



Deliberazione n. 2/2022

REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
COLLEGIO PER IL CONTROLLO CONCOMITANTE
PRESSO LA SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE
DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO
composta dai magistrati

Massimiliano Minerva	Presidente
Maria Nicoletta Quarato	Consigliere
Paola Briguori	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Giuseppina Veccia,	Consigliere
Stefania Anna Dorigo	Primo Referendario
Marinella Colucci	Referendario
Anna Peta	Referendario
Raimondo Nocerino	Referendario Relatore

Nella Camera di consiglio del 19 maggio 2022

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

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

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

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

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

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

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo 22 dicembre 2021, n. 21, con la quale è stato approvato il documento concernente la "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2022", ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione n. 14/DEL/2000 cit;

VISTA la deliberazione del Collegio del controllo concomitante n. 1 del 22 febbraio 2022, con la quale è stato approvato il "Quadro programmatico del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l'anno 2022" (Programmazione 2022);

VISTO il decreto presidenziale n. 6 del 1° marzo 2022, con il quale è stata assegnata al dott. Raimondo Nocerino l'istruttoria denominata "Mobilità e Logistica. Elettificazione delle banchine dei porti (cold ironing); D.L. 6 maggio 2021, n. 59, "Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti". Complementarietà con PNRR, M3C2 – 1.3";

VISTA la relazione istruttoria del dott. Raimondo Nocerino del 29 aprile 2022 e la relativa nota di trasmissione all'amministrazione (Ministero Infrastrutture e Mobilità Sostenibili) del 2 maggio 2022, con la quale è stato richiesto a quest'ultima di far pervenire eventuali controdeduzioni entro sette giorni, ad oggi rimasta senza esito;

VISTA la Relazione istruttoria conclusiva del dott. Raimondo Nocerino del 10 maggio 2022, trasmessa in pari data per posta elettronica interna a tutti i componenti del Collegio, con la quale viene richiesto il deferimento della questione al Collegio;

UDITO, nella camera di consiglio del 19 maggio 2022, il relatore Ref. Raimondo Nocerino.

RITENUTO IN FATTO

I. Con deliberazione n. 1/2022, questo Collegio ha approvato il “*quadro programmatico del controllo concomitante*” relativo all’anno 2022, assoggettando ad istruttoria, fra gli altri, il Programma di interventi denominato “*Mobilità e Logistica. Elettificazione delle banchine dei porti (cold ironing)*”. Il programma è ricompreso nel Piano nazionale per gli investimenti *complementari* (PNIC), del quale condivide la finalità di integrare, con risorse nazionali, gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Nello specifico, inoltre, la complementarietà del Programma riguarda la misura M3C2 – 1.3 del PNRR. In base alle disposizioni del D.L. n. 59/2021, conv. in L. n. 101/2021 - recante “*Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*” – la Elettificazione delle banchine (cd. *Cold ironing*) si attua “*attraverso un sistema alimentato, ove l’energia non provenga dalla rete di trasmissione nazionale, da fonti green rinnovabili o, qualora queste non siano disponibili, da biogas o, in sua mancanza, da gas naturale*” [(art. 1 co. 2 lett. c), n. 11] e, ai fini della realizzazione degli interventi che vi corrispondono, risultano destinate, per gli anni 2021-2026, risorse per complessivi 700 milioni di euro, secondo gli importi e le annualità fissati dalla norma nei pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (d’ora in poi MIMS). In base all’ 1 al D.M. Economia e Finanze del 15.07.2021 – adottato, quest’ultimo, ai sensi dell’art. 1 co. 7 del D.L. n. 59/2021,

conv. in L. n. 101/2021 – il MIMS è Amministrazione “*proponente*” il Programma di interventi, mentre le Autorità del Sistema Portuale (d’ora in poi ADSP) o le Regioni ne costituiscono “*soggetti attuatori*”. La scheda Progetto si rinviene alle pp. 44-46 del richiamato all. 1 D.M. Economia e Finanze del 15.07.2021, del quale costituisce “parte integrante” (art. 3 co. 3 DM. Cit.). Essa scheda, fra l’altro, definisce obiettivi iniziali, intermedi e finali dei programmi e degli interventi.

2. Su queste premesse, ed al fine di verificare il conseguimento degli obiettivi previsti per il primo trimestre 2022 e appurare prospetticamente l’assenza di criticità atte a ripercuotersi sul successivo regolare andamento del Programma di interventi, il Magistrato assegnatario ha avviato l’istruttoria nei confronti di MIMS e di alcune ADSP.

3. Muovendo dai compiti ad esso demandati dalla cornice normativa di riferimento, con nota del 29.03.2022 ricevuta in pari data, il MIMS è stato richiesto di fornire, entro 10 giorni dal suo ricevimento gli elementi informativi ivi indicati.

