizzata da Anas con nota del 2/03/2022. Lo scoppio del conflitto in Ucraina, il conseguente ulteriore incremento eccezionali dei costi, che ha portato Anas ad approvare un nuovo prezziario (rev.2) in ottemperanza al DL 50/2022, ha reso non più attuali i quadri economici degli interventi, quindi è stato necessario riformulare la proposta di rimodulazione.

Sono stati quindi individuati gli interventi ritenuti più strategici, tenendo anche conto delle opere commissariate, e in relazione sia all'avanzamento della fase progettuale che alla possibilità di conseguire le OGV nei tempi previsti. Nell'individuazione delle opere per le quali integrare il finanziamento, si è tenuto conto della necessità di conservare la quota di ripartizione delle risorse assegnate alle aree territoriali individuate dal PSC (sud e centro-nord) e di minimizzare, per quanto possibile, le variazioni di allocazione a livello di distribuzione regionale.

La rimodulazione proposta prevede pertanto:

- per n.24 interventi già previsti dal Piano, la dotazione dei maggiori fabbisogni emersi in fase progettuale, per quanto sopra relazionato, per 1.681,36 M€;

- per n.9 interventi già previsti dal Piano per la sola progettazione, la dotazione dei maggiori fabbisogni per 69,6 M€;

- n.9 nuovi interventi, prevalentemente interventi urgenti di manutenzione straordinaria non prevedibili in fase di redazione del Piano, per 254,97 M€.

Per far fronte ai maggiori fabbisogni finanziari sopra descritti, pari a complessivi 2.005,93 M€, è stato quindi necessario prevedere il definanziamento di 31 interventi, per i quali è stata conservata solo la quota necessaria per completare le attività di progettazione.

La rimodulazione proposta pertanto persegue la finalità di integrazione del finanziamento di un significativo elenco di opere, con l'obiettivo di assicurarne la cantierabilità altrimenti impedita, definanziando in conseguenza le opere residue e per queste ultime conservando le fonti di finanziamento per la sola progettazione. Ciò al fine di assicurare il prosieguo delle attività di progettazione e di acquisizione dei pareri, peraltro con impegni economici già assunti per contratti di progettazione e servizi.

L'approvazione della proposta di rimodulazione garantirebbe una immediata cantierabilità e quindi una rapida messa a terra degli investimenti, riservando la possibilità per le altre, di coprire i maggiori fabbisogni nell'ambito della programmazione delle future fonti, a partire dall'allocazione dei fondi della Legge di Bilancio 2022 e dal conseguente aggiornamento del Contratto di Programma tra Anas e MIMS.

Ai fini dell'inquadramento normativo, si ricorda che l'art. 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, come modificato da ultimo dall'articolo 56 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito nella legge 15 luglio 2022, n. 91, al fine di rendere effettivo il principio di programmazione delle risorse, prevede i seguenti termini ai fini del conseguimento di OGV:

- comma 7-bis – 30 giugno 2023 per interventi infrastrutturali di valore finanziario complessivo superiore a 25 milioni di euro – in particolare, per gli interventi che non abbiano già conseguito OGV entro il 30 giugno 2022, si prevede l'adozione di una delibera CIPESS che individui obiettivi iniziali, intermedi e finali con i relativi termini temporali di conseguimento, determinati in relazione al cronoprogramma finanziario e procedurale, il mancato rispetto determina, al pari della mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio determina il definanziamento degli interventi.

- comma 7, lettera b) – 31 dicembre 2022 per tutti gli altri interventi previsti dai PSC 2014-2020.

La proposta tiene anche conto dei nuovi termini stabiliti per le OGV da conseguire al fine di non incorrere nella revoca del finanziamento, come riepilogati nella nota esplicativa del MIMS prot.10135 del 26/05/2022, ovvero il 31/12/2022 per interventi di importo inferiore a 25 milioni di euro (ex comma 7 lettera b) e per i quali occorre addivenire alla proposta di aggiudicazione disciplinata dall'art. 33 del Decreto Legislativo n. 50/2016 (come previsto al punto. 2.3 dalla Delibera CIPE n. 26/2018), e il 30/06/2023 per interventi di importo superiore a 25 milioni di euro (ex comma 7-bis dell'art. 44 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34), per i quali è richiesta la sottoscrizione del contratto.

