



Allegato al DEF 2023 - Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica

Le linee programmatiche

Il documento segnala in apertura che l'Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanza (DEF) ha rappresentato, in questi ultimi anni, il documento programmatico sulla base del quale il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha delineato il quadro delle **scelte relative agli investimenti prioritari** aggiornando il quadro generale della programmazione delle infrastrutture coerentemente con il regime transitorio previsto dall'art. 201, comma 9 e dall'art. 216, comma 2, del Codice dei Contratti pubblici, di cui al D. Lgs. n. 50/2016, ora peraltro superato dal **nuovo Codice dei contratti pubblici** di cui al [D. Lgs. n. 36/2023](#).

Viene al riguardo evidenziato che il 2023 risulta un anno di **transizione normativa**, in cui, con l'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici – nel cui ambito sono ridefinite le procedure per la pianificazione strategica delle opere e dei programmi prioritari – muterà l'impianto sino ad oggi utilizzato per le azioni di pianificazione e programmazione.

La nuova disciplina in materia di programmazione e progettazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale è ora dettata dall'art. 39 del D. Lgs. n. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici) – entrato in vigore il 1° aprile 2023 ma destinato a diventare efficace dal 1° luglio 2023, con l'abrogazione del D.Lgs. n. 50/2016 – il quale dispone che il Governo qualifica una infrastruttura come strategica e di preminente interesse nazionale con delibera del Consiglio dei ministri, in considerazione del rendimento infrastrutturale, dei costi, degli obiettivi e dei tempi di realizzazione dell'opera, sentite le regioni interessate, ovvero su proposta delle regioni al Governo, sentiti i Ministri competenti, e prevede che l'elenco delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale è inserito nel Documento di economia e finanza.

La disciplina recata dal citato art. 39 si sostituisce al quadro regolatorio dettato in materia dal Codice del 2016, il quale aveva a sua volta previsto l'abrogazione dei commi da 1 a 5 dell'art. 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cd. legge obiettivo) e della previgente disciplina speciale relativa alla progettazione, approvazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale (contenuta nel capo IV del titolo III della parte II dell'abrogato decreto legislativo n. 163 del 2006). Il Codice del 2016 ha definito, infatti, agli artt. 200-203, una nuova disciplina per la programmazione e il finanziamento delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, basata sull'adozione dei due strumenti di pianificazione e programmazione rappresentati dal Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e dal Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), quest'ultimo peraltro mai adottato. In particolare, l'art. 201, comma 9, del D.Lgs. n. 50/2016 aveva previsto che fino all'approvazione del primo DPP, valessero come programmazione degli investimenti in materia di infrastrutture e trasporti gli strumenti di pianificazione e programmazione e i piani, comunque denominati, già approvati secondo le procedure vigenti alla data di entrata in vigore del codice del 2016 o in relazione ai quali sussisteva un impegno assunto con i competenti organi dell'Unione europea. L'art. 216, comma 2, del D.Lgs. n. 50/2016 disponeva, poi, che fino all'approvazione del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) si applicasse il quadro generale della programmazione delle infrastrutture di trasporto approvato dal Consiglio dei ministri il 13 novembre 2015 e sottoposto a valutazione ambientale e strategica.

Nelle more dell'entrata in vigore del nuovo strumento normativo che delineerà il nuovo percorso di pianificazione e programmazione, il MIT, con l'Allegato Infrastrutture al DEF del 2023, intende definire le nuove linee programmatiche per lo sviluppo delle infrastrutture di propria competenza, sulla base delle quali verranno individuati, nei prossimi mesi, la nuova pianificazione e il **nuovo quadro delle priorità**, declinando il programma dei finanziamenti e le tempistiche di realizzazione degli investimenti.

Nel documento, inoltre, si richiamano le **metodologie di selezione delle opere prioritarie** finora utilizzate, che dovranno essere adeguate a quello spirito di concretezza e semplificazione ormai invocato da tutti gli operatori e che quindi viene assunto come uno degli obiettivi principali del nuovo Codice.

L'Allegato evidenzia, inoltre, che primario obiettivo dell'attuale Governo, e in particolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, è perseguire un processo di pianificazione e programmazione che garantisca, oltre alla corretta visione di sviluppo del Paese, anche **tempi certi di realizzazione degli investimenti infrastrutturali** grazie a un **corretto processo di programmazione e a procedure snelle e veloci**, tenendo nella dovuta considerazione la tutela del territorio, dei beni culturali e dell'ambiente, ma senza trasformare gli strumenti di salvaguardia in un sistematico processo di rallentamento degli iter di realizzazione delle opere ed evitando in tal modo il continuo commissariamento delle stesse.

Tra le misure più significative, che dovrebbero ridurre i tempi di incertezza e conseguente stasi, l'Allegato segnala l'obbligatorietà delle clausole della revisione prezzi nei contratti di appalto e il finanziamento nella legge di bilancio per il 2023 dell'estensione a tutto il 2023 del meccanismo di compensazione a favore di tutte le stazioni appaltanti, già introdotto nel 2022 con l'[art. 26 del DL n. 50/2022](#) (c.d. decreto Aiuti), con uno stanziamento aggiuntivo di 10 miliardi di euro per gli anni 2023-2027.

Per lo sviluppo della qualità dell'abitare

L'Allegato affronta il tema dell'**edilizia statale e della rigenerazione urbana**. In tale ambito, si considera la necessità di andare oltre una politica concentrata sui singoli interventi di riqualificazione abitativa, per avviare una visione integrata in materia di edilizia statale e politica abitativa, evidenziando il ruolo essenziale di un cosiddetto "**Piano Casa**", da definirsi secondo tre direttrici: una regolatoria, una pianificatoria ed un'altra di tipo finanziario. In particolare, si ritiene necessaria una disciplina nazionale urbanistica che costituisca la base per declinare una disciplina regionale, su cui fondare regolamentazione e gestione del territorio. Tale riassetto normativo è giudicato indispensabile, per intervenire, successivamente, attraverso uno sviluppo di pianificazione, con finanziamenti volti a soddisfare fabbisogni prioritari.