3.1.1. MIMS, nel quadro delle “Misure” di attuazione del PNRR, è peraltro impegnato in quella codificata come M3C2-4, consistente nella “*Riforma 1.3. Semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di “Cold Ironing”*”. Si tratta di un “traguardo” – costituito dalla “*Entrata in vigore della semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di “Cold Ironing”*” – di cui è (era) previsto il conseguimento nel 4° Trimestre 2022. Al 23 febbraio 2022 – come da relazione sullo stato di attuazione del PNRR del Ministro dell’Economia e delle Finanze, autonomamente verificato dal Magistrato Istruttore – l’iter preordinato al conseguimento del traguardo versava nella seguente fase: “*è stata presentata da ENEL e TERNA una proposta normativa che sarà valutata dal Ministero della Transizione Ecologica (soggetto competente per materia) e ARERA. Si è in attesa di ricevere tale parere da parte del Ministero della Transizione Ecologica per l’elaborazione del testo definitiva*”. La circostanza che, solo nel trimestre 4/2022, si prevedesse l’entrata in vigore di un nuovo provvedimento

normativo, ad oggetto *“semplificazioni delle procedure di autorizzazione degli impianti”*, ha alimentato dubbi sulla potenziale ricaduta dello *ius superveniens* sull’attività amministrativa che, ai sensi dell’all. 1 al D.M. 15.07.2021, i *“soggetti attuatori”* erano chiamati a porre in essere entro il 2° trimestre 2022, vale a dire la *“pubblicazione da parte delle Autorità di sistema portuale dei bandi di gara per la realizzazione del 30% delle opere/esecuzione dei lavori”*. Tanto, in particolare, per la astratta attitudine di incidere, per questa via, sugli impegni assunti, *medio tempore*, dagli operatori economici verso l’Amministrazione aggiudicatrice attraverso la formulazione di offerte tecnico-economiche parametrate all’originaria *lex specialis*. Per tale ragione, la richiamata nota istruttoria del 29.03.2022 inviata a MIMS, rappresentava la necessità che venisse ulteriormente chiarito *“se, ed in che termini e misura, l’adozione dell’atto normativo relativo a “semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di “Cold Ironing – integrante Traguardo da raggiungere entro T4 2022 e costituente la misura M3c2-riforma 1.3 del PNNR di competenza MIMS – incida sugli atti di gara previsti, come sopra indicato, per il II Trimestre/2022 (ossia “pubblicazione da parte delle Autorità di sistema portuale dei bandi di gara per la realizzazione del 30% delle opere /esecuzione dei lavori”) e sulle infrastrutture a realizzarsi, documentando lo stato di avanzamento dell’atto normativo, incluse le proposte ENEL e Terna”*.

3.2. Il MIMS, con propria tempestiva nota 0011482 del 07.04.2022, ha dato riscontro all’istruttoria, facendo pervenire documentata relazione in merito a ciascuno dei punti oggetto di approfondimento istruttorio.

3.3. Il Magistrato Istruttore, preso atto dell’ampia e tempestiva documentazione prodotta, ha ritenuto comunque necessario, con propria nota dell’11.04.2022 trasmessa il giorno successivo, un supplemento istruttorio, invitando MIMS a far pervenire, entro il successivo 20.04.2022, documentate delucidazioni quanto agli aspetti in tale sede evidenziati.

3.4. In data 26.04.2022, MIMS ha fatto pervenire chiarimenti, sebbene non abbia inteso richiedere un incontro illustrativo, pur avendone il Magistrato istruttore evidenziato la possibilità nella nota istruttoria suppletiva.

4. Con tre note di tenore sostanzialmente omologo, ritualmente comunicate ai soggetti attuatori il 12.04.2022, l'istruttoria è stata inoltre avviata nei confronti di ADSP Mar Tirreno Centrale, ADSP Mare Tirreno Centro-Settentrionale, ADSP Mare Adriatico settentrionale, rispettivamente, in relazione ai seguenti tre interventi, tutti parte del Programma Cold Ironing: (i) intervento denominato "Cold ironing", identificato con CUP G61B21005650006 e da realizzarsi nel Porto di Napoli per l'importo di 25,000 milioni di euro; (ii) intervento denominato "Porto di Civitavecchia: Cold Ironing", identificato con CUP J39J21006710005 e da realizzarsi nel Porto di Civitavecchia per l'importo di 80,000 milioni di euro; (iii) intervento denominato "Elettrificazione Banchine Aree di Marghera", identificato con F78I21001320001 per l'importo di 57,600 milioni di euro. Gli interventi in questione sono stati selezionati, in adesione alla metodologia della "campionatura", in funzione del criterio della localizzazione geografica (1 al Nord, 1 al Centro ed 1 al Sud) e della maggiore consistenza di importo finanziato.

4.1. Tutti i soggetti attuatori hanno fatto pervenire, tempestivamente, documentazione. Inoltre, ciascuna ASDP si è resa disponibile ad un incontro informale – significato dal Magistrato Istruttore come possibile già nella nota istruttoria inviata – per offrire un accrescimento del patrimonio informativo fino ad allora acquisito. I colloqui informali si sono svolti tramite piattaforma TEAMS in data 20.04.2022 (ore 10,30 ASDP Tirreno Centrale; ore 11.30 ASDP Tirreno Centro-Settentrionale; ore 12.30 ASDP Adriatico Settentrionale).

