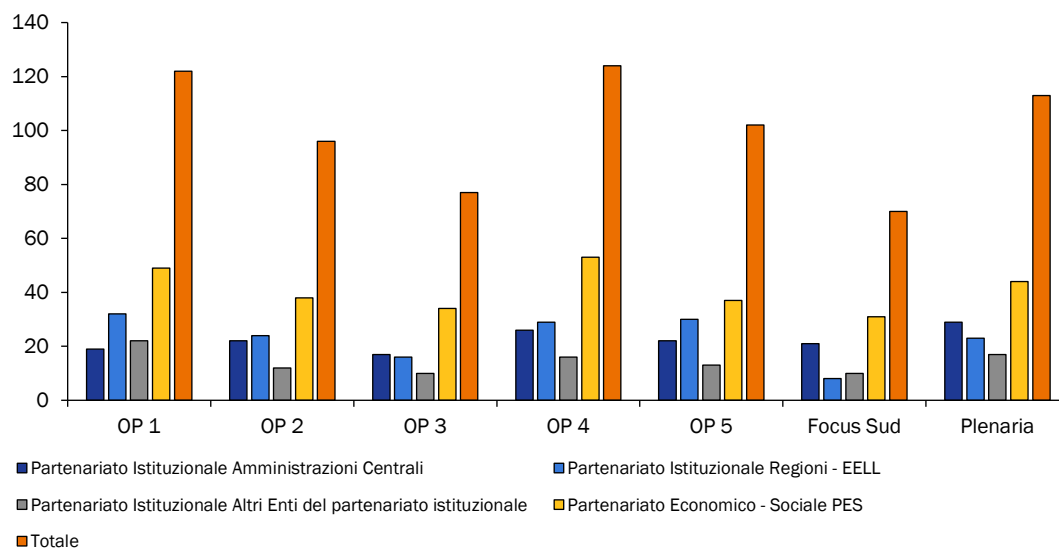


FIGURA IV.2: AMMINISTRAZIONI E ORGANIZZAZIONI DEL PERCORSO PARTENARIALE



Fonte: elaborazioni Dipartimento per le politiche di coesione.

PAGINA BIANCA

Allegato III

Italia veloce. L'Italia resiliente progetta il futuro:
nuove strategie per trasporti, logistica e infrastrutture

PAGINA BIANCA

INDICE

INCERTEZZA ED EVOLUZIONE DEL SETTORE DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI A SEGUITO DELL'EMERGENZA SANITARIA COVID-19 135

I. LA VISION: OBIETTIVI E STRATEGIE PER UNA NUOVA PIANIFICAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI 141

II. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO 153

| | | |
|------|---|-----|
| II.1 | Gli scenari internazionali e la politica europea per i trasporti..... | 153 |
| II.2 | L'inquadramento trasportistico e macroeconomico nazionale..... | 162 |
| II.3 | Scenari macroeconomici: gli effetti congiunturali e strutturali della crisi sanitaria del COVID-19..... | 172 |
| II.4 | La rete di trasporto multimodale: l'analisi dello scenario nazionale in materia di trasporti e logistica..... | 179 |
| II.5 | Le nuove tecnologie e i servizi di trasporto non convenzionali..... | 232 |
| II.6 | La rete di trasporto multimodale: la sicurezza e la manutenzione delle infrastrutture di trasporto e dei veicoli..... | 235 |
| II.7 | L'analisi dello scenario in materia di infrastrutture idriche..... | 250 |
| II.8 | Una visione integrata: città, territorio, paesaggio..... | 256 |
| II.9 | Il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima..... | 268 |

III. LA RETE DI TRASPORTO MULTIMODALE: IL SISTEMA NAZIONALE INTEGRATO DEI TRASPORTI (SNIT).....271

| | | |
|-------|---|-----|
| III.1 | Le ferrovie..... | 271 |
| III.2 | Le strade e le autostrade..... | 275 |
| III.3 | Le ciclovie..... | 278 |
| III.4 | I sistemi di trasporto rapido di massa..... | 284 |
| III.5 | I porti..... | 285 |
| III.6 | Gli aeroporti..... | 288 |

IV. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE POLITICHE PER LE INFRASTRUTTURE E I TRASPORTI 291

| | | |
|------|--|-----|
| IV.1 | La semplificazione normativa..... | 291 |
| IV.2 | La realizzazione delle infrastrutture e dei servizi..... | 316 |
| IV.3 | Gli incentivi ed i fondi..... | 369 |