Per lo sviluppo del sistema idrico

Il documento segnala che il sistema idrico non ha visto ancora, negli ultimi anni, una propria pianificazione completa.

In considerazione anche dell'importanza primaria che il settore ha acquisito, a seguito dei cambiamenti climatici, risulta quanto mai necessario procedere ad una formazione compiuta della pianificazione e della programmazione degli interventi sulle infrastrutture idriche primarie.

Tali azioni di programmazione sono attualmente imposte, tra l'altro, dal Programma nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) a cui si è iniziato a dare attuazione attraverso la redazione del nuovo Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico, predisposto ed approvato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della cultura, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, sentita l'Autorità di regolazione energia reti e ambiente e con il parere della Conferenza unificata.

Nel documento si sottolinea, inoltre, il ruolo di coordinamento strategico che deve essere svolto per raccordare i diversi attori del settore: il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, per la regolazione ambientale e la politica energetica, il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, per la pianificazione dei fabbisogni infrastrutturali irrigui, le autorità di distretto di bacini idrografici, per la pianificazione delle risorse idriche su vasta scala e l'Autorità di regolazione di settore (ARERA) per la regolazione economica e i controlli dell'efficienza prestazionali.

A tale riguardo si segnala che [il decreto-legge n. 39 del 2023, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 14 aprile 2023](#), recante disposizioni urgenti per il contrasto della scarsità idrica e per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche, ha previsto, all'articolo 1, l'istituzione di una apposita Cabina di regia per la crisi idrica.

In base a quanto previsto dal decreto-legge sopra citato la Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri ovvero, su delega di questi, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti è composta dai seguenti ministri:

- Ministro delle infrastrutture e dei trasporti;
- Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica;
- Ministro per gli affari europei, il sud, le politiche di coesione e il PNRR;
- Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste;
- Ministro per la protezione civile e le politiche del mare;
- Ministro per gli affari regionali e le autonomie;
- Ministro dell'economia e delle finanze.

Alle sedute della Cabina di regia possono essere invitati, in ragione della tematica affrontata, i Ministri interessati. Quando si trattano materie che interessano le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, possono essere invitati altresì il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o un presidente di regione o provincia autonoma da lui delegato.

Il decreto-legge n. 39/2023, da ultimo, prevede che alle riunioni della Cabina di regia partecipi, con funzioni di segretario, il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio con delega in materia di coordinamento della politica economica e di programmazione degli investimenti pubblici.

La metodologia per la selezione delle opere prioritarie

Nell'Allegato si evidenzia che le **modalità di selezione e di individuazione delle infrastrutture e dei programmi di intervento prioritari** rivestono un ruolo determinante nell'affrontare il processo di pianificazione strategica e di programmazione degli investimenti.

Il documento segnala che l'attività di selezione e scelta delle infrastrutture è avvenuta in questi anni attraverso metodologie standardizzate, descritte a livello generale nelle "[Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche](#)" (D.Lgs. n. 228/2011 recante "Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche") redatte nel 2017.

Si ricorda che l'art. 8 del D.Lgs. 228/2011 stabilisce (al comma 1) che i Ministeri predispongono linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche nei settori di propria competenza, finalizzate alla redazione del Documento di cui all'art. 5. Le linee guida definiscono, tra l'altro, i criteri e le procedure per la valutazione ex ante di cui agli articoli 3 e 4, e per la valutazione ex post di cui all'articolo 6 (comma 2). Al fine di garantire la predisposizione da parte dei Ministeri di linee guida standardizzate, è prevista la definizione con D.P.C.M. di un modello di riferimento per la redazione da parte dei Ministeri delle linee guida (poi definito con [D.P.C.M. 3 agosto 2012](#)).

Il documento ricorda che, a partire dal livello generale, sono state successivamente emanate le **Linee Guida settoriali**, definite in collaborazione con la Banca Europea degli Investimenti (BEI), condivise con gli stakeholder ed emanate con i seguenti decreti ministeriali:

- D.M. n. 496 del 07/12/2021 (Adozione delle "[Linee guida operative per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche – settore ferroviario](#)");
- D.M. n. 326 del 11/10/2022 (Adozione delle "[Linee guida operative per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche – settore idrico](#)");
- D.M. n. 346 del 21/10/2022 (Adozione delle "[Linee guida operative per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche – settore trasporto rapido di massa](#)");
- D.M. n. 270 del 13/09/2022 (Adozione delle "[Linee guida operative per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche – settore stradale e autostradale](#)").

Al fine di assicurare una maggior intermodalità, il Governo ritiene necessario un **coordinamento tra i singoli documenti strategici settoriali**, e in particolare il coordinamento del Documento strategico Ferrovie con quello sulle Strade.

Al riguardo, nell'Allegato si osserva che lo sviluppo degli interventi della rete ferroviaria, infatti, non può prescindere da un correlativo adeguamento della rete stradale, dal momento che le strade costituiscono una modalità di trasporto autosufficiente, diretto e capillare di cui la rete merci.

Quanto alla progettazione e alla **valutazione ex ante**, vengono poi richiamate le "Linee Guida per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica da porre a base dell'affidamento di contratti pubblici di lavori del PNRR e del PNC" approvate dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici il 29 luglio 2021- Con riferimento al processo di **valutazione ex-post**, si ricorda poi che esso rappresenta, ai sensi dell'art. 2 del DPCM 3 agosto 2012, l'attività sistematica finalizzata a misurare gli impatti delle opere realizzate, allo scopo di migliorare l'efficienza del processo programmatico e la complessiva efficacia degli investimenti pubblici.

