

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **LVII**
n. 1 – Allegati

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2023

(Articoli 7, comma 2, lettera a), e 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri
(MELONI)

ALLEGATI

- ALLEGATO I – Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica
- ALLEGATO II – Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale – programmazione 2014-2020
- ALLEGATO III – Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica
- ALLEGATO IV – Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra
- ALLEGATO V – Le spese dello Stato nelle regioni e nelle province autonome
- ALLEGATO VI – Relazione sull'attuazione della razionalizzazione del sistema degli acquisti di beni e servizi

Trasmesso alla Presidenza il 12 aprile 2023

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

ALLEGATO I. Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica	<i>Pag.</i>	5
ALLEGATO II. Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale – programmazione 2014-2020	»	17
ALLEGATO III. Strategie per le infrastrutture, la mobilità e la logistica	»	115
ALLEGATO IV. Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra	»	221
ALLEGATO V. Le spese dello Stato nelle regioni e nelle province autonome	»	257
ALLEGATO VI. Relazione sull'attuazione della razionalizzazione del sistema degli acquisti di beni e servizi	»	267

PAGINA BIANCA

Allegato I
Rapporto sullo stato di attuazione
della riforma della contabilità
e finanza pubblica

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'articolo 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica", prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta al Parlamento, in allegato al Documento di economia e finanza, un rapporto sullo stato di attuazione della medesima legge con particolare riferimento alle attività volte alla realizzazione della nuova organizzazione del bilancio dello Stato e dei bilanci delle altre Amministrazioni pubbliche, evidenziando il collegamento tra la nuova struttura del bilancio e la nuova organizzazione delle Amministrazioni pubbliche conseguente all'attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, e dei relativi decreti legislativi. Nel rapporto si deve dar conto altresì dello stato di attuazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli altri enti territoriali di cui all'articolo 2, comma 2, lettera h) della legge 5 maggio 2009, n. 42, come sostituito dall'articolo 2, comma 6, lettera b) della legge 196/2009.

Il presente rapporto tratta gli adempimenti attuativi connessi alla riforma del bilancio dello Stato (delega articolo 40 della legge 196/2009) che sono ancora in itinere, in considerazione del fatto che tutti gli altri aspetti della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica e, in particolare quelli previsti con le altre deleghe contenute nella legge 196/2009, sono stati realizzati e già rendicontati nelle precedenti versioni del Rapporto. Con riferimento all'anno 2022 e ai primi mesi del 2023, sono descritte le attività svolte ai fini dell'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato e la nuova classificazione economica del bilancio dello Stato.

PAGINA BIANCA

INDICE

I. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELLA CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA.....	11
I.1 L'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle amministrazioni centrali dello Stato.....	11
I.2 La nuova classificazione del bilancio dello Stato.....	14

PAGINA BIANCA

I. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELLA CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA

I.1 L'ADOZIONE DELLA CONTABILITÀ ECONOMICO-PATRIMONIALE E DI UN PIANO DEI CONTI INTEGRATO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO

Così come avvenuto nel corso degli esercizi precedenti, anche per l'esercizio finanziario 2022 è proseguita la sperimentazione delle registrazioni degli eventi contabili relativi alle uscite e alle entrate finanziarie e alle componenti economiche sia negative (costi/oneri), sia positive (proventi/ricavi).

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha supportato le Amministrazioni centrali dello Stato per la corretta rilevazione delle scritture contabili in gestione e delle scritture di chiusura dell'esercizio e ha continuato ad assicurare il necessario supporto metodologico e tecnico per le corrette registrazioni. Per ciascun anno della sperimentazione è stata realizzata l'attività di monitoraggio sulla correttezza delle scritture contabili ed è stata predisposta la relazione sugli esiti della sperimentazione da inviare alla Corte dei conti, così come disposto dall'articolo 6 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 21 febbraio 2019.

Nel corso del terzo anno della sperimentazione sono stati aggiornati i moduli economico e patrimoniale del piano dei conti integrato. Tale aggiornamento è stato realizzato con l'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 13 novembre 2020, pubblicato nella G.U. n. 4 del 7 gennaio 2021. Lo stesso decreto ministeriale ha disposto, inoltre, la sostituzione del piano dei conti di contabilità analitica di cui alla Tabella B del decreto legislativo del 7 agosto 1997, n. 279 con il modulo economico del piano dei conti integrato di cui all'Allegato 1.2 del medesimo decreto.

L'articolo 15, comma 6 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 ha previsto il prolungamento della sperimentazione della contabilità integrata e del nuovo piano dei conti di un anno, fissandone il termine al 31 dicembre 2022, in virtù dell'aggiornamento del piano in sperimentazione introdotto a partire dall'esercizio 2021 con l'avvio del nuovo sistema informativo del bilancio dello Stato InIt.

Successivamente al primo aggiornamento, il già citato articolo 15, comma 6 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, oltre a prolungare di un anno la durata della sperimentazione, ha introdotto un'importante semplificazione per i successivi aggiornamenti del piano dei conti di cui al citato D.P.R. n. 140/2018, disponendo che questo possa essere aggiornato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze "anche rivedendo il livello minimo di articolazione e la sua composizione in moduli distinti".

Alla fine del 2022, quarto e ultimo anno di sperimentazione, si è reso necessario procedere, con le modalità previste dal citato decreto-legge n. 77 del 2021, ad un nuovo aggiornamento del piano dei conti tenendo in considerazione gli esiti della sperimentazione rappresentati nelle citate relazioni alla Corte dei

conti e in considerazione del venire meno, dall'inizio del 2023, del carattere sperimentale del piano dei conti stesso.

Il nuovo aggiornamento è stato quindi disposto con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 27 dicembre 2022, pubblicato nella G.U. Serie generale n. 305 del 31 dicembre 2022.

Di seguito si sintetizzano le principali novità introdotte¹.

Sulla base degli esiti della sperimentazione, è stato definito un piano dei conti economico-patrimoniale costituito da un unico elenco di conti articolati in cinque livelli strutturati gerarchicamente e raggruppati nelle seguenti cinque sezioni:

- i) attivo;
- ii) passivo;
- iii) componenti economiche positive (ricavi/proventi);
- iv) componenti economiche negative (costi/oneri);
- v) conti d'ordine.

Di conseguenza, a partire dal 2023:

- le voci del modulo patrimoniale di cui all'allegato 1.3 del decreto del Presidente della Repubblica del 12 novembre 2018, n. 140, successivamente aggiornate dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 13 novembre 2020, sono sostituite da quelle delle sezioni i), ii) e v) del nuovo piano dei conti economico-patrimoniale;
- le voci del modulo economico di cui all'allegato 1.2 del citato D.P.R. n. 140/2018, successivamente aggiornate dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 13 novembre 2020, sono sostituite da quelle delle sezioni iii) e iv) del nuovo piano dei conti economico-patrimoniale. Le voci di costo della sezione iv) del nuovo piano dei conti economico-patrimoniale si applicano alle rilevazioni della contabilità analitica dei costi delle amministrazioni centrali dello Stato a partire dal Budget rivisto 2023.

Il decreto ministeriale ha anche stabilito che, a partire dal 2023, l'integrazione tra la contabilità finanziaria e quella economico-patrimoniale avviene per mezzo della classificazione economica delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato e non più per il tramite del modulo finanziario del piano dei conti originariamente previsto dall'allegato 1.1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 140/2018.

Quest'ultimo modulo cessa quindi di essere applicato dal 2023.

La classificazione economica delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato, pubblicata con la circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 21 dicembre, n. 46, è stata appositamente rivista in occasione della predisposizione della legge di bilancio 2023-2025, proprio per assicurare il migliore raccordo con il piano dei conti (per un maggiore dettaglio si veda il successivo paragrafo I.2).

Nell'allegato 2 del decreto ministeriale sono forniti appositi schemi di raccordo tra il piano dei conti economico-patrimoniale e, rispettivamente,

¹ Per un maggiore dettaglio si veda anche la circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 2 del 13 gennaio 2023.

la classificazione delle entrate (art. 25, comma 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196) e la classificazione delle spese del bilancio dello Stato (art. 25, commi 3 e 3-bis, e art. 25-bis, comma 5 della legge 31 dicembre 2009, n. 196). Detti schemi, sono stati implementati sul sistema InIt.

Inoltre, il decreto ministeriale ha previsto che, in vista dell'entrata a regime della contabilità economico-patrimoniale e contestualmente al percorso di attuazione della Riforma 1.15 del PNRR, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato elaborerà una proposta di schemi di Conto Economico e Stato Patrimoniale, da sottoporre al Ministro dell'economia e delle finanze. La proposta includerà una ipotesi con i tempi e modalità per l'adozione dei suddetti schemi e i necessari adeguamenti normativi per darne attuazione.

L'implementazione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale per le amministrazioni dello Stato, nonché l'attuazione della riforma 1.15 per le stesse amministrazioni, è supportata a livello informatico dal nuovo sistema InIt. Trattandosi di un sistema integrato a supporto dei processi amministrativo-contabili, concepito secondo la logica di tipo ERP (*Enterprise Resource Planning*), include tutti i moduli contabili, tra cui anche quelli della contabilità economico-patrimoniale e della contabilità analitica per centri di costo. Allo stato attuale il sistema è in corso di implementazione e sono già stati rilasciati due importanti gruppi di funzioni che supportano le scritture in contabilità economico-patrimoniale. Un primo rilascio di funzioni (cosiddetto "Rilascio 1") ha riguardato le funzionalità relative alle scritture di contabilità economico-patrimoniale e analitica in gestione, nonché le fasi di previsione del budget economico².

A partire dal 31 gennaio 2022 è entrato in esercizio il secondo rilascio (cosiddetto "Rilascio 2"), con il quale sono state messe a disposizione sul sistema InIt le nuove funzionalità per la gestione fisica e contabile dei Beni Mobili (BM) e di Facile Consumo (BFC). La circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 25 gennaio 2022, n. 7 e l'allegata Nota Tecnica forniscono le relative indicazioni metodologiche e operative.

Nello specifico, il "Rilascio 2" consente una gestione amministrativo-contabile completamente integrata dei processi di acquisto (Uffici Acquisti), presa in carico e movimentazione (Uffici Consegdatari), fatturazione e contabilizzazione (Uffici Contabili di Fatturazione), rendicontazione e riscontro degli stessi (UCB/RTS).

Rientrano nel perimetro del "Rilascio 2" anche i Beni Immateriali (es. brevetti, marchi, etc. - di cui alle voci patrimoniali del piano dei conti classificate in "Immobilizzazioni immateriali"), che seguono uno specifico processo di contabilizzazione che tipicamente non coinvolge gli Uffici Consegdatari ma soltanto gli Uffici Contabili di Fatturazione; fanno eccezione i beni classificabili nelle voci patrimoniali di V livello del piano dei conti "Software" e "Sviluppo software e manutenzione evolutiva" che, nonostante siano beni immateriali, presentano in InIt la medesima gestione fisica e contabile prevista per i beni mobili movimentati dai Consegdatari.

² Per maggiori dettagli, si rinvia alla circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 19 marzo 2021, n. 9, con la quale sono state fornite le indicazioni metodologiche e operative per l'utilizzo delle nuove funzionalità relative, in particolare, alla registrazione e contabilizzazione in fase di gestione dei documenti secondo i criteri della contabilità economico-patrimoniale e analitica.

Ai fini della già citata Riforma 1.15 del PNRR, l'articolo 9, comma 14, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla Legge 29 dicembre 2021, n. 233, ha demandato alla Struttura di *governance*, istituita con determina del Ragioniere generale dello Stato n. 35518 del 5 marzo 2020, la realizzazione delle connesse attività. In particolare, la Struttura di *governance* ha come scopo la definizione dell'impianto e delle regole per l'adozione di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale basato sul principio *accrual* (competenza economica), con un unico corpus di principi contabili generali, ispirati agli IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*) e, in prospettiva, agli elaborandi EPSAS (*European Public Sector Accounting Standards*), in coerenza con il processo di definizione degli standard nell'ambito degli specifici tavoli di lavoro dell'Unione Europea.

Nel corso del 2022, dopo essere stati sottoposti a consultazione pubblica, sono stati approvati dal Comitato direttivo il Quadro concettuale e gli *standard* contabili *ITAS 2 - Politiche contabili, cambiamenti di stime contabili, correzione di errori e fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio* e *ITAS 10 - Rimanenze*.

I.2 LA NUOVA CLASSIFICAZIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Con il bilancio di previsione per il triennio 2023-2025 la classificazione economica delle entrate e delle spese è stata oggetto di una profonda revisione. In primo luogo, la classificazione economica è stata rivista in considerazione del fatto che con la fine dell'esercizio 2022 si è conclusa la sperimentazione del piano dei conti integrato di cui all'articolo 38-sexies della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196), adottato con il DPR n. 140 del 2018 e aggiornato con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 13 novembre 2020. La legge 196/2009 prevede, infatti, che al termine della sperimentazione, nell'ambito della gestione, sia adottata, a fini conoscitivi, la contabilità economico-patrimoniale in affiancamento alla contabilità finanziaria (articolo 38-bis, comma 1), mediante l'impiego di un piano dei conti integrato (articolo 38-ter) che assicuri l'integrazione e la coerenza delle rilevazioni contabili di natura finanziaria con quelle di natura economica e patrimoniale. L'avvenuto aggiornamento del piano dei conti, anche a seguito degli esiti dei primi tre anni di sperimentazione, ha dunque reso necessaria una revisione della classificazione economica delle entrate e delle spese al fine di garantire il massimo raccordo con il piano dei conti stesso ed assicurare, quindi, una migliore integrazione tra le scritture di contabilità finanziaria e quelle di contabilità economico-patrimoniale.

La revisione della classificazione economica delle entrate e delle spese trova ulteriore fondamento nel programma InIt del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, finalizzato a rendere disponibile alle amministrazioni pubbliche un unico sistema informatico integrato di tipo ERP (*Enterprise Resource Planning*) a supporto dei processi contabili. Varie sono state le modifiche classificatorie introdotte con riferimento all'entrata e alla spesa.

Per quanto riguarda l'entrata, le principali revisioni hanno riguardato:

- una riorganizzazione dei contenuti delle categorie, limitata per i titoli I (tributarie), III (alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione crediti) e IV (accensioni prestiti), e più significativa nel Titolo II (extratributarie);

- la classificazione delle voci, gerarchicamente ordinate, di titolo, categoria, tipologia, provento.

Per quanto concerne la spesa, le principali novità sono rappresentate da:

- la presenza di due nuove categorie - la n. 13 “fondi da ripartire di parte corrente” e la n. 27 “fondi da ripartire in conto capitale” - rispettivamente destinate ad accogliere i fondi precedentemente classificati nella categoria n. 12 (altre spese correnti) e n. 26 (altre spese in conto capitale);
- l’abolizione del quarto e quinto livello della classificazione (CE4 e CE5);
- un intervento incisivo soprattutto a livello di categoria economica di secondo (CE2) e terzo livello (CE3) per assicurare il migliore raccordo con il piano dei conti economico-patrimoniale, rispetto alla precedente classificazione.

Infine, per l’entrata e la spesa sono state soppresse le categorie dedicate agli ammortamenti (rispettivamente categoria n. 14 per l’entrata e n. 11 per la spesa), i quali, a partire dall’esercizio 2023, sono registrati nell’ambito delle rilevazioni in contabilità economico-patrimoniale.

PAGINA BIANCA

Allegato II

Relazione sullo stato di attuazione della
politica di coesione europea e nazionale
– programmazione 2014-2020

PAGINA BIANCA

Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale

Programmazione 2014-2020

Nota Introduttiva

La “Relazione sullo stato di attuazione della politica di coesione europea e nazionale - Programmazione 2014 - 2020”, allegata al Documento di Economia e Finanza, come previsto dall'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n.196, è stata presentata in informativa al Consiglio dei ministri n. 21, in data 16 febbraio 2023, dal Ministro delegato per le politiche di coesione e successivamente trasmessa al Parlamento.