4.2. Ultimata l'istruttoria, il Magistrato istruttore ha redatto la propria relazione conclusiva, segnalando l'esistenza di criticità meritevoli di essere portate all'attenzione dell'Amministrazione proponente (MIMS), prima, e, successivamente, all'approfondimento Collegiale per l'ipotesi che, espletato il

contraddittorio, le stesse non fossero superate dalle deduzioni di MIMS. In conseguenza, il Presidente del Collegio, pervenutagli la relazione istruttoria, ne ha curato la trasmissione a mezzo pec all'amministrazione ed ha accordato termine di sette giorni per controdedurre. Nel termine assegnato, e decorrente dal 02.05.2022 – data di rituale consegna della pec con l'allegata relazione - non sono pervenute controdeduzioni. Alcuni apporto difensivo-partecipativo, peraltro, è pervenuto agli atti del Collegio successivamente.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il controllo concomitante, per la prima volta introdotto dall'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009 n. 15, è stato recentemente richiamato e rinnovato, in una più specifica declinazione, dall'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ponendosi nel più vasto ambito delle forme di controllo sulle Amministrazioni dello Stato rimesse alla Corte dei conti, rispetto alle quali - ed, in particolare, al controllo sulla gestione - presenta punti di contatto e di indubbia correlazione, condividendone ambiti e principi ispiratori, ma differenziandosene per finalità, tempi, modalità ed esiti. In particolare, il legislatore ha avvertito la necessità di intensificare e prevedere, nell'ambito di quelle demandate alla Corte dei conti, nuove forme di controllo, in grado di assicurare – oltre alle consolidate verifiche di legittimità sui singoli atti e di valutazione ex post delle gestioni condotte dai soggetti pubblici al fine, non rinunciabile, di orientarne e correggerne l'attività – altresì un controllo tempestivo ed un'azione propulsiva finalizzata al corretto impiego delle risorse disponibili, in parte provenienti anche dall'Unione europea e rimesse alla gestione pubblica, al fine di intercettare e, ove possibile, prevenire, attraverso un dialogo aperto con le stesse Amministrazioni, gravi irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo. La finalità del controllo concomitante si rivela, in tal senso, inedita ed incisiva, volta ad

assicurare, con tempi e modalità più immediati e stringenti, quell'efficacia dell'azione amministrativa radicata nel principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione e che trova garanzia non solo e non tanto nella legittimità dei singoli atti e nella verifica di una corretta gestione delle Amministrazioni centrali o locali al fine di indicarne ex post i correttivi, bensì in un controllo che affianca, passo dopo passo, l'azione amministrativa nei singoli segmenti di attuazione delle diverse misure ed interventi voluti dal legislatore e bisognosi di trovare, per essere efficaci, corretta e tempestiva attuazione presso i destinatari. Come evidenziato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo di questa Corte già all'indomani dell'approvazione della legge n. 15 del 2009, il controllo concomitante rimanda ad un controllo su gestioni *“in corso di svolgimento”*, cioè *“... gestioni non ancora concluse, in ordine alle quali sono possibili interventi correttivi tali da poter determinare il mancato avverarsi, o quanto meno l'interruzione, di situazioni illegittime o pregiudizievoli”* attraverso correttivi *“in corso d'opera, mirati anche alla prevenzione, come tali più efficaci di quelli essenzialmente preordinati a misure di riparazione del danno o all'indicazione di correttivi”* (cfr. SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 29/CONTR/09).

La vigente normativa tipizza vari esiti dell'attività di controllo concomitante, così schematizzabili:

a) nei casi previsti dall'art. 11, co. 2, legge n. 15/2009 (gravi irregolarità gestionali, gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione), comunicazione, per il tramite del Presidente della Corte, al Ministro, il quale può disporre la sospensione dell'impiego delle somme, in quanto espressamente richiamata dall'art. 22 del d.l. 76/2020; inoltre, in caso di rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi: comunicazione al Ministro, il quale rimuove gli impedimenti o adotta gli atti previsti dalla norma;

b) nei casi previsti dall'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020 (gravi irregolarità gestionali o rilevanti ed ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi), comunicazione all'amministrazione ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 21, co. 1, del d. l.vo n. 165/2001.

Oltre agli esiti normativamente previsti, qualora accerti la presenza di ritardi o di carenze gestionali non tali da integrare la soglia di gravità prevista dalle disposizioni di cui alla legge n. 15 del 2009 e al d.l. n. 76 del 2020, il Collegio può indirizzare all'Amministrazione specifiche raccomandazioni e avvisi (*warning*), affinché venga stimolato un percorso auto-correttivo – che l'Amministrazione potrà declinare sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa, delle attività gestionali, sia sul piano dei “controlli interni” – che porti ad una più efficace ed efficiente gestione delle risorse finanziarie. Come già a suo tempo evidenziato dalla Corte costituzionale in materia di controllo sulla gestione, *“perché questo obiettivo possa essere efficacemente perseguito, è determinante l'attribuzione di tale funzione di controllo a un organo, come la Corte dei conti, la cui attività contrassegna un momento di neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi”* (Corte cost., sentenza n. 29/1995).