Viene, infine, sottolineato che con l'Allegato Infrastrutture al DEF 2023, in attesa della conclusione della fase di transizione avviata con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, si intendono recepire i nuovi indirizzi politici e strategici e **dare avvio ad un processo di rivisitazione dei documenti metodologici**, con l'obiettivo di confermare le parti ritenute coerenti rispetto alle nuove linee programmatiche.

Il contesto di riferimento

Il PINQuA e gli altri programmi di edilizia pubblica

Nel contesto riguardante il tema dell'edilizia statale e della rigenerazione urbana si collocano, il **Programma Nazionale Innovativo per la Qualità dell'Abitare (PINQuA)** e il **Programma ERP - Sicuro Verde Sociale**, che utilizzano i finanziamenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano Nazionale per gli investimenti Complementari al PNRR (PNC).

Tali programmi mirano ad intervenire sul patrimonio immobiliare, con interventi di efficientamento energetico e di miglioramento sismico, coinvolgendo i servizi e le attrezzature, la qualità dell'ambiente urbano, l'accessibilità materiale e immateriale, l'attenzione alla dimensione dell'urbanità.

Nel merito, il **Programma innovativo della qualità dell'abitare (PINQuA)** (M5C2.2.3 del PNRR), istituito dalla [Legge di bilancio 2020](#) (art. 1, comma 437 della L. n. 160/2019) e disciplinato dal [Decreto Interministeriale n. 395 del 16 settembre 2020](#), ha previsto investimenti per 2,8 miliardi di euro di prestiti per il periodo 2021-2026. Con il [D.M. 7 ottobre 2021 n. 383](#) sono stati approvati gli elenchi dei beneficiari e le 159 proposte di rigenerazione urbana e di edilizia residenziale pubblica presentate da Regioni, Comuni e Città Metropolitane, per un ammontare complessivo pari a 2,8 miliardi. Alle regioni del Mezzogiorno è stata riservata una quota pari al 40 per cento degli stanziamenti previsti (comma 6-*bis* dell'art. 2 del D.L. 77/2021). Per approfondimenti si rinvia al seguente [link](#).

In tema, con la [delibera n. 30/2023](#) del 16 febbraio 2023, la Corte dei conti ha pubblicato un rapporto sull'attuazione del PINQuA che rappresenta una prima, sintetica, verifica degli obiettivi programmati e raggiunti al secondo semestre 2022.

Il **Programma ERP Sicuro Verde Sociale**, previsto dall'art. 1 del [D.L. 59/2021](#) (Fondo complementare al PNRR) è volto alla riqualificazione del patrimonio di Edilizia residenziale pubblica (ERP), per rendere le strutture esistenti sismicamente più sicure, energeticamente più efficienti, meno inquinanti e socialmente più eque, per complessivi 2 miliardi di euro per il periodo 2021-2026.

Con il [D.P.C.M. 15 settembre 2021](#) sono state ripartite tra le Regioni e le Province Autonome, nell'arco temporale dal 2021 al 2026, risorse pari a 2 miliardi di euro che concorreranno alla realizzazione di 1.575 interventi su oltre 27.000 alloggi. Il [Decreto direttoriale n. 52 del 30 marzo 2022](#), ha provveduto all'approvazione del Piano degli interventi ammessi a finanziamento.

La Corte dei Conti con la [deliberazione n. 31/2023](#) 16 febbraio 2023 ha verificato gli obiettivi programmati e raggiunti al 31 dicembre 2022.

Le riforme urbanistica e dell'edilizia

Nell'Allegato si sottolinea che l'impianto normativo che regola l'urbanistica in Italia, incardinato nella legge n. 1150 del 1942 e nel D.M. n. 2 aprile 1968, n. 1444, è ormai inadeguato ai più recenti (e futuri) modelli di sviluppo e che gli interventi normativi più recenti **non restituiscono uno scenario organico**.

Vengono in proposito citati il D.L. n. 32/2019 (c.d. decreto "Sblocca cantieri"), che ha introdotto norme volte alla riqualificazione di aree afflitte da degrado e alla riduzione del consumo di suolo e le misure di semplificazione edilizia dettate dal D.L. n. 76/2020, nonché i disegni di legge in materia di rigenerazione urbana esaminati dal Senato nella XVIII legislatura.

L'Allegato segnala che **rigenerazione urbana, nuove tecnologie e sostenibilità economica, sociale e ambientale** sono le nuove esigenze e alcune delle grandi sfide che la **nuova riforma urbanistica** deve affrontare. Con tale obiettivo, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti intende attivare una serie di azioni finalizzate all'elaborazione di uno strumento normativo in grado di riformulare gli obsoleti capisaldi che regolano la materia urbanistica e le politiche di sviluppo urbano.

Tra le azioni poste in essere in tale direzione viene ricordata la nomina di una Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha istituito con il Decreto n. 441 dell'11 novembre 2021. Tale Commissione ha elaborato un primo documento con l'obiettivo di delineare un quadro chiaro dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia "governo del territorio", riordinare la disciplina della pianificazione territoriale, che nel corso degli anni ha avuto una proliferazione di piani introdotti dal legislatore, elaborando una disciplina nazionale uniforme. Viene inoltre ricordato che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha riattivato il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) attraverso il D.P.C.M. 23 novembre 2021.

Per approfondimenti sulle politiche di rigenerazione urbana si rinvia al dossier del Servizio Studi della Camera "[Le politiche di rigenerazione urbana: prospettive e possibili impatti](#)" (aggiornato a giugno 2022).