Si evidenziano di seguito le principali novità intervenute successivamente alla presentazione alle Camere della suddetta relazione, in particolare alla luce del dettato del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13.

Al fine di assicurare un più efficace perseguimento delle finalità di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, di rafforzare l'attività di programmazione, di coordinamento e di supporto all'attuazione, al monitoraggio, alla valutazione e al sostegno delle politiche di coesione, con riferimento alle pertinenti risorse nazionali e comunitarie, nonché di favorire l'integrazione tra le politiche di coesione e il PNRR, l'articolo 50 del decreto-legge n. 13 del 2023, ha disposto la soppressione dell'Agenzia per la coesione territoriale e il trasferimento delle relative funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per le medesime finalità, il citato decreto-legge ha provveduto alla riorganizzazione del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP), che viene ridenominato “Nucleo per le politiche di coesione” (NUPC). Le funzioni del NUPC riguardano: la valutazione delle politiche, dei programmi e dei progetti di sviluppo socio-economico e territoriale; approfondimenti, elaborazioni e istruttorie a supporto dei processi di programmazione e riprogrammazione afferenti alla politica di coesione, europea e nazionale, ricadenti nella responsabilità del Dipartimento per le politiche di coesione, anche ai fini dell'integrazione tra politica di coesione e PNRR; supporto tecnico per il monitoraggio, la verifica e l'accelerazione dell'attuazione dei programmi cofinanziati nell'ambito della politica di coesione europea e dei Piani sviluppo e coesione e di altri strumenti d'intervento afferenti alla programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), anche attraverso l'elaborazione e diffusione di metodologie, strumenti, indicatori e basi informative.

Il NUPC svolgerà, inoltre, tutte le funzioni attribuite dalle vigenti disposizioni al NUVAP e al Nucleo di verifica e controllo (NUVEC), ad eccezione delle funzioni di Autorità di audit dei programmi 2021-2027.

L'articolo 52 del decreto-legge n. 13 del 2023 ha previsto ulteriori riduzioni del Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027 per complessivi 285 milioni di euro, di cui 35 milioni di euro per interventi di risanamento ambientale nel Sito di Interesse Nazionale “Caffaro Torviscosa” e 250 milioni per interventi di adeguamento alla vigente normativa della discarica abusiva di Malagrotta, ubicata nel territorio di Roma Capitale. Alla luce delle predette disposizioni, la disponibilità residua del FSC 2021-2027 è attualmente pari a 48.291,83 milioni di euro.

Ai sensi dell'articolo 53 del decreto-legge 24 febbraio 2021, n.13, si è inteso salvaguardare gli interventi infrastrutturali con un maggiore livello di avanzamento che, pur incorrendo nella revoca del finanziamento FSC (dei cicli precedenti) per mancata aggiudicazione entro il termine del 31 dicembre 2022, possono, ove abbiano almeno avviato la gara entro tale termine,

beneficiare di apposite assegnazioni di FSC 2021-2027 con delibere del CIPESS volte a garantirne il completamento.

Con riguardo ai temi su cui interviene la politica di coesione e, in particolare, agli aspetti sociali e di sostenibilità ambientale, una lettura dell'attuazione - articolata secondo gli 11 Obiettivi tematici consultabili sul portale unico nazionale OpenCoesione - evidenzia come la quota maggiore di risorse (con riferimento alle risorse nazionali 2007-2013 e a quelle europee e nazionali 2014-2020), sia assorbita da progetti di natura infrastrutturale, soprattutto nell'ambito degli Obiettivi 'Trasporti e mobilità' (26,2 per cento del totale delle risorse con impegni al 52 per cento e pagamenti al 26 per cento) e 'Ambiente' (13,3 per cento del totale delle risorse con impegni al 57 per cento e pagamenti al 31 per cento).

Seguono gli Obiettivi 'Competitività delle imprese' (13,0 per cento del totale delle risorse con impegni a circa il 90 per cento e pagamenti al 60 per cento), 'Inclusione sociale e salute' (9,1 per cento del totale delle risorse con impegni di poco superiori all'80 per cento e pagamenti al 53 per cento), 'Istruzione e formazione' (7,6 per cento del totale delle risorse con impegni di poco superiori al 90 per cento e pagamenti al 60 per cento), 'Occupazione e lavoro' (7,1 per cento del totale delle risorse con impegni al 96 per cento e pagamenti al 73 per cento), 'Ricerca e innovazione' (6,6 per cento del totale delle risorse con impegni al 94 per cento e pagamenti al 48 per cento), 'Reti e servizi digitali' (5,5 per cento del totale delle risorse con impegni al 91 per cento e pagamenti al 37 per cento), 'Capacità amministrativa' (4,9 per cento del totale delle risorse con impegni a circa l'85 per cento e pagamenti al 56 per cento), 'Cultura e turismo' (4,6 per cento del totale delle risorse con impegni al 60 per cento e pagamenti al 40 per cento) e quindi 'Energia' (2,1 per cento del totale delle risorse con impegni al 66 per cento e pagamenti al 38 per cento).

Indice

PREMESSA	22
I. LA POLITICA DI COESIONE: CONCETTI FONDAMENTALI ED ELEMENTI INTERPRETATIVI DEL QUADRO DI ATTUAZIONE	24
I.1 L’ATTESA RIDUZIONE DEI DIVARI E LE “TRAPPOLE DELLO SVILUPPO”	24
I.2 OBIETTIVI ED EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE.....	31
I.3 IL COFINANZIAMENTO NAZIONALE	34
I.4 LA REGOLA DEL DISIMPEGNO AUTOMATICO E I TARGET DI SPESA (N+3).....	36
I.5 IL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE.....	36
I.6 I PROGETTI RETROSPETTIVI	39
I.7 LA GOVERNANCE E LE ISTITUZIONI DELLA POLITICA DI COESIONE.....	39
II. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-20 DELLA POLITICA DI COESIONE EUROPEA	42
II.1 LA PROGRAMMAZIONE 2014-20.....	42
II.2 LA FLESSIBILITÀ STRAORDINARIA PER GLI INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA PANDEMIA COVID-19.....	43
II.3 LE INIZIATIVE REACT-EU E CARE	48
II.4 L’AVANZAMENTO FINANZIARIO E I TRAGUARDI DI SPESA DA RAGGIUNGERE NEL 2023	53
II.5 ELEMENTI EMERSI DALL’OSSERVAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE.....	54
II.6 LA PROGRAMMAZIONE 2021-27 E LA NECESSARIA INTEGRAZIONE CON IL PNRR.....	56
III. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-20 DELLA POLITICA DI COESIONE NAZIONALE	66
III.1 LA PROGRAMMAZIONE COMPLEMENTARE E LE MODIFICHE INTERVENUTE.....	66
III.2 L’AVANZAMENTO FINANZIARIO DEI PROGRAMMI COMPLEMENTARI 2014-20	70
III.3 ELEMENTI EMERSI DALL’OSSERVAZIONE DALL’ANDAMENTO DEI POC 2014-20.....	73
III.4 LA PROGRAMMAZIONE COMPLEMENTARE NEL CICLO 2021-27	75
III.5 IL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE: LA PROGRAMMAZIONE E LE MODIFICHE INTERVENUTE	76
III.6 I CONTRATTI ISTITUZIONALI DI SVILUPPO	81
III.7 L’AVANZAMENTO FINANZIARIO DELLA PROGRAMMAZIONE DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE.....	84
III.8 ELEMENTI EMERSI DALL’OSSERVAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE.....	99
III.9 LA PROGRAMMAZIONE 2021-27 DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE	99
IV. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E QUESTIONI APERTE	106
IV.1 SINTESI DELL’ANALISI.....	106
IV.2 PROSPETTIVE DI RAFFORZAMENTO DELLA POLITICA DI COESIONE	109
<i>Rivedere la programmazione europea 2021-27.....</i>	110
<i>Migliorare il sistema informativo e di monitoraggio per il supporto alla decisione pubblica</i>	111
<i>Ripensare il sistema di regole, gli strumenti e le modalità di gestione della politica di coesione nazionale.....</i>	112
<i>Ripensare la governance della politica di coesione e intervenire in modo strutturato sulla capacità amministrativa.....</i>	112

PREMESSA

Il nostro Paese vive, nell'ambito della programmazione europea della politica di coesione, una grave contraddizione: l'analisi dell'andamento dei cicli di programmazione, in particolare del periodo 2007-13 e 2014-20 - in fase di conclusione - pone in evidenza come l'Italia, uno dei maggiori beneficiari dei fondi della coesione, si collochi, nel confronto con gli altri Paesi membri, agli ultimi posti per efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse assegnate e, di conseguenza, per la capacità di massimizzarne l'impatto.

Comprendere le ragioni di tale condizione richiede una lettura il più possibile oggettiva del reale stato di avanzamento della politica di coesione, per coglierne le effettive lacune e individuare margini di intervento per consentire alle regioni italiane di beneficiare pienamente delle opportunità offerte da quella che possiamo a ragione considerare la più importante politica di investimento dell'Unione europea.

La presente relazione intende fornire una sintetica fotografia dello stato di attuazione dei Programmi e degli interventi della politica di coesione in Italia, sia per la componente europea che per quella nazionale, con particolare riferimento al ciclo 2014-20, a partire dalla lettura dei dati dei documenti di programmazione e di monitoraggio, corredati dagli elementi informativi ed esplicativi necessari a chiarirne il significato.

La relazione si articola in 4 sezioni.

La prima, *“La politica di coesione: concetti fondamentali ed elementi interpretativi del quadro di attuazione”*, è mirata, nell'ambito della complessa nomenclatura e stratificazione di concetti che hanno caratterizzato l'evoluzione della politica di coesione, ad enucleare principi, obiettivi e questioni procedurali utili ad interpretare i dati rilevati.

La seconda e la terza, relative a *“Lo stato di attuazione del ciclo di programmazione 2014-20 della politica di coesione finanziata dai Fondi Strutturali Europei”* e *“della politica di coesione finanziata da risorse nazionali”*, rappresentano sezioni analitiche. Esse illustrano, l'una, la programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE), lo stato di avanzamento dei relativi Programmi, le prospettive collegate alla chiusura del ciclo 2014-20 e all'avvio del ciclo 2021-27; l'altra, la programmazione delle risorse nazionali della politica di coesione, l'evoluzione strategica ed operativa degli strumenti programmatori adottati, l'evidenza alla data odierna degli esiti complessivi degli ultimi cicli di programmazione.

La quarta sezione riporta *“Considerazioni conclusive e questioni aperte”* che scaturiscono dall'osservazione delle criticità emerse nel

corso dell'analisi. Si richiamano temi attuali, oggetto di confronto a livello nazionale ed europeo sul futuro della politica di coesione, sulla base della necessità di garantirne gli obiettivi originari, di superare i limiti della capacità attuativa delle istituzioni e dei soggetti coinvolti, di ripensarne le soluzioni di *governance* e di definirne possibili semplificazioni.

I. LA POLITICA DI COESIONE: CONCETTI FONDAMENTALI ED ELEMENTI INTERPRETATIVI DEL QUADRO DI ATTUAZIONE

I.1 L'ATTESA RIDUZIONE DEI DIVARI E LE "TRAPPOLE DELLO SVILUPPO"

La politica di coesione, intesa come impegno europeo a contribuire e guidare l'azione dei Governi nazionali verso la riduzione dei divari tra le regioni d'Europa a differente livello di sviluppo, si basa su un assunto teorico importante, declinato come segue.

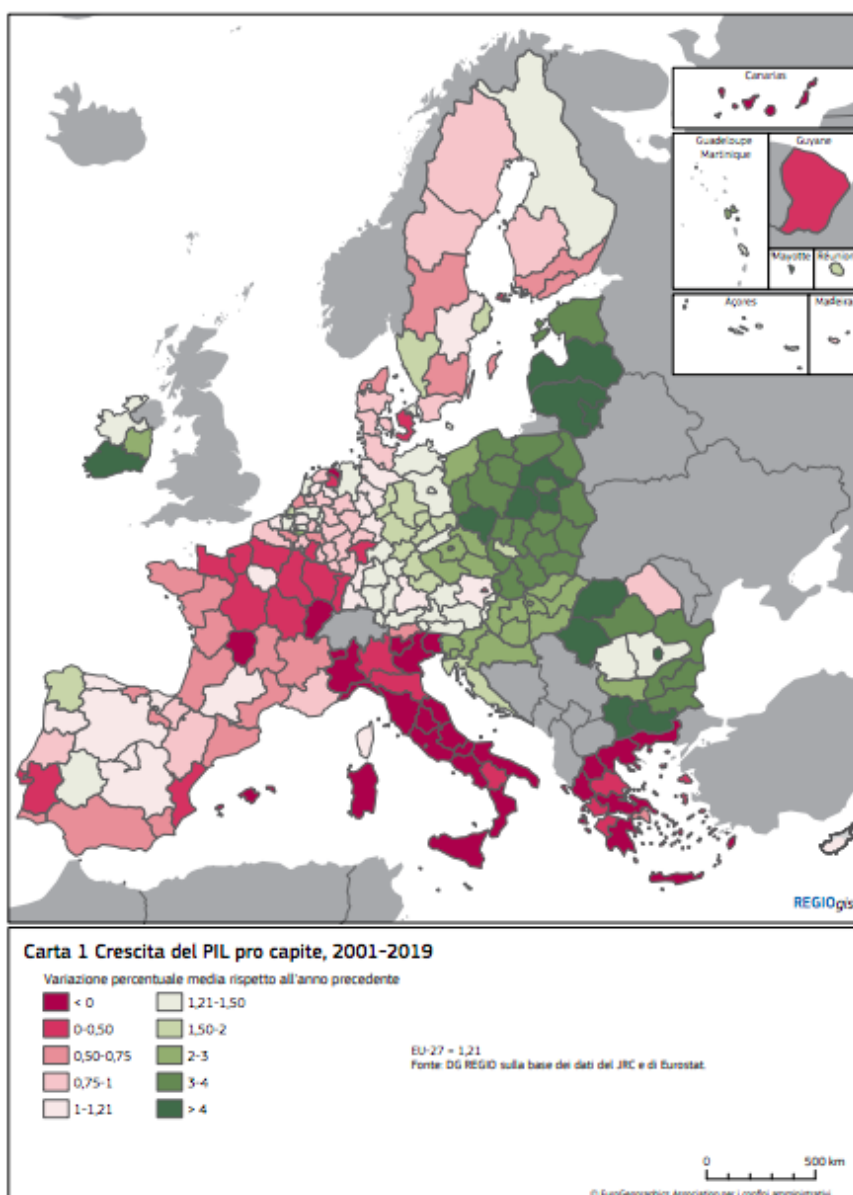
L'osservazione dell'esperienza storica, come sottolineato nel Rapporto Delors sull'Unione Economica e monetaria presentato al Consiglio Europeo nel 1989, suggerisce che la crescente integrazione economica, in assenza di politiche equilibrate, può avere un impatto negativo sulle regioni periferiche. In particolare, sulla base di fattori contestuali e strutturali favorevoli ad alcune aree - come i fattori produttivi specializzati, le infrastrutture di alta qualità, la presenza di forza lavoro qualificata - l'integrazione potrebbe accelerare la polarizzazione delle attività economiche in tali aree, favorendone lo spostamento dalle regioni meno sviluppate, soprattutto se periferiche anche dal punto di vista geografico. Ne conseguirebbe un aumento dei divari di sviluppo tra territori che la politica regionale europea dovrebbe contrastare, sostenendo e indirizzando l'impegno a realizzare aggiustamenti strutturali che potrebbero supportare le regioni meno sviluppate a raggiungere quelle più ricche.