**V. IL SISTEMA INTEGRATO DEI TRASPORTI, DELLA LOGISTICA E DELLE
INFRASTRUTTURE: INTERVENTI E PROGRAMMI PRIORITARI PER LO
SVILUPPO DEL PAESE..... 397**

| | | |
|------|---|-----|
| V.1 | La metodologia per l'individuazione dei fabbisogni e delle priorità | 397 |
| V.2 | Le ferrovie..... | 404 |
| V.3 | Le strade e le autostrade..... | 437 |
| V.4 | Le ciclovie | 451 |
| V.5 | I sistemi di trasporto rapido di massa | 452 |
| V.6 | I porti..... | 475 |
| V.7 | Gli aeroporti | 492 |
| V.8 | Un piano per la resilienza e lo sviluppo della logistica italiana..... | 499 |
| V.9 | La sicurezza e la manutenzione delle infrastrutture di trasporto | 501 |
| V.10 | Verso una governance integrata e sostenibile delle infrastrutture idriche | 513 |
| V.11 | Il Piano rinascita urbana: “casa e non solo” | 526 |
| V.12 | Gli investimenti programmati: un quadro di insieme | 539 |

**VI. GLI IMPATTI ATTESI SULLA RETE DI TRASPORTO MULTIMODALE
E SUL SISTEMA ECONOMICO 545**

| | | |
|------|--|-----|
| VI.1 | Effetti su equità e accessibilità trasportistica | 545 |
| VI.2 | Effetti sul sistema economico nazionale..... | 550 |

INCERTEZZA ED EVOLUZIONE DEL SETTORE DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI A SEGUITO DELL'EMERGENZA SANITARIA COVID-19

Le principali criticità emerse in Italia negli ultimi decenni relative alla realizzazione delle infrastrutture sono legate ai processi di scelta, alle attività di pianificazione/progettazione e a quelle amministrative e procedurali. L'analisi del contesto ha individuato deficit di progettazione e condivisione delle scelte, procedure spesso troppo lunghe, carenze di personale e strumenti nelle pubbliche amministrazioni locali, criticità nella gestione delle concessioni e nei rapporti con i General Contractor.

Molti sono stati i casi di infrastrutture incompiute per ritardi, burocrazia, contenziosi, mancanza di fondi; in altri casi la mancata condivisione con gli stakeholders ha comportato l'insorgere di ostruzioni che hanno ritardato/arrestato la realizzazione delle opere. Inoltre, il processo decisionale non è risultato sempre trasparente e razionale, portando alla realizzazione di opere caratterizzate da logiche non più attuali e/o progettate secondo criteri di over-design (es. con rapporto costo/esternalità non-sostenibile) e che spesso ha portato anche a maggiori tempi di realizzazione e bassa qualità sia tecnica che estetico-funzionale.

Parallelamente, la **crisi economica dello scorso decennio**, non ancora totalmente superata, ha generato una profonda trasformazione sia delle abitudini e necessità dei cittadini che dell'economia del Paese. Con riferimento al settore dei trasporti e della logistica si è assistito a un "*disaccoppiamento*" (*decoupling*) tra andamento dell'economia (PIL) e dei traffici passeggeri e merci, con un traffico che è diminuito più dell'economia in fase di recessione (es. scetticismo e paura per il futuro), ma che è cresciuto con tassi molto maggiori di quelli del PIL in fase di ripresa economica (es. bisogno crescente di mobilità; ripresa dell'export della manifattura italiana). L'Italia si deve pertanto far trovare pronta ai trend macroeconomici su scala europea e globale con una adeguata dotazione di infrastrutture e servizi.

Nondimeno, in Italia nel 2018 e nel 2019 uno dei motori trainanti della ripresa delle opere pubbliche sono stati gli interventi per il potenziamento, l'ammodernamento e la manutenzione delle infrastrutture di trasporto (ferrovie, strade, porti, aeroporti e metropolitane). La spesa per investimenti in infrastrutture di trasporto nel 2018 ha ricominciato ad aumentare, dopo la frenata del 2017 (-3,7% rispetto al 2016 a prezzi costanti), con tassi di crescita del 2,6% nel 2018 e del 6,1% nel 2019 (fonte: CRESME).

Nello scenario descritto, si è inoltre sovrapposto un elemento nuovo che ha modificato radicalmente i possibili scenari produttivi, economici e sociali a livello mondiale: la **diffusione globale del COVID-19** ha posto al centro delle politiche di pianificazione delle infrastrutture e dei trasporti numerosi elementi di incertezza

strutturale (*deep uncertainty*) sugli scenari futuri macro-economici e di mobilità che attendono il nostro Paese, l'Europa e il mondo intero.