Con riferimento alla **riforma dell'edilizia**, nell'Allegato si ricorda che con l'art. 10 del D.L. n. 76/2020 sono state apportate modifiche al D.P.R. n. 380/2001 (Testo unico dell'edilizia) volte a semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché ad assicurare il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, l'efficientamento energetico, la messa in sicurezza sismica e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana.

Le infrastrutture idriche

L'Allegato infrastrutture, per quanto concerne le infrastrutture idriche, mette in luce come il settore idrico italiano sia caratterizzato da un ingente fabbisogno di investimenti che si rendono necessari per allineare lo stato delle infrastrutture ai migliori standard internazionali.

Gli investimenti, inoltre, sono necessari per colmare il *gap* infrastrutturale fra il Nord e il Sud del Paese. Secondo quanto emerge dal documento, gli investimenti dovrebbero consentire, prioritariamente, di:

- rendere le infrastrutture idriche primarie (grandi adduttori, invasi, grandi derivazioni) efficienti e resilienti, in un'ottica di adattamento ai cambiamenti climatici, in maniera da garantire il superamento di crisi idriche ormai sempre più frequenti;
- programmare e attuare gli interventi indispensabili di manutenzione necessari soprattutto per l'adeguamento e il mantenimento in sicurezza delle grandi e piccole dighe;
- completare i grandi schemi idrici ancora incompiuti soprattutto nel Mezzogiorno, eventualmente riprogettandoli in un'ottica più moderna laddove si renda necessario.

Per quanto concerne l'utilizzo della risorsa il Governo evidenzia come il settore idropotabile costituisce oggi circa il 20% dei prelievi, mentre il settore agricolo, nel suo complesso, utilizza circa il 53% dei prelievi. L'uso industriale e quello legato all'energia, infine, incidono rispettivamente per il 21% e il 6%.

A tale riguardo, quindi, risulta necessario un sempre maggior coordinamento fra i vari settori sia in termini di nuove opere sia per quanto concerne la salvaguardia del patrimonio esistente al fine di garantire un

governo unitario della risorsa idrica, tesa a regolamentare i trasferimenti di risorse sulla base dei fabbisogni idrici e della disponibilità delle singole regioni.

In quest'ottica, viene messo in luce come il nuovo Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico rappresenti un passo fondamentale in questa direzione.

Per quanto concerne gli aspetti finanziari si ricorda che il Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico era alimentato, nella sua versione precedente alla riforma del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), da una disponibilità iniziale di 100 milioni di euro per 10 anni cui si sommano ulteriori fonti finanziarie per un totale di 2017,21 milioni di euro programmati nell'arco temporale dal 2018 fino al 2023.

Per quanto concerne il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) si ricorda che il PNRR (M2C4 – Riforma 4.1) ha previsto delle semplificazioni normative e il rafforzamento della *governance* per la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico. A tale proposito è stato istituito il **Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico**. Tale Piano sostituisce e unifica in unico strumento programmatore di pianificazione le sezioni "Invasi" e "Acquedotti" del previgente Piano nazionale degli interventi per il settore idrico. Si tratta, in pratica, del principale strumento di pianificazione di infrastrutture idriche strategiche per l'approvvigionamento idrico, con una visione di medio-lungo termine, che sarà attuato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per stralci successivi in funzione delle risorse finanziarie progressivamente disponibili.

Ad oggi, secondo quanto emerge dal Documento di economia e finanza, per il Piano d'azione di interventi infrastrutturali per la sicurezza nel settore idrico è stato previsto il finanziamento di opere per un totale di circa 2200 milioni di euro, includendo anche ulteriori 900 milioni di euro di risorse aggiuntive del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Sempre per quanto concerne il PNRR, si ricorda, inoltre, che una ulteriore misura (M2C4 – I4.1) reca delle linee di intervento per investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico. Le risorse assegnate per tale linea di investimento sono complessivamente pari a 2000 milioni di euro di cui 900 milioni a valere su risorse aggiuntive del PNRR e 1100 milioni di euro a valere su risorse a legislazione vigente. Tali risorse sono state programmate con decreto ministeriale n. 517 del 2021 con cui sono stati individuati 124 interventi da attuare con 74 soggetti attuatori differenti.

Si ricorda che il PNRR (misura M2C4 I4.2) ha previsto degli interventi per la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti. Le risorse assegnate per tale linea di investimento sono complessivamente pari a 900 milioni di euro e i relativi interventi da finanziare sono stati selezionati con un avviso pubblico emanato il 9 marzo 2022.

Così come previsto dal PNRR almeno il 40% delle risorse complessive è stato destinato prioritariamente alle regioni del Mezzogiorno per un totale di 364 milioni di euro.

Da ultimo è utile sottolineare come l'Allegato, per quanto concerne il fabbisogno relativo alla realizzazione delle infrastrutture idriche, mette in luce che il fabbisogno stimato è di circa 12 miliardi di euro, così come definito sulla base delle ricognizioni effettuate a fine 2020 tramite le autorità di distretto e gli enti di gestione d'ambito.

Le strade e le autostrade

L'Allegato ricorda che nel Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT) sono presenti la rete stradale e autostradale di rilevanza nazionale e internazionale che si estende per circa 30.600 km (rete stradale e autostradale nazionale), compresi 13 valichi alpini. Di tale rete si è definita la sottorete dello SNIT di primo livello, la cui estensione è di circa 15.300 km. Tale sottorete è stata integrata dalle direttrici di connotazione europea TEN-T "Core" e "Comprehensive" non presenti nello SNIT di primo livello come definito nel [PGTL del 2001](#), nonché aggiornata con ulteriori assi stradali di rilevante interesse, realizzati nel corso degli ultimi 15 anni.