A distanza di più di trent'anni dalla presentazione del Rapporto Delors, tenuto conto dell'attuazione dei successivi cicli di programmazione della politica di coesione, l'Ottava Relazione sulla Coesione nell'Ue, pubblicata dalla Commissione europea nel 2022, restituisce gli esiti dell'analisi sull'attesa riduzione dei divari delle regioni d'Europa.

La Relazione pone in evidenza il fenomeno, di cui l'Italia risente in modo accentuato, detto "trappola dello sviluppo", che descrive la condizione dei territori in cui non si verifica l'attesa riduzione dei divari tra le regioni, ma si rileva al contrario una tendenza all'aumento delle disparità, accentuata in questa fase storica da condizioni congiunturali peculiarmente critiche. È quello che emerge in particolare dal confronto tra le regioni del Mezzogiorno d'Italia e le regioni Europee.

Il paradosso spiega perché il meccanismo della Politica di coesione ha avuto successo in alcuni Paesi europei, segnatamente quelli dell'Europa orientale, mentre negli Stati dell'Europa meridionale - in particolare in Italia, in Grecia, in Spagna e in Portogallo - la dinamica di sviluppo e convergenza ha progressivamente subito una battuta di arresto,

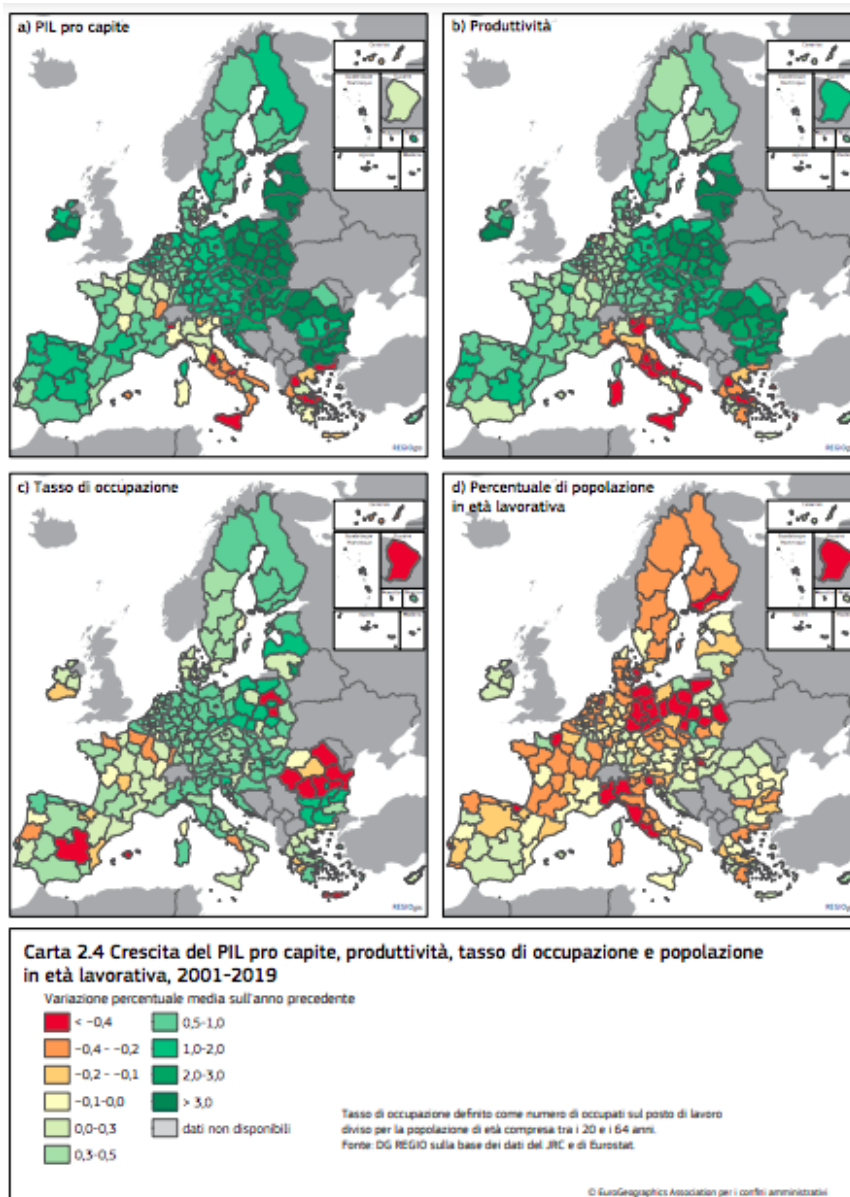
verificandosi una condizione di stagnazione successivamente al raggiungimento di livelli medi di reddito. Terminata la prima fase dell'investimento primario, infatti, in queste regioni non si è stati in grado di riorientare gli investimenti, spostandoli dalle infrastrutture di base verso il finanziamento di nuove necessarie condizioni abilitanti dello sviluppo, come la formazione altamente qualificata, l'innovazione, il miglioramento della qualità dei servizi e delle amministrazioni locali, requisito fondamentale per far fronte al deficit di qualità della "governance" che rischia di compromettere il raggiungimento degli obiettivi core di queste politiche.



Fonte: *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Commissione europea, 2022 (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr_it.pdf)

La relazione evidenzia come tra il 2001 e il 2019 il PIL *pro capite* in termini reali sia aumentato in gran parte delle regioni dell'Unione, mentre nella maggior parte delle regioni dell'Italia - considerando sia quelle più sviluppate del nord che quelle meno sviluppate del sud - abbia registrato un calo.

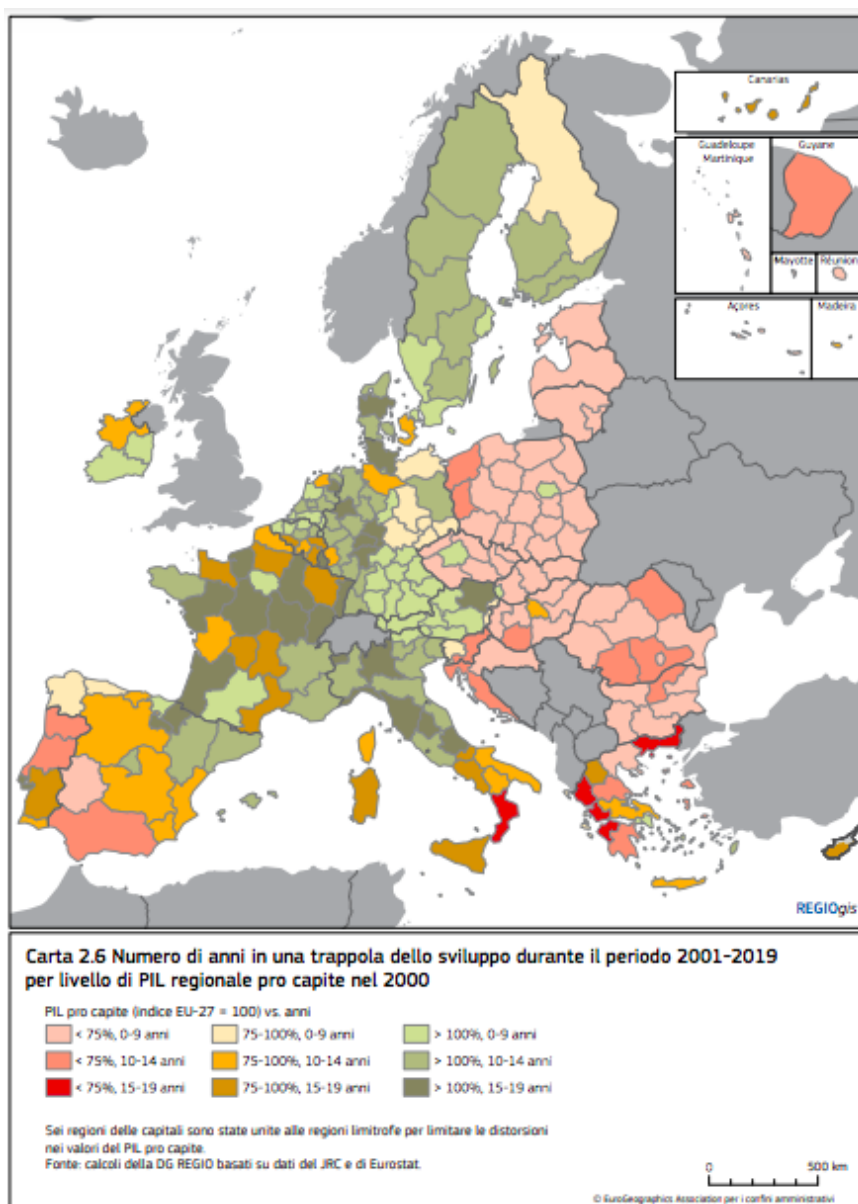
Le regioni dell'Italia meridionale, in particolare, hanno manifestato un fenomeno in controtendenza con le teorie dominanti sulla crescita economica, secondo cui la crescita è tanto maggiore quanto più basso è il livello iniziale del PIL *pro capite*. Infatti, a livello europeo la crescita è stata superiore alla media nelle regioni meno sviluppate e in transizione, al contrario delle regioni dell'Italia meridionale, che già avevano registrato una crescita negativa negli anni 2000, sebbene il loro PIL *pro capite* fosse ben al di sotto della media dell'UE.



Fonte: *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Commissione europea, 2022 (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr_it.pdf)

Osservando l'intero periodo, emerge che all'indomani della crisi finanziaria globale del 2007-2008, di cui hanno risentito soprattutto le regioni dei Paesi meridionali, abbiamo assistito ad una moderata ripresa dalla grande recessione nel periodo 2014-2019. Tuttavia, successivamente a tale periodo, nella maggior parte delle regioni orientali la crescita è tornata a far segnare tassi elevati, contribuendo nuovamente alla convergenza, grazie soprattutto all'aumento della produttività; anche numerose regioni degli Stati meridionali duramente colpiti dalla crisi, specialmente Portogallo e Spagna, hanno registrato una ripresa della crescita. In molte regioni italiane, invece, i valori sono rimasti a livelli bassi: nel 2019, l'80 per cento degli italiani viveva in una regione con un PIL reale non ancora tornato ai livelli precedenti alla crisi.

Negli ultimi anni è diventato sempre più chiaro che non tutte le regioni dell'UE con un PIL *pro capite* inferiore alla media stanno recuperando terreno, che cioè l'attesa riduzione dei divari non si sta verificando per tutti i Paesi.



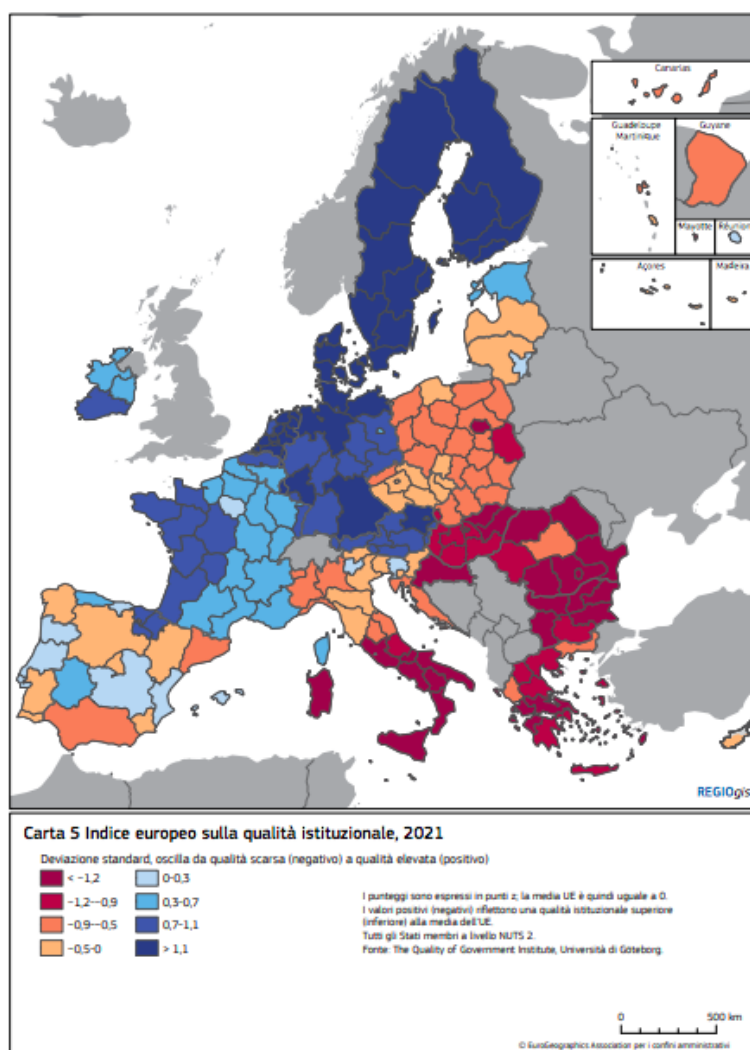
Fonte: *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Commissione europea, 2022 (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr_it.pdf)

Nella Relazione, il rischio che una regione si trovi in una “trappola dello sviluppo” in un determinato anno viene valutato con riferimento alla crescita del PIL, della produttività e dell’occupazione, e in relazione alla crescita dello Stato membro in cui si trova.

In linea generale, si definiscono “intrappolate nello sviluppo” le regioni che vivono una siffatta condizione per 15 anni o più, indipendentemente dal livello di sviluppo iniziale. Tali regioni si concentrano in particolare in Italia e Grecia: si tratta di regioni che, pur ricevendo un sostegno sostanziale dalla politica di coesione, hanno stentato a sostenere una crescita a lungo termine, nelle quali il dinamismo economico ha via via ristagnato, o che, pur essendo relativamente

prosperare, hanno attraversato frequenti o lunghi periodi di crescita inferiore alla media. Pur essendo diversi i motivi per cui si cade in una trappola dello sviluppo, sono tratti comuni i livelli di valore aggiunto nell'industria, il capitale umano, la dotazione di innovazione e la qualità istituzionale.

Quest'ultimo punto, in particolare, evidenzia come le regioni con un governo di migliore qualità e un contesto istituzionale più favorevole abbiano più probabilità di evitare il rischio di essere intrappolate nello sviluppo sebbene appartenenti alla categoria delle regioni meno sviluppate.



Fonte: *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, Commissione europea, 2022 (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cobesion8/8cr_it.pdf)

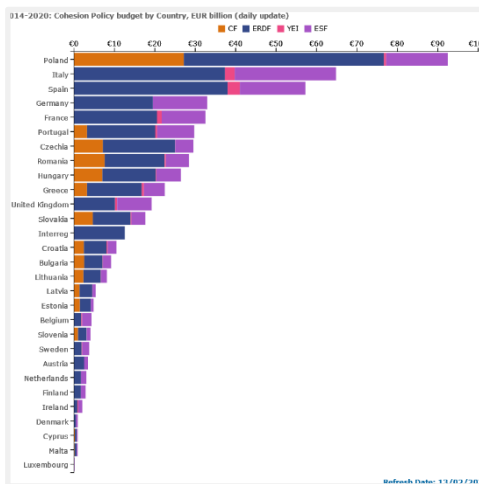
Nell'ambito della più ampia osservazione sulla coesione europea della Relazione, il richiamo all'“Indice Europeo della Qualità dei Governi”, con la visualizzazione della mappa che evidenzia la posizione delle regioni d'Europa sulla base del range (-1,2, +1,1), non lascia spazio ad interpretazioni: l'Italia, nonostante le differenze interne tra macro-aree,

si è posizionata integralmente - con la sola eccezione della Provincia autonoma di Trento - su valori negativi.