La crisi pandemica indotta dal COVID-19 ha sicuramente contribuito alla diffusione del concetto di *resilienza*, ossia della capacità di un sistema biologico o sociale di adattarsi e reagire alle crisi. Questo concetto, un tempo ignoto ai più e confinato in ambiti tecnici e scientifici, deve rientrare a pieno titolo nella valutazione degli interventi infrastrutturali e organizzativi su un sistema di trasporto. In altri termini, se fino a poco tempo fa le caratteristiche ritenute comunemente rilevanti per la valutazione di un sistema/servizio, riguardavano sostanzialmente la sua prestazione “a regime” (es. tempi, costi, affidabilità, relativi ad una condizione di funzionamento ordinario), oggi è certamente più diffusa la sensibilità tesa a valorizzare la capacità di un sistema/servizio a rispondere nel miglior modo possibile anche a “shock imprevisti” o comunque inusuali e poco frequenti, anche a fronte di maggiori “costi” in condizioni ordinarie.

In questo contesto, a novembre 2019 il CRESME aveva previsto per il 2020 una crescita superiore al 7%, a fronte di un +4,5% dell'intero settore delle opere pubbliche, con l'avvio della realizzazione degli interventi di manutenzione straordinaria e di nuova costruzione. Tale stima è destinata a cambiare (Tabella I.1) considerando gli effetti sul settore della crisi sanitaria che ha colpito il Paese e molto dipenderà dai tempi della sua risoluzione. Infatti, secondo le stime del CRESME gli investimenti nel settore dei trasporti nel 2020, se tutto si resolvesse entro aprile, potrebbero registrare un calo dell'0,6% rispetto al 2019; se invece l'emergenza si prolungasse fino a giugno (non sono al momento valutati scenari con una durata superiore che potrebbero risultare ancor più drammatici), potrebbero registrare un calo dell'11,6% rispetto al 2019. In particolare, il calo previsto, considerando il rallentamento delle attività fino a giugno, è molto simile a quello registrato nel biennio 2009-2010, gli anni più neri per le opere pubbliche italiane durante la crisi economica, quando la flessione degli investimenti in infrastrutture di trasporto fu della stessa intensità (-11%).

TABELLA I.1: SPESA PER INVESTIMENTI IN INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO – PREVISIONE EFFETTI EMERGENZA “CORONAVIRUS COVID-19” - VARIAZIONI PERCENTUALI 2020/2019 A PREZZI COSTANTI

| | Novembre 2019 | Marzo 2020 1° Ipotesi | Marzo 2020 2° Ipotesi |
|--|------------------|--|---|
| Infrastrutture di trasporto | 6,1% | -0,6% | -11,6% |
| Altre opere pubbliche | 3,0% | -6,9% | -21,1% |
| Totale Opere Pubbliche | 4,5% | -3,8% | -16,5% |
| Emergenza "Coronavirus - COVID 19" gli effetti sulle opere pubbliche <i>Fonte: CRESME (marzo, 2020).</i> | | Produzione rallentata nel bimestre marzo- aprile 2020 | Produzione rallentata nel bimestre marzo- giugno 2020 |
| | | Sospensione parziale cantieri infrastrutture di trasporto | Sospensione quasi totale dei cantieri di altre opere pubbliche |

La crisi nazionale e globale provocata dal COVID-19 ha fortemente segnato in primo luogo il sistema dei trasporti passeggeri che determina:

- 1) una **situazione emergenziale di breve-medio termine**, per effetto delle precauzioni sanitarie da adottare per il distanziamento e controllo sociale (es.

crollo della domanda di mobilità e dell’offerta di servizi di trasporto del settore aereo, ferroviario, su gomma di lunga percorrenza e del TPL, specialmente con riferimento al settore privato);

- 2) una **situazione strutturale di medio-lungo termine**, che durerà per tutto il 2020 e probabilmente per parte del 2021 e in cui si assisterà ad una drastica riduzione della mobilità internazionale (soprattutto sul trasporto aereo) e ad una significativa riduzione anche della mobilità nazionale e locale di persone. Tale fase sarà caratterizzata, da una parte, da una profonda riluttanza da parte dei cittadini verso gli spostamenti di trasporto “non indispensabili” e, dall’altra, da un’offerta di servizi di trasporto difficilmente sostenibili per le aziende (es. coefficienti di riempimento dei veicoli necessariamente modesti anche in ragione del distanziamento sociale da garantire a bordo). In questa fase è molto probabile che aumenti anche sensibilmente la quota modale degli spostamenti così detti “*individuali*”, ovvero quelli svolti a piedi, in bici, in moto, in auto.

Per contro, l’emergenza COVID-19 ha evidenziato il **ruolo strategico del trasporto delle merci e della logistica** come driver insostituibile per il sostentamento in questa fase congiunturale (es. approvvigionamento alimentare e di prodotti sanitari) e per lo sviluppo dell’economia del nostro Paese, influenzata anche (e, forse, soprattutto) dall’export oggi in difficoltà a causa dell’assenza di domanda, nonché delle lunghe code e/o chiusure delle frontiere fra i Paesi Europei.