1.1. Gli esiti dell'istruttoria condotta, ad avviso del Collegio, impongono - per le ragioni che si vanno ad esporre – di formulare al MIMS, amministrazione proponente il programma di interventi di *“cold ironing”*, le raccomandazioni che seguono, in linea con quanto indicato nella relazione conclusiva del Magistrato istruttore.

2. Si premette che la documentazione sin qui acquisita consente di affermare, allo stato degli atti, che: a) è stato conseguito l'obiettivo intermedio previsto dal D.M. Finanze 15.07.2021 (all. 1, in particolare), in ordine al Trimestre III/2021 (“Decreto ministeriale di individuazione beneficiari”). Infatti, il D.M. MIMS n. 330/2021 dell'agosto 2021 individua i soggetti beneficiari delle risorse

destinati al cold ironing; b) è stato conseguito l'obiettivo intermedio previsto dal D.M. Finanze 15.07.2021 (all. 1, in particolare), in ordine al Trimestre IV/2021 (D.D.: accordi procedimentali con ciascuna ADSP). MIMS, infatti, ha trasmesso i singoli accordi procedimentali intervenuti con le ADSP ed i decreti che approvano ciascuno; c) è stato sostanzialmente conseguito l'obiettivo intermedio previsto dal D.M. Finanze 15.07.2021 (all. 1, in particolare), in ordine al Trimestre I/2022 (Trasferimento risorse a soggetti attuatori) in quanto MIMS ha documentato il trasferimento delle risorse ai soggetti beneficiari, secondo un cronoprogramma che prevede il frazionamento operato per successive annualità di bilancio e definito in rapporto al "peso" di ciascun intervento, in linea, pertanto, con il quadro normativo sopra tracciato. Deve dirsi invece superata la previsione contenuta nell'all. 1 al D.M. 15.07.2021 ove prevede che vengano destinate al Sud il 54% delle risorse. Tanto, sia pure implicitamente, per effetto della intesa raggiunta nella Conferenza Unificata del 04 agosto 2021 oggetto di richiamo nel D.M. 330/2021, con cui, raccolto l'avviso del MEF, si sancisce "intesa" sulla distribuzione delle risorse per come effettuata dal D.M. MIMS n. 330/2021.

3. Venendo ai profili di criticità emersi e che inducono il Collegio, come anticipato, a formulare raccomandazioni al MIMS gli stessi possono così sintetizzarsi:

A) Disallineamento fra l'all. 1 al D.M. Economia e Finanze del 15.07.2021 ed atti amministrativi successivi;

B) Mancata tempestiva implementazione del sistema informativo MIMS "Piattaforma";

C) Criticità correlate all' *"atto normativo relativo alla semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di "Cold Ironing"*.

3.1. Relativamente al superiore profilo 3.A), il Collegio osserva che – come già anticipato in narrativa - il comma 7 dell'art. 1 del D.L. n. 59/2021, conv. in L. n. 101/2021, ha rimesso, *"ai fini del monitoraggio degli interventi"*, ad un decreto

del Ministro dell'economia e delle finanze il compito di individuare, per ciascun intervento o programma, gli “*obiettivi iniziali, intermedi e finali determinati in relazione al cronoprogramma finanziario e coerenti con gli impegni assunti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*”. Nel concretizzare il principio di coerenza (“*con gli impegni assunti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza*”) il D.M. Economia e Finanze del 15.07.2021 – fonte secondaria espressamente individuata, a tali fini, dal dettato normativo primario – ha previsto specifiche schede di Progetto (all. 1 al decreto), parte integrante, a loro volta, del Decreto stesso (così, l’art. 3 co. 3 del D.M.). In ordine al Programma di interventi di cd. cold ironing, la scheda progetto (pp. 44 a 46) identifica l’obiettivo intermedio da conseguire, ad opera dei soggetti attuatori, nel Trimestre II/2022 nel seguente: “*Pubblicazione da parte delle Autorità di sistema portuale dei bandi di gara per la realizzazione del 30% delle opere/esecuzione dei lavori*”. Il testo dell’obiettivo, appena trascritto, rende poco controvertibile che - nello spirito del D.M. Finanze cit. e dunque della fonte a ciò deputata ex lege in via esclusiva - l’obiettivo atteso, nel secondo trimestre 2022, è quello di una procedura ad evidenza pubblica il cui oggetto sia rappresentato dalla realizzazione del 30% delle opere/esecuzione dei lavori. Inoltre, il riferimento espresso e plurisoggettivo alle “Autorità di sistema portuale” ed alle Regioni rende altresì chiaro che ciascuna ADSP sia chiamata, singolarmente, a soddisfare l’obiettivo intermedio, provvedendo, per l’effetto, alla pubblicazione di un bando volto all’affidamento della realizzazione del “30% delle opere/esecuzione dei lavori”. Evidenti ragioni tecniche legate alla specificità di ciascun intervento del Programma di cold ironing (il parametro quantitativo del 30% è misurabile, infatti, non cumulativamente ma in rapporto al singolo intervento progettuale) - e, del pari, l’assenza di un atto programmatico di derivazione MIMS che cristallizzi *ex ante* sia il metodo di quantificazione del 30% sia i soggetti attuatori che, in tesi, vi concorrono – escludono, estrema in sintesi, che l’obiettivo descritto possa intendersi conseguito in ragione della ipotetica fattiva iniziativa di una o

più ADSP . In questo preciso senso, peraltro, milita l'ultimo riscontro istruttorio del Ministero proponente, laddove, soffermandosi sui contenuti del sistema Piattaforma, descrive come “sottofase” costitutiva della cd. “fase discendente” proprio la “[- II/2022 -] *Pubblicazione da parte delle AdSP/Regioni dei bandi di gara per la realizzazione del 30% delle opere/esecuzione dei lavori*”.