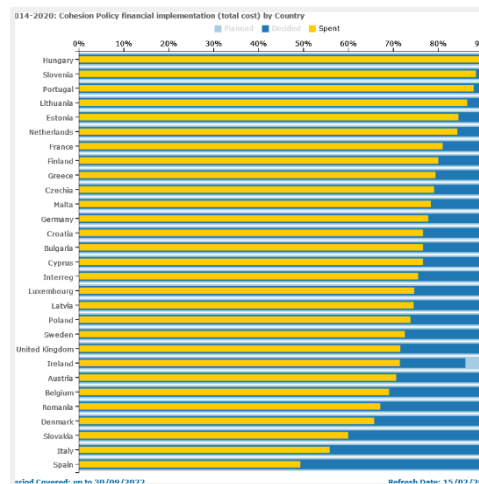
A partire dal 2015 la Commissione europea ha avviato la pubblicazione di dati in formato aperto sull'utilizzo dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) del ciclo 2014-20 nei 28 Stati membri (27 dopo la Brexit), visualizzabili e scaricabili dalla *open data platform* del portale "Cohesion Open Data Platform".

Essa restituisce un quadro complessivo dello stato di avanzamento della programmazione a livello europeo, che rappresenta un'utile approssimazione comparativa della capacità degli Stati membri di gestire le risorse della Politica di Coesione.

2014-2020: Cohesion Policy budget by Country



2014-2020: Cohesion Policy financial implementation (total cost) by Country



Fonte: Cohesion Open Data Platform, Commissione europea, Dati al 30.09.2022
<https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion/overview/14-20>

Le principali pagine del portale consentono di visualizzare, scegliendo una navigazione per Obiettivo Tematico, Paese, Fondo o Programma, le risorse programmate (*planned*), le risorse allocate nei progetti (*decided*) e la spesa sostenuta dai beneficiari (*spent*).

Secondo la Piattaforma Europea, con riferimento ai Fondi strutturali, ad esclusione del Fondo di Coesione di cui non è beneficiaria, l'Italia si posiziona al secondo posto in termini di risorse globalmente assegnate (*budget*), mentre - alla data del 30 settembre 2022, ultimo aggiornamento disponibile per la specifica elaborazione - si posiziona al penultimo posto in termini di spesa sostenuta dai Beneficiari (ossia i soggetti responsabili ultimi della spendita delle risorse).

Mettendo in relazione il numero di Programmi Regionali e Nazionali cofinanziati con risorse europee della politica di coesione per il ciclo 2014-20 e la dimensione demografica per Paese si evince che, se da una parte i Paesi con maggiore popolazione residente - come Spagna, Germania, Francia, Italia e Polonia - e con un'organizzazione di tipo "decentrato" del

sistema istituzionale e/o amministrativo evidenziano una più chiara tendenza a proporre un maggior numero di Programmi e a privilegiarne la dimensione regionale, dall'altra queste condizioni non sembrano sufficienti a giustificare il primato dell'Italia per numerosità dei Programmi (51 Programmi l'Italia, con 59 milioni di abitanti; 32 Programmi la Germania, con una popolazione di 84 milioni di abitanti).

È opportuno, infine, rilevare l'allarme della Corte dei Conti, espresso nella «Relazione annuale 2022 sui rapporti finanziari Italia/UE e sull'utilizzo dei fondi europei», approvata con Delibera n. 1/2023 dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali della Corte dei conti¹. Pubblicato a febbraio 2023, il documento riporta un'analisi dello stato di avanzamento dei Programmi della politica di coesione europea e nazionale, con un approfondimento relativo al ciclo 2014-20.

A tal riguardo la Corte “auspica che vi sia una vera inversione di rotta nell'attuazione delle politiche di coesione e nella capacità di spesa delle risorse europee”, dal momento che “il quadro generale di attuazione finanziaria della programmazione in esame non può non destare qualche elemento di preoccupazione”: l'eccessiva lentezza nell'avanzamento della spesa rappresenta un “campanello di allarme” cui prestare la massima attenzione, considerato anche che alle più recenti evoluzioni delle politiche di coesione europea in termini di flessibilità, REACT-EU e misure anti Covid, non ha fatto riscontro una migliorata capacità di utilizzo delle risorse.

I.2 OBIETTIVI ED EVOLUZIONE DELLA POLITICA DI COESIONE

La politica di coesione rappresenta oggi la principale politica di investimento che l'Unione europea rivolge alle regioni e alle città europee con l'obiettivo di sostenerne la crescita economica e lo sviluppo sostenibile, e di migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Essa trae fondamento e legittimazione dalla Costituzione italiana (art. 119, quinto comma, e art. 3, secondo comma) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174), che richiedono “interventi speciali” per promuovere uno “sviluppo armonico” e per “rimuovere gli squilibri economici e sociali”.

L'art. 119 della Costituzione, in particolare, descrive le finalità da attribuire alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali in favore di comuni, province, città metropolitane e regioni da parte dello Stato:

- promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale;
- rimuovere gli squilibri economici e sociali;
- favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona;
- provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni svolte dagli enti autonomi.

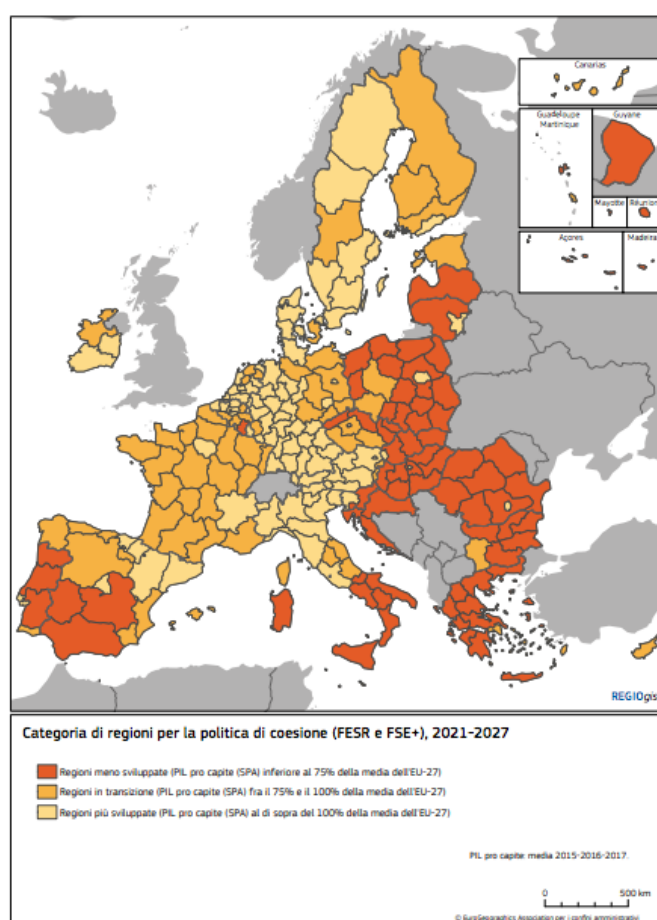
¹ <https://www.corteconti.it/Download?id=1209d79d-c625-4fee-9508-9d62456824ff>

Risorse pari a circa un terzo del quadro finanziario dell'Unione Europea (c.d. "bilancio di lungo periodo") sono destinate al raggiungimento dei risultati della politica di coesione.

Il concetto di coesione si è evoluto nel tempo, innovando finalità e modalità di intervento della politica regionale, in particolare con l'Atto Unico del 1986 e con il Trattato di Lisbona (entrato in vigore il 1° dicembre 2009)², che ne hanno integrato la declinazione economica e sociale con la dimensione territoriale.

A partire dal 2000, la programmazione della politica di coesione si è allineata a cicli di 7 anni (2000-06, 2007-13, 2014-20, 2021-27).

Con il Trattato del 2004, la coesione economica, sociale e territoriale, è stata formalmente assunta tra gli obiettivi dell'UE.



Fonte: *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Commissione europea, 2022* (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion8/8cr_it.pdf)

Ai fini dell'assegnazione delle risorse della politica di coesione, le regioni europee si distinguono in "meno sviluppate", "in transizione" e

² Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna"

“più sviluppate”, sulla base del livello del proprio PIL, rispettivamente inferiore al 75 per cento, compreso tra il 75 per cento e il 100 per cento, superiore al 100 per cento della media europea.

Per il raggiungimento degli obiettivi della coesione, l’Unione europea, sulla base di un Accordo di Partenariato - un “contratto” stipulato a partire dal ciclo 2014-20 con ognuno dei singoli Stati membri - e delle regole comuni definite a livello europeo per la gestione dei Fondi, assegna ad ogni Stato membro specifiche risorse finanziarie a cui si aggiungono risorse nazionali, messe cioè a disposizione dagli stessi Stati membri.

La provenienza delle risorse - dal bilancio europeo o dal bilancio nazionale - distingue la politica di coesione “europea” da quella cosiddetta “nazionale”. Tali risorse si intendono finalizzate in modo integrato per il raggiungimento degli obiettivi comuni della coesione.

I due principali Fondi della politica coesione europea (provenienti quindi dal bilancio europeo), detti SIE (Strutturali e di Investimento Europei), del ciclo di programmazione 2014-20, sono:

- il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), istituito nel 1975, mirato alla creazione e all’ammodernamento di infrastrutture, alla competitività dei sistemi produttivi, alla ricerca e all’innovazione;
- il Fondo Sociale Europeo (FSE), orientato a favorire l’accesso all’occupazione e la partecipazione al mercato del lavoro, oltre che l’inclusione sociale.

Le risorse nazionali della politica di coesione in Italia sono collocate nei seguenti Fondi:

- il Fondo di Rotazione per l’attuazione delle politiche europee, istituito dall’articolo 5 della legge n. 183/1987 presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell’economia e delle finanze, che eroga le quote di cofinanziamento nazionale degli interventi europei e le eventuali anticipazioni sui contributi spettanti a carico del bilancio dell’UE;
- il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), ridenominato dall’articolo 4 del decreto legislativo n. 88/2011, che sostituisce precedenti fondi con finalità analoghe, nel quale sono iscritte le risorse finanziarie aggiuntive nazionali per attuare politiche per lo sviluppo orientate alla coesione economica, sociale e territoriale e alla rimozione degli squilibri economici e sociali in attuazione dell’articolo 119, comma 5, della Costituzione.

L’atto Unico del 1986, che ha di fatto dato avvio alla “politica della coesione”, è stato seguito nel 1988 da una riforma delle regole di funzionamento dei fondi europei, con l’aumento della dotazione finanziaria e l’introduzione di aspetti innovativi come:

- la definizione di principi inderogabili che ne guidano la gestione,
- la previsione di obiettivi prioritari di intervento,
- l’introduzione di una più stretta collaborazione fra Commissione europea, Stati membri ed Istituzioni locali.

Principi fondamentali della politica di coesione

Addizionalità: il principio sancisce la necessità che, al fine di garantire un impatto economico effettivo delle risorse dei Fondi strutturali, l'aiuto europeo non sostituisca l'intervento economico dello Stato membro, ma che sia aggiuntivo e sinergico con esso.

Concentrazione: gli interventi della politica di coesione si concentrano nella fase di pianificazione sui bisogni più rilevanti, e nella fase di programmazione sulle misure più efficaci, attraverso la ripartizione combinata delle risorse finanziarie tra le azioni, i beneficiari e le aree geografiche, e l'integrazione dei Fondi strutturali con gli altri strumenti finanziari disponibili.

Programmazione: gli interventi della politica di coesione vengono definiti sulla base di un'attività di programmazione pluriennale negoziata tra Regione, Stato membro e Commissione europea attraverso l'adozione di Programmi e la realizzazione di attività di sorveglianza e monitoraggio.

Complementarità: il principio stabilisce la possibilità per l'Unione europea di intervenire nei settori che non sono di sua esclusiva competenza, se gli obiettivi perseguiti non possono essere realizzati dallo Stato membro o possono essere meglio realizzati a livello europeo.

Partenariato: il principio stabilisce che la fase di definizione, gestione e valutazione della programmazione della politica di coesione si sviluppi sulla base della concertazione tra la Commissione europea, le autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale, le parti economiche e sociali.

A partire dalla stessa Riforma del 1988, gli obiettivi della coesione sono stati tradotti in obiettivi a carattere regionale - come la promozione dello sviluppo e dell'adeguamento strutturale delle regioni che presentano il maggior ritardo nello sviluppo, la riconversione delle regioni colpite dal declino industriale, la promozione dello sviluppo nelle aree rurali - e a carattere orizzontale - come la lotta contro la disoccupazione di lunga durata, la promozione dell'inserimento professionale dei giovani, dell'integrazione delle persone minacciate di esclusione dal mercato del lavoro, dell'adattamento dei lavoratori ai mutamenti industriali e all'evoluzione dei sistemi di produzione. Ogni ciclo di programmazione ha declinato tali obiettivi di carattere generale in obiettivi tematici (nel periodo 2014-20) o di *policy* e specifici (per il periodo 2021-27).

I.3 IL COFINANZIAMENTO NAZIONALE

L'Italia partecipa alla realizzazione dei Programmi della politica di coesione europea attraverso un "cofinanziamento nazionale" degli interventi posto a carico del Fondo di Rotazione, gestito dalla Ragioneria Generale dello Stato (IGRUE).

Per il periodo di programmazione 2014-20, il Regolamento Generale UE n. 1303/2013 fissa l'importo massimo del tasso di cofinanziamento europeo per ciascuna priorità del Programma e per categorie di regione: fino all'80 per cento per le regioni meno sviluppate, fino al 60 per cento per le regioni in transizione, fino al 50 per cento per le regioni più sviluppate.

La delibera CIPE n.10 del 2015 aveva indicato delle soglie di cofinanziamento nazionale per i Programmi Regionali e Nazionali, rispettivamente del 50 per cento e del 45 per cento del quadro finanziario complessivo definito per Programma, nel rispetto delle soglie minime di cofinanziamento europeo fissate dal Regolamento Generale.

A livello nazionale, la legge di stabilità per il 2014 che ha fissato la quota di cofinanziamento pubblico nazionale dei Programmi Operativi a carico del Fondo di Rotazione:

1. per i Programmi gestiti dalle Amministrazioni centrali (Programmi Operativi Nazionali - PON), la quota di cofinanziamento pubblico nazionale è stata posta interamente a carico del Fondo di Rotazione nella misura del 100 per cento;
2. per i Programmi gestiti dalle Amministrazioni regionali (Programmi Operativi Regionali - POR) la quota di cofinanziamento pubblico nazionale a carico del Fondo di Rotazione è fissata nella misura massima del 70 per cento, lasciando la restante quota del 30 per cento a carico dei bilanci delle Regioni e delle Province Autonome o dei soggetti pubblici eventualmente coinvolti nella realizzazione degli interventi.

In seguito all'adozione di Programmi Operativi con un tasso di cofinanziamento nazionale inferiore rispetto a quanto stabilito dalla sopra citata delibera CIPE, le risorse del Fondo di Rotazione rese disponibili sono state indirizzate verso la realizzazione della cd. "Programmazione complementare": si tratta di Programmi, definiti in modo complementare rispetto ai Programmi cofinanziati dai Fondi strutturali e coerenti con l'inquadramento strategico stabilito nell'ambito dell'Accordo di Partenariato.

La scelta è stata dettata dalla constatazione che, nel nostro Paese, la gestione dei Fondi strutturali nei precedenti periodi di programmazione aveva fatto emergere criticità di rilievo in termini di capacità di spesa, esponendo sistematicamente l'Italia al rischio di incorrere nel taglio dei finanziamenti per effetto della regola del c.d. "disimpegno automatico" (Cfr. paragrafo 1.4).

Tali risorse sono state quindi collocate al di fuori dei Programmi Operativi a cui erano destinate, e vincolate all'obiettivo di realizzare interventi paralleli e complementari ai primi, nella comune tensione verso gli obiettivi della coesione.