In questo contesto è di interesse strategico e prioritario per il Paese **garantire il funzionamento e la resilienza del Sistema Nazionale dei Trasporti (SNIT)**, ossia la rete di infrastrutture e servizi di rilevanza nazionale ed internazionale (rete core TEN-T), che garantisca i collegamenti fra le diverse aree del Paese, nonché con l’estero (es. import ed export).

Preliminarmente alla programmazione di interventi strutturali rilevanti per il settore dei trasporti e della logistica, centrale risulta anche il tema della sicurezza dei servizi e dei cantieri per contrastare l’epidemia di COVID-19. A tal fine il MIT ha sottoscritto, d’intesa con le categorie imprenditoriali del settore e i sindacati, le *Linee Guida in materia di trasporto e logistica*, al fine di garantire un contenimento del virus e di consentire una ripresa delle attività in piena sicurezza, e le *Linee guida sulla sicurezza nei cantieri edili*, che forniscono indicazioni operative finalizzate a incrementare l’efficacia delle misure precauzionali di contenimento dell’epidemia con riferimento alle azioni da seguire in termini di: comportamento da tenere; modalità di accesso, pulizia, sanificazione, precauzioni igieniche e dispositivi di protezione personale; gestione degli spazi comuni e sorveglianza sanitaria.

Per contrastare gli effetti negativi già provocati dall’emergenza sanitaria in corso, nonché per evitare/limitare quelli futuri (tra cui il rischio di conseguenze drammatiche per l’economia del Paese), è necessario avviare una programmazione di interventi strutturali rilevanti per il settore dei trasporti e della logistica tra cui:

- a) **rilancio degli investimenti e della spesa pubblica nel settore delle infrastrutture e dei trasporti**, al fine di promuovere l’economia nazionale (effetto moltiplicatore) e dei territori resi più accessibili, attraverso:
 - *semplificazione normativa* delle procedure (es. semplificazione e velocizzazione dell’approvazione dei progetti ed aggiudicazione degli appalti; insediamento della Commissione nazionale per il Dibattito Pubblico);

- *realizzazione degli interventi* programmati (es. aprire/sbloccare cantieri per opere prioritarie già finanziate);
 - *piani e programmi di manutenzione ordinaria e straordinaria e di sicurezza* delle infrastrutture con particolare riferimento a quelle degli enti locali, strade edilizia popolare, ciclovie, parco veicolare circolante, che rappresentano una priorità e che possono alimentare/rilanciare le economie locali dei territori (immediatamente erogabili e per i quali non occorrono particolari e complesse attività progettuali ed autorizzative), tra cui quelli per la rete Anas ed RFI, per le strade provinciali, per le piste ciclabili, per le case popolari, per le dighe;
- b) **modifiche strutturali al settore della logistica e trasporto delle merci**, al fine di renderlo più resiliente e competitivo soprattutto al livello internazionale (es. politiche di incentivi multimodali, informatizzazione e digitalizzazione; green lines EU); questa necessità è ancor più resa evidente:
- dalla stasi del *lockdown*, che ha mostrato come la movimentazione delle merci e la logistica hanno comunque bisogno di continuare a “muoversi” per sostenere un Paese, rappresentando un servizio minimo e universale irrinunciabile;
 - dalla struttura prevalentemente privatistica del comparto merci e logistica che lo rende strutturalmente più debole (meno resiliente) a crisi economiche così repentine e (probabilmente) durature; in questo contesto, è indispensabile mettere le imprese logistiche italiane in condizione di reggere le sfide del mercato globale, partecipando da protagoniste alle catene del valore e degli approvvigionamenti che sorreggono il commercio internazionale; occorrerà quindi puntare su specifici strumenti che favoriscano aggregazioni di scopo e reti di imprese, anche al fine di incentivare e sostenere investimenti in innovazione tecnologica e di dematerializzazione;
- c) **incentivi/sussidi all’offerta di trasporto**, al fine di:
- ridurre i costi diretti ed indiretti per le aziende di trasporto (es. sostegno al reddito dei lavoratori e/o defiscalizzazione delle aziende del settore dei trasporti e della logistica; riduzione/annullamento dei canoni di concessione portuali e dei pedaggi autostradali per il trasporto di merci essenziali per i consumatori o per le filiere produttive strategiche; sussidi/incentivi all’erogazione dei servizi; riduzione controllata delle frequenze dei servizi da erogare), compensando la diminuzione dei ricavi per effetto della diminuzione della domanda di trasporto;
 - mantenere attivi i servizi prioritari e strategici (passeggeri e merci) per il Paese a fronte della crisi della domanda/offerta, anche per poterli avere disponibili (in esercizio) nella fase di ripresa;
- d) **rilancio della domanda di mobilità internazionale, nazionale e locale**, al fine di contrastare la fisiologica riluttanza dei cittadini allo spostamento (paura, perdita di fiducia nei servizi di trasporto collettivi, eccesso di risparmio precauzionale per l’incertezza che porterà ad una minore disponibilità a pagare per servizi di trasporto) che prevedibilmente seguirà la fase emergenziale del COVID-19, anche al fine di evitare l’aumento della quota modale di utilizzo