3.1.1. Tuttavia, dalla documentazione trasmessa dalle ADSP, risulta quanto appresso.

(i) In sede di candidatura del progetto Elettificazione Banchine Aree di Marghera, l'ASDP Mare Adriatico Settentrionale abbia inviato a MIMS una “*relazione esplicativa*” dell'intervento – approvato con D.M. n. 330/2021– che, per la parte di immediato interesse (pag. 7), individua nella scadenza del 4° trimestre 2022 l'affidamento della (sola) progettazione dell'intervento. I contenuti della relazione esplicativa risultano coerenti con l'ulteriore documento di questa ASDP - denominato “*cronoprogramma procedimentale e lavori elettificazione banchine aree di Marghera*” ed anch'esso inviato a MIMS ai fini della candidatura - che, nell'intero anno 2022, individua quale attività a svolgersi esclusivamente l'affidamento della progettazione. Dall'istruttoria espletata, non consta comunque, benché ciò abbia formato espressa richiesta, la pubblicazione del bando di affidamento della stessa progettazione. Viceversa, l'ASDP Mare Adriatico Settentrionale ha trasmesso una lettera, denominata “riscontro Monitoraggio” del 28.01.2022 ed inviata anch'essa MIMS, con cui relaziona sullo stato di avanzamento di due diversi progetti (CUP F72E18000190005 e F77H21001650005) non riguardanti il cold ironing;

(ii) l'ASDP del Mare Tirreno Centro Settentrionale, relativamente all'intervento “Porto di Civitavecchia: Cold Ironing”, identificato con CUP J39J21006710005, ha rappresentato, nella nota di accompagnamento alla documentazione trasmessa e in riscontro alla specifica richiesta rivolta (“*documentata relazione in merito agli adempimenti amministrativi, contabili e/o*

tecnici già posti in essere in funzione del conseguimento dell'obiettivo intermedio del II Trimestre/2022...), che essa è in procinto di bandire la gara relativa al progetto di fattibilità tecnico-economica e che, una volta sviluppato, sarà poi messo a bando per l'affidamento di un appalto integrato. Fin dai primi elaborati prodotti all'attenzione di MIMS – prosegue l'ADSP – è stato rappresentato “che la tempistica per lo sviluppo del progetto avrebbe consentito di bandire la gara dei lavori non prima della fine del 2022 per giungere all'affidamento e inizio dei lavori entro l'anno 2023, comunque in linea con l'ottenimento di un OGV entro marzo 2024, scadenza vincolante imposta dall'art. 2 comma 7 del DM n.330 del 13.08.2021”. A riprova della piena plausibilità delle affermazioni dell'ADSP in argomento milita la relazione (prot. ASDP del Mare Tirreno Settentrionale APCFG - REGPROT - 0007847 - Uscita - 18/06/2021) – di riscontro alla nota MIMS del precedente 03.06.2021 con cui si chiedeva, appunto, un rapporto sugli interventi a valere su PNRR e Fondo Complementare – ove si legge [al punto IV dedicato all'intervento di Cold Ironing (pag. 7)] che “allo stato il progetto risulta completamente da sviluppare, essendo stato elaborato uno studio di fattibilità tecnico-economica” [punto IV.2] e che [punto IV.6] “all'ottenimento dei fondi, nel corso del corrente anno e della primo trimestre del 2022, potrà essere sviluppata la progettazione a livello di definitivo, con conseguente conferenza di servizi ex art. 27 del D.lgs 50/2016 e ss. mm. e ii., per l'acquisizione di ogni altro parere, autorizzazione o nulla-osta, che, avendo la durata di 90 giorni, potrebbe concludersi entro la metà del 2022. Potrà quindi essere attivata la procedura di gara da concludersi entro il 2022. L'intervento potrà essere realizzato nel corso dell'anno 2023 e concludersi tra la fine del 2023 e l'inizio del 2024”. Analogamente, dal cronoprogramma - inviato dall'ASDP al MIMS in data 24.11.2021 (dunque, ad intervento approvato giusta DM n. 330/2021) - emerge che l'indizione di una procedura di appalto integrato – cui, al più, nelle specificità delle circostanze potrebbe ricondursi la procedura selettiva dell'operatore chiamato a

realizzare (anche) il 30% delle opere/lavori - è prevista non prima dell'ottobre 2022;

