



## CORTE DEI CONTI

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

*composto dai Magistrati*

|                      |                         |
|----------------------|-------------------------|
| Massimiliano Minerva | Presidente              |
| Stefania Anna Dorigo | Primo Referendario      |
| Anna Peta            | Referendario (relatore) |
| Raimondo Nocerino    | Referendario            |
| Daniela D'Amato      | Referendario            |

nella camera di consiglio del 27 febbraio 2024

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 R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i.;

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

**VISTO** l'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, così come modificato dall'art. 1, co. 12 *quinquies* lett. b) del D.L. n. 44/2023, inserito dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione n. 74/2023.

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

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

**VISTA** la deliberazione del Collegio del controllo concomitante n. 23/2023/CCC, con la quale è stata approvata la “*Programmazione del Collegio del controllo concomitante per il secondo semestre del 2023*”.

**VISTO** il decreto presidenziale n. 15/2023/CCC di ripartizione tra i magistrati delle funzioni di controllo ;

**VISTE** la richiesta istruttoria del Magistrato istruttore (*prot. n. 1052/2023*) e le note del Ministero delle Imprese e del Made in Italy (*prot. nn. U.0246123/2023, n. 132/2024/CCC e U.0000259/2024*), nonché la relativa documentazione a supporto;

**VISTE** la relazione conclusiva del Magistrato istruttore (*prot. n. 145/2024*), trasmessa con nota (*prot. n. 146/2024*) del Presidente del Collegio del controllo concomitante al Ministero delle Imprese e del Made in Italy, e la memoria finale depositata (*prot. n. U.0000389/2024*).

**VISTA** l’ordinanza n. 2/2024/CCC, con cui il Presidente ha convocato l’odierna camera di consiglio;

**UDITO** il Relatore, dott.ssa Anna Peta.

#### **PREMESSO IN FATTO**

1. Nella programmazione dei controlli ex art. 22 del d.l. n. 76/2020 per il secondo semestre dell’anno 2023 (deliberazione n. 23/2023/CCC) è stato inserito il “*Piano banda ultralarga nelle aree bianche*” (d’ora in poi, anche, Piano BUL o Piano).

Con nota del 4 dicembre 2023, *prot. n. 1052*, il Magistrato istruttore formulava al Ministero delle Imprese e del Made in Italy (d’ora in poi, anche, MIMIT) specifici quesiti in ordine ai seguenti ambiti tematici: *i)* obiettivi qualitativi, quantitativi e temporali del Piano, anche in ragione delle modifiche intervenute negli anni; *ii)* dotazione finanziaria e fonti di finanziamento; *iii)* *governance* adottata per l’attuazione del progetto; *iv)* piano finanziario, distinto per annualità e tipologia di finanziamento, ivi comprese eventuali rimodulazioni; *v)* cronoprogramma delle attività, eventuali modifiche apportate e motivazioni sottostanti; *vi)* stato di avanzamento del Piano, ritardi registrati e ammontare delle penali comminate; *vii)* impatto dell’aumento dei prezzi delle materie prime e della scarsità della manodopera specializzata sulla realizzazione dell’investimento; *viii)* meccanismi di recupero di eventuali extraprofitti (c.d. *claw-back*) tesi a evitare un’eventuale sovra-compensazione dell’operatore

selezionato; *ix*) criticità di sistema emerse, anche ai fini della completa realizzazione del Piano entro i termini convenuti.

A riscontro della nota istruttoria, l'Amministrazione produceva una memoria e trasmetteva, in allegato, la documentazione ivi richiamata (*prot. n. U.0246123/2023*), ad eccezione di alcuni atti aggiuntivi, richiamati al punto *E. Stato di avanzamento fisico e finanziario* e trasmessi successivamente a questa Corte (*prot. interno CC n. 132/2024*).

Da ultimo (nota *prot. n. U.0000259/2024*), il Ministero, ad integrazione della memoria prodotta, forniva alcune specificazioni in ordine ai seguenti profili: *i*) applicabilità della sentenza del Tribunale dell'Unione europea (Causa, T- 357/19) anche al fondo Psr FEASR, producendo le relative note della DG Agri della Commissione europea; *ii*) dati sui tempi medi effettivi di cinque macrofasi di realizzazione del progetto, aggiornando gli stessi al 31/12/2023 e apportando alcune correzioni dovute a meri errori di estrazione; *iii*) il numero dei Comuni obiettivo pari a 7.413, rettificando il valore precedentemente comunicato; *iv*) motivazione degli atti integrativi stipulati con riguardo alle Regioni Abruzzo e Molise (Gara 1, lotto 1), Marche e Umbria (Gara 2, lotto 3) e Lazio (Gara 2, lotto 4), producendo altresì copia degli stessi.

A conclusione della fase istruttoria, il Magistrato istruttore redigeva apposita relazione conclusiva, la quale veniva trasmessa con nota del Presidente del Collegio al MIMIT per la produzione di eventuali controdeduzioni (nota *prot. n. 146/2024*). L'Amministrazione trasmetteva tempestivamente una sintetica memoria, formulando precisazioni con esclusivo riguardo alla *governance* per l'attuazione del Piano, alla programmazione finanziaria e delle attività nonché alle varianti in corso di esecuzione; per i restanti profili, il MIMIT rappresentava: "*si concorda in ordine agli altri aspetti riepilogati nella Relazione conclusiva del Magistrato istruttore*" (così, *prot. n. U.0000389/2024*).

Ritenuta esaurita l'istruttoria, il Magistrato istruttore redigeva la relazione finale, dando atto delle controdeduzioni formulate anche dal Ministero, e procedeva a richiedere al Presidente del Collegio il deferimento della questione per l'esame collegiale.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

### 1. Quadro normativo di riferimento

L'art. 22, comma 1, "*Controllo concomitante della Corte dei conti per accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*" del d.l. n. 76 del 2020 recita: "*La Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, ad esclusione di quelli previsti o finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui al regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e*

del Consiglio, del 12 febbraio 2021, o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101". La funzione in discorso è tesa a stimolare la corretta azione amministrativa, onde evitare gravi carenze gestionali e ritardi che possano pregiudicare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale (cfr. *ex plurimis* Collegio per il controllo concomitante deliberazione n. 18/2022/CCC); l'esercizio del controllo può comportare le conseguenze tipizzate agli artt. 11, comma 2, della l. n. 15 del 2009 e 22 del d.l. n. 76 del 2020, nonché, qualora il Collegio accerti la presenza di ritardi o di carenze gestionali tali da non integrare la soglia di gravità prevista dalle disposizioni testé richiamate, può esitare nella formulazione di specifiche raccomandazioni per stimolare un percorso auto-correttivo da parte dell'Amministrazione.

### **2.1. Il Piano "banda ultralarga nelle aree bianche".**

Il Piano si inserisce nell'ambito della più ampia *Strategia italiana per la banda ultralarga* (d'ora in poi, anche, *Strategia BUL*), approvata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 3 marzo 2015 e successivamente implementata dal Piano di investimenti per la diffusione della banda ultralarga, adottato in data 10 agosto 2015. Allo scopo, il territorio è stato ripartito nei cluster A (aree nere), B (aree grigie), nonché C e D, dedicati alle aree bianche.

Nell'ambito degli obiettivi fissati dall'Agenda digitale europea per il 2020, la *Strategia BUL* mirava, tra l'altro, a garantire una copertura ad almeno 100 *megabit* al secondo (Mbps) fino all'85 per cento della popolazione italiana e per tutte le sedi ed edifici pubblici - in particolare, scuole e ospedali - delle aree di maggior interesse economico e concentrazione demografica, delle aree industriali, delle principali località turistiche e degli snodi logistici, nonché ad almeno 30 Mbps per la restante popolazione nelle cc.dd. «aree bianche» entro il 2020. Tali valori sono stati meglio declinati a seguito della consultazione del 2015, propedeutica all'avvio delle operazioni di gara; successivamente, nell'offerta presentata da Open Fiber S.p.A. (d'ora in poi, anche, OF), aggiudicatario delle concessioni (v. *infra* pt. 2.5), il *target* di unità immobiliari "over 100 è stimato pari a circa il 95%, mentre l'over 30 al 100%, per una popolazione ricadente nelle aree over 100 di circa il 92%" (così, nota *prot.* n. U.0246123/2023).

Le unità immobiliari *over 100* e *over 30* saranno collegate dal concessionario rispettivamente con architetture *Fiber To The Home* (FTTH) e *Fixed Wireless Access* (FWA); il rilegamento delle sedi della Pubblica amministrazione, comprese quelle scolastiche e sanitarie, avrà luogo con architetture di tipo FTTH.

Tanto premesso, in sede istruttoria (nota *prot.* n. 1052/2023), il Magistrato istruttore rappresentava che, dalla disamina degli atti disponibili e succedutisi nel tempo, non era stato possibile definire, con assoluto grado di certezza, gli obiettivi qualitativi e quantitativi dell'intervento nell'originaria

versione della Strategia varata nel 2015, nonché le revisioni intervenute negli anni e le cause che avevano richiesto una ridefinizione - prima in diminuzione e poi in aumento - del numero di comuni e di unità immobiliari interessate, separatamente per tipologia di architettura FTTH e FWA.

A conforto di ciò, richiamava specifici punti del *Disciplinare di gestione della rete a banda ultra larga ceduta in concessione. Gestione, manutenzione e delivery dei servizi in una rete a banda ultra larga in fibra ottica*, della *Strategia italiana per la Banda Ultralarga – “Verso la Gigabit Society”*, approvata nel 2021, nonché della Strategia BUL per il periodo 2023-2026.

A riscontro (nota prot. n. U.0246123/2023), l'Amministrazione forniva una dettagliata descrizione degli eventi occorsi negli anni e che avevano portato ad una parziale revisione degli obiettivi qualitativi, quantitativi e temporali.

I comuni interessati dagli interventi assommano a 7.413 (nota prot. n. u.0000259/2024); le unità immobiliari sono pari a circa 8,4 milioni, di cui circa 6,3 milioni per infrastrutture FTTH e circa 2,1 milioni per quelle FWA.

Nelle tabelle che seguono è riportato il dettaglio delle unità immobiliari per tipologia di infrastruttura e per area regionale.

**Tab. 1 - Obiettivo copertura infrastruttura FTTH: unità immobiliari**

| Regioni               | Obiettivo copertura architetture abilitanti 100 mbit/s (unità immobiliari) | Obiettivo copertura sedi della pubblica amministrazione e di tutte le aree industriali | Obiettivo temporale (data ultima di realizzazione) |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
|                       | (FTTH)                                                                     | (FTTH)                                                                                 | (FTTH)                                             |
| Abruzzo               | 205.244                                                                    | 863                                                                                    | set-24                                             |
| Basilicata            | 69.708                                                                     | 0                                                                                      | set-24                                             |
| Calabria              | 52.780                                                                     |                                                                                        | set-24                                             |
| Campania              | 340.048                                                                    |                                                                                        | set-24                                             |
| Emilia-Romagna        | 465.485                                                                    | 2.005                                                                                  | set-24                                             |
| Friuli Venezia-Giulia | 154.917                                                                    | 967                                                                                    | set-24                                             |
| Lazio                 | 347.211                                                                    |                                                                                        | set-24                                             |
| Liguria               | 186.081                                                                    | 1.158                                                                                  | set-24                                             |
| Lombardia             | 1.263.668                                                                  | 6.210                                                                                  | set-24                                             |
| Marche                | 33.3529                                                                    | 2.452                                                                                  | set-24                                             |
| Molise                | 131.932                                                                    | 735                                                                                    | set-24                                             |
| Piemonte              | 792.757                                                                    | 5.379                                                                                  | set-24                                             |
| Puglia                | 65.483                                                                     | 0                                                                                      | set-24                                             |
| Sardegna              | 69.135                                                                     |                                                                                        | set-24                                             |
| Sicilia               | 366.491                                                                    | 2.761                                                                                  | set-24                                             |
| Toscana               | 321.875                                                                    | 1.883                                                                                  | set-24                                             |
| Prov. Trento          | 204.396                                                                    | 878                                                                                    | set-24                                             |
| Umbria                | 114.790                                                                    | 803                                                                                    | set-24                                             |
| Valle d'Aosta         | 62.615                                                                     | 553                                                                                    | set-24                                             |
| Veneto                | 726.060                                                                    | 3.248                                                                                  | set-24                                             |
| <b>Totale</b>         | <b>6.274.205,00</b>                                                        | <b>29.895,00</b>                                                                       |                                                    |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIMIT (nota prot. n. U.0246123/2023).

**Tab. 2 - Obiettivo copertura infrastruttura FWA: unità immobiliari**

| Regioni               | Obiettivo copertura architetture abilitanti 30 mbi/s<br>(unità immobiliari) | Obiettivo temporale<br>(data ultima di realizzazione) |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
|                       | FWA                                                                         | FWA                                                   |
| Abruzzo               | 25.126                                                                      | set-24                                                |
| Basilicata            | 27.369                                                                      | set-24                                                |
| Calabria              | 44.275                                                                      | set-24                                                |
| Campania              | 302.802                                                                     | set-24                                                |
| Emilia-Romagna        | 157.170                                                                     | set-24                                                |
| Friuli Venezia-Giulia | 53.319                                                                      | set-24                                                |
| Lazio                 | 142.974                                                                     | set-24                                                |
| Liguria               | 66.894                                                                      | set-24                                                |
| Lombardia             | 132.264                                                                     | set-24                                                |
| Marche                | 88.815                                                                      | set-24                                                |
| Molise                | 14.721                                                                      | set-24                                                |
| Piemonte              | 354.743                                                                     | set-24                                                |
| Puglia                | 38.130                                                                      | set-24                                                |
| Sardegna              | 47.851                                                                      | set-24                                                |
| Sicilia               | 188.945                                                                     | set-24                                                |
| Toscana               | 88.754                                                                      | set-24                                                |
| Prov. Trento          | 43.072                                                                      | set-24                                                |
| Umbria                | 45.979                                                                      | set-24                                                |
| Valle d' Aosta        | 26.216                                                                      | set-24                                                |
| Veneto                | 167.489                                                                     | set-24                                                |
| <b>Totale</b>         | <b>2.056.908,00</b>                                                         |                                                       |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIMIT (nota prot. n. U.0246123/2023).

Le variazioni in discorso sono dovute alla circostanza che l'aggiudicatario, nella fase di progettazione definitiva, doveva "identificare la corretta ubicazione delle unità immobiliari all'interno delle aree bianche (da esito consultazione 2015), per differenza rispetto agli indirizzi civici di quelle dichiarate coperte dagli operatori durante l'indagine suppletiva. Tale analisi, successiva alla aggiudicazione, ha permesso di stabilire la localizzazione delle unità immobiliari, rivendendone le quantità complessive". Al riguardo, veniva altresì rappresentato che la copertura degli indirizzi civici raggiungeva il 95 per cento del totale delle unità immobiliari; pertanto, secondo quanto riferito dal MIMIT, "al fine di ottimizzare l'intervento e non disperdere risorse, si è deciso di far confluire il residuale 5% all'interno del piano aree grigie" (così, nota prot. n. U.0246123/2023).

Le modifiche intervenute hanno conseguentemente comportato una contrazione dei beneficiari, di oltre 280 Comuni e di circa 1,2 milioni di unità immobiliari, da 9,6 a 8,4 milioni.

Sul punto, questa Corte segnala che la mancanza di un'anagrafica centralizzata delle unità immobiliari - problematica riscontrata anche in passato con riguardo ad altri investimenti - può impattare significativamente sulle operazioni di realizzazione di questa tipologia di interventi, richiedendo continue revisioni.