Trasporti di persone e merci: dati di contesto

Con più specifico riferimento ai **trasporti di persone e merci**, il paragrafo III dell'allegato III reca una ricognizione **diacronica** dell'andamento dei diversi **settori**, rispettivamente **ferroviario** (urbano ed *extra*), **marittimo** e **aereo**.

In tale contesto, sono offerti dati che consentono la comparazione dei dati sulla domanda del servizio di trasporto nei periodi immediatamente precedenti e successivi allo scoppio della pandemia.

Se ne deduce – ciò che era peraltro noto già dai precedenti DEF – che la domanda di trasporto passeggeri aveva subito un vero e proprio crollo nel 2020 per poi risalire assai marcatamente nel 2021; l'oscillazione è stata più contenuta nel trasporto merci (- 2,3 per cento nel 2020 e + 3,6 per cento nel 2021).

Sempre come dato di contesto, l'allegato III nella parte considerata offre anche una panoramica sull'andamento della ripartizione modale dei **trasporti urbani**. Se ne ricava che i **cittadini** si spostano (dato **2022**) per il:

- **64** per cento in **automobile** (in crescita dell'1 per cento dall'anno 2021);
- **19** per cento a **piedi** (in calo del 3 per cento dal 2021);

- **4,7** per cento con **bicicletta** o mezzi di **micromobilità** (in aumento dello 0,6 per cento rispetto al 2021);
- **4,7** per cento in **motociclo** (in crescita dell'1 per cento dal 2021);
- **7,6** per con il **TPL** (in crescita sul 2021 dell'1 per cento ma sempre in ritardo rispetto al 2019 di ben tre punti percentuali).

Quanto al trasporto di **persone** su **ferro** nel 2021, l'**81,4** per cento dei trasportati è su **ferrovie extraurbane** e il **18,6** per cento su **linee metropolitane**. Quanto alle **merci**, riprendendo in larga misura i dati resi noti dalle associazioni di categoria, il documento illustra che nel 2020 si era avuto un calo dei volumi trasportati del 3 per cento con un rimbalzo nel 2021 del 13 per cento. Dai dati Fermerci – resi noti nel convegno annuale presso il CNEL del 22 novembre 2022 – tuttavia emerge che il **trasporto delle merci su ferro** in Italia rappresenta ancora solo l'**11 per cento** del totale delle merci, contro una media europea quasi del **17 per cento** e un **obiettivo 2030 del 30 per cento**.

Quanto al trasporto **marittimo**, anche qui traendo dati dalle associazioni di categoria, il documento offre un riepilogo dell'andamento *pre* e *post* pandemico, con una caduta del 52 per cento nel numero delle **persone** trasportate nel 2020 rispetto al 2019 e una ripresa del 33 per cento nel 2021 rispetto al 2020. Un analogo andamento inerisce alle **merci**, con un rimbalzo di **merci trasportate per mare** dell'8,4 per cento. In questo contesto spiccano i dati sulle **rinfuse (liquide + 4,4 per cento sul 2020; solide + 15,2 sul 2020)**. Anche la movimentazione dei **container** ha conosciuto un incremento rispetto al 2020 del 5,7 per cento.

Circa il trasporto **aereo**, viceversa, il documento da atto che – sebbene vi sia stato un rimbalzo nel 2021 rispetto al 2020 – ciò non ha consentito di tornare ai livelli pre-pandemici. Sul 2019 infatti si era avuto un crollo del trasporto **passaggeri** del 72,6 per cento con un recupero nel 2021 del 52,4 per cento sul 2020.

Circa il trasporto **aereo merci**, invece, il recupero sul periodo pre-pandemico è stato pressoché totale.

L'allegato qui in considerazione offre informazioni anche sui servizi di **mobilità condivisa** (c.d. *sharing mobility*). Come noto si tratta essenzialmente dei mezzi di micro mobilità urbana (biciclette elettriche, monopattini e ciclomotori elettrici) e automobili in *car sharing*. In tale contesto i monopattini contano per oltre la metà (dati 2021).

Focus strategici

Ponte sullo Stretto di Messina

L'Allegato contiene un Focus finalizzato a descrivere l'andamento delle attività di programmazione e progettazione dell'opera, i principali elementi che caratterizzano il progetto definitivo attualmente disponibile, la governance della società Stretto di Messina S.p.A. con il connesso ruolo di indirizzo e vigilanza del MIT, e il costo e i fondi destinati alla realizzazione dell'opera.

Viene ricordato che l'opera di collegamento stabile fra la Sicilia e la penisola italiana rappresenta un'opera prioritaria e di preminente interesse nazionale, in quanto strategica per il completamento delle reti transeuropee di trasporto di cui al regolamento (CE) 11 dicembre 2013, n. 1315, del Parlamento europeo e del Consiglio, e si inserisce nel tracciato del Corridoio multimodale Scandinavo-Mediterraneo. La sua realizzazione è ritenuta pertanto funzionale al processo di integrazione europea di libera circolazione dei cittadini e della politica comune dei trasporti (disciplinata all'art. 4, paragrafo 2, lettera g), e nel titolo VI del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articoli 90-100). Il Governo ritiene che la realizzazione del collegamento, oltre ad abbattere sensibilmente i tempi di percorrenza, avrà un impatto significativo sulla riduzione della CO2 e degli altri gas climalteranti, generati dalle attuali modalità di attraversamento. L'opera avrà un impatto significativo sotto il profilo della politica europea di coesione, in quanto capace di "ridurre il divario fra le diverse regioni e il ritardo delle regioni meno favorite". Infine, date le sue caratteristiche geometriche (ponte a campata unica più lungo al mondo) ed alle elevatissime richieste prestazionali, l'Allegato sottolinea che il Ponte si caratterizza come un vero e proprio simbolo della mobilità del futuro, orgoglio d'ingegneria italiana ed europea.