(iii) ASDP del Mare Tirreno Centrale, richiesto fra l'altro di chiarire l'iter procedurale che intende seguire per assicurare la realizzazione dell'intervento, ha evidenziato, nella relazione trasmessa, che *“ferma restando la data di affidamento delle attività dell'AQ [accordo quadro], si ritiene di potere acquisire il Progetto di Fattibilità Tecnica ed Economica entro la fine del mese di dicembre 2022. La fase di acquisizione dei necessari pareri e le attività di verifica della progettazione da porre a base di gara si svolgerà, parzialmente, contestualmente alle attività di progettazione, e si perfezionerà entro il mese di febbraio 2023. A tal punto potranno avere inizio le procedure di affidamento, da svolgersi con procedura di gara di Appalto integrato sulla base del PFTE, con stipula del contratto entro e non oltre il 31.12.2023”*. Anche le conclusioni di questa ASDP sono in linea – per quanto rappresentato in relazione - con il cronoprogramma che essa ha trasmesso al MIMS in sede di candidatura della propria proposta di intervento ed oggetto di approvazione, lo si ricorda, con Decreto MIMS n. 330/2021.

3.1.2. Il quadro istruttorio riassunto restituisce chiaramente la conclusione che alcuna delle ADSP interpellate – che, si osserva, sono destinatarie dei tre maggiori finanziamenti per il Cold Ironing, ammontante, nel complesso, ad euro 162.600.000,00 euro e cioè a circa il 25% delle risorse dedicate - ritenga che, ai fini del conseguimento dell'obiettivo relativo al secondo trimestre 2022, debba provvedere alla pubblicazione dei “bandi di gara per la realizzazione del 30% delle opere/esecuzione dei lavori”. Si ritiene rispettato l'obiettivo attraverso la pubblicazione di bandi/avvisi che, a vario titolo, si limitano in realtà a porre in evidenza pubblica la progettazione ovvero lo studio di fattibilità tecnico-economica dell'intervento. Ciò avviene - oltre che per esigenze legate ai tempi ed alla complessità dei procedimenti amministrativi in discorso e di quelli (successivi) funzionali alla cantierabilità degli interventi – facendosi leva, da parte dei soggetti

attuatori, sui cronoprogrammi procedurali inviati al MIMS. Quest'ultimo, a sua volta, se con gli accordi procedurali rinvia al D.M. 15.07.2021 ed al suo allegato 1, non di meno ha approvato le proposte di intervento dei soggetti attuatori, fondate altresì sul cronoprogramma e sulle relazioni inviate. Si registra, in conclusione, un disallineamento fra l'all. 1 al D.M. Economia e Finanze del 15.07.2021 e la complessiva vicenda amministrativa che, fin qui, ha materializzato attuazione del combinato disposto dall'art. 1 co. 1 (punto 11) e co. 7 del D.L. n. 59/2021, convertito in L. n. 101/2021 e del D.M. Economia e Finanze 15.07.2021 ed all. 1 allo stesso.

3.2. Relativamente al superiore profilo 3.B), il Collegio sottolinea che il D.M. Economia e Finanze del 15.07.2021 dedica ampio spazio ai compiti ed alle procedure di monitoraggio di attuazione del Piano. Oltre a quelle che fanno direttamente capo ai soggetti attuatori, assolutamente centrali sono quelle intestate alle Amministrazioni cd. titolari [art. 1 co. 1 lett. h) ed m) n. 2 D.M. cit.]. Più precisamente, le Amministrazioni titolari (art. 2 co. 2 e co. 3; artt. 4 e 5): sono responsabili dell'attivazione dei programmi/interventi e del relativo monitoraggio (art. 4 co. 1 lett. a), adottando, per le finalità sottese al monitoraggio gravante sui soggetti attuatori nonché per quelle che informano il controllo dei flussi finanziari e di cassa, atti di indirizzo (ibidem, lett. b); verificano, altresì, l'alimentazione del sistema di monitoraggio ad opera dei soggetti attuatori e l'andamento dei programmi e degli interventi [ibidem, lett. c) e d)]; sono chiamate a nominare, per tali complessive attribuzioni, un referente del Programma.

3.2.1. Nell'esercizio della discrezionalità goduta, MIMS, oltre alle fonti di monitoraggio previste dallo stesso D.M. 15.07.2021 (richiamate altresì nel proprio D.M. n. 330/2021), ha confermato che, per dare più puntuale attuazione alle pertinenti prescrizioni normative, si è dotata di un sistema informativo denominato "Piattaforma". Quest'ultimo risulta dalla collaborazione fra Direzione Generale per i sistemi informativi e statistici del MIMS ed il partner