Per quanto concerne gli obiettivi temporali, in sede istruttoria, è stata confermata la ricostruzione del Magistrato istruttore: il Piano dovrà essere ultimato entro settembre 2024 (cfr. *supra* tab. 1 e 2). Al riguardo, con nota prot. n. U.0246123/2023, l'Amministrazione ha rappresentato che i tre bandi di gara per l'affidamento in concessione della progettazione definitiva ed esecutiva, della realizzazione e della gestione funzionale ed economica del progetto Banda Ultralarga nelle aree

bianche ne prevedevano l'ultimazione in 48 mesi. Sulla base dell'offerta migliorativa presentata dall'operatore economico aggiudicatario (*i.e.*, tempo di realizzazione pari a 36 mesi), il Piano avrebbe dovuto essere completato a giugno 2020 per la gara 1, a novembre 2020 per la gara 2 e ad aprile 2022 per la gara 3. Tuttavia, nel corso degli anni, il concessionario ha "più volte notificato ad Infratel dei nuovi piani di attuazione che hanno visto via via posticiparsi nel tempo la data di completamento del progetto, fino a giungere all'ultima pianificazione fornita a gennaio 2023 che prevede il completamento del piano BUL a settembre 2024" (così, nota prot. n. U.0246123/2023).

Dalla disamina della memoria depositata e dagli artt. 21, comma 5, e 15 della Convenzione è emerso, in primo luogo, che lo spostamento in avanti della data di ultimazione del Piano, derivante "esclusivamente dai ritardi accumulati da OF sia nella fase di progettazione sia in quella di realizzazione" (così, nota prot. n. U.0246123/2023), non è stato "autorizzato" dal MIMIT, tramite Infratel Italia S.p.A., con la concessione di proroghe contrattuali; pertanto, i ritardi registrati hanno, conseguentemente, comportato la comminazione di penali al concessionario (v. *infra* pt. 2.5.2.1).

Sul punto, il Collegio osserva che una corretta programmazione delle attività e la capacità di portare ad esecuzione le singole fasi nei tempi definiti nel cronoprogramma costituiscono presupposti indefettibili per una pronta realizzazione dei progetti. Difatti, un'eccessiva durata dei lavori rischia di posporre la fruizione delle infrastrutture da parte della collettività, limitando, al contempo, il pieno adeguamento agli obiettivi europei di riduzione del *gap* digitale. Peraltro, va considerato che scostamenti significativi di tempo potrebbero comportare incrementi di costi, non necessariamente compensati dalle penali comminate.

Pertanto, questa Corte ritiene di fondamentale importanza che il MIMIT svolga funzioni di impulso e controllo, anche tramite il concedente Infratel Italia S.p.A., sullo stato di avanzamento del progetto al fine di garantire il conseguimento del *target* finale a settembre 2024. Allo scopo, devono essere poste in essere tutte le iniziative necessarie alla realizzazione del progetto, anche concertando eventualmente l'attività con altre Istituzioni competenti. Ove la scadenza finale attualmente stabilita non possa più essere considerata coerente con il progresso dell'opera, andranno definiti i necessari interventi correttivi e adottato un nuovo puntuale cronoprogramma in grado di scadenzare la chiusura del Piano in tempi celeri, garantendo un monitoraggio serrato del rispetto dei nuovi *step* procedurali da parte di tutti i soggetti coinvolti.

## **2.2. Dotazione finanziaria del Piano "banda ultralarga nelle aree bianche" e fonti di finanziamento.**

La Strategia BUL (2015), paragrafo 2.5. "Il fabbisogno finanziario e la relativa copertura", prevedeva a copertura dell'iniziativa infrastrutturale tre tipologie di fondi di origine comunitaria, nazionale

e regionale (FESR, FEASR, FSC) nonché ulteriori risorse. Con delibera n. 65 del 6 agosto 2015 *“Fondo sviluppo e coesione 2014-2020: piano di investimenti per la diffusione della banda ultra larga”* il Comitato interministeriale per la programmazione economica (ora, Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, CIPESS) ha individuato una prima assegnazione di risorse (cfr. par. 4). In ottemperanza a tale delibera e ai sensi dell’art. 4 del d.lgs. n. 281 del 1997, in data 11 febbraio 2016 la Presidenza del Consiglio dei Ministri (d’ora in poi, anche, PCM), il MISE (ora, MIMIT), le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno stipulato un *Accordo-quadro per lo sviluppo della banda ultralarga sul territorio nazionale verso gli obiettivi EU2020* (cd. Accordo-quadro), il cui art. 3 è interamente dedicato alle risorse finanziarie. La dotazione finanziaria iniziale messa a disposizione assomma a circa 3,5 miliardi, quale risultante complessiva dei seguenti finanziamenti: i) PON FESR *Imprese e competitività - Asse II*, per un importo pari a 233.499.532,00; ii) Por FESR, per un importo pari a 1.187.711.367,00; iii) Psr FEASR, per un importo pari a 462.011.857,00; iv) FSC, per un importo pari a 1.567.847.202,00. L’art. 3, comma 2, ultima parte, dell’Accordo-quadro ha previsto a copertura dell’investimento, in aggiunta ai fondi SIE, la possibilità di far ricorso anche ad eventuali altre risorse proprie regionali o ad altra fonte, oggetto di interventi locali.

Con decisione C(2019) 2652 *final* del 3/4/2019, la Commissione europea, nell’approvare il contributo finanziario al *“Grande Progetto Nazionale Banda Ultra Larga - Aree Bianche”* a valere sui Por FESR e sul PON FESR *Imprese e Competitività*, ha fissato il costo ammissibile per la quota FESR in un massimo di 941.022.670,00 euro. Tale decisione è stata annullata dal Tribunale dell’Unione europea (causa T-357/19), sez. VII, sentenza 22 giugno 2022, *“nella parte in cui essa esclude dal finanziamento dell’Unione europea le spese sostenute dal beneficiario a titolo di imposta sul valore aggiunto”*. A seguito della pronuncia testé citata, come riferito dal MIMIT in sede istruttoria (cfr. nota prot. n. u.0000259/2024), la DG REGIO della Commissione europea (ARES(2022)6278114) ha comunicato che il costo totale massimo ammissibile per il Grande progetto BUL a valere sul fondo FESR è pari a euro 941.022.670,00, comprensivo di IVA. Con successiva nota (AGRI.DDG1/MD 7892077) la DG AGRI della Commissione Europea ha ritenuto applicabile la predetta sentenza anche al finanziamento a valere sul Psr FEASR.

Alla luce delle considerazioni che precedono, la dotazione finanziaria complessiva del Piano risulta pari a euro 2.970.881.729,00.

### **2.3. Governance per l’attuazione del Piano.**

Il Piano prevede una *governance* attuativa articolata in una pluralità di soggetti. In ragione della molteplicità di fonti di finanziamento che sostengono il Piano e dell’applicabilità del regime normativo di cui all’art. 100 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013, il MIMIT ricopre il ruolo di



soggetto Beneficiario ex art. 2 §10 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013. Il soggetto attuatore è Infratel Italia S.p.A. e il concessionario è Open Fiber S.p.A. Le attività di presidio strategico del Piano sono in capo al Comitato Interministeriale per la Transizione Digitale (CITD), a cui sono attribuiti compiti di coordinamento e monitoraggio dell'attuazione delle iniziative relative alla Strategia BUL.

Atteso il numero elevato di soggetti istituzionali coinvolti, l'Amministrazione riferisce di aver stipulato diversi Accordi-quadro (cfr. Accordo-quadro dell'11 febbraio 2016, come modificato da successivo *addendum* dell'8 marzo 2023). I dettagli operativi che regolano i rapporti tra il MIMIT e ciascuna Regione/Provincia autonoma sono stati definiti mediante la stipula di Convenzioni operative, in attuazione degli Accordi di Programma.

Le funzioni attribuite al soggetto attuatore sono disciplinate da un Accordo di Programma stipulato, in data 24 settembre 2020, tra il MIMIT, Invitalia S.p.A. e Infratel Italia S.p.A. Più in dettaglio, quest'ultimo svolge le seguenti attività: *i*) approvazione della progettazione definitiva ed esecutiva; *ii*) approvazione degli stati di avanzamento lavori, presentati al concessionario; *iii*) erogazione dei pagamenti al concessionario; *iv*) rendicontazione al MIMIT dei costi e delle spese sostenute dal concessionario, per la realizzazione delle opere, e dallo stesso soggetto attuatore, per l'erogazione di servizi connessi all'attuazione degli interventi; *v*) collaudo tecnico-amministrativo delle infrastrutture completate; *vi*) verifica e osservanza del contratto di concessione; *vi*) funzioni di "vigilanza", su delega del MIMIT (Accordo di Programma del 24/9/2020), sull'esecuzione dei lavori da parte del concessionario e sulla gestione della concessione, mediante la costituzione di un Organismo di Alta Vigilanza (ODAV). Le attività intestate a quest'ultimo includono, tra l'altro: *i*) il monitoraggio dei tempi di progettazione, di realizzazione e di applicazione di eventuali penali; *ii*) le verifiche sugli affidamenti del concessionario, con riguardo all'applicazione di quanto previsto nel Manuale operativo per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture indetti dal concessionario, nel territorio delle aree bianche; *iii*) le verifiche sui sub-appalti autorizzati dal concessionario.

Al fine di garantire un presidio continuo dell'attuazione degli interventi, è stato costituito, in attuazione di ciascun Accordo di Programma con le Regioni/Province autonome, un Comitato di coordinamento tecnico-operativo, di monitoraggio e verifica del processo di realizzazione dei progetti, composto da membri designati dalla Regione/Provincia autonoma e dal MIMIT, di cui uno in rappresentanza di Infratel Italia S.p.A. Nell'ambito di tali Comitati viene valutata la coerenza dello stato di realizzazione del progetto con il piano tecnico degli investimenti infrastrutturali, allegato alle convenzioni operative. Al fine di verificare l'avanzamento del Piano, sin dal 2018 il MIMIT ha comunicato di aver periodicamente convocato i Comitati delle varie

Regioni/Province autonome per discutere le cause dei ritardi e individuare le conseguenti soluzioni.

Tanto premesso, nella relazione conclusiva (nota prot. n. 145/2024), il Magistrato istruttore evidenziava, come dall'esame della memoria, l'intera funzione di vigilanza del progetto sembrava essere stata delegata a Infratel Italia S.p.A., rammentando, in linea generale, che la delega di funzioni non spoglia il delegante di qualsiasi competenza, ma ne impone una diligente verifica sul corretto e tempestivo esercizio delle funzioni temporaneamente demandate.

In sede di controdeduzioni finali (nota prot. n. u.0000389/2024), il MIMIT ha rappresentato di aver *“sempre mantenuto alta la propria attenzione e concentrazione sull'intervento in parola, sin dai primi ritardi che la Concessionaria riteneva imputabili alla permessistica locale, da un lato sollecitando la Concedente ad un più stretto monitoraggio sui ritardi e dall'altro facendosi parte attiva con le Regioni per la rimozione degli ostacoli di natura burocratico-amministrativa. (omissis) non ha mai delegato la vigilanza del progetto ad Infratel Italia S.p.A., da ultimo con la ricostituzione del Comitato di Indirizzo e Monitoraggio nel 2023 presieduto dal Ministro, che vede anche il coinvolgimento degli uffici di Gabinetto”*. A conforto sono state prodotte anche due note risalenti al 2019 e al 2022. L'Amministrazione ha riferito di aver posto in essere diverse azioni volte a superare le problematiche emerse, quali, ad esempio, l'invio di proposte per la semplificazione normativa e di accelerazione dei lavori, incontri con Regioni ed Enti locali, adozione di provvedimenti tesi a risolvere i ritardi sul rilascio dei permessi autorizzatori, audizioni di Open Fiber per *“individuare ogni possibile azione ed iniziativa [per] accelerare la spesa sui Fondi Comunitari”*. In particolare, è stato evidenziato che *“l'incessante esortazione sulla Concedente ha (omissis) prodotto una revisione dei cronoprogrammi da parte della Concessionaria determinando, inoltre, l'adozione di piani di recupero ad hoc che tuttavia, pur generando un miglioramento della produttività, non hanno sortito gli effetti auspicati. (omissis) in occasione del Comitato d'indirizzo e monitoraggio del 15 marzo 2022, la Concedente ha, da un lato, evidenziato una crescita, rispetto al 2021, della produzione dei progetti esecutivi, sebbene il miglioramento quantitativo fosse avvenuto a discapito di quello qualitativo, costringendo Infratel Italia a rifiutare nei primi mesi del 2022, circa il 60% dei progetti consegnati dal Concessionario e, dall'altro, a manifestare preoccupazione sul rispetto della tempistica da parte di Open Fiber, posto che continuava anche a permanere la criticità della forza lavoro delle imprese”* (così, nota prot. n. U.0000389/2024).

Alla luce delle considerazioni che precedono, si prende atto del ruolo di vigilanza svolto negli anni dall'Amministrazione e delle iniziative intraprese che non erano state sufficientemente dettagliate in sede istruttoria. Ciononostante, il Collegio ritiene cruciale che il MIMIT rafforzi ulteriormente i controlli sull'avanzamento del Piano, anche mediante Infratel Italia S.p.A., e adotti

ogni azione correttiva necessaria al raggiungimento del *target* finale, anche coordinandosi con altri soggetti istituzionalmente competenti.

Con specifico riguardo alle *“funzioni di “vigilanza” sull’esecuzione dei lavori (omissis) affidati dal MIMIT ad Infratel Italia S.p.A., presso cui è stato appositamente costituito un Organismo di Alta Vigilanza”* (così nota prot. n. U.0246123/2023), si ribadisce che l’affidamento di funzioni non spoglia il MIMIT di qualsiasi competenza, ma ne impone una diligente verifica sul corretto e tempestivo esercizio delle stesse, temporaneamente demandate al concedente.

Da ultimo, si rammenta che la presenza di una *governance* attuativa articolata in una pluralità di soggetti impone di evitare il rischio di sovrapposizione di funzioni nonché di potenziare i momenti di raccordo delle attività di rispettiva competenza nel precipuo intento di imprimere una maggiore speditezza all’azione amministrativa.

#### **2.4. Programmazione finanziaria e cronoprogramma delle attività.**

La realizzazione di un progetto richiede la definizione di una programmazione interna di dettaglio che definisca le fasi-chiave dei percorsi attuativi, in pieno raccordo con la pianificazione finanziaria.

In sede istruttoria, il MIMIT si è limitato a produrre il *Piano finanziario ex Accordo Quadro 2016 e Accordi di Programma MISE - Regioni originari*, riferito al periodo 2015-2020, rappresentando che *“le rimodulazioni delle dotazioni finanziarie sono da imputarsi alla definizione del fabbisogno delle aree bianche in seguito alle consultazioni pubbliche e, successivamente al bando di gara, all’offerta proposta dal Concessionario”*. Nessun ulteriore atto è stato depositato. Per quanto riguarda il cronoprogramma delle attività, l’Amministrazione ha precisato che *“il piano annuale predisposto da OF prevede una data di collaudabilità per ciascun Comune del piano. La collaudabilità di un Comune presuppone il completamento di tutte le componenti propedeutiche che però vengono solitamente parallelizzate (omissis), installazione del PCN, realizzazione della rete primaria (omissis), realizzazione della rete secondaria (omissis). Per ciascuna di queste porzioni di rete, nel piano annuale di dettaglio redatto dalle strutture territoriali di OF è indicata una previsione di fine lavori. Le date di collaudabilità proposte da OF vengono verificate da Infratel in funzione delle scadenze dei fondi che finanziano il progetto BUL (omissis)”*(così, nota prot. n. U.0246123/2023); inoltre, ha riferito che Infratel Italia S.p.A. monitora, con periodicità quindicinale, l’avanzamento delle varie attività, comune per comune, *“tramite apposite riunioni con le strutture territoriali del concessionario, allo scopo di individuare tempestivamente le criticità e le possibili azioni correttive. I dati di avanzamento tecnico ed economico vengono inoltre caricati da OF sul sistema informativo condiviso che tramite appositi report e dashboard restituisce l’avanzamento dei principali indicatori”* (così, nota prot. n. U.0246123/2023).