Un ulteriore apporto di risorse nazionali di cofinanziamento dei Programmi europei, per un importo pari a 800 milioni di euro, è intervenuto da parte del CIPE nel 2017, con la finalità di garantire il cofinanziamento nazionale di nuove risorse europee assegnate all'Italia, per un valore pari a 1,6 miliardi di euro, in sede di adeguamento tecnico del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) connesso all'evoluzione del reddito nazionale lordo (Decisione UE 2016/1941). Tali risorse non sono però a carico del Fondo di Rotazione ma del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione della programmazione 2014-20 (delibera CIPE 10 luglio 2017, n. 50) di cui si parlerà più approfonditamente di seguito (Cfr. paragrafo 1.5).

Infine, nel corso della pandemia Covid-19, le modifiche regolamentari decise con urgenza a livello europeo hanno consentito di finanziare

interventi direttamente rivolti al contrasto dell'emergenza sanitaria e di rendicontare le spese al tasso di cofinanziamento europeo del 100 per cento. In attuazione di tale previsione, ai sensi dell'art. 242 del D.L. n. 34/2020, le Amministrazioni titolari dei Programmi Operativi hanno sottoscritto un accordo che ha consentito loro di riprogrammare, anche nel corso del 2021, una elevata quota di risorse, al fine di finanziare interventi volti al contrasto dell'emergenza sanitaria.

I.4 LA REGOLA DEL DISIMPEGNO AUTOMATICO E I TARGET DI SPESA (N+3)

Il funzionamento dei Fondi SIE della Politica di coesione europea prevede che le spese sostenute in fase di attuazione dei relativi interventi vengano rimborsate sulla base di "domande di pagamento", cioè richieste di rimborso che, superato il previsto controllo formale, vengono certificate da un'Autorità preposta (cd. Autorità di Certificazione).

La verifica dell'andamento della spesa dei Programmi SIE viene realizzata annualmente sulla base di soglie *target*, ovvero obiettivi di spesa minimi collegati agli impegni annuali di bilancio relativi a ciascun Programma Operativo, il cui mancato raggiungimento comporta il taglio di un ammontare di risorse pari alla differenza tra il da raggiungere (quello stanziato a livello di "profilo annuale" di ciascun Piano Finanziario approvato con Decisione CE) e l'effettiva spesa realizzata e certificata nell'anno finanziario di riferimento. Tale meccanismo viene detto "disimpegno automatico".

Il Regolamento 1303 del 2013, all'art. 136, stabilisce che "la Commissione procede al disimpegno della parte dell'importo in un Programma Operativo che non sia stata utilizzata per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi entro il 31 dicembre del terzo esercizio finanziario successivo a quello *target* dell'impegno di bilancio nell'ambito del Programma Operativo".

La verifica, che quindi avviene ogni anno, a decorrere dal terzo esercizio successivo a quello dell'impegno di bilancio, viene appunto definita "n+3", indicando con "n" l'anno di riferimento dell'impegno sul bilancio UE.

Tale verifica riguarda solo la quota di cofinanziamento UE dei Programmi, rispetto alla quale si pone il rischio di disimpegno automatico, mentre non riguarda la quota del cofinanziamento nazionale.

I.5 IL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE

Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), già Fondo per le Aree Sottoutilizzate³, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, concorre, congiuntamente alle risorse della politica di coesione

³ L'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 ha istituito il Fondo per le aree sottoutilizzate

europea, al perseguimento della finalità costituzionale di ridurre il divario economico, sociale e territoriale tra le diverse aree del Paese⁴.

A partire dal ciclo di programmazione 2007-13, la programmazione del FSC si è accordata all'articolazione temporale settennale dei cicli della politica di coesione europea, richiedendo un concomitante impegno di pianificazione di lungo periodo di progetti strategici di rilievo nazionale, interregionale e regionale, di carattere sia infrastrutturale che immateriale.

Preliminarmente all'inizio di ogni ciclo di programmazione, le leggi di bilancio dello Stato stabiliscono l'ammontare della dotazione complessiva del Fondo. Al relativo riparto finanziario tra Amministrazioni e corrispondenti strumenti programmatori si provvede con delibere del CIPESS, su proposta dell'Autorità politica delegata per la coesione.

Occorre evidenziare che nella prassi, con il passare del tempo, si è assistito a un considerevole aumento dell'utilizzo del FSC extra *ordinem*, in forza di disposizioni di legge, ora per far fronte ad esigenze di bilancio, ora per impieghi specifici di varia natura.

Per altro verso, gli strumenti programmatori "ordinari" del FSC, nei cicli che si sono susseguiti (2000-06, 2007-13, 2014-20), hanno assunto le forme più varie:

- Intese istituzionali di programma e Accordi di programma quadro nel 2000-06;
- Programmi Attuativi Regionali, Attuazione diretta e Accordi di programma quadro nel 2007-13;
- Piani operativi e Patti per lo sviluppo nel 2014-20.

La varietà dei "tipi" di strumenti adottati ha indotto il legislatore ad intervenire nel 2019 (art. 44 del D.L. n. 34) per riclassificare i vari Piani/Programmi, a titolarità delle singole Amministrazioni centrali o regionali e delle Province Autonome o delle Città metropolitane, e ricondurli ad un unico nuovo strumento programmatico, denominato "Piano di sviluppo e coesione" (PSC). Alcune assegnazioni finanziarie di FSC sono comunque rimaste all'esterno di tale riclassificazione in quanto non rientranti nell'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo del citato articolo 44.

Lo stesso dispositivo prevede la regola del definanziamento nel caso di inosservanza dei termini per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV). In particolare, è disposta, in via generale, la revoca delle risorse FSC poste a copertura di interventi rientranti nei PSC (Sezione Ordinaria) che non siano riusciti ad aggiudicare entro il 31 dicembre 2022 (si prevede che la relativa rilevazione si concluda a marzo 2023). Per alcune specifiche tipologie di interventi, invece, è prevista la scadenza del 30 giugno 2023 per la stipula dei contratti di affidamento⁵.

⁴ Art. 119 comma 5 della Costituzione e art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

⁵ Le risorse "liberate" in forza di tali revoche dovranno essere poste a copertura, in via prioritaria, del taglio di 6 miliardi di euro secondo il combinato disposto degli articoli 56 e 58 del decreto legge n. 50/2022, al fine di dare copertura alle misure urgenti ivi previste, salvo attingere, in caso di incapienza, ai fondi FSC 2021-27 di cui al comma 178 dell'articolo 1 della legge n. 178 del 2020

In linea con la finalità di coesione connaturata al Fondo⁶, è previsto il vincolo della destinazione territoriale dell'80 per cento delle risorse del FSC 2014-20 alle otto Regioni del Mezzogiorno. Tale obbligo è confermato con riferimento alla programmazione FSC 2021-27⁷.

Quanto alla gestione delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione, la legge di stabilità per il 2015 ha previsto la costituzione di una apposita contabilità speciale presso il Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche europee di cui alla legge n. 183/1987, che si è venuta ad aggiungere alle altre contabilità speciali attraverso le quali sono gestite, nell'ambito del medesimo Fondo di Rotazione, anche le risorse dei Fondi strutturali, delle altre linee di Bilancio dell'Unione Europea, della Programmazione Complementare e della Strategia Nazionale Aree Interne.

I Piani sviluppo e coesione

Il processo di riclassificazione degli strumenti programmatori finanziati con risorse FSC dei cicli 2000-06, 2007-13 e 2014-20, ai sensi del citato articolo 44 del decreto-legge n. 34 del 2019, si è concluso nel mese di dicembre 2021, con l'adozione di n. 43 Piani di sviluppo e coesione, di cui:

- n. 21 a titolarità delle Amministrazioni regionali e Province autonome
- n. 10 a titolarità delle Amministrazioni Centrali
- n. 12 a titolarità delle Città metropolitane

Con delibera CIPESS n. 2 del 29 aprile 2021 sono state definite le disposizioni quadro per l'attuazione dei Piani di sviluppo e coesione. In particolare, essi sono articolati nelle due macro-aree Mezzogiorno-Centro Nord a livello territoriale, e in 12 Aree tematiche, *ratione materiae*.

I piani finanziari sono, a loro volta, declinati in sezioni ordinarie e sezioni speciali⁸:

- nella sezione ordinaria di ciascun PSC sono confluite le risorse FSC a titolarità delle Amministrazioni di riferimento, corrispondenti ad interventi "confermati" in quanto dotati di un livello di progettazione avanzato, oppure in corso, oppure valutati favorevolmente;
- nelle sezioni speciali (eventuali) - sezione n. 1 "Risorse FSC contrasto effetti COVID" e sezione n. 2 "Risorse FSC copertura interventi ex Fondi strutturali 2014-20" - sono confluite le risorse FSC riprogrammabili o derivanti da nuove assegnazioni: 1) per far fronte ad interventi connessi direttamente o indirettamente all'emergenza COVID, e 2) per garantire copertura finanziaria ad interventi originariamente previsti nei Programmi Operativi europei 2014-20 e poi defianziati, in quanto sostituiti con spese emergenziali.

In particolare, per agevolare le riprogrammazioni collegate al quadro emergenziale da COVID-19, la copertura finanziaria degli interventi infrastrutturali originariamente previsti nei POR/PON e poi sostituiti con spese emergenziali è stata assicurata attraverso concomitanti riprogrammazioni delle risorse del FSC (confluite nella predetta sezione speciale n. 2 del PSC)⁹.

È stata anche prevista la fattispecie della rendicontazione - a valere sui Programmi europei nazionali e regionali - di spese emergenziali già sostenute e pagate dallo Stato. In tali ipotesi, nei casi di insufficienza delle risorse FSC "riprogrammabili", si è proceduto, con apposite delibere del CIPESS, a nuove

⁶ Art. 1, comma 6, della legge n. 147/2013.

⁷ Art. 1, comma 178, legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020)

⁸ L'importo complessivo dei piani finanziari è di 81.301,9 milioni di euro, di cui 74.909,8 milioni di euro per le sezioni ordinarie e 6.392,1 milioni di euro per le sezioni speciali.

⁹ Art. 241 e 242 del decreto-legge n. 34 del 2020.

assegnazioni a carattere temporaneo di risorse del FSC 2014-20, al tempo non ancora programmate, allo scopo di garantire copertura finanziaria agli interventi infrastrutturali sostituiti, per l'importo corrispondente, all'interno dei POR/PON, nelle more dei rientri europei nelle casse delle medesime Amministrazioni.

Al fine di incentivare tale prassi, sono stati sottoscritti singoli Accordi tra il Ministro per il Sud e la coesione territoriale e le Amministrazioni interessate, prevedendo, tra l'altro, assegnazioni addizionali a carico della futura programmazione FSC 2021-27.

I.6 I PROGETTI RETROSPETTIVI

I regolamenti europei che disciplinano la politica di coesione consentono di rendicontare nell'ambito dei Programmi Operativi, per ottenerne il rimborso da parte della Commissione europea, progetti originariamente non finanziati con risorse della politica coesione europea ma con risorse di fonte nazionale, purché si tratti di progetti non ancora completati¹⁰.

Pertanto, tutti i progetti non completati, se coerenti con i criteri di selezione di un Programma Operativo, possono essere rendicontati nell'ambito del Programma.

Il sistema nazionale di monitoraggio della politica di coesione (la Banca Dati Unitaria del MEF-IGRUE) permette di tracciare questa tipologia di operazioni in modo tale che ogni singolo intervento sia monitorato una sola volta ovvero soltanto nell'ambito del Programma di destinazione, nell'intento di scongiurare il rischio di "doppia rendicontazione".

Nel ciclo di programmazione 2021-27, in caso di "circostanze eccezionali o inconsuete", l'articolo 20 del Reg. UE 2021/1060, alla lettera b), riconosce la possibilità, per un periodo massimo di diciotto mesi, di rendicontare anche spese concluse prima della presentazione della domanda di finanziamento all'Autorità di Gestione del Programma.

I.7 LA GOVERNANCE E LE ISTITUZIONI DELLA POLITICA DI COESIONE

Coerentemente con il principio di governance multilivello, la programmazione e l'attuazione della politica di coesione coinvolgono l'Unione europea, gli Stati membri e le Regioni.

Il bilancio e le norme sono decisi di concerto tra il Consiglio europeo e il Parlamento europeo, sulla base di una proposta presentata dalla Commissione europea.

Ogni Stato membro, nel rispetto del principio di partenariato, predispone, con la collaborazione tra le istituzioni e il partenariato

¹⁰ In particolare, l'art. 65 del Reg. Generale UE 1303/2013, che disciplina l'ammissibilità della spesa, non consente di rendicontare i progetti (operazioni) completati prima che la domanda di finanziamento nell'ambito del Programma sia presentata dal beneficiario all'Autorità di gestione. Analoga disposizione è prevista per il ciclo di programmazione 2021-27 dal Reg. UE 2021/1060, art.63, paragrafo 6.

economico e sociale, un Accordo di partenariato, sottoposto, dopo una fase di negoziato, all'approvazione della Commissione europea.

La Commissione europea, ricevuta la certificazione delle spese sostenute per la realizzazione dei progetti in attuazione dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali, effettua i rimborsi a ciascun Paese.

Il complesso sistema italiano della politica di coesione si compone di una pluralità di soggetti a vari livelli di governo, ed è il risultato di un lungo processo di evoluzione determinato tanto dagli indirizzi europei - rispetto alle responsabilità e ai ruoli richiesti per la gestione dei Programmi attuativi della politica di coesione europea - quanto dalle scelte nazionali in relazione all'attribuzione della delega di funzioni dell'indirizzo politico e alle modalità via via definite con l'obiettivo di rafforzarne la governance.

In Italia, le funzioni di programmazione, coordinamento, sorveglianza e accompagnamento della politica di coesione, affidate a partire dal 1998 al Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione - incardinato dapprima nel Ministero dell'Economia e delle Finanze, poi nel Ministero dello Sviluppo Economico - sono state ricollocate nell'ambito del nuovo quadro di governance istituzionale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con l'istituzione del Dipartimento per le Politiche di Coesione (D.P.C.M. del 15 dicembre 2014), dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (art. 10 del D.L. n. 101/2013) e dei due Nuclei di tali strutture, rispettivamente il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione e il Nucleo di Verifica e Controllo.

In particolare, il Dipartimento per le Politiche di Coesione (DPCoe) è la struttura di supporto al Presidente del Consiglio dei ministri per il raccordo tra le istituzioni dell'Unione europea e le Amministrazioni statali e regionali, nella predisposizione della programmazione economica e finanziaria e nella destinazione territoriale dei Fondi strutturali e del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

All'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT), vigilata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, è stata affidata l'azione di coordinamento, sorveglianza e sostegno dell'attuazione della Politica di coesione.

Tra gli altri soggetti che operano nel sistema vi sono:

- la Cabina di Regia FSC, istituita con la legge di stabilità 2015 (legge n. 190 del 2014, comma 703), composta dai rappresentanti delle amministrazioni interessate, Regioni e Province Autonome; assicura il raccordo tra la dimensione politica ed operativa per facilitare un'efficace integrazione tra gli interventi pubblici, attraverso la definizione di specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l'indicazione dei risultati attesi e delle azioni e dei singoli interventi necessari al loro conseguimento, una stima finanziaria e dei tempi di attuazione e delle modalità di monitoraggio. La Cabina dà indicazione dell'articolazione annuale dei fabbisogni finanziari fino al terzo anno successivo al termine della programmazione 2014-2020;
- il CIPESS (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile) interviene con apposite delibere nella programmazione e nella ripartizione delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione secondo gli ambiti tematici definiti a livello

- nazionale; e nell'approvazione dei piani operativi proposti dall'Autorità politica per la coesione e definiti dalla Cabina di Regia;
- l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE), del Ministero dell'economia e delle finanze, gestisce il Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche nazionali, istituito presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (legge n. 183 del 1987) dello stesso Ministero. Con le disposizioni introdotte dalla legge di stabilità 2015, IGRUE diventa l'unico centro contabile di gestione di tutte le risorse per le politiche di coesione: Fondi strutturali 2007-13 (finanziamento UE e cofinanziamento nazionale), Piano di Azione Coesione (risorse stralciate cofinanziamento 2007-13), Fondi strutturali 2014-20 (finanziamento UE e cofinanziamento nazionale), interventi complementari (risorse stralciate cofinanziamento 2014-20), Fondo Sviluppo e Coesione.

II. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-20 DELLA POLITICA DI COESIONE EUROPEA

II.1 LA PROGRAMMAZIONE 2014-20

L'Accordo di Partenariato tra l'Italia e la Commissione europea è il documento che ha definito l'impianto strategico della programmazione 2014-20, per l'impiego delle risorse a valere sui quattro Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) assegnati all'Italia: Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Nell'Accordo di Partenariato sono state indicate le scelte di investimento nell'ambito degli 11 Obiettivi Tematici individuati dal regolamento recante disposizioni comuni sui fondi della politica di coesione (Reg. UE 1303/2013) e l'articolazione delle risorse per Obiettivo Tematico, categoria di regioni e risultato atteso.

Nell'Accordo sono stati indicati anche il numero e le tipologie dei Programmi Operativi, nazionali e regionali, chiamati ad attuare la strategia d'intervento. In particolare, in ambito FESR e FSE, sono stati individuati 12 Programmi Operativi Nazionali (PON), di cui 5 plurifondo (FESR e FSE), e 39 Programmi Operativi Regionali (POR), di cui 3 plurifondo (Calabria, Puglia e Molise).

L'approvazione dell'Accordo di Partenariato è avvenuta con Decisione di esecuzione della Commissione europea del 29 ottobre 2014.

Le modifiche intervenute sull'Accordo di Partenariato

L'Accordo è stato modificato con Decisione CE dell'8 febbraio 2018, al fine di integrarne la dotazione finanziaria con le risorse aggiuntive assegnate all'Italia a seguito del peggioramento della situazione economica del Paese (1,64 miliardi di euro)¹¹ nell'ambito del processo di adeguamento tecnico del Quadro finanziario pluriennale 2014-20.

Il cofinanziamento nazionale delle risorse europee aggiuntive è stato assicurato, per un importo complessivo pari a 800 milioni di euro, con delibera CIPE n. 50 del 10 luglio 2017, a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2014-20. La revisione dell'Accordo di Partenariato ha dato anche l'opportunità di intervenire per affrontare rilevanti emergenze, come quella sismica e migratoria.

Nel corso del 2019 si è reso necessario modificare nuovamente l'Accordo di Partenariato, per ripensare alcuni indirizzi strategici per l'impiego delle risorse e

¹¹ In tale contesto, sono state finalizzate le ulteriori risorse derivanti, per 343,02 milioni di euro, dal rifinanziamento dell'Iniziativa Occupazione Giovani (IOG) e per 14,7 milioni di euro, da risorse destinate ai Programmi FEASR.

consentire una maggiore flessibilità, con particolare riferimento ai seguenti ambiti: trasferimento di risorse dal Programma Operativo “Imprese e competitività” al Programma “Iniziativa PMI”; estensione del tetto previsto dall’Accordo di Partenariato per il finanziamento da parte del FESR degli investimenti sulle infrastrutture stradali; sostegno alle reti ferroviarie di rilevanza nazionale anche da parte dei Programmi Operativi Regionali; finanziamento della bonifica da amianto negli edifici pubblici. Tutte le richieste di modifica avanzate dall’Italia sono state approvate dalla Commissione europea¹².

Le risorse della Politica di coesione programmate per il ciclo di programmazione 2014-20 (FESR e FSE) sono risultate, alla luce delle successive assegnazioni, pari a 53,2 miliardi di euro, di cui 33,6 miliardi di euro di quota UE. Tale ammontare di risorse programmate si è ridotto a 50,5 miliardi di euro in seguito all’adozione della Decisione della Commissione europea di rideterminazione della dotazione del Programma FESR-FSE della Regione Puglia che, nel corso del 2020, ha chiesto e ottenuto la riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale (dal 50 per cento al 20 per cento). Le risorse rese disponibili in esito alla suddetta riduzione sono confluite nel Programma complementare della Regione.

Allo stato attuale, a seguito delle assegnazioni a valere sull’iniziativa REACT-EU, di un ammontare pari a 14,3 miliardi di euro (cui si è aggiunto il cofinanziamento nazionale, nella misura di 186,4 milioni di euro, destinato ad iniziative di assistenza tecnica), il totale delle risorse programmate ammonta a 64,9 miliardi di euro.

La delibera CIPE n. 10 del 2015, oltre a definire la quota di cofinanziamento nazionale ai Programmi Operativi Nazionali e Regionali, ha assegnato 7,4 miliardi di euro ai c.d. Programmi Operativi Complementari ai Programmi Operativi Nazionali e Regionali, nella misura, rispettivamente di 3 miliardi di euro e 4,4 miliardi di euro.

II.2 LA FLESSIBILITÀ STRAORDINARIA PER GLI INTERVENTI DI CONTRASTO ALLA PANDEMIA COVID-19

Le risorse della politica di coesione 2014-20 sono state chiamate a dare un importante contributo per fronteggiare le ripercussioni economiche e sociali causate dalla pandemia di Covid-19 e per contribuire al rilevante fabbisogno di spesa nel settore sanitario.

In particolare, nel corso del 2020, l’Unione europea, su sollecitazione di diversi Stati membri, ha adottato alcune iniziative regolamentari volte a rendere l’azione dei fondi della Politica di coesione più efficace e tempestiva, attraverso il riconoscimento di una flessibilità straordinaria nell’uso delle risorse e la messa a disposizione di liquidità aggiuntiva con la quale fronteggiare i nuovi fabbisogni di spesa.

Le iniziative “*Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)*” e “*Coronavirus Response Investment Initiative plus (CRII+)*” hanno introdotto, in via eccezionale e temporanea, le seguenti previsioni:

¹² Decisione 285(2019) del 23 aprile 2019 e Decisione C(2020)174 del 20 gennaio 2020.

- l'ammissibilità della spesa connessa alle conseguenze della pandemia dal 1° febbraio 2020;
- la possibilità di finanziare con il FESR il capitale circolante nelle PMI;
- l'applicazione di un tasso di cofinanziamento europeo del 100 per cento per i programmi della Politica di coesione nel periodo contabile 2020-2021¹³;
- l'ampliamento della possibilità di operare trasferimenti tra fondi e tra categorie di regioni;
- la deroga al rispetto dei requisiti di concentrazione tematica, per consentire il trasferimento di risorse verso i settori più colpiti dalla crisi;
- con riferimento alle procedure di modifica dei Programmi Operativi, è stata riconosciuta la possibilità di rivederne i contenuti anche in assenza di una modifica dell'Accordo di Partenariato.

In parallelo, a livello nazionale¹⁴ è stato consentito che i progetti originariamente cofinanziati nei Programmi Operativi della politica di coesione europea, sostituiti da interventi di natura emergenziale in esito alle riprogrammazioni, potessero essere portati a compimento nei Programmi Complementari (POC) a titolarità delle medesime Amministrazioni.

Le Amministrazioni centrali e regionali hanno riprogrammato, in favore di misure anti-COVID, prevalentemente all'interno dei rispettivi Programmi Operativi. Tale attività è stata disciplinata sulla base di specifici accordi bilaterali stipulati tra le suddette Amministrazioni e il Ministro per il Sud e la coesione territoriale.

Il quadro complessivo dei Fondi SIE destinati a finalità emergenziali nell'ambito dei suddetti accordi è pari a circa 12 miliardi di euro, di cui 5,4 miliardi di euro a valere sui Programmi Operativi Nazionali (PON), con previsioni di rendicontazione di spese emergenziali anticipate a carico dello Stato per oltre 7 miliardi di euro.

Gli importi di cofinanziamento nazionale liberati - a seguito dell'applicazione del tasso di cofinanziamento europeo al 100 per cento e della rendicontazione di spese emergenziali anticipate a carico dello Stato - integrano la dotazione finanziaria dei Programmi Operativi Complementari (Cfr. Paragrafo 3.1)¹⁵.

Le tavole che seguono riportano la situazione relativa ai progetti FESR e FSE di contrasto all'emergenza Covid-19 presenti nel sistema di monitoraggio per Fondo e tipologia di Programma.

Rispetto ai circa 12 miliardi di euro di risorse destinate alle misure per fronteggiare la pandemia, come risultanti dagli accordi Covid-19 sottoscritti con le Amministrazioni interessate, risultano censiti nel sistema di monitoraggio 8,7 miliardi di euro¹⁶. Se si assume come base di calcolo il totale delle risorse destinate attraverso i suddetti accordi bilaterali, gli impegni si attestano al 68 per cento e i pagamenti al 55 per cento,

¹³ Possibilità successivamente estesa al periodo contabile 2021-2022 con l'iniziativa CARE.

¹⁴ Decreto legge n. 34/2020, Artt. 241 e 242.

¹⁵ Come previsto dall'art. 242 del Decreto Legge n. 34/2020 e dalla delibera CIPESS n. 41/2021.

¹⁶ Dati provvisori su cui è in corso l'assessamento.

(rispettivamente, 93 per cento e 76 per cento, se invece si assume a riferimento il valore “monitorato”). Il dato riferito alla capacità di assorbimento delle risorse marca percentuali lievemente più elevate con riferimento al Fondo Sociale Europeo (FSE).

Tavola 2.a - Progetti FESR e FSE monitorati per contrasto all'emergenza COVID-19 (milioni di euro)

Fondo	Risorse previste negli accordi Covid-19 ¹	Risorse coesione monitorate ²		Risorse coesione: impegni ²		Risorse coesione: pagamenti ²		Spesa Certificata ³	
		Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale
FESR	7.794,54	5.315,66	1.606,97	4.905,30	1.606,09	4.234,77	1.605,89	1.995,13	483,34
FSE	4.125,04	3.399,40	497,98	3.199,48	497,55	2.377,41	491,62	834,72	218,06
Totale	11.919,58	8.715,06	2.104,95	8.104,78	2.103,63	6.612,17	2.097,51	2.829,85	701,40

Fonte: elaborazione DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione, dati del Sistema nazionale di monitoraggio e rendicontazione MEF-RGS-IGRUE al 31/10/2022

Note:

¹ Le Risorse programmate derivano dalla dotazione prevista per riprogrammazioni negli Accordi sottoscritti nel 2020 dall'Autorità politica della coesione con i Ministeri e con la Regioni sui Programmi 2014-20 finanziati sia sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) che sul Fondo Sociale Europeo (FSE) in virtù della flessibilità introdotta a livello europeo nell'ambito delle iniziative di contrasto all'emergenza Covid-19 (Corona Response Investment Initiative - CRII - e Corona Response Investment Initiative Plus - CRII+).

² Le Risorse coesione monitorate fanno riferimento al costo ammesso sui programmi FESR e FSE osservato in monitoraggio in base alle specifiche regole di monitoraggio indicate da MEF-RS-IGRUE e al tag "Covid" associato ai progetti nella banca dati CUP. Gli impegni e i pagamenti includono le risorse utilizzate per trasferimenti a Fondi di ingegneria finanziaria (quindi ai soggetti gestori dei singoli Strumenti Finanziari) anche se non ancora corrispondenti a impegni e pagamenti a favore di singoli destinatari finali, in coerenza con quanto previsto dalle regole di attuazione e rendicontazione dei Fondi strutturali 2014-20 previste dal Reg. UE 1303/2013 e dal Reg. CE 821/2014.

³ La Spesa certificata è quella risultante nel Sistema nazionale di monitoraggio, così come elaborata da MEF-RGS-IGRUE. La registrazione nel Sistema sconta un fisiologico ritardo rispetto alle domande di pagamento trasmesse alla CE.

Tavola 2.b - Programmi Operativi Nazionali 2014-20 - Stato di attuazione dei progetti monitorati per il contrasto all'emergenza COVID-19 (milioni di euro)

Programma	Risorse previste negli accordi Covid-19 ¹		Risorse coesione monitorate ²		Risorse coesione: impegni ²		Risorse coesione: pagamenti ²		Spesa Certificata ³	
	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale
Cultura	104,00	13,72	0,35	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	-	-
Città Metropolitane	653,49	480,34	129,50	128,21	233,84	145,22	145,22	126,31	45,72	44,97
Governance	593,09	371,89	-	-	268,05	-	263,61	-	155,62	-
Legalità	188,00	161,00	-	-	161,00	-	150,10	-	150,10	-
Scuola ⁴	730,95	759,65	-	-	759,65	-	567,36	-	78,78	-
Ricerca	650,00	125,28	46,76	46,76	125,28	46,76	65,81	46,76	57,66	42,09
Imprese	1.480,00	1.433,69	1.433,69	1.433,69	1.433,69	1.433,69	1.433,69	1.433,69	329,82	329,82
Infrastrutture	279,30	49,97	-	-	49,97	-	-	-	-	-
Inclusione	320,00	331,83	-	-	331,83	-	183,01	-	-	-
Politiche Attive	330,00	230,08	-	-	230,08	-	-	-	-	-
Occupazione Giovani	105,00	1,45	-	-	1,45	-	-	-	-	-
Totale	5.433,83	3.958,89	1.610,30	1.608,99	3.595,17	1.608,99	2.809,15	1.607,08	817,70	416,88

Fonte: elaborazione DP Coe-Nawap su documenti di programmazione, dati del Sistema nazionale di monitoraggio e rendicontazione MEF-RGS-IGRUE al 31/10/2022

Note:

¹ Le Risorse programmate derivano dalla dotazione prevista per riprogrammazioni negli Accordi sottoscritti nel 2020 dall'Autorità politica della coesione con i Ministeri e con la Regioni sui Programmi 2014-20 finanziati sia sul Fondo Europeo di Sviluppo regionale (FESR) che sul Fondo Sociale Europeo (FSE) in virtù della flessibilità introdotta a livello europeo nell'ambito delle iniziative di contrasto all'emergenza Covid-19 (Corona Response Investment Initiative - CRII - e Corona Response Investment Initiative Plus - CRII+).

² Le Risorse coesione monitorate fanno riferimento al costo ammesso sui programmi FESR e FSE osservato in monitoraggio in base alle specifiche regole di monitoraggio indicate da MEF-RGS-IGRUE e al tag "Covid" associato ai progetti nella banca dati CUP. Gli impegni e i pagamenti includono le risorse utilizzate per trasferimenti a Fondi di ingegneria finanziaria (quindi ai soggetti gestori dei singoli Strumenti Finanziari) anche se non ancora corrispondenti a impegni e pagamenti a favore di singoli destinatari finali, in coerenza con quanto previsto dalle regole di attuazione e rendicontazione dei Fondi strutturali 2014-20 previste dal Reg. UE 1303/2013 e dal Reg. CE 821/2014.

³ La Spesa certificata è quella risultante nel Sistema nazionale di monitoraggio, così come elaborata da MEF-RGS-IGRUE. La registrazione nel Sistema sconta un fisiologico ritardo rispetto alle domande di pagamento trasmesse alla CE.