Considerato il Ponte come opera prioritaria per lo sviluppo del Paese, il documento preannuncia che l'Allegato infrastrutture riporterà, annualmente, lo stato di sviluppo dell'opera, aggiornandone i dati procedurali, lo stato di avanzamento (sia progettuale e autorizzativo che esecutivo), le necessità finanziarie e le somme complessivamente stanziare. Tale procedura sarà estesa alle opere infrastrutturali complementari e necessarie al completo sviluppo del collegamento.

Per l'anno in corso, in considerazione della imminente riattivazione del percorso di aggiornamento della progettazione, vengono illustrati i profili oggetto dell'intervento normativo disposto con il [D.L. n. 35/2023](#) (attualmente all'esame delle Commissioni riunite VIII e IX della Camera e per il quale si rinvia al relativo [dossier di documentazione](#)).

Il documento segnala, tra gli altri aspetti relativi agli elementi che caratterizzano il progetto definitivo attualmente disponibile, che l'attraversamento stabile sullo stretto di Messina è stato progettato secondo lo schema del ponte sospeso. Il progetto tecnico attualmente disponibile consiste in circa 8.000 elaborati progettuali e prevede una lunghezza della campata centrale di 3.300 metri, a fronte di 3.666 metri di lunghezza complessiva comprensiva delle campate laterali, 60,4 metri larghezza dell'impalcato, 399 metri di altezza delle torri, 2 coppie di cavi per il sistema di sospensione, 5.320 metri di lunghezza complessiva dei cavi, 1,26 metri come diametro dei cavi di sospensione, 44.323 fili d'acciaio per ogni cavo di sospensione, 65 metri di altezza di canale navigabile centrale per il transito di grandi navi, con volume dei blocchi d'ancoraggio pari a 533.000 metri-cubi. L'opera è costituita da 6 corsie stradali, 3 per ciascun senso di marcia (veloce, normale, emergenza) e 2 binari ferroviari, per una capacità dell'infrastruttura pari

a 6.000 veicoli/ora e 200 treni/giorno. Il ponte è stato progettato con una resistenza al sisma pari a 7,1 magnitudo della scala Richter, con un impalcato aerodinamico di "terza generazione" stabile fino a velocità del vento di 270 km/h. L'Allegato ricorda che nel progetto definitivo erano previste, inoltre, diverse opere di collegamento del ponte con la viabilità esistente, con la realizzazione di 20,3 km di collegamenti stradali e 20,2 km di collegamenti ferroviari.

Tra i diversi profili posti in evidenza, il documento segnala che per accelerare il riavvio dell'attività della Società Stretto di Messina s.p.a. e delle procedure di progettazione e realizzazione dell'opera, è necessario – oltre alla chiusura dei contenzioni in essere - ridefinire i reciproci impegni di natura amministrativa e finanziaria, tramite un Accordo di programma generale, e di atti aggiuntivi alla Convenzione generale tra il MIT e la Società, al fine di valutare e definire i cronoprogrammi operativi, il piano economico finanziario e gli altri elementi di natura tecnico-finanziaria. Individuati gli elementi minimi che devono comporre il PEF, tra cui l'eventuale tasso di remunerazione del capitale investito, **saranno delineate modalità e tempi di approvazione della progettazione**, da adeguare alle vigenti norme tecniche di costruzione e regole di progettazione, all'evoluzione tecnologica e all'utilizzo dei materiali da costruzione, nonché alle normative vigenti in ambito archeologico, ambientale e paesaggistico.

Quanto al tema del **costo e dei fondi destinati alla realizzazione dell'opera**, viene ricordato che l'art. 3 del D.L. n. 35/2023 prevede che l'opera sia inserita nell'Allegato infrastrutture del DEF con l'indicazione del costo stimato, delle coperture finanziarie disponibili a legislazione vigente, ovvero accordate dai soggetti e dalle amministrazioni pubbliche coinvolte, e del fabbisogno residuo.

Nel dettaglio, l'Allegato rileva che il costo complessivo dell'opera è stato oggetto di analisi per una stima di aggiornamento ed attualizzazione. Dalle valutazioni effettuate si rileva che le opere che si dovranno realizzare saranno quelle già ricomprese nel progetto oggetto del contratto di concessione, comprendenti l'attraversamento dello specchio d'acqua e le connessioni a terra alle strutture esistenti, per rendere funzionale l'opera. A queste si dovranno sommare opere complementari e di miglioramento ed ottimizzazione delle connessioni con le reti infrastrutturali attuali, sia ferroviarie che stradali, da far realizzare a RFI ed ANAS.

Il **costo dell'opera oggetto di concessione** in base agli aggiornamenti svolti risulta, pertanto, di **13,5 miliardi di euro**. Si stima, inoltre, che le **opere complementari** e di ottimizzazione alle connessioni ferroviarie, lato Sicilia e lato Calabria, che dovranno essere oggetto del contratto di programma con RFI, avranno un costo di **1,1 miliardi di euro**. Le opere di ottimizzazione e complementari alle connessioni stradali, invece, di minor impatto economico, verranno meglio definite e dettagliate nell'ambito dei prossimi contratti di programma con ANAS.

Viene quindi rilevato che ad oggi non esistono coperture finanziarie disponibili a legislazione vigente e che, pertanto, queste dovranno essere individuate in sede di definizione del disegno di legge di bilancio.