Nella relazione conclusiva (nota prot. n. 145/2024), il Magistrato istruttore rappresentava che, dalla disamina degli atti, erano emerse significative carenze nella fase di programmazione finanziaria e delle attività. Diversamente da quanto ivi verificatosi, il progressivo spostamento della data di ultimazione del Piano e la “ridefinizione” nel tempo degli obiettivi fisici avrebbero dovuto riflettersi, in primo luogo, sulla pianificazione economica e gestionale. Da ultimo, veniva sottolineato che le carenze programmatiche non consentivano di monitorare in *itinere* il corretto avanzamento per la precoce individuazione di scostamenti e la messa in campo di azioni correttive in vista della piena realizzazione dell’opera. Né tantomeno potevano ritenersi “sostitutive” le verifiche periodiche svolte da Infratel Italia S.p.A. in quanto queste ultime erano effettuate in ragione del piano di attività annualmente comunicato dal concessionario, scevro da qualsiasi collegamento con la complessiva pianificazione delle attività.

In sede di controdeduzioni finali (nota prot. n. u.0000389/2024), il MIMIT ha rappresentato: *“annualmente, a valle della ricezione del piano da parte del Concessionario, si sono riuniti i comitati di monitoraggio istituiti dagli Accordi di Programma bilaterali Ministero-Regioni ed è sempre stata presentata da Infratel Italia S.p.A. la programmazione delle attività e la programmazione finanziaria scaturente dal piano ricevuto. I ritardi accumulati dal Concessionario e le successive revisioni dei piani di chiusura inviate al Concedente hanno costretto, quindi, a rivedere anche la programmazione finanziaria. La revisione della stessa e i relativi scostamenti rispetto a quanto previsto nell’anno precedente hanno comunque comportato sempre l’adozione, da parte dei soggetti coinvolti, di azioni correttive per la salvaguardia degli obiettivi finali, come ad esempio la modifica dei piani tecnici e la stipula degli addendum degli Accordi di Programma bilaterali per garantire la spesa sui fondi FESR al 31 dicembre 2023”*.

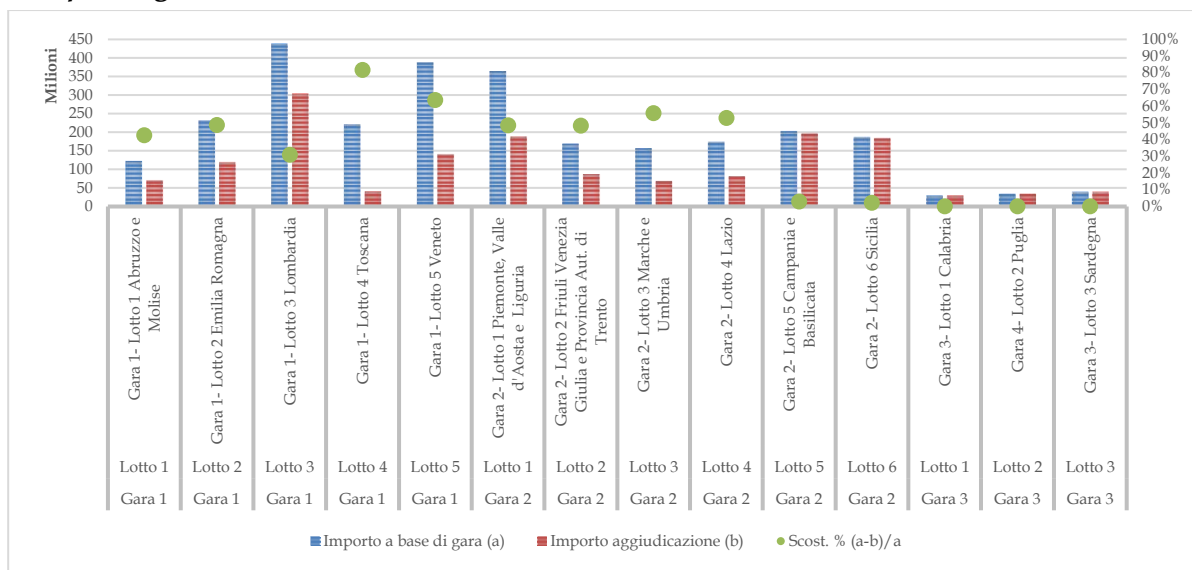
Preso atto delle controdeduzioni prodotte, il Collegio rammenta che la programmazione è un momento fondamentale per la valutazione delle strategie di intervento, l’ottimizzazione delle risorse e il controllo delle fasi gestionali. In questa prospettiva, essa costituisce concreta attuazione dei principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell’azione amministrativa. Ciò impone che la programmazione abbia ad oggetto l’intera distribuzione delle attività e della correlata provvista finanziaria, avendo riguardo all’intervento nel suo complesso e non ad una singola annualità. Dall’esame delle controdeduzioni versate in atti trova, invece, conferma il carattere annuale della pianificazione delle attività. Da ultimo, questa Corte richiama l’importanza di garantire uno stretto collegamento tra la complessiva programmazione delle attività e quella finanziaria.

## **2.5. Modalità di realizzazione e stato di avanzamento del Piano al 31/12/2023.**

Per lo sviluppo di infrastrutture di rete in banda ultralarga su tutto il territorio nazionale è stata effettuata la scelta di far ricorso al modulo organizzativo della concessione, mediante impiego

della procedura ex art. 61 del d.lgs. n. 50 del 2016. Allo scopo, in esito alla consultazione del 2015 (v. *supra* par. 2.1), Infratel Italia S.p.A., in qualità di soggetto attuatore, ha bandito, dapprima nel 2016, le procedure di gara 1 e 2 per l’affidamento in concessione della progettazione definitiva ed esecutiva, della realizzazione e della gestione funzionale ed economica del Piano. Ciascuna delle predette gare contemplava più lotti, corrispondenti a una o più Regioni/Province Autonome; successivamente, nel 2017, è stata avviata la terza gara, per le regioni Calabria (lotto 1), Puglia (lotto 2) e Sardegna (lotto 3). In esito alle procedure ad evidenza pubblica, Open Fiber S.p.A. è risultato aggiudicatario di tutti i lotti in cui si articolavano le Gare 1, 2 e 3 (cfr. grafico 1).

**Grafico 1 - Gare 1, 2 e 3: importi banditi, valori aggiudicati e scostamento percentuale tra i due, per singolo lotto**



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIMIT (nota prot. n. U.0246123/2023).

L’importo complessivo di aggiudicazione è stato pari a 1,6 miliardi, a fronte di un valore complessivo messo a gara di 2,8 miliardi, con un ribasso del 43 per cento. Il risparmio complessivo è stato pari a 1,2 miliardi ed è legato in particolare ai lotti 4 “Toscana” e 5 “Veneto” della Gara 1, sia in termini relativi rispetto agli importi messi a bando sia in valore assoluto dei risparmi ottenuti (cfr. grafico 1): ad essi, infatti, è riconducibile circa il 36 per cento del risparmio complessivo. Più in dettaglio, sui lotti 4 “Toscana” e 5 “Veneto” della Gara 1 si sono registrate differenze pari, rispettivamente, all’82 per cento e al 64 per cento del bandito.

In data 20 giugno 2017 e 13 novembre 2017 Open Fiber S.p.A. e Infratel Italia S.p.A. hanno sottoscritto le Convenzioni per la progettazione, costruzione e gestione di una infrastruttura passiva a banda ultralarga nelle aree bianche, una per ciascun lotto delle Gare 1 e 2; per la Gara 3, tali operazioni sono state perfezionate in data 5 aprile 2019.

Dalla disamina congiunta del disciplinare di gestione della rete a banda ultra larga ceduta in concessione, del disciplinare di costruzione della rete a banda ultra larga e delle Convenzioni stipulate emerge che la realizzazione del Piano si compone, in estrema sintesi, di cinque fasi operative principali: *i) la progettazione definitiva, ii) la progettazione esecutiva, iii) l'esecuzione dei lavori, iv) il collaudo e v) l'avvio dei servizi.* Ognuna di queste fasi è tenuta distinta per tipologia di infrastruttura (ossia, FTTH e FWA).

Meritevoli di particolare attenzione sono gli artt. 7 "*Obblighi del concessionario*", 8 "*Ulteriori obblighi a carico del concessionario*", 18 "*Fase di progettazione e costruzione*" e 19 "*Direzione lavori, responsabile della sicurezza e organo di alta vigilanza*" della Convenzione; essi disciplinano le prestazioni a carico del concessionario e del concedente e le specifiche attività da compiere nelle singole fasi, la tempistica entro la quale, in base al cronoprogramma, le stesse devono essere realizzate, nonché le ipotesi consentite di varianti in corso di esecuzione. La realizzazione dell'infrastruttura, secondo quanto precisato nella concessione, deve essere informata al principio di buona esecuzione (o di esecuzione a regola d'arte). In linea con la decisione della Commissione europea C(2016) 3931 *final*, le Convenzioni stipulate contemplano anche la c.d. clausola di *claw-back* per governare la concretizzazione di eventuali rischi di sovra compensazione da parte del concessionario (art. 7, comma 5, *lett. i, pt. iv*). Sul punto, il MIMIT ha confermato che "*Infratel, a partire dal settimo anno di gestione della rete avvierà le verifiche previste dalla clausola di claw-back. (omissis) dal 2023, comunque OF predisporrà annualmente una contabilità separata delle attività della concessione che permette il raffronto con il PEF di gara*" (così, nota *prot. n. U.0246123/2023*).

#### **2.5.1. Varianti in corso di esecuzione e atti integrativi/aggiuntivi approvati.**

Dall'esame dell'intera documentazione trasmessa (note *prot. n. U.0246123/2023*), è emerso che, negli anni 2018 e 2019, sono stati stipulati i seguenti atti aggiuntivi relativi: *i) alla disciplina dei SAL; ii) all'affidamento di ulteriori lavorazioni nelle Regioni Abruzzo e Molise (Gara 1, lotto 1), Marche e Umbria (Gara 2, lotto 3) e Lazio (Gara 2, lotto 4), intervenuti dopo il parere favorevole del Comitato per la banda ultralarga (COBUL) nella riunione del 28/3/2018 e l'approvazione del Comitato di Indirizzo di Infratel Italia S.p.A. in data 17/1/2018.* Più in dettaglio, il MIMIT ha chiarito che i primi sono stati sottoscritti, su richiesta delle diverse Autorità di Gestione regionali e dell'Agenzia di Coesione Territoriale, allo scopo di assicurare il massimo utilizzo delle risorse finanziarie dei fondi europei FESR e FEASR e di conseguire i *target* intermedi previsti per le annualità 2018 e 2019. La seconda tipologia di atti aggiuntivi riguarda, invece, "*l'affidamento di ulteriori comuni per i quali era stata prevista inizialmente la realizzazione diretta da parte di Infratel, ma che risultavano complementari alle aree interessate dal modello a concessione. Con il passaggio di tali comuni al modello a concessione, si sono potuti introdurre miglioramenti tecnologici, rispetto a quanto*

*progettato in prima istanza, impiegando risorse già disponibili” (così, nota prot. n. U.0246123/2023). Con nota prot. n. U.0000259/2024 il MIMIT ha altresì fornito, in modo più dettagliato, le motivazioni sottostanti alle modifiche intervenute, ossia: i) insufficiente capienza degli Accordi-quadro per la realizzazione di infrastrutture di rete di accesso nelle stesse aree geografiche di cui al Lotto 1 (Gara 1, lotto 1 “Abruzzo e Molise”); ii) saturazione dei contratti già stipulati con altri soggetti ove era prevista la realizzazione diretta da parte di Infratel Italia S.p.A. di infrastrutture di rete di accesso nelle stesse aree geografiche di cui al Lotto 4 (Gara 2, lotto 4 “Lazio”); iii) avvenuta stipula di contratti di appalto per la realizzazione di infrastrutture di rete di accesso nelle stesse aree geografiche di cui al Lotto 3 con altri soggetti, da parte di Infratel Italia S.p.A., nonché indisponibilità sopravvenuta della dotazione a valere sul Psr FEASR regionale, inizialmente previsto, e la successiva riprogrammazione delle opere con finanziamento FSC (Gara 2, lotto 3 “Marche e Umbria”). In sede di controdeduzioni finali, il MIMIT ha inoltre rappresentato: “che relativamente agli importi e agli obblighi contrattuali iniziali non vi sono state variazioni approvate dalla Concedente che potrebbero aver ridotto il rischio assunto dal Concessionario nella sua offerta. Il Concessionario è sempre obbligato a coprire le UI previste in offerta a fonte di un prezzo che è rimasto immutato. Non vi sono quindi variazioni in questo senso. (omissis) Detto importo non va quindi a compensare il ribasso originario perché relativo a lavorazioni aggiuntive (comuni in più) omissis. Dal punto di vista formale si condivide che, comunque, trattasi di modifiche di contratti in corso di esecuzione” (così, nota prot. n. U.0000389/2024). A conforto delle precisazioni rese è stato prodotto un estratto della Gazzetta Ufficiale dell’UE, in merito al lotto 1 Abruzzo – Molise.*

Tanto premesso, questa Corte rammenta, in linea generale, che la normativa, nazionale e sovranazionale, non preclude *in nuce* modifiche contrattuali in corso di esecuzione. È dunque ragionevole ipotizzare che, nel lungo periodo, possano emergere circostanze sopravvenute, non prevedibili al momento dell’indizione della gara, tali da richiedere “adattamenti” in corso di esecuzione per garantire la migliore soddisfazione dell’interesse pubblico. Tale regola trova un limite invalicabile ogni qual volta debbano essere apportate modifiche sostanziali alla concessione iniziale, in particolare al campo di applicazione e al contenuto dei diritti e degli obblighi reciproci delle parti (cfr. considerando n. 75 della direttiva 24/2013/UE). Nell’ambito di questa cornice, deve pertanto ritenersi che ogni “integrazione” o “variazione” dell’assetto iniziale degli interessi, disciplinato nella concessione, e delle prestazioni cui le parti sono tenute integri di per sé una modifica contrattuale. Il Collegio prende atto che le controdeduzioni prodotte confermano la ricostruzione del Magistrato istruttore nel senso di qualificare gli atti sottoscritti come varianti in corso di esecuzione, atteso anche il richiamo espresso degli stessi agli artt. 106 “Modifica di contratti

*durante il periodo di efficacia” e 165 “Rischio ed equilibrio economico-finanziario nelle concessioni” del d.lgs. n. 50 del 2016.*

### **2.5.2 Analisi dei dati sull'avanzamento del Piano per fasi.**

In ordine ai tempi di realizzazione dell'infrastruttura, il bando di gara prevedeva inizialmente per le tre procedure un termine di 48 mesi, soggetto ad offerta migliorativa. Ai sensi dell'art. 13 *“Modalità di attuazione degli Ordini di esecuzione del disciplinare di costruzione”* del disciplinare di gestione e dell'art. 6.1 della Convenzione, la costruzione della rete avrebbe dovuto essere completata entro 36 (trentasei) mesi dalla data di stipula della Convenzione, come da offerta migliorativa del concessionario. Pertanto, il piano BUL avrebbe dovuto essere ultimato a giugno 2020 per la gara 1, a novembre 2020 per la gara 2 e ad aprile 2022 per la gara 3.