⁴ Per il PON Scuola non vengono considerati progetti con tag "Covid" nella banca dati CUP a causa di anomalie in fase di verifica nell'alimentazione dei dati

Tavola 2.c - Programmi Operativi Regionali 2014-20 - Stato di attuazione dei progetti monitorati per il contrasto all'emergenza COVID-19 (milioni di euro)

Programma	Risorse Programmate ¹		Risorse coesione monitorate ²		Risorse coesione: Impegni ²		Risorse coesione: pagamenti ²		Spesa Certificata ³	
	Totale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale	Totale	di cui Statale	
POR FESR ABRUZZO	75,00	59,61	58,50	59,20	58,50	59,20	58,50	48,49	48,49	
POR FESR BASILICATA	115,01	97,97	-	97,97	-	72,03	-	3,44	-	
POR FESR CAMPANIA	732,30	65,52	-	46,30	-	38,47	-	194,98	-	
POR FESR EMILIA-ROMAGNA	190,00	173,21	-	173,21	-	173,21	-	34,62	-	
POR FESR FRIULI-VENEZIA GIULIA	-	23,00	-	23,02	-	8,92	-	3,14	-	
POR FESR FSE CALABRIA	500,00	207,32	-	202,11	-	185,77	-	29,62	-	
POR FESR FSE MOLISE	47,80	48,05	22,71	47,51	22,71	46,03	22,71	38,62	20,42	
POR FESR FSE PUGLIA	750,00	525,35	-	525,35	-	397,75	-	330,79	-	
POR FESR LAZIO	355,71	413,51	29,33	409,13	29,33	400,64	29,33	251,91	29,33	
POR FESR LIGURIA	46,92	48,70	-	48,70	-	39,50	-	12,97	-	
POR FESR LOMBARDIA	193,50	106,43	-	106,43	-	90,52	-	83,77	-	
POR FESR MARCHE	26,00	32,24	-	32,24	-	17,86	-	17,81	-	
POR FESR P.A. TRENTO	26,50	27,31	17,50	22,37	17,50	22,34	17,50	20,39	17,50	
POR FESR PIEMONTE	224,00	166,43	-	160,57	-	156,16	-	84,32	-	
POR FESR SARDEGNA	215,30	172,02	-	166,90	-	158,44	-	97,82	-	
POR FESR SICILIA	915,50	664,96	-	552,91	-	384,65	-	151,05	-	
POR FESR TOSCANA	168,10	164,70	-	153,27	-	93,66	-	-	-	
POR FESR UMBRIA	46,20	53,73	-	53,73	-	44,31	-	33,90	-	
POR FESR VALLE D'AOSTA	9,10	12,07	-	11,83	-	10,29	-	-	-	
POR FESR VENETO	134,00	112,15	-	110,25	-	97,75	-	72,74	-	
POR FESR P.A. BOLZANO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
POR FSE ABRUZZO	82,00	62,14	-	59,62	-	43,34	-	43,34	-	
POR FSE BASILICATA	35,38	31,35	-	31,35	-	30,57	-	20,06	-	
POR FSE CAMPANIA	159,80	135,51	-	135,51	-	123,56	-	42,84	-	
POR FSE EMILIA-ROMAGNA	60,00	63,02	-	63,02	-	35,04	-	-	-	
POR FSE FRIULI-VENEZIA GIULIA	48,09	47,92	-	45,85	-	45,74	-	38,23	-	
POR FSE LAZIO	290,47	343,17	193,61	313,28	193,61	295,70	193,61	-	-	
POR FSE LIGURIA	44,00	70,50	-	58,67	-	6,65	-	6,78	-	
POR FSE LOMBARDIA	168,50	168,50	-	168,50	-	168,50	-	51,71	-	
POR FSE MARCHE	11,50	15,26	-	15,26	-	15,26	-	-	-	
POR FSE P.A. BOLZANO	40,00	40,00	-	40,00	-	40,00	-	18,65	-	
POR FSE P.A. TRENTO	24,50	26,13	2,46	26,13	2,46	22,91	2,46	13,41	2,46	
POR FSE PIEMONTE	121,17	138,22	124,30	138,22	124,30	130,16	124,30	124,30	124,30	
POR FSE SARDEGNA	71,00	69,65	-	41,13	-	11,35	-	3,33	-	
POR FSE SICILIA	280,00	132,03	-	131,98	-	130,64	-	-	-	
POR FSE TOSCANA	96,60	108,13	-	108,13	-	103,76	-	66,65	-	
POR FSE UMBRIA	52,40	0,03	-	0,03	-	0,03	-	-	-	
POR FSE VALLE D'AOSTA	9,70	8,82	4,22	8,82	4,22	3,78	-	1,28	-	
POR FSE VENETO	119,70	121,48	42,02	121,12	42,02	98,54	42,02	71,19	42,02	
Totale complessivo	6.485,75	4.756,17	494,65	4.509,61	494,65	3.803,03	490,43	2.012,15	284,52	

Fonte: elaborazione DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione, dati del Sistema nazionale di monitoraggio e rendicontazione MEF-RGS-IGRUE al 31/10/2022

Note:

¹ Le Risorse programmate derivano dalla dotazione prevista per riprogrammazioni negli Accordi sottoscritti nel 2020 dall'Autorità politica per la coesione con i Ministeri e con le Regioni sui Programmi 2014-20 finanziati sia sul Fondo Europeo di Sviluppo regionale (FESR) che sul Fondo Sociale Europeo (FSE), in virtù della flessibilità introdotta a livello europeo nell'ambito delle iniziative di contrasto all'emergenza Covid-19 (Corona Response Investment Initiative - CRII - e Corona Response Investment Initiative Plus - CRII+).

² Le Risorse coesione monitorate fanno riferimento al costo ammesso sui programmi FESR e FSE osservato in monitoraggio in base alle specifiche regole di monitoraggio indicate da MEF-RGS-IGRUE e al tag "Covid" associato ai progetti nella banca dati CUP. Gli impegni e i pagamenti includono le risorse utilizzate per trasferimenti a Fondi di ingegneria finanziaria (quindi ai soggetti gestori dei singoli Strumenti Finanziari) anche se non ancora corrispondenti a impegni e pagamenti a favore di singoli destinatari finali, in coerenza con quanto previsto dalle regole di attuazione e rendicontazione dei Fondi strutturali 2014-20 previste dal Reg. UE 1303/2013 e dal Reg. CE 821/2014.

³ La Spesa certificata è quella risultante nel Sistema nazionale di monitoraggio, così come elaborata da MEF-RGS-IGRUE. La registrazione nel Sistema sconta un fisiologico ritardo rispetto alle domande di pagamento trasmesse alla CE.

II.3 LE INIZIATIVE REACT-EU E CARE

Per dare seguito ed ampliare le misure di risposta alla pandemia di Covid-19, sempre nel 2020, l'Unione europea è intervenuta anche con l'iniziativa

Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe (REACT-EU) nell'ambito di NextGenerationEU (NGEU), strumento temporaneo approvato dal Consiglio europeo nel luglio 2020.

Attraverso questo intervento, sono state assegnate risorse supplementari ai programmi della politica di coesione 2014-20 allo scopo di promuovere il superamento degli effetti negativi della pandemia sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali, e di sostenere, al contempo, la transizione verde e digitale. La decisione di rafforzare la programmazione 2014-20 ha consentito di immettere rapidamente nell'economia nuove risorse da indirizzare per investimenti mirati per la ripresa dei Paesi (e delle regioni) più colpiti¹⁷.

La dotazione di risorse UE destinata all'Italia è pari a 14,4 miliardi di euro (di cui 11,3 miliardi di euro per l'annualità 2021¹⁸ e 3 miliardi di euro per l'annualità 2022¹⁹) a cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale, nella misura di 186,4 milioni di euro previsto per le misure di assistenza tecnica.

Obiettivi della proposta di programmazione complessiva di REACT EU

In linea con le previsioni regolamentari e con l'obiettivo generale di prevenire l'ampliamento delle disparità territoriali, è stata definita una proposta complessiva di impiego delle risorse REACT-EU improntata a quattro obiettivi:

- rafforzare il contributo della Politica di coesione al superamento della crisi derivante dalla pandemia, attraverso il finanziamento di interventi per l'emergenza sanitaria, sociale e occupazionale, agendo in continuità con la riprogrammazione dei fondi della Politica di coesione 2014-20 già avviata a seguito delle iniziative CRII e CRII Plus;
- rafforzare il contributo della Politica di coesione al perseguimento degli obiettivi di riequilibrio territoriale e socioeconomico e di rafforzamento strutturale del Mezzogiorno;
- costituire un ponte fra i cicli di programmazione 2014-20 e 2021-27 della Politica di coesione, finanziando iniziative in grado di contribuire alla transizione verde e digitale dell'economia;
- concentrare l'impiego delle risorse su interventi programmati in un numero limitato di Programmi Operativi Nazionali, con l'obiettivo di garantire rapidità nelle procedure di riprogrammazione, spesa e rendicontazione delle risorse, tenuto anche conto dello stringente vincolo temporale di utilizzo delle stesse (31 dicembre 2023).

La proposta di programmazione complessiva di REACT-EU è stata valutata positivamente dalla Commissione il 3 maggio 2021. Ad essa ha fatto seguito la riprogrammazione degli otto Programmi Operativi Nazionali interessati (cui si aggiunge il programma FEAD), approvata con decisioni separate per ciascun Programma da parte della Commissione.

La tavola 2.d presenta il quadro della programmazione delle risorse relative alle due annualità di assegnazione, per un valore totale di 14,5 miliardi di euro, di cui 9,3 miliardi di euro destinati *ex ante* al Mezzogiorno (dato che verrà verificato in sede attuativa).

¹⁷ REACT-EU ha una dotazione a livello UE pari 50,6 miliardi di euro, che è stata assegnata agli Stati Membri in due tranches (2021 e 2022), sulla base del metodo allocativo previsto dal relativo regolamento.

¹⁸ Decisione di esecuzione della Commissione C(2021)843 del 12/2/2021.

¹⁹ Decisione di esecuzione C(2021)8271 del 23/11/2021.

Tavola 2.d - Programmazione delle risorse REACT-EU (milioni di euro)

Misura	Risorse (Meuro)		Tema	Obiettivo				Fondo	Programma	Stima del contributo clima (Meuro)
	Totale	di cui Mezzogiorno		Contrasto Crisi	Ripresa verde	Ripresa digitale	Ripresa resiliente			
Spese straordinarie personale sanitario per contrasto pandemia	510	510	Salute	X				FSE GOVERN ANCE	0	
Acquisto vaccini	1.025	349	Salute	X				FESR GOVERN ANCE	0	
Contratti formazione medici specializzandi	210	72	Salute				X	FSE RICERCA	0	
Giustizia digitale	12	12	Digitalizzazione			X		FESR GOVERN ANCE	0	
Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud	4.000	4.000	Occupazione	X				FSE SPAO	0	
Bonus assunzioni giovani	340	40	Occupazione	X				FSE SPAO	0	
Bonus assunzioni donne	126	50	Occupazione	X				FSE SPAO	0	
Fondo nuove competenze e altre politiche attive del lavoro	1.500	750	Occupazione	X			X	FSE SPAO	0	
Sostegno alle persone in condizioni di povertà e deprivazione	280	120	Inclusione sociale	X				FEAD FEAD e -FSE INCLUSIO NE	0	
Rafforzamento sociale e occupazionale nelle città metropolitane	100	40	Inclusione sociale / Occupazione	X			X	FESR- METRO FSE	0	
Cablaggio edifici scolastici	446	163	Scuola			X	X	FESR SCUOLA	0	
Trasformazione digitale della didattica scolastica	455	159	Scuola			X	X	FESR SCUOLA	0	
EDUGREEN Laboratori di sostenibilità per le scuole del primo ciclo	45	32	Scuola			X	X	FESR SCUOLA	0	
Laboratori verdi, sostenibili e innovativi per le scuole del secondo ciclo	157	103	Scuola			X	X	FESR SCUOLA	0	
Ambienti innovativi per la scuola dell'infanzia	159	73	Scuola			X	X	FESR SCUOLA	0	
Fondo di garanzia PMI	715	574	Competitività per la transizione	X				FESR IMPRESE	0	
Interventi per la digitalizzazione delle PMI	300	180	Competitività per la transizione			X	X	FESR IMPRESE	0	
Interventi per la sostenibilità processi produttivi e l'economia circolare	431	180	Competitività per la transizione		X		X	FESR IMPRESE	172,4	
Finanziamento Fondo Nazionale Innovazione per investimenti in equity "green"	200	100	Competitività per la transizione		X		X	FESR IMPRESE	200	
Sostegno alle famiglie per il pagamento delle tasse universitarie (riduzione e esenzione per fascia di reddito)	405	195	Ricerca e istruzione superiore	X				FSE RICERCA	0	
Borse di studio per studenti meritevoli e in condizione di difficoltà economica	43	43	Ricerca e istruzione superiore	X				FSE RICERCA	0	
Dottorati e contratti di ricerca su tematiche dell'innovazione	145	105	Ricerca e istruzione superiore				X	FSE RICERCA	0	
Dottorati su tematiche Green	180	35	Ricerca e istruzione superiore		X		X	FSE RICERCA	180	

Misura	Risorse (Meuro)		Tema	Obiettivo				Fondo	Programma	Stima del contributo clima (Meuro)
	Totale	di cui Mezzogiorno		Contrasto Crisi	Ripresa verde	Ripresa digitale	Ripresa resiliente			
Contratti di ricerca su tematiche Green	155	40	Ricerca e istruzione superiore		X		X	FSE	RICERCA	155
Efficientamento energetico degli edifici pubblici Smart Grid	320	160	Energia, ambiente e clima		X		X	FESR	IMPRESE	320
	180	180	Energia, ambiente e clima		X	X	X	FESR	IMPRESE	180
Iniziative per la transizione verde e digitale nelle città metropolitane	900	435	Energia, ambiente e clima		X	X	X	FESR	METRO	555
Interventi per riduzione delle perdite della rete distribuzione idrica del Mezzogiorno	470	470	Energia, ambiente e clima		X		X	FESR	INFRASTR. E RETI	188
Rinnovo flotte autobus per il trasporto sub-urbano e extra-urbano	175	175	Mobilità sostenibile		X			FESR	INFRASTR. E RETI	70
Totale generale	13.984	9.345								2.020,4
in % Italia	100,0	66,8								14,4
Assistenza Tecnica a valere su risorse europee	403									
Totale risorse europee REACT-UE	14.387									
Assistenza Tecnica a valere su Fondo nazionale di Rotazione	186									
TOTALE REACT- UE	14.573									

Fonte: PCM-Dipartimento per le politiche di coesione – Documento di programmazione delle risorse REACT-EU

Con riferimento allo stato di attuazione dell’iniziativa, si rileva che, al 31 dicembre 2022, il totale delle spese certificate alla Commissione europea è pari a 1,8 miliardi di euro, corrispondente al 12,5 per cento delle risorse programmate, con alcuni Programmi che registrano una certificazione pari a zero.

Tavola 2.e - Importi certificati dai Programmi Operativi a valere sulle risorse aggiuntive REACT-EU

Programma	Programmato Totale REACT (UE+Naz AT)	Certificato Totale
PON Scuola	1.303.760.000	103.888.080
PON Governance e Capacità Istituzionale	1.685.158.303	1.199.820.551
PON Inclusione	93.600.000	
PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione	6.098.667.285	
PON Città metropolitane	1.120.070.283	34.876.794
PON Ricerca e innovazione	1.185.460.000	121.265.845
PON Infrastrutture e Reti	670.020.000	
PON Imprese e competitività	2.218.042.800	343.279.297
Totale	14.374.778.671	1.803.130.566

Fonte: Agenzia per la coesione territoriale. Non sono ricomprese le risorse destinate al Fondo FEAD.

Nel corso del 2022 la Politica di coesione è stata chiamata a dare risposta all'impatto sociale ed economico sull'Unione europea dell'aggressione all'Ucraina da parte della Federazione russa.