Al **finanziamento dell'opera** si intende provvedere mediante:

- le risorse messe a disposizione dalle Regioni a valere, in particolare, sui Fondi per lo Sviluppo e la Coesione;
- l'individuazione, in sede di definizione della legge di bilancio 2024, della copertura finanziaria pluriennale a carico del bilancio dello Stato;
- i finanziamenti all'uopo contratti sul mercato nazionale e internazionale: saranno a tal fine considerate prioritarie le interlocuzioni con finanziatori istituzionali quali la Banca europea degli investimenti e Cassa depositi e prestiti;
- l'accesso alle sovvenzioni di cui al programma *Connecting Europe Facility – CEF* (partecipazione al bando entro settembre 2023).

Fabbisogno delle infrastrutture idriche

Il documento, come detto in precedenza, indica il fabbisogno finanziario per la realizzazione delle infrastrutture idriche necessarie all'Italia. Si tratta di una stima pari a **circa 12 miliardi di euro** realizzata in base a quanto definito attraverso le ricognizioni effettuate tramite le autorità di distretto e gli enti di gestione dell'ambito, a fine 2020.

Il documento, inoltre, sottolinea la necessità di procedere con investimenti prioritari che consentano **l'aumento della capacità di accumulo e derivazione /trasporto delle risorse idriche** quali, ad esempio il potenziamento e la manutenzione straordinaria degli schemi idrici regionali e interregionali, includendo anche:

- nuovi sistemi e schemi per l'approvvigionamento di risorse idriche non convenzionali, come il riuso delle acque reflue depurate a scopo irriguo o le acque dissalate;
- il completamento delle opere di derivazione delle grandi dighe esistenti;
- il completamento delle grandi dighe incompiute;
- i nuovi invasi programmati o in corso di programmazione;
- una nuova pianificazione di serbatoi ad uso plurimo con particolare attenzione agli usi irrigui ed idroelettrici sia per soddisfare il fabbisogno di acqua potabile che per salvaguardare e incrementare le

produzioni agricole ed energetiche nazionali.

Giochi olimpici e paralimpici invernali "Milano Cortina 2026"

La realizzazione delle infrastrutture per i XXV Giochi olimpici invernali e i XIV Giochi paralimpici invernali di "[Milano Cortina 2026](#)" risultano essere un obiettivo prioritario del MIT e, in generale, del Governo in carica.

Con il [D.L. 16/2020](#) è stato, definito l'assetto organizzativo per l'attuazione delle azioni di adeguamento/realizzazione degli impianti sportivi e delle infrastrutture stradali e ferroviarie presenti nei territori interessati dagli eventi sportivi. In particolare, è stata autorizzata la costituzione della Società "[Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026](#)" S.p.A., partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella misura del 35% ciascuno, dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto nella misura del 10% ciascuna, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nella misura del 5% ciascuna, e sottoposta alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che, d'intesa con le Regioni Lombardia e Veneto e le Province autonome di Trento e di Bolzano, esercita il controllo analogo congiunto. La società ha lo scopo di predisporre d'intesa con il MIT e le Regioni interessate, di progettare, realizzare, quale centrale di committenza e stazione appaltante, e monitorare il piano complessivo delle opere olimpiche, in coerenza con le indicazioni del Comitato Organizzatore.

Relativamente agli **aspetti di natura finanziaria**, con la legge di bilancio 2020 (art. 1, commi 14, 18 e 20, della [L. n. 160 del 2019](#)), si è provveduto a garantire le prime fonti di finanziamento (un miliardo di euro ripartiti, per 50 milioni nel 2020, 180 milioni 2021, 190 milioni dal 2022 al 2025 e 10 milioni nel 2026), incrementate, in seguito, da altre misure finanziarie, per l'attuazione degli interventi indicati nel Piano approvato con il [DPCM 26 settembre 2022](#), per un valore complessivo di 2,7 miliardi.

Nell'ambito del Piano degli interventi, sono definite: "essenziali e indifferibili" le opere da consegnare entro dicembre 2025 ai fini del puntuale e corretto svolgimento dell'evento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali; "essenziali" le opere che hanno effetti durevoli per l'economia, in un'ottica di sviluppo e rilancio dei territori interessati e che costituiscono eredità dei Giochi olimpici e paralimpici, per le quali è adottato un approccio gestionale inteso a completare i suddetti interventi per l'organizzazione dei Giochi o, in subordine, tenuto conto dello stato di consistenza dei procedimenti e delle relative coperture finanziarie, ad assicurare la fruizione degli stessi anche per stralci funzionali.

Interventi per la sicurezza stradale

Premesso che i dati più recenti rivelano che nel 2021 si sono avuti in Italia 2100 incidenti su mezzi di micro mobilità elettrica oltre che più di 6000 incidenti che hanno causato 471 morti tra i pedoni, il Governo si pone una serie di obiettivi di breve periodo. Tra questi modifiche normative in tema di circolazione dei mezzi di mobilità elettrica, di guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti, di soste riservate e di punti premio per studenti che frequentino corsi extra curriculari di sicurezza stradale. In quest'ultimo contesto è previsto l'intervento del Ministero dell'Istruzione e del merito per il potenziamento delle diverse iniziative di educazione stradale. Al riguardo, si ricorda che nella XVIII legislatura, la Commissione Trasporti della Camera dei deputati aveva esaminato il "Piano Nazionale sicurezza stradale 2030", approvando infine un [parere](#) nella seduta del 10 dicembre 2021. Il documento fissa anche obiettivi di medio e lungo periodo, essenzialmente di carattere normativo in attuazione dei quali dovrebbero essere emanate disposizioni di rango sia legislativo (di riforma del Codice della strada) sia regolamentare (di modifica del D.P.R. n. 495 del 1992).