tecnologico Sogei. Nella nota fatta pervenire l'08.04.2022, MIMS, anzitutto, ha illustrato la funzione (*tracciare i diversi interventi di competenza MIMS*) ed il meccanismo di funzionamento (che prevede *“l'accesso, lo scambio documentale e un sistema di messaggistica in linea con il principio di “early warning”, predittivo rispetto alle scadenze perentorie da rispettare, dei diversi soggetti attuatori degli interventi stessi”*) di Piattaforma. Esso, in maggior dettaglio, prevede fra l'altro una *“fase discendente, che riguarda la realizzazione effettiva dell'intervento e prende avvio dall'emissione del relativo CIG”* che, come MIMS chiarisce, *“al momento è in via di sviluppo dal punto di vista informatico”*. Nella nota del 26.04.2022, di riscontro al supplemento istruttorio richiesto dal Magistrato Istruttore, l'amministrazione proponente ha ribadito che *“la fase discendente, invece, al momento in lavorazione, sarà implementata dalle stazioni appaltanti coerentemente con l'avanzamento degli interventi finanziati”*, sottolineando che le sottofasi che la fase discendente monitora sono le seguenti: *“- II/2022 – Pubblicazione da parte delle AdSP/Regioni dei bandi di gara per la realizzazione del 30% delle opere/esecuzione dei lavori; - IV/2022 – Aggiudicazione del contratto per la realizzazione del 30% delle opere/esecuzione dei lavori da parte delle AdSP/Regioni e avvio del 30% dei lavori; - III/2023 – Pubblicazione da parte delle AdSP/Regioni dei bandi di gara per la realizzazione del 100% delle opere/esecuzione dei lavori; - I/2024 – Aggiudicazione del contratto per la realizzazione del 100% delle opere/esecuzione dei lavori di tutte le AdSP/Regioni; - II/2024 – Avvio del 100% dei lavori; - II/2026 – Installazione della complessiva Potenza elettrica pari a 682 MW”*. E' stato inoltre aggiunto che essa *“Amministrazione procederà al monitoraggio dei dati inseriti”*.

3.2.2. Tuttavia, dalla documentazione trasmessa esemplificativamente dall'ASDP Tirreno Centrale (Porto di Napoli) – che, rispetto alle altre ADSP interpellate, si trova in fase più avanzata dell'attività amministrativa legata all'attuazione dell'intervento – risulta che il Bando di gara per *“servizi tecnici di progettazione, direzione dei lavori e verifica della progettazione”*, pubblicato in GURI

n. 27 del 04/03/2022 ed oggetto di successivo avviso di proroga, riguardi (Lotto 5, in particolare) anche servizi tecnici e di progettazione relativi agli interventi di *cold ironing*, finanziati con le risorse oggetto di assegnazione da parte di MIMS per il programma di interventi che occupa. Il CIG - Codice identificativo di gara (nella specie, CIG: 9105713015) – deve essere indicato nei documenti relativi alle procedure di affidamento e, quindi, accompagna la gara indetta da ASDP Tirreno Centrale almeno dal 04/03/2022. Poiché, però, la fase discendente del sistema informativo Piattaforma, al 26.04.2022 (oltre un mese e quindici giorni dopo), risulta ancora in via di sviluppo - per quanto ammesso da MIMS - ciò significa che una gara del tipo che occupa – che condiziona, evidentemente, l’andamento del (singolo) progetto su cui MIMS è chiamato a vigilare - sia “sfuggita” al sistema di tracciamento di cui il Ministero proponente ha inteso discrezionalmente dotarsi per più efficacemente svolgere le funzioni da cui è gravato ai sensi del perimetro normativo ricostruito.

3.3. Quanto al superiore profilo 3.C), la nota istruttoria del 29.03.2022 e quella ad essa successiva sottintendevano la problematicità riconnessa alla posteriorità (IV Trimestre 2022) della entrata in vigore di un provvedimento normativo, in materia di semplificazione procedurale, rispetto alla incipiente pubblicazione di bandi/avvisi (II trimestre 2022) aventi ad oggetto la esecuzione del 30% dei lavori/opere. La successiva approvazione in data 13.04.2022, da parte del Consiglio dei Ministri, di una bozza di provvedimento normativo dedicato alla semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di “Cold Ironing” (poi trasfusa nell’art. 33 del D.L. n. 36/2022, cd. PNRR bis) – significata da MIMS nella propria nota del 26.04.2022 - segna una accelerazione dei lavori del progetto normativo, senz’altro apprezzabile e certamente coerente con le perplessità che hanno informato, sul punto, l’istruttoria condotta. Non di meno, le criticità connesse alla tematica non appaiono completamente superate. La disamina del contenuto dell’art. 33 del D.L. n. 36/2022, rubricato “disposizioni

urgenti per la realizzazione degli impianti di elettrificazione dei porti”, permette di osservare che la disposizione normativa prevede moduli di semplificazione amministrativa (conferenza di servizi), tempistiche e competenze predeterminate, volte ad agevolare l’autorizzazione di interventi localizzati in aree ove potenzialmente insista un complesso regime urbanistico e vincolistico (ampiamente inteso). Il tenore schiettamente procedurale della norma, però, rende impalpabile l’apporto tecnico e tecnologico di ARERA, ENEL e Terna: soggetti che, in ragione della natura e della specificità del Programma di intervento di *cold ironing*, erano stati opportunamente coinvolti nella fase dei lavori preparatori. All’Amministrazione proponente, cui il D.M. 15.07.2021 commette la vigilanza sull’andamento dei programmi e degli interventi [art. 4 co. 1 lett. c) e d)], deve essere ben presente la necessità di un monitoraggio accurato e tempestivo del quadro normativo applicabile ai progetti di cold ironing anche dal punto di vista tecnico e tecnologico, oltre che procedurale ed amministrativo, se del caso facendosi promotrice di interventi correttivi e/o specificativi.