In merito allo stato di attuazione del Piano, in sede istruttoria (nota *prot. n. 1052/2023*), il Magistrato istruttore richiedeva la trasmissione dei dati, distinti per tipologia di infrastruttura (FTTH e FWA), relativi ai seguenti ambiti tematici: *i) progettazione definitiva; ii) progettazione esecutiva; iii) avanzamento dei lavori rispetto ai cantieri avviati; iv) collaudo; v) unità immobiliari coperte; vi) avvio dei servizi; vii) tempi massimi stimati dal cronoprogramma e quelli effettivi in relazione alle cinque macrofasi del Piano.*

A riscontro (nota *prot. n. U.0246123/2023*), il MIMIT ha fornito i dati complessivi, disaggregati per singole Regioni, sullo stato di avanzamento del Piano e sui tempi - stimati ed effettivi - delle suddette macrofasi. Con successiva nota (*prot. n. 0000259/2024*), l'Amministrazione ha comunicato un aggiornamento al 31/12/2023 dei dati precedentemente trasmessi. In sede di memoria finale (nota *prot. n. U.0000389/2024*), il MIMIT non ha prodotto alcuna controdeduzione all'analisi dei dati sull'avanzamento del Piano, rappresentando di concordare con le risultanze riepilogate nella Relazione conclusiva del Magistrato istruttore.

Come evidenziato dal Ministero in sede istruttoria, Open Fiber S.p.A. *“nel corso degli anni, ha (omissis) più volte notificato ad Infratel dei nuovi piani di attuazione che hanno visto via via posticiparsi nel tempo la data di completamento del progetto, fino a giungere all'ultima pianificazione fornita a gennaio 2023 che prevede il completamento del piano BUL a settembre 2024. Queste ripianificazioni temporali, derivanti esclusivamente dai ritardi accumulati da OF sia nella fase di progettazione sia in quella di realizzazione, non sono mai state approvate da Infratel, per cui non sono mai state concesse proroghe contrattuali rispetto alle scadenze previste”* (nota *prot. n. U.0246123/2023*).

Quanto riferito dal Ministero trova concreto riscontro nella disamina dei dati di raffronto tra i tempi medi effettivamente richiesti, in base al cronoprogramma aggiornato, e quelli stimati nella programmazione iniziale (cfr. tab. 3). I ritardi sono particolarmente consistenti nella fase della progettazione, sia definitiva sia esecutiva.



Disarticolando l'analisi per procedura, risulta particolarmente significativa la dilatazione temporale subita dalla fase di progettazione definitiva per le gare 1 e 2, che ha superato di oltre 9 volte il tempo inizialmente stimato; meno consistenti i ritardi per tale fase rispetto alla gara 3, con un allungamento del 33 per cento rispetto alle attese. Di rilievo anche l'espansione dei tempi medi richiesti per la chiusura della progettazione esecutiva, della portata di circa 5 volte le stime iniziali, in modo sostanzialmente uniforme per tutte le tre gare.

Più contenuto, ma comunque considerevole, l'allungamento delle tempistiche legate alla fase esecutiva e a quella del collaudo. Per la prima, si assiste al sostanziale raddoppio dei giorni richiesti per la gara 3, con ritardi che salgono a 2,4 e 2,3 volte le stime iniziali, rispettivamente per la gara 1 e 2. Per la fase di collaudo, su tutte le procedure sono stati registrati aumenti dei tempi richiesti di circa 2,8 volte rispetto ai 30 giorni previsti.

**Tab. 3 - Variazione percentuale tempi effettivi-tempi stimati**

| Gare   | Fase                                    | Tempi massimi stimati in base al cronoprogramma (giorni) | Tempi medi effettivi ultimo cronoprogramma (giorni) | Var. % tempi effettivi - tempi stimati |
|--------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Gara 1 | Sottoscrizione contratto di concessione | 1                                                        | 1                                                   | 0%                                     |
|        | Progettazione definitiva                | 240                                                      | 2340                                                | 875%                                   |
|        | Progettazione esecutiva                 | 450                                                      | 2190                                                | 387%                                   |
|        | Esecuzione dei cantieri                 | 900                                                      | 2160                                                | 140%                                   |
|        | Collaudo                                | 30                                                       | 83                                                  | 177%                                   |
|        | Avvio dei servizi                       | Avvio nel giorno successivo al collaudo                  |                                                     |                                        |
| Gara 2 | Sottoscrizione contratto di concessione | 1                                                        | 1                                                   | 0%                                     |
|        | Progettazione definitiva                | 240                                                      | 2190                                                | 813%                                   |
|        | Progettazione esecutiva                 | 450                                                      | 2130                                                | 373%                                   |
|        | Esecuzione dei cantieri                 | 900                                                      | 2040                                                | 127%                                   |
|        | Collaudo                                | 30                                                       | 83                                                  | 177%                                   |
|        | Avvio dei servizi                       | Avvio nel giorno successivo al collaudo                  |                                                     |                                        |
| Gara 3 | Sottoscrizione contratto di concessione | 1                                                        | 1                                                   | 0%                                     |
|        | Progettazione definitiva                | 180                                                      | 240                                                 | 33%                                    |
|        | Progettazione esecutiva                 | 300                                                      | 1590                                                | 430%                                   |
|        | Esecuzione dei cantieri                 | 660                                                      | 1290                                                | 95%                                    |
|        | Collaudo                                | 30                                                       | 83                                                  | 177%                                   |
|        | Avvio dei servizi                       | Avvio nel giorno successivo al collaudo                  |                                                     |                                        |

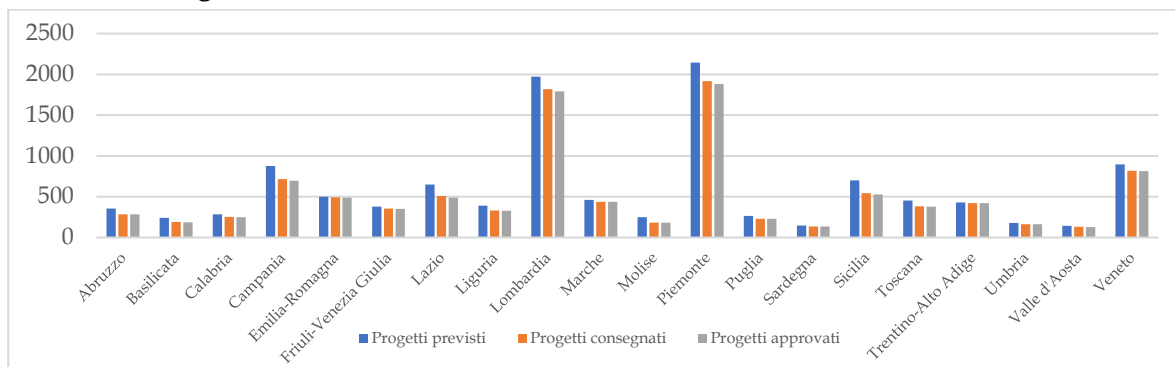
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIMIT (note prot. n. U.0246123/2023 e n. u.0000259/2024).

La dilatazione dei tempi medi richiesti per le singole fasi procedurali ha determinato un consistente impatto sull'avanzamento degli investimenti per entrambe le tecnologie (FTTH e FWA). Secondo i dati al 31 dicembre 2023, ossia a meno di un anno dal termine previsto di conclusione del Piano (settembre 2024), non risultano ancora completati tutti i passaggi della progettazione, né definitiva né esecutiva.

Più in dettaglio, per la tecnologia FTTH, a fronte di circa 11,7 mila progetti definitivi previsti, a fine 2023 ne risultavano consegnati 10,3 mila (con una percentuale di avanzamento dell'88 per cento) e approvati 10,15 mila (con un avanzamento dell'87 per cento). La disarticolazione dei dati su base regionale (cfr. grafico 2) evidenzia, poi, situazioni diversificate: alcune realtà risultano ancora indietro nella chiusura della progettazione essendo ferme su valori inferiori all'80 per

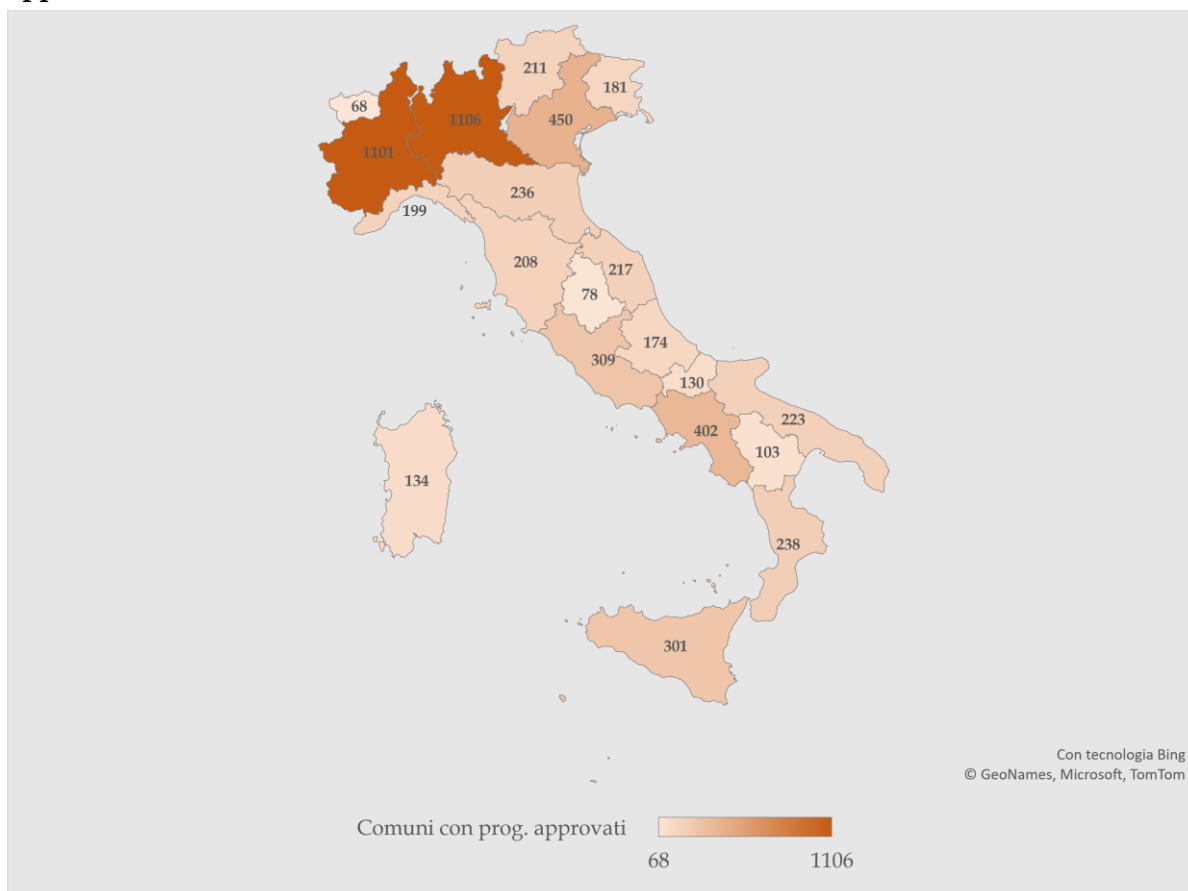
cento (Basilicata, Campania, Lazio, Molise e Sicilia); altre sono prossime all'ultimazione dell'approvazione dei progetti definitivi (Emilia-Romagna e Trentino Alto-Adige sono al 98 per cento, le Marche al 95 per cento). A livello di comuni interessati, a fronte dei 6.073 enti previsti sono 6.069 quelli che hanno visto almeno un progetto definitivo approvato; la relativa distribuzione territoriale è evidenziata nel grafico 3.

**Grafico 2 - Progettazione definitiva FTTH al 31/12/2023**



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Infratel Italia S.p.A., Relazione sullo stato di attuazione al 31/12/2023.

**Grafico 3 - Progettazione definitiva FTTH al 31/12/2023: distribuzione dei Comuni con progetti approvati**



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Infratel Italia S.p.A., Relazione sullo stato di attuazione al 31/12/2023.

I dati di avanzamento dei progetti definitivi con tecnologia FWA risultano invece più soddisfacenti, anche in ragione delle minori difficoltà tecniche associate a questa tipologia di investimenti. A fine 2023, tutti i 7.117 progetti definitivi previsti risultavano consegnati; di questi oltre 6.850 avevano ottenuto l'approvazione, con un tasso di progresso del 96 per cento (cfr. tab. 4). La disamina dei dati su base regionale restituisce un quadro in cui la maggior parte delle realtà locali ha ultimato, o risulta pressoché vicina alla finalizzazione, della progettazione definitiva, fatta eccezione per la Lombardia (ferma ancora all'87 per cento delle approvazioni dei progetti consegnati) e al Veneto (caratterizzato comunque da un tasso di avanzamento del 95 per cento). A livello di comuni interessati, sono oltre 6.850 gli enti con progetti definitivi approvati, distribuiti su base regionale come riportato nella tab. 4.

**Tab. 4 - Progettazione definitiva FWA: avanzamento progetti e Comuni con progetti approvati al 31/12/2023**

| Regione                   | Progetti previsti | % progetti approvati/progetti previsti | Comuni con prog. approvati |
|---------------------------|-------------------|----------------------------------------|----------------------------|
| Abruzzo                   | 147               | 98%                                    | 144                        |
| Basilicata                | 102               | 100%                                   | 103                        |
| Calabria                  | 373               | 98%                                    | 365                        |
| Campania                  | 525               | 99%                                    | 522                        |
| Emilia-Romagna            | 330               | 96%                                    | 316                        |
| Friuli-Venezia Giulia     | 197               | 99%                                    | 196                        |
| Lazio                     | 357               | 100%                                   | 357                        |
| Liguria                   | 228               | 97%                                    | 222                        |
| Lombardia                 | 1.312             | 87%                                    | 1147                       |
| Marche                    | 233               | 98%                                    | 229                        |
| Molise                    | 106               | 100%                                   | 106                        |
| Piemonte                  | 1.183             | 99%                                    | 1168                       |
| Puglia                    | 253               | 100%                                   | 252                        |
| Sardegna                  | 298               | 97%                                    | 289                        |
| Sicilia                   | 314               | 100%                                   | 314                        |
| Toscana                   | 252               | 98%                                    | 248                        |
| Trentino-Alto Adige       | 212               | 100%                                   | 211                        |
| Umbria                    | 86                | 98%                                    | 85                         |
| Valle d'Aosta             | 70                | 100%                                   | 71                         |
| Veneto                    | 539               | 95%                                    | 513                        |
| <b>Totale complessivo</b> | <b>7.117</b>      | <b>96%</b>                             | <b>6.858</b>               |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Infratel Italia S.p.A., Relazione sullo stato di attuazione al 31/12/2023.

Rivolgendo l'attenzione alla successiva fase della progettazione esecutiva (cfr. tab. 5), il tasso di progresso a fine 2023 risulta più basso di quello rilevato per la progettazione definitiva. In questa fase si assiste ad un ribaltamento delle percentuali di avanzamento nelle due tecnologie.