Ponti e viadotti

A partire dal 2020, il MIT ha finanziato i primi interventi urgenti di manutenzione straordinaria di ponti e viadotti, sia sulla rete nazionale (cfr. [D.M. 1/2020](#) – ponti sul Po) sia sulla rete infrastrutturale in gestione di province e città metropolitane (cfr. [D.M. 225/2021](#) – messa in sicurezza di ponti e viadotti serventi la rete infrastrutturale in gestione di province e città metropolitane). Nel contempo, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con [il decreto n. 493 del 3 dicembre 2021](#), ha adottato le nuove **Linee Guida per la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza ed il monitoraggio dei ponti esistenti**.

L'Allegato segnala che nella messa in sicurezza di tali opere d'arte, particolare cura andrà posta nella ottimizzazione generale del sistema trasportistico, in special modo quando, per ragioni legate tanto al rispetto dei vincoli esistenti, quanto al livello di servizio raggiungibile, le operazioni si concretizzeranno nella progettazione e realizzazione di nuove infrastrutture: è il caso di quei viadotti sottoposti a vincolo paesaggistico o monumentale che potranno essere adibiti ad un diverso tipo di mobilità. Nella valutazione degli investimenti si terrà conto della maturità progettuale dell'opera e della rispondenza alle vigenti Linee Guida Operative per la valutazione degli investimenti pubblici – settore ferroviario e stradale.

Interporti e piattaforme logistiche

Un'apposita scheda è dedicata all'obiettivo di promuovere l'**intermodalità**. Ricordato che gli interporti sono quelle strutture complesse volte a consentire l'incontro efficiente ed efficace di diverse modalità di trasporto (autotrasporto, treno e, ove del caso, nave), onde assicurare la continuità e la rapidità del servizio di trasporto merci a prescindere dal vettore, il Governo si prefigge di riformare la legge n. 240 del 1990 per modernizzare il quadro giuridico di riferimento e per dare concreta attuazione anche alle iniziative europee rientranti nella rete TEN-T. Al riguardo, si fa presente che la Commissione Trasporti della Camera dei deputati sta esaminando l'atto Camera 703 proprio in tema di riforma della legge n. 240 del 1990 (vedi [qui la seduta](#) del 9 marzo 2023, per l'esposizione del relatore).

Sviluppo della mobilità nelle aree urbane

Il documento mette a fuoco il tema – centrale per le città – del trasporto rapido di massa (TRM). Posto che si tratta di un argomento chiave sia per la qualità della vita sia per lo sviluppo sostenibile, viene messo in evidenza che sia il PNRR (Missione 2, Componente 2), sia la legge di bilancio per il 2022 (art. 1, comma 393) hanno stanziato considerevoli risorse per lo sviluppo del TRM. In questo contesto, non si affronta solo il tema delle linee metropolitane ma anche quello delle ferrovie urbane e sub-urbane, le quali sono finanziate con circa 8 miliardi e 700 milioni dal contratto di programma con RFI. Il documento ricorda altresì che tra le linee di azione del MIT v'è lo sforzo di rinnovare le flotte dei mezzi. Di qui ai prossimi 10 anni sono stanziate somme sia per il Piano Nazionale per la mobilità sostenibile, sia dal FSC, sia ancora dalla predetta Componente della Missione 2 del PNRR, sia da ultimo dal Piano Complementare al medesimo PNRR.

Portualità e logistica

Il documento indica altresì quale priorità del MIT il potenziamento del sistema portuale nazionale considerata anche la posizione centrale del Paese nel Mar Mediterraneo. Da questo punto di vista il sistema della portualità si dovrà integrare con i corridoi TEN-T in modo da favorire il più ampio soddisfacimento della domanda di servizi che viene dal settore armatoriale. Al riguardo il documento ricorda la modifica intervenuta nel 2022 all'art. 18 della legge n. 84 del 1984 in ordine alle procedure di assegnazione delle concessioni demaniali nelle aree portuali. Sempre a questo proposito il documento ricorda anche come sia stato già avviato, anche con le misure del PNRR, sia il *cold ironing* sia la pianificazione per l'uso sostenibile delle risorse marine.

Sviluppo infrastrutturale e digitalizzazione

L'allegato dà anche conto sintetico dei principali programmi pianificati e attuati sul piano infrastrutturale e della digitalizzazione nell'ambito dei trasporti. Sono in corso programmi di interventi di:

- manutenzione sul demanio portuale (per esempio, banchine, piazzali e darsene);
- digitalizzazione dei porti e di sviluppo della piattaforma logistica nazionale (a quest'ultimo proposito anche in attuazione della Missione 3 Componente 2 del PNRR);
- completamento dell'ultimo e del penultimo miglio ferroviario di connessione con i porti;
- completamento dell'ultimo miglio stradale;
- accessibilità marittima;
- resilienza delle infrastrutture ai cambiamenti climatici ed efficientamento energetico;
- servizi di primo sbarco per crociere e trasporto passeggeri;
- attività industriali nei porti e aumento selettivo della capacità portuale.

Programmi inerenti alle capitanerie di porto – Guardia costiera

L'allegato reca anche una scheda relativa al proposito di rendere più efficienti e moderni i percorsi organizzativi del SAR (*Search and rescue*). Più in particolare si dà conto delle iniziative di ricambio dei mezzi della Guardia costiera, la cui attività è stata particolarmente intensa negli anni recenti, ciò che ha portato ad un precoce logorio. Del pari il Governo manifesta l'intenzione di proseguire nella progressiva dotazione dei mezzi del sistema VTS (*Vessel Traffic Service*).

Senato: Dossier n. 9 / 2

Camera: n. 9 / 2

17 aprile 2023

Senato	Servizio Studi del Senato	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi Dipartimento Ambiente	st_ambiente@camera.it - 066760-9253	 CD_ambiente

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.
Am0023