- dell'auto privata a discapito del trasporto collettivo; nello specifico è possibile immaginare di diverse azioni mirate e strutturali, tra cui:
- *dotazioni di sicurezza* a bordo veicoli e sanificazioni e regolamentazione del layout dei posti a sedere per garantire il distanziamento sociale;
 - *incentivazione, sconti, rimborsi* delle tariffe dei servizi di trasporto collettivo;
 - *corsie preferenziali/riservate, semaforica intelligente e informazione all'utenza* per incentivare l'uso del trasporto pubblico locale (TPL);
 - *integrazione tariffaria* per favorire l'intermodalità;
 - *promozione della mobilità sostenibile e "dolce"* anche come occasione per ridisegnare i modelli di mobilità delle città italiane (es. piedi, bici tradizionale/elettrica, micro-mobilità, smart mobility, alcuni servizi di sharing mobility), tramite incentivi, investimenti, finanziamenti, semplificazioni, regolazioni amministrative finalizzate ad aumentarne la loro penetrazione nel mercato della mobilità, anche tramite l'adozione di Piani della mobilità "dolce" straordinari (es. istituzione di piste ciclabili riservate anche transitorie su specifici assi stradali temporaneamente inibiti alla circolazione dei veicoli motorizzati);
 - *rilanciare la figura del mobility manager* aziendale per meglio organizzare e gestire gli spostamenti sistematici casa-lavoro; tale figura, soprattutto per le grandi aziende, consente una migliore e più sostenibile organizzazione degli spostamenti dei lavoratori, una più efficace pianificazione dell'uso dello *smart working* e una diversificazione degli orari di lavoro;
 - *differenziare gli orari* di apertura delle attività lavorative e di quelle per lo svago ed il tempo libero, al fine di creare uno sfalsamento degli spostamenti dei pendolari e ridurre quindi l'affollamento a bordo dei veicoli;
- e) **informatizzazione, digitalizzazione e innovazione tecnologica dei sistemi e delle procedure/processi dei trasporti e della logistica;** l'emergenza CODIV-19 ha mostrato:
- la capacità del sistema Paese di commutare rapidamente alcune attività fisiche primarie in attività immateriali (es. *smart working*), che potranno in parte permanere anche a valle dell'emergenza sanitaria;
 - alcune criticità delle reti/dotazioni e delle procedure/processi informatiche/informatizzate del Paese in diversi settori primari (es. scuola, sanità, trasporti) che devono essere potenziati (es. aumento di capacità, velocità/reattività, automazione, dematerializzazione) e resi maggiormente resilienti, anche tramite l'innovazione tecnologica;
- f) **monitoraggio continuo degli indicatori trasportistici ed economici** (es. caratteristiche del traffico passeggeri e merci sulla rete SNIT multimodale, ai valichi alpini, presso porti, aeroporti ed aree metropolitane):
- al fine di garantire l'aggiornamento del processo decisionale e delle politiche dei trasporti ("*piano processo*") per anticipare gli scenari evolutivi di breve e medio periodo (oggi imprevedibili) e valutare le conseguenze dei provvedimenti;
 - la disponibilità di dati provenienti da diverse fonti, incluse le reti telefoniche cellulari e i veicoli connessi rende oggi possibile la creazione di un

archivio nazionale aperto della mobilità in cui convergano tutti i dati disponibili, visto come strumento permanentemente aggiornato e funzionale per seguire e studiare i comportamenti di mobilità e i loro cambiamenti; per questa attività si potranno prevedere anche specifiche campagne di indagine funzionali a studiare gli effetti sulla mobilità post COVID19 e a integrare, ove necessario, i dati disponibili.

Con riferimento al rilancio della spesa pubblica, al fine di monitorare i risultati che si stanno ottenendo in termini di finanziamenti sbloccati per la realizzazione di opere infrastrutturali, sul sito internet del MIT è attivo “il contatore delle risorse economiche” complessive rese disponibili da quando l’attuale Governo è in carica. Alla data del 21 aprile sono state infatti resi pienamente ed immediatamente utilizzabili circa 11 miliardi di euro, dei quali 4,5 miliardi relativi a specifiche opere (tra le quali, ad esempio, la SS106 Ionica e la SS4 Salaria da molto tempo attese) e 6,5 a programmi settoriali di intervento (trasporto rapido di massa, rinnovo parco autobus, manutenzione strade provinciali, sicurezza ferrovie non interconnesse).