Alla luce di tale quadro normativo, si ritiene che non sia ammissibile la rimodulazione di interventi che ricadano nell'ambito di applicazione del comma 7-bis dell'articolo 44 d.l. 34/2019, considerato che è già scaduto il termine del 30 giugno 2022 e che per gli stessi vada applicata la procedura speciale ivi prevista, volta a verificare, nell'ambito dell'istruttoria per l'adozione della delibera CIPESS, lo stato di avanzamento dell'intervento ed il relativo cronoprogramma finanziario e procedurale, fermo restando che l'OGV va conseguita a pena di definanziamento entro il 30 giugno 2023. Rientrano in tale casistica gli interventi riportati nell'allegato alla presente nota.

Il comma 7-bis dell'art. 44 d.l. 34/2019 non esclude la possibilità di riprogrammazione dei PSC, né modifica la delibera CIPESS del 29 aprile 2021, n. 2/2021 recante "Fondo sviluppo e coesione - Disposizioni quadro per il Piano sviluppo e coesione", che stabilisce la disciplina ordinamentale dei Piani sviluppo e coesione,

Il termine del 30 giugno 2022 rappresenta un termine funzionale alla ricostruzione del quadro conoscitivo per l'istruttoria da formalizzarsi tramite l'adozione di una futura delibera CIPESS – ad oggi non portata alla discussione del Comitato – relativa alla tempistica di attuazione degli interventi di importo superiore a 25MEuro.

Pertanto, la richiamata non ammissibilità della rimodulazione di interventi ricadenti nell'ambito del suddetto comma deriva da un profilo interpretativo ritenuto non condivisibile e non da disposizione normativa.

Inoltre, per i restanti interventi di valore inferiore alla soglia di cui al citato comma 7-bis, si esprimono forti perplessità sulla proposta di riprogrammazione complessiva, quale quella in esame, la cui finalità sia esplicitamente legata all'impossibilità di rispettare, per i medesimi interventi, il termine del 31 dicembre 2022 per il conseguimento delle relative OGV. Per tali interventi, a rigore della normativa richiamata, dovrebbe trovare applicazione la procedura di definanziamento.

A livello programmatico, la rimodulazione proposta è coerente con le finalità del Piano, perché si inquadra in un processo unitario di programmazione strategica e operativa relativa al settore di intervento 07.01 - TRASPORTO STRADALE, mirato a garantire il raggiungimento degli obiettivi di Piano nel modo più tempestivo e tramite la più efficace allocazione delle risorse finanziarie disponibili.

La proposta, infatti, tenuto conto della imminente scadenza delle OGV da assumersi per gli interventi (il 31/12/2022 per quelli di importo inferiore a 25 Meuro e 30/06/2023 per quelli di importo superiore) e del rispetto dei quali si fa garante ANAS, è di salvaguardia della finanza pubblica dato

che, con tali OGV saranno definiti gli immutabili quadri economici e normativi di riferimento per l'esecuzione delle opere, come formalizzati nei contratti con gli operatori selezionati.

La mancata approvazione della riprogrammazione proposta, invece, con il conseguente definanziamento delle opere, potrebbe avere come conseguenza aumenti considerevoli e non prevedibili dei costi rappresentati nei quadri economici degli stessi, determinati – in modo particolarmente critico, nella attuale congiuntura – soprattutto dagli incrementi dei costi dei materiali da costruzione e dell'energia. Ciò comporterebbe, per i progetti definanziati e comunque tutti previsti nelle programmazioni di settore, la necessità, nel prossimo futuro, di dover destinare agli stessi volumi di risorse finanziarie ben maggiori di quelle oggi discusse, per garantirne l'attuazione, a evidente svantaggio delle casse dello Stato e dei contribuenti.

Nel dettaglio, la mancata approvazione della proposta di rimodulazione comporterebbe l'impossibilità di aggiudicare complessivamente n.23 interventi, inseriti nella rimodulazione, commissariati o comunque con previsione di OGV entro il 31/12/22 o il 30/06/2023, per un investimento complessivo pari a 2,258 miliardi di euro.

Vi è inoltre da considerare gli ulteriori n.8 interventi, per complessivi 1,98 miliardi di euro, le cui risorse inizialmente disponibili sul Fondo Unico, sono state utilizzate per finanziare alcuni interventi commissariati, secondo il meccanismo dell'anticipazione di cui all'art.1, comma 873, della Legge di Stabilità 2016 (Legge 28 dicembre 2015, n.208).