Più specificatamente, a fine 2023, la modalità FTTH faceva registrare oltre 9.640 progetti esecutivi approvati, a fronte degli oltre 11.700 previsti, con tasso di realizzazione dell'82 per cento.

Nella disarticolazione regionale emergono le medesime disomogeneità già evidenziate per la progettazione definitiva, con ritardi particolarmente concentrati nel Lazio (fermo alla soglia del 67 per cento di progetti approvati). Sono 5.886 i comuni interessati da progetti esecutivi approvati in FTTH.

Sul fronte della tecnologia FWA, invece, i progetti esecutivi approvati a fine 2023 erano oltre 3.300, a fronte degli oltre 4.750 previsti, evidenziando un tasso di finalizzazione inferiore al 70 per cento. Particolarmente arretrati i dati di avanzamento dei progetti in Toscana e Molise, ancora attestati su percentuali inferiori al 55 per cento, e in Abruzzo, Liguria, Marche e Lombardia, con tassi di approvazione dei progetti non superiori al 65 per cento.

**Tab. 5 - Progettazione esecutiva FTTH e FWA al 31/12/2023**

| Regione                 | FTTH              |                                |                               |                            | FWA               |                                |                               |
|-------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------------------|
|                         | Progetti previsti | %Progetti consegnati/ previsti | %Progetti approvati/ previsti | Comuni con prog. approvati | Progetti previsti | %Progetti consegnati/ previsti | %Progetti approvati/ previsti |
| Abruzzo                 | 355               | 78,6%                          | 78,0%                         | 173                        | 105               | 67,6%                          | 62,9%                         |
| Basilicata              | 241               | 75,9%                          | 75,5%                         | 103                        | 92                | 77,2%                          | 75,0%                         |
| Calabria                | 285               | 84,2%                          | 81,4%                         | 227                        | 203               | 76,8%                          | 74,9%                         |
| Campania                | 878               | 76,8%                          | 73,9%                         | 375                        | 300               | 71,3%                          | 66,7%                         |
| Emilia-Romagna          | 499               | 93,6%                          | 93,2%                         | 236                        | 405               | 67,9%                          | 67,2%                         |
| Friuli-Venezia Giulia   | 379               | 91,6%                          | 90,8%                         | 181                        | 142               | 78,9%                          | 76,1%                         |
| Lazio                   | 649               | 67,6%                          | 66,7%                         | 300                        | 259               | 76,4%                          | 75,3%                         |
| Liguria                 | 391               | 79,8%                          | 79,0%                         | 198                        | 239               | 69,0%                          | 64,0%                         |
| Lombardia               | 1.972             | 87,0%                          | 85,2%                         | 1050                       | 539               | 64,6%                          | 64,6%                         |
| Marche                  | 459               | 92,4%                          | 92,2%                         | 217                        | 215               | 63,7%                          | 62,3%                         |
| Molise                  | 248               | 72,6%                          | 72,2%                         | 130                        | 70                | 58,6%                          | 54,3%                         |
| Piemonte                | 2.145             | 85,1%                          | 83,8%                         | 1083                       | 594               | 75,6%                          | 72,9%                         |
| Puglia                  | 265               | 82,6%                          | 75,1%                         | 195                        | 146               | 84,9%                          | 82,2%                         |
| Sardegna                | 146               | 91,1%                          | 91,1%                         | 133                        | 221               | 87,8%                          | 85,1%                         |
| Sicilia                 | 700               | 73,4%                          | 73,1%                         | 298                        | 296               | 76,7%                          | 72,0%                         |
| Toscana                 | 451               | 79,2%                          | 78,0%                         | 199                        | 340               | 59,4%                          | 52,4%                         |
| Trentino-Alto Adige     | 428               | 97,4%                          | 96,0%                         | 206                        | 114               | 79,8%                          | 79,8%                         |
| Umbria                  | 177               | 88,7%                          | 88,7%                         | 77                         | 131               | 74,0%                          | 74,0%                         |
| Valle d'Aosta           | 144               | 86,1%                          | 86,1%                         | 68                         | 49                | 85,7%                          | 85,7%                         |
| Veneto                  | 895               | 87,9%                          | 87,4%                         | 437                        | 293               | 73,4%                          | 73,4%                         |
| <b>Tot. complessivo</b> | <b>11.707</b>     | <b>83,7%</b>                   | <b>82,4%</b>                  | <b>5.886</b>               | <b>4.753</b>      | <b>72,1%</b>                   | <b>69,7%</b>                  |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Infratel Italia S.p.A., Relazione sullo stato di attuazione al 31/12/2023.

La fase di realizzazione fisica delle infrastrutture attraverso l'apertura dei cantieri, sia per la tecnologia FTTH sia per quella FWA, avviene ad opera del concessionario, man mano che Infratel Italia S.p.A. emette i relativi ordini di esecuzione. Al completamento Open Fiber S.p.A. adotta una "Comunicazione Ultimazione Impianto di Rete" (CUIR), notificata al concedente.

Ciò premesso, secondo i dati a fine 2023, per le reti FTTH, a fronte di 10.591 ordini emessi risultavano aperti 9.464 cantieri. Di questi per poco meno di 8.000 era stata effettuata la comunicazione di ultimazione, con un tasso di progresso, rispetto agli ordini, del 75,5 per cento. Particolarmente arretrato il dato della Liguria (47 per cento) e quelli di Lazio, Lombardia e Toscana, ancora al di sotto della soglia del 70 per cento di ultimazione dei cantieri (cfr. tab. 6).

Sul fronte della tecnologia FWA, l'avanzamento fisico delle realizzazioni risulta più celere, anche in ragione delle minori difficoltà tecniche. In dettaglio, sempre secondo i dati a fine 2023, a fronte di 3.299 ordini emessi risultavano aperti 3.227 cantieri. Per 3.168 di questi era stata effettuata la comunicazione di ultimazione, con un tasso di progresso, rispetto agli ordini, del 96 per cento.

Nella disarticolazione territoriale, Abruzzo e Sardegna registrano il completamento di tutti i cantieri aperti; tutte le altre realtà regionali si collocano comunque al di sopra della soglia del 90 per cento.

**Tab. 6 - Stato di ultimazione degli impianti di rete e cantieri aperti FTTH e FWA al 31/12/2023**

| Regioni                 | FTTH          |                 |                   |                               | FWA           |                 |                   |                               |
|-------------------------|---------------|-----------------|-------------------|-------------------------------|---------------|-----------------|-------------------|-------------------------------|
|                         | Ordini emessi | Cantieri aperti | Cantieri con Cuir | % Cantieri Cuir/ordini emessi | Ordini emessi | Cantieri aperti | Cantieri con Cuir | % Cantieri Cuir/ordini emessi |
| Abruzzo                 | 336           | 295             | 272               | 81,0%                         | 66            | 66              | 66                | 100,0%                        |
| Basilicata              | 223           | 204             | 194               | 87,0%                         | 69            | 67              | 67                | 97,1%                         |
| Campania                | 752           | 689             | 647               | 86,0%                         | 152           | 145             | 144               | 94,7%                         |
| Calabria                | 253           | 231             | 211               | 83,4%                         | 198           | 192             | 180               | 90,9%                         |
| Emilia-Romagna          | 465           | 447             | 357               | 76,8%                         | 272           | 264             | 256               | 94,1%                         |
| Friuli-Ven. Giul.       | 347           | 344             | 323               | 93,1%                         | 108           | 106             | 106               | 98,1%                         |
| Lazio                   | 531           | 449             | 351               | 66,1%                         | 195           | 193             | 191               | 97,9%                         |
| Liguria                 | 351           | 283             | 165               | 47,0%                         | 151           | 148             | 144               | 95,4%                         |
| Lombardia               | 1.787         | 1.486           | 1.191             | 66,6%                         | 346           | 335             | 334               | 96,5%                         |
| Marche                  | 437           | 417             | 359               | 82,2%                         | 133           | 130             | 124               | 93,2%                         |
| Molise                  | 228           | 183             | 177               | 77,6%                         | 38            | 37              | 37                | 97,4%                         |
| Piemonte                | 1.951         | 1.715           | 1.368             | 70,1%                         | 431           | 421             | 412               | 95,6%                         |
| Puglia                  | 217           | 200             | 189               | 87,1%                         | 120           | 116             | 116               | 96,7%                         |
| Sardegna                | 141           | 130             | 116               | 82,3%                         | 188           | 188             | 188               | 100,0%                        |
| Sicilia                 | 636           | 577             | 561               | 88,2%                         | 213           | 212             | 207               | 97,2%                         |
| Toscana                 | 390           | 362             | 269               | 69,0%                         | 177           | 175             | 170               | 96,0%                         |
| Trentino- A.A.          | 412           | 410             | 363               | 88,1%                         | 89            | 87              | 85                | 95,5%                         |
| Umbria                  | 169           | 159             | 151               | 89,3%                         | 96            | 92              | 89                | 92,7%                         |
| Valle d'Aosta           | 129           | 115             | 91                | 70,5%                         | 42            | 40              | 40                | 95,2%                         |
| Veneto                  | 836           | 768             | 643               | 76,9%                         | 215           | 213             | 212               | 98,6%                         |
| <b>Tot. complessivo</b> | <b>10.591</b> | <b>9.464</b>    | <b>7.998</b>      | <b>75,5%</b>                  | <b>3.299</b>  | <b>3.227</b>    | <b>3.168</b>      | <b>96,0%</b>                  |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Infratel Italia S.p.A., Relazione sullo stato di attuazione al 31/12/2023.

Guardando all'impatto atteso della linea di intervento all'esame, secondo le informazioni trasmesse dal MIMIT, il Piano dovrà garantire una copertura a circa 8,4 milioni di unità immobiliari, di cui circa 6,3 milioni in FTTH e 2,1 milioni in FWA, per un totale di 7.413 Comuni. A ciò si aggiungono i *target* finali di copertura delle sedi delle Pubbliche amministrazioni e delle aree industriali, pari ad una copertura di 29.895 beneficiari in tecnologia FTTH.

Rispetto a questo quadro, alla data del 31/12/2023, risultavano coperte in FTTH circa 3,4 milioni di unità immobiliari (54 per cento del *target* finale) e 18.616 sedi di PA e aree industriali (62 per cento del *target* finale).

Ciò si traduce in circa 3.859 Comuni raggiunti dall'infrastruttura di rete. Come messo in luce dalla tabella 7, il percorso verso il conseguimento del *target* previsto per settembre 2024 è ancora lungo, in particolare per alcune realtà regionali: in Liguria il tasso di avanzamento è fermo al 25 per cento, in Emilia-Romagna, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna e Valle d'Aosta non si supera il 50 per cento.

Va comunque dato atto che (cfr. tab. 8) un'ulteriore quota importante di unità immobiliari figura in fase collaudo (oltre 437 mila unità, circa il 7 per cento del *target*) ovvero in fase di lavorazione (oltre 2,2 milioni, circa il 36 per cento del *target*).

**Tab. 7 - Livello di copertura della banda ultra larga al 31/12/2023 (FTTH: dati di collaudo e target finali)**

| Regioni               | Copertura architetture abilitanti 100 mbit/s (n. Comuni) (FTTH) | Copertura architetture abilitanti 100 mbit/s (n. UI) (FTTH) | Copertura sedi PA e di aree industriali (FTTH) | Obiettivo temporale realizzazione (FTTH) | Target finale di copertura architetture abilitanti 100 mbit/s (n. UI) (FTTH) | Target finale di copertura sedi PA e aree industriali (FTTH) |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Abruzzo               | 150                                                             | 141.291                                                     | 493                                            | set-24                                   | 205.244                                                                      | 863                                                          |
| Basilicata            | 59                                                              | 41.832                                                      | 258                                            | set-24                                   | 69.708                                                                       | 0                                                            |
| Calabria              | 195                                                             | 26.745                                                      | 159                                            | set-24                                   | 52.780                                                                       |                                                              |
| Campania              | 324                                                             | 279.853                                                     | 2.347                                          | set-24                                   | 340.048                                                                      |                                                              |
| Emilia-Romagna        | 124                                                             | 180.573                                                     | 632                                            | set-24                                   | 465.485                                                                      | 2.005                                                        |
| Friuli Venezia-Giulia | 159                                                             | 131.953                                                     | 573                                            | set-24                                   | 154.917                                                                      | 967                                                          |
| Lazio                 | 203                                                             | 194.993                                                     | 1.139                                          | set-24                                   | 347.211                                                                      |                                                              |
| Liguria               | 83                                                              | 47.405                                                      | 280                                            | set-24                                   | 186.081                                                                      | 1.158                                                        |
| Lombardia             | 566                                                             | 638.285                                                     | 2.653                                          | set-24                                   | 1.263.668                                                                    | 6.210                                                        |
| Marche                | 141                                                             | 148.214                                                     | 1.295                                          | set-24                                   | 333.529                                                                      | 2.452                                                        |
| Molise                | 111                                                             | 104.000                                                     | 566                                            | set-24                                   | 131.932                                                                      | 735                                                          |
| Piemonte              | 575                                                             | 349.389                                                     | 2.376                                          | set-24                                   | 792.757                                                                      | 5.379                                                        |
| Puglia                | 144                                                             | 20.263                                                      | 82                                             | set-24                                   | 65.483                                                                       | 0                                                            |
| Sardegna              | 102                                                             | 20.882                                                      | 197                                            | set-24                                   | 69.135                                                                       |                                                              |
| Sicilia               | 282                                                             | 321.234                                                     | 1.782                                          | set-24                                   | 366.491                                                                      | 2.761                                                        |
| Toscana               | 130                                                             | 163.682                                                     | 865                                            | set-24                                   | 321.875                                                                      | 1.883                                                        |
| Prov. Trento          | 135                                                             | 113.463                                                     | 412                                            | set-24                                   | 204.396                                                                      | 878                                                          |
| Umbria                | 69                                                              | 92.064                                                      | 638                                            | set-24                                   | 114.790                                                                      | 803                                                          |
| Valle d'Aosta         | 30                                                              | 18.944                                                      | 144                                            | set-24                                   | 62.615                                                                       | 553                                                          |
| Veneto                | 277                                                             | 362.656                                                     | 1.725                                          | set-24                                   | 726.060                                                                      | 3.248                                                        |
| <b>Totale</b>         | <b>3.859</b>                                                    | <b>3.397.721</b>                                            | <b>18.616</b>                                  |                                          | <b>6.274.205</b>                                                             | <b>29.895</b>                                                |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIMIT (note prot. n. U.0246123/2023 e n. U.0000259/2024).