Inoltre, in questa fase di grande incertezza che si sta aprendo a seguito dell'emergenza COVID-19, sembra quanto mai prioritario avviare una riflessione sulla possibilità (necessità) di combinare le esigenze di rilancio dell'economia del Paese con gli orizzonti ormai ineluttabili della riconversione ecologica (es. *European Green Deal, 2019; Agenda ONU 2030*), della decarbonizzazione e della manutenzione di un sistema infrastrutturale ereditato dagli ultimi decenni e ormai vicino, in molti casi, al termine della sua vita utile.

Questa rinnovata consapevolezza sull'incapacità di prevedere l'evoluzione del sistema dei trasporti e delle infrastrutture nel medio-lungo periodo pone al centro della pianificazione non solo la **necessità di prendere decisioni** su cosa realizzare/modificare ma anche, e forse soprattutto, sulla necessità di **definire il “processo di pianificazione e programmazione”**, ovvero il metodo con cui prendere nel tempo le decisioni su quali, quanti, quando e dove attuare i necessari interventi, che dovrebbe seguire e, ove possibile, anticipare l'evoluzione del sistema (non escludendo scenari estremi e poco probabili ma con elevati costi sociali ed economici), anche rinviando gli interventi non prioritari. In questo quadro si ritiene di particolare importanza puntare anche su un processo di pianificazione integrata trasporti-territorio, in grado di meglio proporre soluzioni in ragione delle esigenze economico-territoriali.

A partire da queste considerazioni e consapevoli del fatto che **lo stato emergenziale in corso non è ancora terminato e che quindi il Paese è tuttora in uno stato di “profonda incertezza”**, è stato redatto il presente documento pur non avendo a disposizione a tutt'oggi uno scenario di non intervento consolidato (es. mancanza di dati ed evoluzione del sistema in corso) e stime attendibili di evoluzione tendenziale di breve e medio periodo. Nondimeno, **gli interventi individuati** (Capitolo V) come prioritari per il Paese, **benché dimensionati** (es. tramite studi di traffico e/o analisi costi-benefici) **per risolvere le criticità e i fabbisogni precedenti al COVID-19, sono stati valutati** (in termini di utilità e priorità di intervento), nelle more della redazione dei successivi documenti programmatici (es. PGTL), **anche nella loro capacità di contrastare gli effetti negativi dell'emergenza sanitaria** sul sistema delle infrastrutture e dei servizi di trasporto, nonché su quello economico e sociale.

I. LA VISION: OBIETTIVI E STRATEGIE PER UNA NUOVA PIANIFICAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

L'Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanza (DEF) "*L'Italia resiliente progetta il futuro: nuove strategie per trasporti, logistica ed infrastrutture*" punta a definire la politica del Governo in materia di infrastrutture e trasporti e rappresenta il documento programmatico con cui il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) intende effettuare le **scelte sulle politiche per le infrastrutture ed i trasporti del Paese, anticipando alcune decisioni strategiche** che saranno oggetto di approfondimento del nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL).

L'allegato riporta il quadro generale della programmazione delle infrastrutture di trasporto in continuità ed in aggiornamento con quanto approvato dal Consiglio dei Ministri il 13 novembre 2015 e sottoposto a valutazione ambientale e strategica (Art. 216, comma 2, Codice dei Contratti pubblici - D.lgs. N. 50/2016).

Nelle more della redazione del Documento Pluriennale di Pianificazione - DPP (in stato avanzato di redazione e previsto entro fine 2020) il **presente documento**, tenuto conto anche dei piani operativi per ciascuna area tematica definiti dalla competente Cabina di regia, **definisce l'elenco delle infrastrutture prioritarie per lo sviluppo del Paese**, ivi compresi gli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con le strategie definite. Inoltre, **comprende anche tutti gli elementi funzionali al soddisfacimento della "Condizione abilitante 3.2 - Pianificazione completa dei trasporti al livello appropriato"**, che incide direttamente sulla possibilità per l'Italia di fruire dei fondi europei 2021-2027 e che sarà, quindi, necessario garantire in ogni sua parte e per l'intero periodo di programmazione 2021-2027. In particolare, è stata dettagliatamente rappresentata una mappatura multimodale delle infrastrutture esistenti (Capitolo III) e programmate (Capitolo V), nell'ambito della quale è stata evidenziata la coerenza dei diversi piani di settore con il quadro di pianificazione generale e, in particolare, per quanto riguarda la pianificazione a livello territoriale, la coerenza di questa con i livelli di pianificazione sovraordinati, nonché con il Piano nazionale integrato per l'energia ed il clima (2019). Inoltre, come descritto nel seguito del documento, gli investimenti programmati sono stati definiti in linea con le priorità della Commissione europea relative ai corridoi della rete centrale TEN-T e alla connettività delle comunità locali, avendo come obiettivi la sostenibilità ambientale (tra cui la decarbonizzazione e l'utilizzo di combustibili alternativi) e lo sviluppo di una multimodalità del trasporto passeggeri e merci sempre più integrata (Capitolo V). Per quanto riguarda il settore ferroviario, gli investimenti descritti garantiscono la piena interoperabilità con le reti ferroviarie europee; in questo senso, sarà ulteriormente im-

plementato il programma “ERTMS”. Infine, ulteriore criterio perseguito nel presente documento è stato quello della definizione ed applicazione della metodologia per la valutazione degli investimenti di cui alle “Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche”, descritta e documentata nel successivo Paragrafo IV.1.3.