Sempre a livello programmatico, si ricorda che tra gli obiettivi primari di Piano è chiaramente dichiarata “l'esigenza di rafforzare la programmazione dei fondi comunitari con risorse aggiuntive e di integrare la programmazione comunitaria con azioni complementari per il perseguimento degli obiettivi unitari di sviluppo e coesione”.

Tenuto conto della quasi totale assenza di interventi a favore del settore stradale nel PNRR, e della parimenti quasi totale esclusione della possibilità di finanziamento del settore stradale come stabilito nell'Accordo di Partenariato della politica di coesione europea 2021-2027 dell'Italia con la CE (approvato con delibera CIPESS n. 78 del 22/12/2021) dalle programmazioni regionali a valere sui fondi FESR CE per l'intero prossimo ciclo di programmazione, il PSC (e i fondi FSC in generale) rappresenta – per i prossimi 10 anni – l'unico strumento delle politiche di coesione che può concretamente contribuire al recupero dello squilibrio nella dotazione infrastrutturale tra macro-aree del Paese.

A livello procedurale, la riprogrammazione proposta è coerente con le procedure stabilite dalla delibera CIPESS n. 2/2021, oltre che con le disposizioni previste, all'art. 3.1.3. Procedure di rimodulazione, dal Sistema di Gestione e Controllo (SIGECO) del PSC approvato con delibera CIPESS n. 3/2021.

A livello finanziario, la proposta rispetta, inoltre, le percentuali di scostamento rispetto al valore complessivo del PSC, alle Aree Tematiche e ai Settori di Intervento, riparto nord-sud, essendo tutta operata nell'ambito delle risorse appostate per il settore di intervento 07.01, a saldo invariato.

In particolare, si osserva che, per molteplici interventi si determina un definanziamento quasi totale, al netto di una quota minima di risorse (nell'ordine medio del 5%), presumibilmente relativa alla progettazione, che sembrerebbe essere stata già acquisita (i contratti risultano stipulati e la fornitura di servizi risulta già avvenuta oppure "in corso"). Le risorse così rese disponibili vengono assegnate a nuovi interventi del valore complessivo di circa 250 milioni di euro e, per circa 1,75 miliardi di euro, a incremento della copertura finanziaria di interventi già previsti con finanziamenti a valere sulle risorse FSC 2014-2020.

In tale ambito, si osserva che per la SS 514 "Ragusana" si propone un definanziamento per l'intero importo già assegnato di 387,26 milioni di euro, e, al contempo vengono individuati 4 distinti lotti finanziati per complessivi 1.067,58 milioni di euro. Si osserva che per la realizzazione di tale opera, è stato nominato, ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge n. 32/2019, un Commissario straordinario con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 aprile 2021, indicando un costo dell'intervento di 754 milioni di euro, interamente finanziato. Ne consegue che, per tale intervento, rientrando nella ricognizione da adottare con delibera CIPESS entro il 31 luglio 2022, ai sensi dell'articolo 14, comma 2-bis, del decreto legge 77/2021, potrebbe non trovare applicazione il termine più volte richiamato di cui ai commi 7, lettera b), e 7-bis dell'articolo 44 del decreto-legge 34/2019.

Ciò, per un verso, comporterebbe la sottrazione di un ammontare rilevante di risorse cui imputare la predetta riduzione degli stanziamenti FSC 2014-2020; per altro verso, il finanziamento della sola progettazione degli interventi determinerebbe un fabbisogno finanziario ulteriore, da coprire plausibilmente con risorse FSC 2021-2027, la cui dotazione verrebbe ulteriormente ridotta dalla mancata imputazione alle risorse FSC 2014-2020 dei definanziamenti derivanti dalla mancata assunzione di OGV nei termini previsti.

Il progetto della SS514 "Ragusana" ha subito un significativo incremento dei costi, sia a causa dello sviluppo del progetto esecutivo, che ha dovuto recepire le prescrizioni emerse in sede di conferenza dei servizi e riportate nella Delibera CIPE di approvazione del progetto (ben 117 prescrizioni e 11 raccomandazioni), sia per la necessità di adeguare i prezzi a seguito dell'emanazione del DL 50/2022.