**Tab. 8 - Stato di avanzamento al 31/12/2023: unità immobiliari coperte da progetti FTTH**

| REGIONE               | Unità immobiliari Pianificate | Unità immobiliari in progettazione esecutiva | Unità immobiliari in lavorazione | Unità immobiliari in collaudo | Unità immobiliari collaudate |
|-----------------------|-------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| Abruzzo               | 215.838                       | 13.294                                       | 59.357                           | 10.050                        | 141.291                      |
| Basilicata            | 69.708                        | -                                            | 24.642                           | 3.088                         | 41.832                       |
| Calabria              | 52.780                        | 11.200                                       | 14.949                           | 681                           | 26.745                       |
| Campania              | 340.048                       | 16.120                                       | 38.241                           | 4.434                         | 279.853                      |
| Emilia-Romagna        | 465.485                       | -                                            | 233.291                          | 49.189                        | 180.573                      |
| Friuli-Venezia Giulia | 154.917                       | -                                            | 19.549                           | 3.594                         | 131.953                      |
| Lazio                 | 350.395                       | 26.058                                       | 111.987                          | 20.096                        | 194.993                      |
| Liguria               | 186.081                       | 336                                          | 135.993                          | 2.919                         | 47.405                       |
| Lombardia             | 1.262.596                     | 67.799                                       | 429.283                          | 128.989                       | 638.285                      |
| Marche                | 333.529                       | -                                            | 146.813                          | 38.116                        | 148.214                      |
| Molise                | 131.932                       | -                                            | 11.922                           | 16.990                        | 104.000                      |
| Piemonte              | 792.757                       | 26.847                                       | 339.185                          | 76.026                        | 349.389                      |
| Puglia                | 65.483                        | 20.272                                       | 19.816                           | 7.664                         | 20.263                       |
| Sardegna              | 69.135                        | 383                                          | 40.932                           | 6.612                         | 20.882                       |
| Sicilia               | 366.491                       | 5.694                                        | 39.279                           | -                             | 321.234                      |
| Toscana               | 321.875                       | 20.957                                       | 127.027                          | 7.130                         | 163.682                      |
| Trentino-Alto Adige   | 204.396                       | -                                            | 57.307                           | 34.614                        | 113.463                      |
| Umbria                | 114.790                       | -                                            | 23.742                           | -                             | 92.064                       |
| Valle d'Aosta         | 62.615                        | 612                                          | 41.212                           | 1.700                         | 18.944                       |
| Veneto                | 726.060                       | 14.934                                       | 319.920                          | 25.862                        | 362.656                      |
| <b>TOTALE</b>         | <b>6.286.911</b>              | <b>224.506</b>                               | <b>2.234.447</b>                 | <b>437.754</b>                | <b>3.397.721</b>             |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Infratel Italia S.p.A., Relazione sullo stato di attuazione al 31/12/2023

Sul fronte dei risultati raggiunti attraverso l'investimento infrastrutturale in modalità FWA i dati di *outcome* risultano meno positivi. Alla data del 31/12/2023, infatti, risultavano coperte in FWA 409.978 unità immobiliari (20 per cento del *target* finale). Ciò si traduce in circa 877 Comuni raggiunti dall'infrastruttura di rete.

Come messo in luce dalla tabella 9, molte realtà regionali presentano tassi di progresso sostanzialmente nulli. Va al riguardo considerato come i dati di avanzamento relativamente alla tecnologia in discorso scontentino alcune peculiarità realizzative che ne comportano una sottostima. L'architettura FWA è un collegamento radio e, come tale, può influire anche sui Comuni limitrofi. Ne deriva che il dato comunicato in sede istruttoria potrebbe essere in realtà sottostimato, in quanto la verifica della corretta copertura *over* 30 mbit/s di ciascun Comune sembrerebbe eseguibile da Infratel Italia S.p.A., solo contestualmente al collaudo dell'ultimo sito FWA che copre il medesimo Comune.

**Tab. 9 - Livello di copertura della banda ultralarga al 31/12/2023 (FWA: dati di collaudo)**

| Regioni       | Copertura architetture abilitanti 30 mbit/s (n. Comuni) FWA | Copertura architetture abilitanti 30 mbit/s (n. UI) FWA | Obiettivo temporale realizzazione FWA | Target finale di copertura architetture abilitanti 30 mbit/s (n. UI) FWA |
|---------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Abruzzo       | 18                                                          | 2.417                                                   | set-24                                | 25.126                                                                   |
| Basilicata    | 35                                                          | 7.241                                                   | set-24                                | 27.369                                                                   |
| Calabria      | 12                                                          | 2.430                                                   | set-24                                | 44.275                                                                   |
| Campania      | 250                                                         | 151.414                                                 | set-24                                | 302.802                                                                  |
| Em-Rom.       | 11                                                          | 3.282                                                   | set-24                                | 157.170                                                                  |
| Fri.Ven.Giu.  | 14                                                          | 5.512                                                   | set-24                                | 53.319                                                                   |
| Lazio         | 1                                                           | 115                                                     | set-24                                | 142.974                                                                  |
| Liguria       | 14                                                          | 1.109                                                   | set-24                                | 66.894                                                                   |
| Lombardia     | 3                                                           | 826                                                     | set-24                                | 132.264                                                                  |
| Marche        |                                                             |                                                         | set-24                                | 88.815                                                                   |
| Molise        | 25                                                          | 3.935                                                   | set-24                                | 14.721                                                                   |
| Piemonte      | 80                                                          | 17.656                                                  | set-24                                | 354.743                                                                  |
| Puglia        |                                                             |                                                         | set-24                                | 38.130                                                                   |
| Sardegna      |                                                             |                                                         | set-24                                | 47.851                                                                   |
| Sicilia       | 247                                                         | 165.262                                                 | set-24                                | 188.945                                                                  |
| Toscana       | 74                                                          | 17.926                                                  | set-24                                | 88.754                                                                   |
| Prov. Trento  |                                                             |                                                         | set-24                                | 43.072                                                                   |
| Umbria        | 24                                                          | 6.721                                                   | set-24                                | 45.979                                                                   |
| Valle d'Aosta |                                                             |                                                         | set-24                                | 26.216                                                                   |
| Veneto        | 69                                                          | 24.132                                                  | set-24                                | 167.489                                                                  |
| <b>Totale</b> | <b>877</b>                                                  | <b>409.978</b>                                          |                                       | <b>2.056.908</b>                                                         |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIMIT (note prot. n. U.0246123/2023 e n. U.0000259/2024).

In seguito all'ultimazione dei lavori, con esito positivo del collaudo, trova avvio la commercializzazione dei servizi previsti dalla concessione. Come meglio precisato nella Relazione sullo stato di attuazione al 31/12/2023, "fino al 31 marzo 2023, al fine di anticipare il più possibile la possibilità per i cittadini di accedere ai servizi a banda ultralarga, Infratel ha concesso ad Open Fiber di avviare i servizi anche in comuni privi di collaudo, per i quali siano stati completati i lavori con

*l'emissione del relativo CUIR" (così, Infratel Italia S.p.A., Relazione sullo stato di attuazione al 31/12/2023).*

Alla data del 31/12/2023 i servizi risultano disponibili in 5.950 comuni; a fronte di 390.083 ordini di avvio, le attivazioni hanno raggiunto 240.578 unità immobiliari, con un tasso del 61,7 per cento. In 41.842 casi (10 per cento degli ordini) si registravano richieste in lavorazione, mentre per 107.663 casi non si è pervenuti all'avvio dei servizi (27,6 per cento). Sulla base delle informazioni rese disponibili da Infratel Italia S.p.A., le ragioni del mancato avvio dei servizi devono essere imputate, in parte, a rifiuti dei clienti, manifestati successivamente all'ordine, e, in parte, alla bassa qualità della toponomastica locale che presenta una alta percentuale di indirizzi senza numero civico (cfr. Infratel Italia S.p.A., Relazione sullo stato di attuazione al 31/12/2023).

**Tab. 10 - Avvio dei servizi al 31/12/2023**

| Regione                   | Ordini complessivi | In lavorazione | Non avvio servizi | Avvio servizi |
|---------------------------|--------------------|----------------|-------------------|---------------|
| Abruzzo                   | 11.487             | 8,7%           | 21,7%             | 69,6%         |
| Basilicata                | 5.210              | 8,9%           | 26,7%             | 64,3%         |
| Calabria                  | 165                | 22,4%          | 27,3%             | 50,3%         |
| Campania                  | 28.772             | 8,1%           | 32,5%             | 59,4%         |
| Emilia-Romagna            | 29.035             | 11,1%          | 31,5%             | 57,3%         |
| Friuli-Venezia Giulia     | 18.731             | 7,9%           | 23,8%             | 68,3%         |
| Lazio                     | 23.534             | 8,0%           | 33,0%             | 58,9%         |
| Liguria                   | 1.155              | 22,3%          | 35,0%             | 42,7%         |
| Lombardia                 | 87.135             | 8,4%           | 25,3%             | 66,3%         |
| Marche                    | 17.551             | 13,2%          | 24,8%             | 62,1%         |
| Molise                    | 6.782              | 9,7%           | 21,3%             | 69,1%         |
| Piemonte                  | 36.621             | 15,4%          | 29,5%             | 55,1%         |
| Puglia                    | 284                | 17,6%          | 23,9%             | 58,5%         |
| Sardegna                  | 147                | 40,8%          | 19,0%             | 40,1%         |
| Sicilia                   | 24.031             | 7,6%           | 28,0%             | 64,4%         |
| Toscana                   | 17.388             | 12,3%          | 29,0%             | 58,6%         |
| Trentino-Alto Adige       | 13.554             | 17,5%          | 26,0%             | 56,5%         |
| Umbria                    | 13.316             | 11,8%          | 28,7%             | 59,5%         |
| Valle d'Aosta             | 1.703              | 16,3%          | 38,7%             | 45,0%         |
| Veneto                    | 53.482             | 12,9%          | 26,3%             | 60,8%         |
| <b>Totale complessivo</b> | <b>390.083</b>     | <b>10,7%</b>   | <b>27,6%</b>      | <b>61,7%</b>  |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Infratel Italia S.p.A., Relazione sullo stato di attuazione al 31/12/2023.

#### **2.5.2.1. (segue): ritardi registrati e comminazione delle penali.**

Al fine di presidiare il rispetto dei tempi e degli *standard* di esecuzione da parte del concessionario, il contratto stipulato a seguito di gara contempla una serie di penali volte a disincentivare *performance* negative da parte del concessionario. Le penali previste contrattualmente presidiano le varie attività esecutive del piano: la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva, l'esecuzione dei lavori e il collaudo. Le prime tre tipologie di penale devono essere applicate per ciascuna delle fasi su cui erano stati suddivisi contrattualmente i Comuni oggetto di intervento (4 fasi in gara 1 e 2 e tre fasi in gara 3); esse si calcolano individuando, per ciascuna delle fasi, la tratta con il maggior ritardo e determinando la penale dovuta rispetta ad esso. Diversamente, le penali per i collaudi sono previste per singolo ordine di esecuzione.

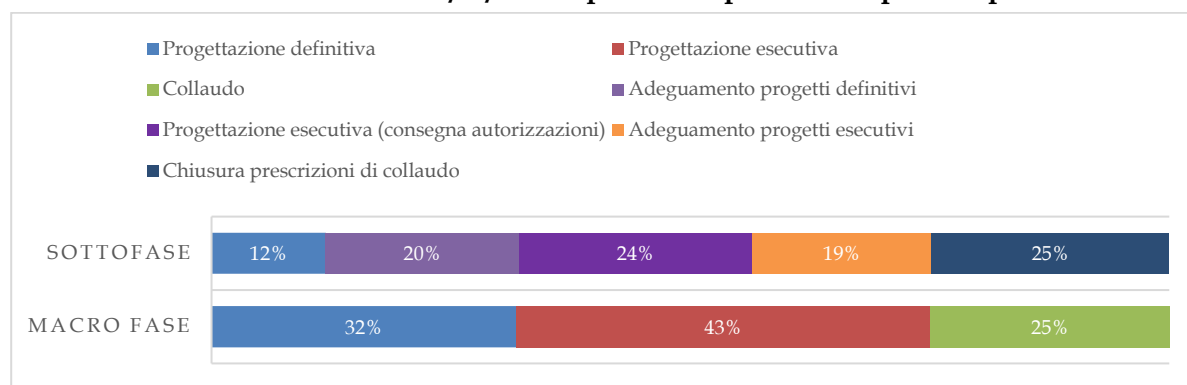


Secondo i dati forniti dal MIMIT, fino alla data del 21/12/2023 risultavano comminate al concessionario penali per complessivi 54,6 milioni. Nelle successive tabelle 11, 12, 13 e 14 ne viene fornita la disarticolazione per fase procedurale e gara/lotto cui le stesse pertengono, sia in valore assoluto, sia in percentuale sul totale complessivo, su quello della singola gara ed infine rispetto a quello della singola fase procedurale.

Quanto alla ripartizione per Gara: oltre la metà delle penali trova origine nella Gara 2 (55,3 per cento) con concentrazione nel lotto Campania-Basilicata (26,5 per cento del totale di gara) e Piemonte-Liguria-Vale d’Aosta (20,6 per cento del totale di gara); circa il 38,2 per cento deriva dalla Gara 1, in particolare dal lotto della Lombardia (29,5 per cento del totale di gara); il residuo 6,4 per cento trova origine nella Gara 3, equamente distribuito nei tre lotti.

Nella ripartizione per fase procedurale (cfr. grafico 4), il 31,8 per cento delle penali scaturisce da quella della progettazione definitiva, il 43,3 per cento da quella esecutiva e il 24,9 per cento dal collaudo.

**Grafico 4 – Penali comminate al 21/12/2023: ripartizione percentuale per fase procedurale**



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIMIT (nota prot. n. U.0246123/2023).

Approfondendo l’esame delle singole fasi procedurali, si osserva che, per quanto riguarda la progettazione definitiva, sono previste due diverse tipologie di penali: i) penali per ritardo nella consegna della progettazione definitiva rispetto al cronoprogramma di gara e ii) penali per ritardo nell’adeguamento dei progetti (previsto contrattualmente in un tempo massimo di 30 giorni dal rifiuto) ai rilievi eccepiti da Infratel Italia S.p.A. in fase di verifica dei progetti. Nell’ambito della prima tipologia sono state comminate 6,3 milioni di penali (11,6 per cento del totale), per la quasi totalità concentrate nella Gara 2 (52,5 per cento) e nella Gara 1 (47,2 per cento). Alla seconda tipologia sono, invece, riconducibili penali per 11 milioni (20,3 per cento del totale): anch’esse si riferiscono in prevalenza alle prime due Gare (rispettivamente 41,8 e 47,5 per cento), sebbene in questo ambito anche la quota della Gara 3 non sia trascurabile (10,7 per cento).

Rivolgendo l’attenzione alla progettazione esecutiva, anche per questa fase sono previste le stesse due tipologie di penali. Più in dettaglio, le penali per ritardata consegna della progettazione

esecutiva sono state pari a 13,3 milioni; secondo quanto riferito dal Ministero, in tale ambito è stato contestato al concessionario il ritardo non solo nella consegna, circostanza che potrebbe trovare parziale giustificazione nel mancato rilascio dei permessi da parte degli Enti locali, ma soprattutto nella presentazione delle istanze propedeutiche al rilascio delle autorizzazioni.

È infatti evidente che tale passaggio, ascrivibile alla competenza del concessionario sulla base dell'assetto contrattuale in essere, appare strumentale alla progettazione esecutiva e alla relativa conclusione nei 60 giorni previsti dal disciplinare di costruzione. Quelle per mancato adeguamento ammontano, invece, a 10,2 milioni e sono riconducibili, per il 49,8 per cento alla Gara 2, per il 39,5 per cento alla Gara 1 e, per il residuo 10,7 per cento, alla Gara 3.

Le penali previste per l'esecuzione dei lavori devono, invece, essere calcolate sulla base del ritardo tra la data di completamento dell'ultimo dei comuni appartenenti a ciascuna fase e il termine previsto dal cronoprogramma di offerta, pari a 36 mesi dalla data di stipula della convenzione. Secondo quanto riferito dal Ministero, atteso che *"ad oggi nessuna delle fasi per ciascuna delle tre gare ha trovato completamento, non è stato ancora possibile determinare e contestare questa tipologia di penale"* (così, nota prot. n. U.0246123/2023).