Infine, il presente documento rappresenta, al Paragrafo II.6, le azioni messe in campo per il miglioramento della sicurezza stradale, in coerenza con il “*Piano Nazionale della sicurezza stradale*”, nonché le misure in atto per la realizzazione dell’Archivio Informatico Nazionale delle Opere Pubbliche denominato “AINOP” e per la costituzione dell’Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali (ANSFISA).

Il processo di pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture di trasporto: il “*piano processo*”

Il presente documento punta a rilanciare il concetto di pianificazione proponendo lo strumento del “*Piano processo*”, ovvero la definizione del metodo con cui alimentare nel tempo il processo decisionale per la scelta delle infrastrutture ed i servizi di trasporto. In questo contesto, risulta centrale che la pianificazione delle infrastrutture non sia solo un atto amministrativo, ma che veda l’impegno partecipato di competenze tecniche e di tutti gli stakeholder e membri della società civile al fine di pervenire a definire un processo decisionale che porti a decisioni strategiche per lo sviluppo del Paese che assicurino ai cittadini ed alle merci la piena mobilità sul territorio nazionale, rendendo l’Italia un Paese più accessibile anche per i mercati internazionali.

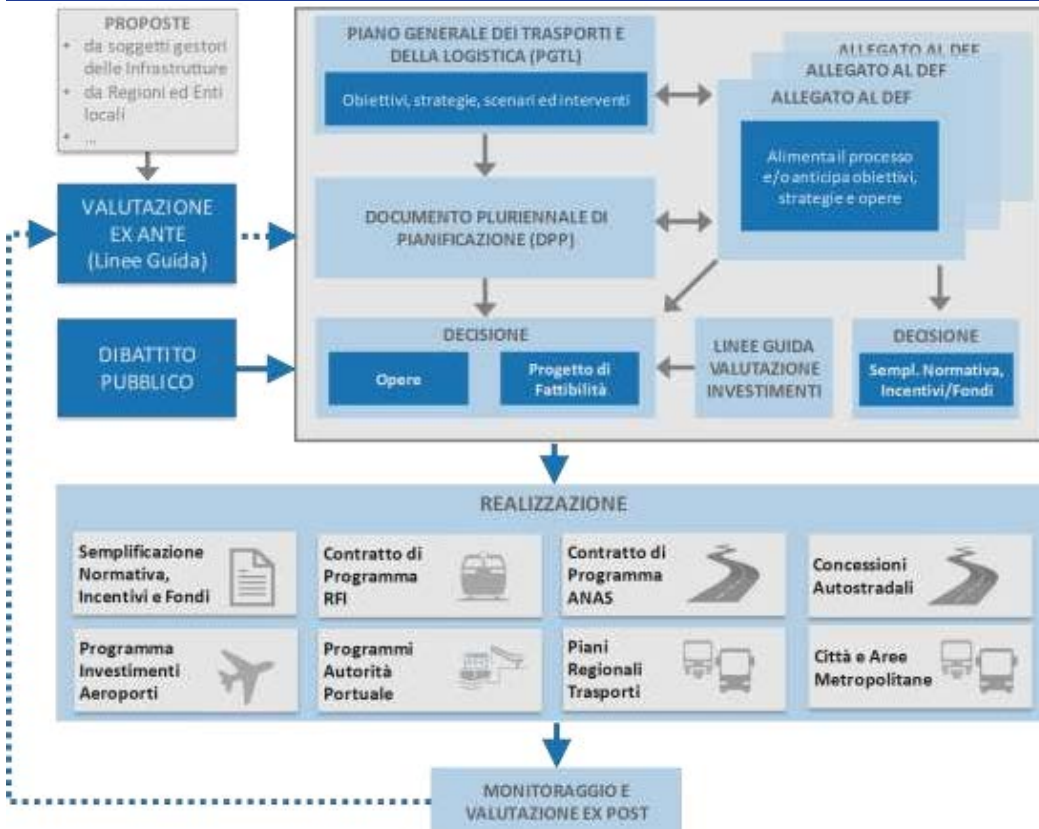
Tale impostazione vede il suo fondamento normativo nel Codice degli Appalti (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i.), che ha individuato nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) e nel Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP) gli strumenti per la pianificazione e la programmazione (artt. 200-201) e per la progettazione (art.23) delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese. Inoltre, sempre nel d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 è stato introdotto per la prima volta in Italia il dibattito pubblico, obbligatorio per le “grandi opere”, quale strumento di pianificazione per giungere ad opere condivise (art. 22). A completamento di questo, le “Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche”, redatte nel 2017 dal MIT (d.lgs. 228/2011), rappresentano lo strumento metodologico che introduce metodi e tecniche di valutazione e selezione delle opere pubbliche. Tale strumento risulta anche propedeutico alla individuazione delle priorità e definisce la metodologia per la valutazione ex-ante dei fabbisogni infrastrutturali e delle singole opere, nonché i criteri di selezione delle opere da finanziare (es. in termini di impatto economico, stato di maturità progettuale, risorse già investite e fabbisogno finanziario residuo).