4. Per quanto osservato, il Collegio rimette alla discrezionalità del Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile la decisione sull’avvio di un percorso auto-correttivo atto a superare le criticità segnalate. Partitamente:

1) In ordine alla criticità emarginata al superiore punto 3 lett. A), si raccomanda al MIMS di sviluppare quantomeno un’azione di raccordo con il Ministero dell’Economia e delle Finanze per superare, secondo legittimità e sulla base delle valutazioni di competenza di quest’ultimo, il dato testuale contenuto nell’All. 1 del D. M. 15.07.2021. Infatti, ove a tanto non si provvedesse e tempestivamente, è ben possibile che, nel medio-lungo periodo, insorgano ambiguità capaci di minare l’attuazione dell’intervento. La sostanziale consonanza dimostrata dall’Amministrazione proponente e dai soggetti attuatori nell’interpretare l’obiettivo atteso per il II° trimestre 2022, quale fissato dal D.M. Economia e

Finanze con il citato all. 1 cit., oltre il suo chiarissimo tenore, impone di valutare attentamente una correzione del “disallineamento” oggetto di rilievo;

2) in ordine alla criticità emarginata al superiore punto 3 lett. B), si raccomanda al MIMS di valutare l'immediata implementazione del sistema informativo “Piattaforma” per superare le criticità ed i ritardi evidenziati, considerando contestualmente che, per siffatta attività di implementazione, vengono impiegate risorse pubbliche e che il sistema di tracciamento descritto è stato valutato, nell'alveo della discrezionalità rimessa al Ministero proponente, come funzionalmente idoneo alle verifiche di competenza. Ciò che, evidentemente, rende recessiva ogni ipotetica questione in ordine all'astratta conoscibilità *aliunde* dell'esistenza di una procedura ad evidenza pubblica del tipo più sopra descritto;

3) in ordine alla criticità emarginata al superiore punto 3 lett. C), si raccomanda al MIMS di valutare l'adozione di “atti di indirizzo”, “decreti”, “linee guida” e “circolari” (art. 4 co. 1 lett. b) D.M. 15.07.2021), di guisa tale che, sia sotto il profilo procedurale che sotto quello tecnico e tecnologico (es., definizione di standards), l'attività amministrativa ed esecutiva di competenza dei soggetti attuatori non subisca rallentamenti o regressioni procedurali.

P.Q.M.

Il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, al termine delle verifiche condotte sul progetto “*Mobilità e Logistica. Elettificazione delle banchine dei porti (cold ironing)*”; D.L. 6 maggio 2021, n. 59, “*Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*”. Complementarietà con PNRR, M3C2 – 1.3”, nel primo trimestre 2022.

ACCERTA

Per le ragioni indicate in motivazione, la presenza delle seguenti carenze gestionali, di gravità non rilevante e come tali non implicanti le conseguenze di cui

all'art. 11 della legge n. 15 del 2009 e dell'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020, rappresentate:

- dal disallineamento fra l'all. 1 al D.M. Economia e Finanze del 15.07.2021 ed atti amministrativi successivi;
- dalla mancata tempestiva implementazione del sistema informativo MIMS "Piattaforma";
- dalle criticità correlate all' *"atto normativo relativo alla semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti di "Cold Ironing"*.

RACCOMANDA

all'Amministrazione di valutare l'avvio di un percorso auto-correttivo finalizzato:

- a sviluppare un'azione di raccordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze finalizzata a superare il disallineamento evidenziato e a rendere coerente l'attività amministrativa successiva all'All. 1 del D. M. 15.07.2021;
- alla immediata implementazione del sistema informativo "Piattaforma";
- ad adottare *"atti di indirizzo"*, *"decreti"*, *"linee guida"* e *"circolari"* (art. 4 co. 1 lett. b) D.M. 15.07.2021), di guisa tale che, sia sotto il profilo procedurale che sotto quello tecnico e tecnologico (es., definizione di standards), l'attività amministrativa ed esecutiva di competenza dei soggetti attuatori non subisca rallentamenti o regressioni procedurali.

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

- Ministero per le Infrastrutture e la mobilità sostenibili
- Ministero dell'Economia e delle Finanze
- Presidenza del Consiglio dei Ministri-Cabina di Regia PNRR
- Ragioneria Generale dello Stato- IGRUE- Autorità di Audit PNRR
- Commissioni parlamentari competenti (Ambiente, Trasporti)

L'amministrazione interessata è invitata a riferire, nel termine di giorni trenta dal ricevimento della presente deliberazione, sulle eventuali misure che ha inteso adottare onde pervenire alla rimozione delle criticità segnalate.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"), in particolare nell'apposita area del sito istituzionale della Corte e nella banca dati del controllo.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 19 maggio 2022.

Il Magistrato Estensore
Raimondo NOCERINO

Il Presidente
Massimiliano MINERVA

Depositata in segreteria in data corrispondente a quella di sottoscrizione del funzionario preposto.

Il funzionario preposto
Luigina SANTOPRETE