Infine, le penali relative ai collaudi sono correlate al ritardo con cui il concessionario adempie alle prescrizioni impartite dalla commissione di collaudo nel caso in cui siano riscontrate piccole mancanze, sanabili in breve termine (tipicamente 20 giorni) dal concessionario, che impediscono la collaudabilità dell'opera. Sul punto, va evidenziato che, ove la commissione riscontri difetti non sanabili in breve tempo, l'esito del collaudo assume connotato negativo e Open Fiber S.p.A. è tenuta *"a riaprire il cantiere, completare i lavori con un conseguente posticipo della data di fine lavori (che rileva ai fini della penale sull'esecuzione dei lavori prima descritta) e richiedere un nuovo collaudo"* (così, nota prot. n. U.0246123/2023). Come detto sopra, tale ultima tipologia di penale si applica al singolo collaudo e non per fasi come le precedenti. Nel complesso, risultano comminate penali di questo tipo per 13,6 milioni; esse si riferiscono, per oltre 2 terzi, alla Gara 2 e, in particolare al lotto Campania-Basilicata, per poco meno del 30 per cento alla Gara 1, concentrate prevalentemente in Lombardia, mentre per la quota residuale dell'1,7 per cento è ascrivibile alla Gara 3.

In materia di penali va osservato come sia indubbio che la verifica dell'operato del concessionario e l'applicazione di misure sanzionatorie in caso di violazione delle previsioni contrattuali costituisca un importante strumento per agevolare il percorso di realizzazione del Piano.

Va però constatato che, in base all'attuale assetto contrattuale definito all'art. 33, comma 3, 1° periodo, della Convenzione, il valore delle sanzioni comminabili non può comunque superare il 10 per cento dell'importo di aggiudicazione del singolo lotto. Sulla base dei dati relativi ai 54,6 milioni di penali già applicate, emerge come per alcuni lotti i margini per ulteriori iniziative di

enforcement contrattuale si siano fortemente assottigliati (cfr. tab. 15). È il caso, ad esempio, del lotto Toscana nel quadro della Gara 1 per il quale le penali comminate hanno già raggiunto il 9,4 per cento dell'importo di aggiudicazione, lasciando pochi spazi per ulteriori interventi in tal senso. Parimenti, i lotti Lazio e Marche-Umbria della Gara 2 hanno superato la metà dei tetti sanzionatori a disposizione. Ciò rischia di ridurre le possibilità di intervento da parte del concedente per disincentivare una *performance* non adeguata da parte di Open Fiber S.p.A., sotto il profilo dei tempi e degli *standard* realizzativi.

**Tab. 11 - Ammontare delle penali comminate al 21/12/2023**

| Gara               | Lotti         | Progett. Def.    | Adegua. Prog. Def. | Prog. esecutiv (consegna autorizzazioni) | Adegua. Prog. Esecutiv. | Chiusura prescriz. collaudo | Tot. Penali       |
|--------------------|---------------|------------------|--------------------|------------------------------------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------|
| Gara 1             | ABR, MOL      | 591.750          | 602.000            | 496.000                                  | 1.037.750               | 352.000                     | 3.079.500         |
| Gara 1             | ER            | 603.750          | 1.400.500          | 936.250                                  | 397.500                 | 296.500                     | 3.634.500         |
| Gara 1             | LOMB          | 595.500          | 871.750            | 1.488.250                                | 1.124.000               | 2.069.000                   | 6.148.500         |
| Gara 1             | TOSC          | 598.250          | 1.055.500          | 934.500                                  | 706.750                 | 572.000                     | 3.867.000         |
| Gara 1             | VEN           | 587.000          | 707.750            | 1.378.500                                | 780.250                 | 678.000                     | 4.131.500         |
| <b>Tot. Gara 1</b> |               | <b>2.976.250</b> | <b>4.637.500</b>   | <b>5.233.500</b>                         | <b>4.046.250</b>        | <b>3.967.500</b>            | <b>20.861.000</b> |
| Gara 2             | PIE, LIG, VdA | 556.250          | 1.240.750          | 1.576.250                                | 1.103.000               | 1.757.750                   | 6.234.000         |
| Gara 2             | FVG, TAA      | 534.500          | 666.250            | 1.356.750                                | 407.750                 | 454.000                     | 3.419.250         |
| Gara 2             | MAR, UMB      | 562.250          | 871.250            | 665.250                                  | 858.250                 | 563.500                     | 3.520.500         |
| Gara 2             | LAZ           | 545.250          | 941.250            | 1.200.250                                | 948.750                 | 841.250                     | 4.476.750         |
| Gara 2             | CAM, BAS      | 567.250          | 718.500            | 1.416.500                                | 1.074.750               | 4.230.750                   | 8.007.750         |
| Gara 2             | SIC           | 542.750          | 824.750            | 914.750                                  | 707.500                 | 1.554.750                   | 4.544.500         |
| <b>Tot. Gara 2</b> |               | <b>3.308.250</b> | <b>5.262.750</b>   | <b>7.129.750</b>                         | <b>5.100.000</b>        | <b>9.402.000</b>            | <b>30.202.750</b> |
| Gara 3             | CAL           | 8.500            | 535.750            | 240.500                                  | 410.250                 | 58.000                      | 1.253.000         |
| Gara 3             | PUG           | 9.000            | 266.000            | 208.250                                  | 460.500                 | 170.500                     | 1.114.250         |
| Gara 3             | SAR           | 5.000            | 384.000            | 535.500                                  | 220.500                 | 2.750                       | 1.147.750         |
| <b>Tot. Gara 3</b> |               | <b>22.500</b>    | <b>1.185.750</b>   | <b>984.250</b>                           | <b>1.091.250</b>        | <b>231.250</b>              | <b>3.515.000</b>  |
| <b>Tot. GARE</b>   |               | <b>6.307.000</b> | <b>11.086.000</b>  | <b>13.347.500</b>                        | <b>10.237.500</b>       | <b>13.600.750</b>           | <b>54.578.750</b> |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIMIT (nota prot. n. U.0246123/2023).

**Tab. 12 - Penali comminate al 21/12/2023: percentuali sul totale complessivo**

| Gara               | Lotti         | Progettazione definitiva | Adeguamento progetti definitivi | progettazione esecutiva (consegna autorizzazioni) | Adeguamento progetti esecutivi | Chiusura prescrizioni di collaudo | Totale penali applicate |
|--------------------|---------------|--------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| Gara 1             | ABR, MOL      | 1,1%                     | 1,1%                            | 0,9%                                              | 1,9%                           | 0,6%                              | 5,6%                    |
| Gara 1             | ER            | 1,1%                     | 2,6%                            | 1,7%                                              | 0,7%                           | 0,5%                              | 6,7%                    |
| Gara 1             | LOMB          | 1,1%                     | 1,6%                            | 2,7%                                              | 2,1%                           | 3,8%                              | 11,3%                   |
| Gara 1             | TOSC          | 1,1%                     | 1,9%                            | 1,7%                                              | 1,3%                           | 1,0%                              | 7,1%                    |
| Gara 1             | VEN           | 1,1%                     | 1,3%                            | 2,5%                                              | 1,4%                           | 1,2%                              | 7,6%                    |
| <b>Tot. Gara 1</b> |               | <b>5,5%</b>              | <b>8,5%</b>                     | <b>9,6%</b>                                       | <b>7,4%</b>                    | <b>7,3%</b>                       | <b>38,2%</b>            |
| Gara 2             | PIE, LIG, VdA | 1,0%                     | 2,3%                            | 2,9%                                              | 2,0%                           | 3,2%                              | 11,4%                   |
| Gara 2             | FVG, TAA      | 1,0%                     | 1,2%                            | 2,5%                                              | 0,7%                           | 0,8%                              | 6,3%                    |
| Gara 2             | MAR, UMB      | 1,0%                     | 1,6%                            | 1,2%                                              | 1,6%                           | 1,0%                              | 6,5%                    |
| Gara 2             | LAZ           | 1,0%                     | 1,7%                            | 2,2%                                              | 1,7%                           | 1,5%                              | 8,2%                    |
| Gara 2             | CAM, BAS      | 1,0%                     | 1,3%                            | 2,6%                                              | 2,0%                           | 7,8%                              | 14,7%                   |
| Gara 2             | SIC           | 1,0%                     | 1,5%                            | 1,7%                                              | 1,3%                           | 2,8%                              | 8,3%                    |
| <b>Tot. Gara 2</b> |               | <b>6,1%</b>              | <b>9,6%</b>                     | <b>13,1%</b>                                      | <b>9,3%</b>                    | <b>17,2%</b>                      | <b>55,3%</b>            |
| Gara 3             | CAL           | 0,0%                     | 1,0%                            | 0,4%                                              | 0,8%                           | 0,1%                              | 2,3%                    |
| Gara 3             | PUG           | 0,0%                     | 0,5%                            | 0,4%                                              | 0,8%                           | 0,3%                              | 2,0%                    |
| Gara 3             | SAR           | 0,0%                     | 0,7%                            | 1,0%                                              | 0,4%                           | 0,0%                              | 2,1%                    |
| <b>Tot. Gara 3</b> |               | <b>0,0%</b>              | <b>2,2%</b>                     | <b>1,8%</b>                                       | <b>2,0%</b>                    | <b>0,4%</b>                       | <b>6,4%</b>             |
| <b>Tot. GARE</b>   |               | <b>11,6%</b>             | <b>20,3%</b>                    | <b>24,5%</b>                                      | <b>18,7%</b>                   | <b>24,9%</b>                      | <b>100,0%</b>           |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIMIT (nota prot. n. U.0246123/2023).

**Tab. 13 - Penali comminate al 21/12/2023: percentuali sul totale della singola Gara**

| Gara               | Lotti         | Progettazione definitiva | Adeguamento progetti definitivi | progettazione esecutiva (consegna autorizzazioni) | Adeguamento progetti esecutivi | Chiusura prescrizioni di collaudo | Totale penali applicate |
|--------------------|---------------|--------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| Gara 1             | ABR, MOL      | 2,8%                     | 2,9%                            | 2,4%                                              | 5,0%                           | 1,7%                              | 14,8%                   |
| Gara 1             | ER            | 2,9%                     | 6,7%                            | 4,5%                                              | 1,9%                           | 1,4%                              | 17,4%                   |
| Gara 1             | LOMB          | 2,9%                     | 4,2%                            | 7,1%                                              | 5,4%                           | 9,9%                              | 29,5%                   |
| Gara 1             | TOSC          | 2,9%                     | 5,1%                            | 4,5%                                              | 3,4%                           | 2,7%                              | 18,5%                   |
| Gara 1             | VEN           | 2,8%                     | 3,4%                            | 6,6%                                              | 3,7%                           | 3,3%                              | 19,8%                   |
| <b>Tot. Gara 1</b> |               | <b>14,3%</b>             | <b>22,2%</b>                    | <b>25,1%</b>                                      | <b>19,4%</b>                   | <b>19,0%</b>                      | <b>100,0%</b>           |
| Gara 2             | PIE, LIG, VdA | 1,8%                     | 4,1%                            | 5,2%                                              | 3,7%                           | 5,8%                              | 20,6%                   |
| Gara 2             | FVG, TAA      | 1,8%                     | 2,2%                            | 4,5%                                              | 1,4%                           | 1,5%                              | 11,3%                   |
| Gara 2             | MAR, UMB      | 1,9%                     | 2,9%                            | 2,2%                                              | 2,8%                           | 1,9%                              | 11,7%                   |
| Gara 2             | LAZ           | 1,8%                     | 3,1%                            | 4,0%                                              | 3,1%                           | 2,8%                              | 14,8%                   |
| Gara 2             | CAM, BAS      | 1,9%                     | 2,4%                            | 4,7%                                              | 3,6%                           | 14,0%                             | 26,5%                   |
| Gara 2             | SIC           | 1,8%                     | 2,7%                            | 3,0%                                              | 2,3%                           | 5,1%                              | 15,0%                   |
| <b>Tot. Gara 2</b> |               | <b>11,0%</b>             | <b>17,4%</b>                    | <b>23,6%</b>                                      | <b>16,9%</b>                   | <b>31,1%</b>                      | <b>100,0%</b>           |
| Gara 3             | CAL           | 0,2%                     | 15,2%                           | 6,8%                                              | 11,7%                          | 1,7%                              | 35,6%                   |
| Gara 3             | PUG           | 0,3%                     | 7,6%                            | 5,9%                                              | 13,1%                          | 4,9%                              | 31,7%                   |
| Gara 3             | SAR           | 0,1%                     | 10,9%                           | 15,2%                                             | 6,3%                           | 0,1%                              | 32,7%                   |
| <b>Tot. Gara 3</b> |               | <b>0,6%</b>              | <b>33,7%</b>                    | <b>28,0%</b>                                      | <b>31,0%</b>                   | <b>6,6%</b>                       | <b>100,0%</b>           |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIMIT (nota prot. n. U.0246123/2023).

**Tab. 14 - Penali comminate al 21/12/2023: percentuali sul totale della singola fase**

| Gara               | Lotti         | Progettazione definitiva | Adeguamento progetti definitivi | progettazione esecutiva (consegna autorizzazioni) | Adeguamento progetti esecutivi | Chiusura prescrizioni di collaudo | Totale penali applicate |
|--------------------|---------------|--------------------------|---------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| Gara 1             | ABR, MOL      | 9,4%                     | 5,4%                            | 3,7%                                              | 10,1%                          | 2,6%                              | 5,6%                    |
| Gara 1             | ER            | 9,6%                     | 12,6%                           | 7,0%                                              | 3,9%                           | 2,2%                              | 6,7%                    |
| Gara 1             | LOMB          | 9,4%                     | 7,9%                            | 11,2%                                             | 11,0%                          | 15,2%                             | 11,3%                   |
| Gara 1             | TOSC          | 9,5%                     | 9,5%                            | 7,0%                                              | 6,9%                           | 4,2%                              | 7,1%                    |
| Gara 1             | VEN           | 9,3%                     | 6,4%                            | 10,3%                                             | 7,6%                           | 5,0%                              | 7,6%                    |
| <b>Tot. Gara 1</b> |               | <b>47,2%</b>             | <b>41,8%</b>                    | <b>39,2%</b>                                      | <b>39,5%</b>                   | <b>29,2%</b>                      | <b>38,2%</b>            |
| Gara 2             | PIE, LIG, VdA | 8,8%                     | 11,2%                           | 11,8%                                             | 10,8%                          | 12,9%                             | 11,4%                   |
| Gara 2             | FVG, TAA      | 8,5%                     | 6,0%                            | 10,2%                                             | 4,0%                           | 3,3%                              | 6,3%                    |
| Gara 2             | MAR, UMB      | 8,9%                     | 7,9%                            | 5,0%                                              | 8,4%                           | 4,1%                              | 6,5%                    |
| Gara 2             | LAZ           | 8,6%                     | 8,5%                            | 9,0%                                              | 9,3%                           | 6,2%                              | 8,2%                    |
| Gara 2             | CAM, BAS      | 9,0%                     | 6,5%                            | 10,6%                                             | 10,5%                          | 31,1%                             | 14,7%                   |
| Gara 2             | SIC           | 8,6%                     | 7,4%                            | 6,9%                                              | 6,9%                           | 11,4%                             | 8,3%                    |
| <b>Tot. Gara 2</b> |               | <b>52,5%</b>             | <b>47,5%</b>                    | <b>53,4%</b>                                      | <b>49,8%</b>                   | <b>69,1%</b>                      | <b>55,3%</b>            |
| Gara 3             | CAL           | 0,1%                     | 4,8%                            | 1,8%                                              | 4,0%                           | 0,4%                              | 2,3%                    |
| Gara 3             | PUG           | 0,1%                     | 2,4%                            | 1,6%                                              | 4,5%                           | 1,3%                              | 2,0%                    |
| Gara 3             | SAR           | 0,1%                     | 3,5%                            | 4,0%                                              | 2,2%                           | 0,0%                              | 2,1%                    |
| <b>Tot. Gara 3</b> |               | <b>0,4%</b>              | <b>10,7%</b>                    | <b>7,4%</b>                                       | <b>10,7%</b>                   | <b>1,7%</b>                       | <b>6,4%</b>             |
| <b>Tot. GARE</b>   |               | <b>100,0%</b>            | <b>100,0%</b>                   | <b>100,0%</b>                                     | <b>100,0%</b>                  | <b>100,0%</b>                     | <b>100,0%</b>           |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIMIT (nota prot. n. U.0246123/2023).