Questo nuovo approccio alla scelta e realizzazione delle opere (Figura I.1) parte dalla definizione degli obiettivi e delle strategie, che definiscono la *vision* di medio-lungo periodo verso cui far tendere la politica delle infrastrutture e dei trasporti nazionale. Tale *vision* traccia un quadro unitario entro il quale dovrà essere redatto il nuovo **Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL)**, il cui iter tecnico per la redazione è stato avviato, e che rappresenta il primo passo del processo di pianificazione che, partendo dall’analisi critica del contesto attuale e dei principali

trend macroeconomici, sociali, territoriali ed ambientali in atto, definisca gli obiettivi da perseguire ed individui, attraverso strumenti di valutazione quantitativa, le strategie e le relative azioni per il raggiungimento di tali obiettivi.

Come noto, le infrastrutture di trasporto non sono il fine, ma lo strumento per garantire il diritto di mobilità a persone e merci. È quindi imprescindibile che vengano impiegati nel processo di pianificazione adeguati strumenti quantitativi di valutazione per la previsione della domanda di mobilità e la stima del livello di utilizzo delle infrastrutture, oltre che dell’impatto delle variazioni introdotte a livello di sviluppo economico e territoriale in una visione di pianificazione integrata “trasporti-territorio”. Questo anche per evitare di trascurare gli effetti economico-territoriali degli interventi infrastrutturali che, soprattutto nel lungo periodo, possono limitare se non addirittura invalidare gli obiettivi stessi della pianificazione. In questo senso il PGTL va inteso come un Piano Integrato che darà indicazioni multisettoriali alla scala nazionale e fungerà da strumento di interazione ed integrazione fra i diversi ambiti di programmazione nazionale (es. programmazione delle infrastrutture e dei trasporti, economica, sociale, territoriale ed ambientale). In linea con le buone pratiche europee, la previsione degli scenari di domanda e di offerta di trasporto consentirà di individuare, alle diverse scale territoriali di analisi, le criticità del sistema (in termini di infrastrutture e servizi), per i quali occorrerà avviare progetti di fattibilità volti a individuare le migliori soluzioni possibili (qualità e condivisione) al fine di colmare i fabbisogni emersi.

FIGURA I.1: IL PROCESSO DI PIANIFICAZIONE, PROGRAMMAZIONE E PROGETTAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO – IL “PIANO PROCESSO”



Fonte: Struttura tecnica di Missione MIT.

L'attività successiva del processo di pianificazione è la programmazione e la selezione delle opere nel rispetto dei vincoli di spesa e in coerenza con gli obiettivi e le strategie definite. Questo avverrà attraverso la redazione del **Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP)**. Il DPP includerà gli esiti della procedura di valutazione e di selezione delle opere da realizzare e progettare (progetto di fattibilità), nonché le priorità di intervento e la definizione dei criteri per le valutazioni ex-post ed il monitoraggio degli interventi avviati. Oltre ai singoli interventi, nel DPP saranno individuati anche i "Programmi di interventi" volti a valorizzare quegli interventi diffusi sul territorio, in alcuni casi anche di piccole dimensioni (fisiche e/o economiche), che nel loro complesso contribuiscono all'attuazione e al perseguimento degli obiettivi strategici, ad esempio il programma di manutenzione del patrimonio stradale esistente e quello per la digitalizzazione delle infrastrutture. Infine, saranno individuati i fabbisogni di progettazione di fattibilità per quegli interventi di cui si riconosce la potenziale utilità, ma per i quali non si dispone di un quadro progettuale maturo.

L'attività di selezione e scelta delle opere avverrà attraverso l'applicazione delle **Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche (LG)** che contribuiscono ad una valutazione efficace, coerente ed omogenea degli interventi da inserire nel DPP e/o da realizzare, mediante un approccio multi-criteriale.