Su indicazione del Commissario straordinario l'intervento è stato suddiviso in quattro lotti funzionali, ciascuno con un nuovo CUP, e ciò ha comportato ovviamente la necessità di sostituire nel Piano l'intervento originario con i quattro lotti: di fatto non c'è stato alcun definanziamento, né inserimento di nuovi interventi, ma solo la necessità di incrementare l'importo assegnato all'intervento già previsto nel Piano; incremento complessivo di 680,32 M€ per effetto, come detto, dello sviluppo del progetto esecutivo e dell'incremento dei prezzi.

Giova rappresentare che su disposizione del Commissario straordinario i bandi di gara dei quattro lotti della Ragusa-Catania, con i progetti redatti sulla base del prezzario 2022 rev 0 (ovvero prima dell'aggiornamento straordinario infrannuale), sono stati pubblicati in data 30/03/2022. L'importo complessivo degli interventi ammontava a 1.237,57 M€ e la quota non disponibile, nelle more della definizione della rimodulazione del PSC che, come detto sopra, era già in discussione, è

stato finanziato con anticipazione su risorse del fondo unico ai sensi dell'art.1, comma 873, della Legge di Stabilità 2016.

I bandi di gara sono stati impugnati dall'ANCE nazionale e da diversi operatori primari del settore; Anas ha quindi provveduto ad annullare i bandi, ad aggiornare i progetti adottando i prezziari aggiornati ai sensi del DL 50/2022, da cui è risultato un investimento complessivo di 1.434,48 M€, e a ripubblicare i nuovi bandi in data 10/08/2022.

La preoccupazione manifestata in merito alla necessità che gli interventi finanziati per la sola progettazione e non i lavori, debbano gravare sulla programmazione FSC 2021-2027, non appare condivisibile. Infatti tali interventi, peraltro con progettazioni già avviate e con impegni contrattuali sottoscritti, possono essere inseriti anche in altre programmazioni, a partire dal Contratto di Programma tra MIMS e Anas. Prova ne sia che alcuni di questi sono stati già inseriti nella proposta di allocazione dei fondi della Legge di Bilancio B 2022 per aggiornamento del Contratto di Programma.

Piuttosto si ritiene che la possibilità di disporre di progettualità in stato avanzato, in considerazione dei lunghi tempi necessari per l'approvazione dei progetti di opere infrastrutturali di tipo lineare per la complessità delle procedure autorizzative, sia un bene per il Paese, perché ciò consentirebbe di allocare risorse su progetti con cantierabilità a brevissimo termine.

Si segnala, inoltre, che per alcuni interventi cui vengono assegnate ulteriori risorse FSC, nell'ambito della rimodulazione in esame, il costo dell'intervento risultante sui sistemi informativi è inferiore al finanziamento aggiornato, non risultando coerente l'operazione proposta.

Per altri interventi, il costo aggiornato risulta significativamente superiore al valore del finanziamento FSC aggiornato, senza evidenza delle fonti di copertura a supporto dell'aggiornamento del costo.

Occorre, pertanto, che la relazione tecnica del MIMS non si limiti a indicare la variazione dei finanziamenti FSC degli interventi, ma presenti organicamente il costo degli stessi, la relativa copertura finanziaria con indicazione delle fonti di finanziamento, nonché i corrispondenti dati aggiornati tenendo conto della rimodulazione delle risorse FSC 2014-2020, del livello di progettazione realizzato e dell'indicazione dell'avvenuto o meno conseguimento dell'OGV nelle due situazioni, in applicazione della normativa sopra descritta.

La relazione tecnica MIMS deve, inoltre, essere integrata con le motivazioni che hanno determinato l'incremento dei costi degli interventi con brevi note esplicative per ciascuno dei progetti indicati.

Anas ha allegato alla proposta di rimodulazione tutta la documentazione prevista dal Si.Ge.Co. In particolare nelle schede intervento, trasmesse per ciascun intervento oggetto di rimodulazione, è

chiaramente indicato il costo aggiornato, nonché le motivazioni che hanno comportato le variazioni di importo dell'intervento, e quindi dell'importo da assegnare nell'ambito del PSC.

Ad ogni buon fine si allega alla presente una tabella riepilogativa che, per tutti gli interventi oggetto rimodulazione, riporta in modo organico il costo originario degli interventi, il costo aggiornato, le motivazioni che hanno determinato le variazioni di costo, la copertura finanziaria con dettaglio delle fonti disponibili, lo stato di progettazione ed il raggiungimento dell'OGV.