**Tab. 15 - Penali al 21/12/2023: limite del 10% e ulteriori margini applicativi**

| Gara   | Lotti         | Tot. penali applicate | Importo aggiudicazione | % Penali applicate su imp. aggiudicaz. | Penale 10% imp. aggiudicaz. | Margini per ulteriori penali |
|--------|---------------|-----------------------|------------------------|----------------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| Gara 1 | ABR, MOL      | 3.079.500             | 70.573.121             | 4,4%                                   | 7.057.312                   | 5,6%                         |
| Gara 1 | ER            | 3.634.500             | 119.357.968            | 3,0%                                   | 11.935.797                  | 7,0%                         |
| Gara 1 | LOMB          | 6.148.500             | 303.311.393            | 2,0%                                   | 30.331.139                  | 8,0%                         |
| Gara 1 | TOSC          | 3.867.000             | 40.946.017             | 9,4%                                   | 4.094.602                   | 0,6%                         |
| Gara 1 | VEN           | 4.131.500             | 141.035.942            | 2,9%                                   | 14.103.594                  | 7,1%                         |
| Gara 2 | PIE, LIG, VdA | 6.234.000             | 187.747.764            | 3,3%                                   | 18.774.776                  | 6,7%                         |
| Gara 2 | FVG, TAA      | 3.419.250             | 87.429.567             | 3,9%                                   | 8.742.957                   | 6,1%                         |
| Gara 2 | MAR, UMB      | 3.520.500             | 69.488.313             | 5,1%                                   | 6.948.831                   | 4,9%                         |
| Gara 2 | LAZ           | 4.476.750             | 82.003.373             | 5,5%                                   | 8.200.337                   | 4,5%                         |
| Gara 2 | CAM, BAS      | 8.007.750             | 196.528.950            | 4,1%                                   | 19.652.895                  | 5,9%                         |
| Gara 2 | SIC           | 4.544.500             | 183.465.692            | 2,5%                                   | 18.346.569                  | 7,5%                         |
| Gara 3 | CAL           | 1.253.000             | 29.176.077             | 4,3%                                   | 2.917.608                   | 5,7%                         |
| Gara 3 | PUG           | 1.114.250             | 34.457.761             | 3,2%                                   | 3.445.776                   | 6,8%                         |
| Gara 3 | SAR           | 1.147.750             | 39.535.040             | 2,9%                                   | 3.953.504                   | 7,1%                         |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati MIMIT (nota prot. n. U.0246123/2023).

### **2.5.2.2 (segue): criticità esecutive. L'impatto dell'aumento dei prezzi delle materie prime e della scarsità di manodopera specializzata sulla piena realizzazione del Piano.**

Nel periodo di sviluppo del Piano, secondo quanto emerso in sede istruttoria, sono state riscontrate alcune criticità che ne hanno rallentato l'esecuzione. Il riferimento è alla "pandemia che nel suo periodo di picco (2020) ha (omissis) ritardato l'esecuzione dei lavori sia a causa dei lock down, sia a causa dell'elevato numero di contagi che ha ridotto la forza lavoro sia a causa della difficoltà negli spostamenti di mezzi e persone. Bisogna poi sottolineare le difficoltà riscontrate nell'ottenimento dei permessi di scavo, nonostante si siano succeduti nel tempo vari decreti che hanno via via semplificato gli iter autorizzativi, decreti però non sempre recepiti dagli Enti locali" (così, nota prot. n. U.0246123/2023).

La realizzazione del Piano in esame è coincisa, in parte, con un contesto economico caratterizzato, negli ultimi anni, da un significativo rialzo dei costi delle materie prime. Sul punto, il MIMIT ha riferito che "La pandemia da Covid-19 (omissis) ha dato il via a dinamiche inflattive a livello globale. (omissis) Tale dinamica inflattiva ha fatto sì che, come dichiarato dal Concessionario, dal 2021 in poi i lavori assegnati in gara abbiano subito un'impennata dei prezzi rispetto alle gare aggiudicate nel primo semestre del 2020 (+11,8% medio), con un aggravio di costi pari a circa 85 m.ni di euro. Tali importi sono stati calcolati dal concessionario e notificati ad Infratel, nell'ambito di apposite istanze di revisione dei PEF presentate da OF lo scorso mese di settembre per tutti i contratti di Concessione" (così, nota prot. n. U.0246123/2023).

Parimenti non può essere trascurato l'acuirsi del fenomeno della "scarsità di manodopera specializzata". Nel Piano in esame, tale problematica - come emerso in sede istruttoria - ha iniziato a manifestarsi, soprattutto in alcune regioni, in concomitanza con l'avvio del progetto di infrastrutturazione nelle aree nere di Fibercop; tale situazione, secondo quanto riferito dal MIMIT, si è aggravata con l'avvio dei progetti del PNRR, in quanto la quantità di lavorazioni richieste alle imprese di settore è notevolmente superiore alla capacità storica delle stesse. Più in dettaglio, il MIMIT ha rappresentato che "la limitata durata temporale degli investimenti pubblici (limitata dalla scadenza dei fondi PNRR) scoraggia gli investimenti delle imprese che hanno il dubbio di non veder remunerati nel tempo gli eventuali investimenti in risorse e mezzi d'opera. Peraltro, l'investimento in nuove risorse, diverse da quelle già formate e presenti nel mercato delle TLC, è particolarmente complicata perché prevede un periodo di formazione lungo almeno 3 mesi i cui costi difficilmente saranno recuperati dalle imprese. L'ANIE Sit, Associazione dei system integrator reti di TLC che associa le principali imprese del settore e oggi impiega circa 35.000 addetti, stima che ne siano necessarie ulteriori 15.000. Si è tentato di dare una risposta al problema inserendo il settore delle TLC nel decreto flussi ma, al momento con scarsissimi risultati. Infatti, oltre al periodo di formazione tecnico necessario, in questo caso bisogna

aggiungere un periodo di formazione linguistica di base che rallenta ancora di più l'ingresso operativo nel mercato del lavoro di queste nuove risorse" (così, nota prot. n. U.0246123/2023).

La realizzazione del Piano entro settembre 2024 richiederà l'impiego di significative forze lavoro. La carenza di manodopera specializzata, ove non tempestivamente governata, potrebbe minare il conseguimento del *target* finale. Il Collegio richiama dunque l'attenzione sull'importanza di avviare ogni iniziativa necessaria per affrontare tale problematica, coordinandosi anche con altre Autorità, nazionali o territoriali, competenti.

### **3. Valutazioni conclusive**

L'istruttoria condotta ha evidenziato significative carenze nella complessiva programmazione finanziaria e delle attività. Tali *deficit* minano il monitoraggio in *itinere*, posto a presidio del corretto avanzamento del Piano, nonché la tempestiva individuazione di scostamenti e la messa in campo di azioni correttive in vista del conseguimento del *target* finale. Né tantomeno può ritenersi "sostitutivo" il controllo periodico svolto da Infratel Italia S.p.A. Difatti, quest'ultimo è effettuato in ragione del piano di attività annualmente comunicato dal concessionario, scevro da qualsiasi collegamento con la complessiva pianificazione delle attività.

L'esigenza di programmazione appare tanto più necessaria in ragione della situazione in cui versa attualmente il Piano, oramai prossimo alla fase finale; pertanto, è cruciale che il MIMIT ponga in essere, anche tramite il soggetto attuatore, tutte le azioni necessarie per garantire un'efficiente pianificazione del complesso delle attività residue, in pieno raccordo con quella finanziaria.

L'analisi effettuata ha portato a rilevare una notevole dilazione dei termini di realizzazione delle infrastrutture, in modalità sia FTTH sia FWA; ciò ha determinato un progressivo spostamento in avanti delle scadenze originariamente fissate. Appare di fondamentale importanza che il MIMIT svolga funzioni di impulso e controllo, anche tramite il concedente Infratel Italia S.p.A., sullo stato di avanzamento del progetto al fine di garantire il conseguimento del *target* finale a settembre 2024. Ove la scadenza finale attualmente in essere non possa più essere considerata coerente con il progresso delle opere, andranno definiti i necessari interventi correttivi e adottato un nuovo puntuale cronoprogramma in grado di scadenzare la chiusura del piano in tempi celeri, garantendo un monitoraggio serrato del rispetto dei nuovi *step* procedurali da parte di tutti i soggetti coinvolti.

I ritardi realizzativi emergono con evidenza sia guardando ai tempi medi delle fasi procedurali che scandiscono la realizzazione delle opere (tutte caratterizzate da un'espansione notevole rispetto alle stime del cronoprogramma iniziale) sia rivolgendo l'attenzione ai dati sul progresso fisico: secondo le evidenze al 31 dicembre 2023, ossia a meno di un anno dal termine previsto di

conclusione del Piano, non risultano ancora completati tutti i passaggi della progettazione, né definitiva né esecutiva.

I ritardi nelle fasi di progettazione si sono poi ribaltati anche nel *trend* di realizzazione delle infrastrutture di rete; il tasso di ultimazione dei cantieri in modalità FTTH si è attestato, a fine 2023, sul valore – poco incoraggiante – del 75 per cento degli ordini di esecuzione, con differenze consistenti su base regionale; più rassicurante il tasso di ultimazione dei cantieri in FWA (96 per cento) rispetto agli ordini emessi, plausibilmente caratterizzati da minori difficoltà tecniche.

Guardando all’impatto atteso della linea di intervento all’esame, secondo le informazioni trasmesse dal MIMIT, il Piano dovrà garantire una copertura a circa 8,4 milioni di unità immobiliari, di cui circa 6,3 milioni in FTTH e 2,1 milioni in FWA, per un totale di 7.413 Comuni. A ciò si aggiungono i *target* finali di copertura delle sedi delle Pubbliche amministrazioni e delle aree industriali, pari ad una copertura di 29.895 beneficiari in tecnologia FTTH. Rispetto a questo quadro, alla data del 31/12/2023, risultavano coperte in FTTH circa 3,4 milioni di unità immobiliari (54 per cento del *target* finale) e 18.616 sedi di PA e aree industriali (62 per cento del *target* finale). Va comunque dato atto che un’ulteriore quota importante di unità immobiliari figura in fase collaudo (oltre 437 mila unità, circa il 7 per cento del *target*) ovvero in fase di lavorazione (oltre 2,2 milioni, circa il 36 per cento del *target*).

Sul fronte dei risultati raggiunti attraverso l’investimento infrastrutturale in modalità FWA i dati di *outcome* risultano meno positivi. Tali dati devono però essere interpretati con cautela in quanto l’architettura FWA è un collegamento radio e, come tale, può influire anche sui Comuni limitrofi. Ne deriva che il dato comunicato in sede istruttoria potrebbe essere in realtà sottostimato.

La realizzazione del Piano entro settembre 2024 richiederà, inoltre, l’impiego di significative forze lavoro. In sede istruttoria, è emersa la scarsità di manodopera specializzata, soprattutto in alcune regioni, in concomitanza con l’avvio del progetto di infrastrutturazione nelle aree nere. Sul punto, si sottolinea che la problematica in esame, ove non tempestivamente governata, potrebbe minare il conseguimento del *target* finale. Pertanto, si richiama l’attenzione sull’importanza di avviare ogni iniziativa necessaria ad affrontare il profilo in discorso, anche in coordinamento con altri enti competenti, nazionali o territoriali.

I ritardi finora registrati sono stati governati mediante ricorso all’istituto delle penali. Al 21/12/2023 risultano essere state comminate penali per un ammontare pari a 54,6 milioni. Nella ripartizione per fase procedurale, il 31,8 per cento delle penali scaturisce da quella della progettazione definitiva, il 43,3 per cento da quella esecutiva e il 24,9 per cento dal collaudo.

Sul punto, va osservato come sia indubbio che la verifica dell’operato del concessionario e l’applicazione di misure sanzionatorie in caso di violazione delle previsioni contrattuali

costituisca un importante strumento per agevolare il percorso di realizzazione del Piano. Va però constatato che, in base all'attuale assetto contrattuale, il valore delle sanzioni comminabili non può comunque superare il 10 per cento dell'importo di aggiudicazione del singolo lotto. Sulla base dei dati relativi ai 54,6 milioni di penali già applicate, emerge come per alcuni lotti i margini per ulteriori iniziative di *enforcement* contrattuale si siano fortemente assottigliati.

È il caso, ad esempio, del lotto Toscana nel quadro della Gara 1 per il quale le penali comminate hanno già raggiunto il 9,4 per cento dell'importo di aggiudicazione, lasciando pochi spazi per ulteriori interventi in tal senso. Parimenti, i lotti Lazio e Marche-Umbria della Gara 2 hanno superato la metà dei tetti sanzionatori a disposizione. Ciò rischia di ridurre le possibilità di intervento da parte del concedente per disincentivare una *performance* non adeguata da parte del concessionario, sotto il profilo dei tempi e degli *standard* realizzativi.

Tanto riscontrato, il Collegio proseguirà le attività di controllo sull'attuazione del Piano, attesa la rilevanza strategica dell'intervento.

#### **P.Q.M.**

Il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

#### **ACCERTA**

le criticità di cui alla parte motiva, le quali - allo stato degli atti - non sono tali da implicare le conseguenze di cui all'art. 11 della legge n. 15 del 2009 e dell'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020

#### **RACCOMANDA**

al Ministero delle Imprese e del Made in Italy di:

- porre in essere tutte le azioni necessarie a garantire che le attività residue vengano realizzate sulla base di un'efficiente pianificazione, in pieno raccordo con la relativa programmazione finanziaria;
- svolgere funzioni di impulso e controllo, anche tramite il concedente Infratel Italia S.p.A., sullo stato di avanzamento del progetto al fine di garantire la completa realizzazione dello stesso entro il termine fissato (settembre 2024);
- ove la scadenza finale non possa essere considerata coerente con l'attuale progresso delle opere, adottare ogni azione necessaria per consentire la finalizzazione del Piano in tempi celeri, rafforzando i controlli al fine di intercettare tempestivamente eventuali scostamenti dal nuovo cronoprogramma e porre in essere i necessari interventi correttivi, anche coinvolgendo altri soggetti istituzionalmente competenti;
- monitorare l'impatto della scarsità di manodopera specialistica sull'esecuzione delle attività, avviando tempestivamente ogni iniziativa necessaria ad affrontare tale



problematica, anche in coordinamento con altri enti competenti.

**DISPONE**

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria del Collegio, a:

- Ministero delle Imprese e del Made in Italy;
- Commissioni parlamentari competenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 27 febbraio 2024.

Il Magistrato estensore  
Anna Peta  
(firmato digitalmente)

Il Presidente  
Massimiliano Minerva  
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 29 febbraio 2024

Il Funzionario preposto  
Luigina Santoprete  
(firmato digitalmente)