Con l'iniziativa *Cohesion's Action for Refugees in Europe* (CARE) sono state apportate modifiche mirate ai regolamenti dei fondi della politica di coesione 2014-20, finalizzate a supportare gli Stati membri nell'accoglienza dei rifugiati mettendo a disposizione liquidità aggiuntiva e introducendo misure di flessibilità, in continuità con quanto già previsto dalle iniziative regolamentari *CRII* e *CRII Plus* sopra citate. In particolare, è stato previsto:

- un aumento del prefinanziamento assegnato agli Stati membri a valere sull'iniziativa REACT-EU. Per l'Italia, l'effetto di tale modifica si è tradotto in una liquidità aggiuntiva pari complessivamente a circa 452 milioni di euro (FESR, FSE e FEAD);
- l'estensione al periodo contabile 2021-2022 dell'opzione di utilizzo del cofinanziamento UE al 100 per cento, allo scopo di alleviare ulteriormente l'onere sui bilanci nazionali, in continuità con quanto già previsto dal regolamento *CRII Plus*;
- l'introduzione di una maggiore flessibilità per i pagamenti del saldo finale dei programmi 2014-20 (dal 10 al 15 per cento della spesa per ciascuna priorità, per fondo e per categoria di regioni);
- l'inserimento di una clausola di salvaguardia per i progetti in ritardo di attuazione a causa del conflitto bellico in Ucraina, che prevede la possibilità di ultimare i progetti non completati nell'ambito dei programmi 2021-27 superiori a un milione di euro, unitamente a una maggiore flessibilità per la riprogrammazione delle risorse disponibili tra assi, fondi e categorie di regioni.

Da ultimo, il regolamento (UE) 2022/2039 (Iniziativa *FAST-CARE*) ha disposto l'aumento del tasso di prefinanziamento per i programmi FESR, FSE Plus 2021-27 per un importo complessivo di 3,5 miliardi di euro. Per l'Italia

l'importo complessivo di tale liquidità aggiuntiva è risultato pari a 411 milioni di euro.

II.4 L'AVANZAMENTO FINANZIARIO E I TRAGUARDI DI SPESA DA RAGGIUNGERE NEL 2023

Il 31 dicembre 2022 è stata l'ultima scadenza per l'applicazione della c.d. regola del "disimpegno automatico (n+3)", prevista dall'art. 136 del Regolamento generale, prima della chiusura del ciclo di programmazione.

La spesa complessivamente certificata alla Commissione europea a quella data è risultata pari a 35 miliardi di euro, raggiungendo il 54 per cento del totale delle risorse programmate (64,9 miliardi di euro incluse le risorse REACT-EU).

I 51 Programmi Operativi cofinanziati dal FESR e dal FSE del ciclo 2014-20 hanno superato la soglia prevista per evitare il disimpegno automatico: nel complesso, per quanto riguarda la quota UE, le domande di pagamento si sono attestate a 28 miliardi di euro, a fronte del target minimo fissato a 18,48 miliardi di euro (Cfr. Tavola 2.f).

Tale risultato è stato agevolato dalla previsione, per i periodi contabili 2020-2021 e 2021-2022, della possibilità per i PO di avvalersi della facoltà di certificare le spese sostenute a un tasso di cofinanziamento UE pari al 100 per cento. Le risorse di cofinanziamento nazionale liberate sono confluite nell'ambito dei Programmi Operativi Complementari a titolarità delle medesime amministrazioni²⁰.

Sulla base degli ultimi dati disponibili e validati estratti dal Sistema Nazionale di monitoraggio (Banca Dati Unitaria - BDU) al 31 ottobre 2022, l'avanzamento finanziario mostra un volume di risorse impegnate complessivamente pari a 51,7 miliardi di euro e di pagamenti pari a 35,1 miliardi di euro, rispettivamente il 79,7 per cento e il 54,2 per cento della dotazione complessiva programmata.

Confrontando i dati di avanzamento finanziario dei programmi regionali tra categorie di regioni, si rileva un ritardo significativo delle regioni meno sviluppate e in transizione soprattutto in termini di pagamenti, inferiori di oltre 15 punti percentuali rispetto alle più regioni sviluppate.

Le risorse UE ancora da richiedere alla Commissione europea, sulla base dei dati delle certificazioni di spesa al 31 dicembre 2022, ammontano complessivamente a 19,9 miliardi di euro. La spesa complessiva da realizzare nell'ultimo anno della programmazione, comprensiva del cofinanziamento nazionale, risulta invece pari a 29,9 miliardi di euro (46 per cento del valore delle risorse programmate).

²⁰ A seguito di quanto disposto dalla Commissione europea, le variazioni ai piani finanziari dei Programmi Operativi necessarie a ridurre la quota di cofinanziamento nazionale non sono visibili sui sistemi di monitoraggio in quanto la Commissione europea non adotterà decisioni di riprogrammazione, ma formalizzerà l'eliminazione del cofinanziamento nazionale al momento dell'accettazione dei conti dell'anno contabile per il quale è stata applicata l'opzione di cofinanziamento UE la 100 per cento

Tavola 2.f - Stato di attuazione della programmazione 2014-20

Valori in milioni di euro														
PO	Tipo	Fondo	PO adottati al 31.12.2022		Dati Banca Dati Unitaria (BDU) al 31.10.2022				Certificazioni ai fini dell'N+3 al 31.12.2022					
			Fin. Tot.	Quota UE	Impegni Ammessi	% Impegni	Pagamenti Ammessi	% Pagamenti	Totale			Solo quota UE		
									Certificato al 31.12.2022	Domandato al 31.12.2022	Av. nto %	N+3 al 31.12.2022		
1	2	3	4 (= 3/1)	5	6 (=5/1)	7	8 (= 8/2)		9					
Abruzzo	POR	FESR	275,5	137,8	216,7	78,6%	164,6	59,7%	153,7	109,9	80%	80,0		
Basilicata	POR	FESR	550,7	413,0	563,1	102,3%	396,2	71,9%	349,7	288,0	70%	249,8		
Campania	POR	FESR	4.113,5	3.085,2	3.299,8	80,2%	2.325,1	56,5%	2.239,5	1.938,4	63%	1.866,1		
Emilia Romagna	POR	FESR	481,9	240,9	512,3	106,3%	480,8	99,8%	322,7	160,7	67%	145,7		
Friuli V. Giulia	POR	FESR	230,8	115,4	266,0	115,3%	216,8	93,9%	213,4	106,7	92%	69,8		
Lazio	POR	FESR	969,1	484,5	883,8	91,2%	732,7	75,6%	636,2	501,8	104%	292,3		
Liguria	POR	FESR	392,5	196,3	338,0	86,1%	275,7	70,2%	274,9	137,4	70%	118,7		
Lombardia	POR	FESR	970,5	485,2	925,5	95,4%	619,7	63,9%	648,9	502,1	103%	290,9		
Marche	POR	FESR	585,4	292,7	535,9	91,6%	295,5	50,5%	288,1	208,2	71%	173,6		
PA Bolzano	POR	FESR	144,8	72,4	171,9	118,7%	122,4	84,5%	122,1	61,1	84%	41,2		
PA Trento	POR	FESR	92,2	46,1	72,7	78,8%	71,9	77,9%	61,2	45,2	98%	33,2		
Piemonte	POR	FESR	965,8	482,9	854,5	88,5%	688,5	71,3%	582,3	432,6	90%	292,2		
Sardegna	POR	FESR	931,0	465,5	841,0	90,3%	644,2	69,2%	565,6	430,7	93%	282,5		
Sicilia	POR	FESR	4.273,0	3.418,4	3.563,9	83,4%	2.396,6	56,1%	2.387,3	2.116,2	62%	2.067,6		
Toscana	POR	FESR	779,0	389,5	858,7	110,2%	653,6	83,9%	605,0	343,9	88%	239,9		
Umbria	POR	FESR	412,3	206,1	310,2	75,2%	259,4	62,9%	236,5	175,1	85%	123,9		
Valle d'Aosta	POR	FESR	64,4	32,2	71,6	111,3%	57,1	88,7%	51,7	32,8	102%	19,5		
Veneto	POR	FESR	600,3	300,2	520,3	86,7%	438,8	73,1%	374,6	239,2	80%	180,4		
Calabria	POR	FESR-FSE	2.260,5	1.784,2	1.604,8	71,0%	1.083,9	47,9%	1.359,9	1.168,4	65%	1.077,3		
Molise	POR	FESR-FSE	129,0	76,8	130,6	101,2%	82,7	64,1%	86,5	70,5	92%	46,2		
Puglia	POR	FESR-FSE	4.450,6	3.560,5	6.247,9	140,4%	3.748,9	84,2%	4.222,2	3.225,6	91%	2.150,1		
Abruzzo	POR	FSE	138,5	69,3	129,3	93,3%	87,2	63,0%	86,2	65,0	94%	42,2		
Basilicata	POR	FSE	289,6	144,8	202,2	69,8%	151,0	52,1%	142,7	105,5	73%	87,1		
Campania	POR	FSE	837,2	627,9	777,9	92,9%	538,1	64,3%	561,8	499,9	80%	374,3		
Emilia Romagna	POR	FSE	786,3	393,1	952,3	121,1%	805,1	102,4%	658,1	329,3	84%	235,7		
Friuli V. Giulia	POR	FSE	276,4	138,2	266,8	96,5%	236,7	85,6%	229,6	114,8	83%	83,0		
Lazio	POR	FSE	902,5	451,3	992,1	109,9%	818,7	90,7%	608,9	462,2	102%	269,0		
Liguria	POR	FSE	354,5	177,3	328,8	92,7%	223,1	62,9%	226,0	113,0	64%	106,4		
Lombardia	POR	FSE	970,5	485,2	904,6	93,2%	807,3	83,2%	692,9	460,4	95%	290,9		
Marche	POR	FSE	288,0	144,0	248,6	86,3%	175,9	61,1%	192,1	120,9	84%	86,3		
PA Bolzano	POR	FSE	128,4	64,2	174,5	135,9%	122,1	95,1%	87,7	68,5	107%	41,5		
PA Trento	POR	FSE	126,4	63,2	113,8	90,0%	101,3	80,1%	75,2	49,0	78%	32,7		
Piemonte	POR	FSE	872,3	436,1	962,3	110,3%	892,2	102,3%	729,4	426,9	98%	260,9		
Sardegna	POR	FSE	444,8	222,4	342,8	77,1%	252,5	56,8%	261,9	184,6	83%	132,1		
Sicilia	POR	FSE	820,1	615,1	598,5	73,0%	374,2	45,6%	525,1	463,9	75%	366,9		
Toscana	POR	FSE	746,4	373,2	685,1	91,8%	629,2	84,3%	597,1	359,7	96%	219,5		
Umbria	POR	FSE	237,5	118,8	147,3	62,0%	121,6	51,2%	135,4	103,4	87%	71,2		
Valle d'Aosta	POR	FSE	52,6	26,3	55,7	105,8%	44,0	83,5%	29,6	18,1	69%	15,4		
Veneto	POR	FSE	764,0	382,0	888,5	116,3%	682,6	89,3%	483,6	371,9	97%	229,9		
Cultura	PON	FESR	490,9	368,2	282,3	57,5%	209,8	42,7%	266,6	229,4	62%	222,7		
Imprese	PON	FESR	5.544,9	4.526,2	4.628,1	83,5%	3.045,7	54,9%	2.821,9	2.639,1	58%	926,2		
Iniziativa PMI	PON	FESR	322,5	320,0	322,5	100,0%	204,6	63,5%	323,5	320,0	100%	203,9		
Reti	PON	FESR	2.234,5	1.840,1	2.133,7	95,5%	1.164,2	52,1%	925,2	799,5	43%	783,4		
Governance	PON	FESR-FSE	2.490,7	2.247,0	839,6	33,7%	641,8	25,8%	1.676,6	1.618,5	72%	113,7		
Legalità	PON	FESR-FSE	666,0	470,3	467,7	70,2%	342,1	51,4%	341,5	315,2	67%	250,3		
Metro	PON	FESR-FSE	1.992,3	1.682,8	1.278,3	64,2%	717,1	36,0%	517,3	438,5	26%	147,5		
Ricerca	PON	FESR-FSE	2.375,1	2.093,7	1.701,1	71,6%	780,6	32,9%	847,3	765,1	37%	337,2		
Scuola	PON	FESR-FSE	4.036,3	2.809,3	3.713,0	92,0%	2.035,1	50,4%	1.749,3	1.352,2	48%	753,1		
Inclusione	PON	FSE	1.269,0	916,4	1.234,8	97,3%	612,5	48,3%	612,2	535,2	58%	479,0		
IOG (1)	PON	FSE-IOG	2.829,9	2.181,7	1.798,5	63,6%	1.541,3	54,5%	1.794,6	1.498,2	69%	1.473,9		
SPA0	PON	FSE	7.904,8	7.202,7	1.757,7	22,2%	1.036,8	13,1%	1.042,9	857,7	12%	-		
TOTALI			64.866,1	47.876,6	51.717,6	79,7%	35.149,7	54,2%	35.024,0	27.980,3	58%	18.476,9		

Fonte: Dati MEF-Igroe Banca Dati Unitaria (BDU) e Agenzia per la coesione territoriale

Anche tutti i 19 Programmi dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea hanno raggiunto il target N+3 al 31 dicembre 2022, certificando una spesa complessiva di 1,8 miliardi di euro, pari al 59,8 per cento del totale delle risorse programmate (circa 3 miliardi di euro).

II.5 ELEMENTI EMERSI DALL'OSSERVAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE

Come evidenziato dai dati sullo stato di attuazione della programmazione 2014-20 del Sistema nazionale di monitoraggio (BDU) al 31

ottobre 2022, i ritardi nell'avanzamento finanziario dei Programmi Operativi sono preoccupanti.

La spesa da realizzare nel 2023, pari a 29,9 miliardi di euro, di cui 19,9 di risorse UE, è consistente.

Particolarmente critico è l'avanzamento dell'Iniziativa REACT-EU, che richiede tempi molto stringenti di realizzazione, essendo stata avviata nel 2021. La spesa certificata al 31 dicembre 2022 è pari a 1,8 miliardi di euro. Sebbene siano in corso le procedure di controllo per poter certificare alcune misure previste nell'ambito dell'Iniziativa, il *trend* attuativo rimane comunque molto lento.

Anche nel confronto tra i Paesi dell'Unione europea, i dati forniti dalla Commissione Europea (*Cohesion Open Data Platform* - rilevazione al 30 settembre 2022) rispetto allo stato di attuazione della politica di coesione collocano l'Italia al secondo posto per ammontare di risorse assegnate, ma al penultimo in termini di implementazione, con una percentuale di spesa pari al 55 per cento del programmato, contro una media europea del 69 per cento.

A dispetto del disegno originario, delle finalità e dei principi sanciti dai Trattati, con le risorse della politica di coesione non si è riusciti a garantire l'addizionalità, in quanto con tali risorse si è agito in sostituzione delle politiche ordinarie, anche a causa della riduzione degli investimenti avvenuta nel corso degli anni per effetto dei tagli richiesti agli Stati membri dalle regole UE di bilancio - il Patto di stabilità - e delle pressioni esercitate dai mercati durante la crisi dell'Eurozona.

Alcuni dei fattori alla base della insoddisfacente performance della politica di coesione europea hanno, peraltro, caratterizzato in buona misura anche i precedenti cicli di programmazione:

- la parcellizzazione dei programmi e degli strumenti, e la difficoltà di ricondurre i progetti a disegni unitari;
- la difficoltà di rafforzare in forma strutturata la capacità delle Amministrazioni titolari della gestione dei programmi e dell'attuazione dei progetti, su cui interviene non soltanto l'assenza di professionalità in grado di rafforzare la capacità progettuale e la gestione rapida ed efficiente delle procedure amministrative connesse alla realizzazione di progetti di sviluppo, ma anche l'assenza di metodi di organizzazione del lavoro improntati ad una logica manageriale e orientati al risultato;
- il contesto normativo e regolamentare, spesso inadeguato a rispondere all'esigenza di certezza, stabilità e tempestività degli investimenti;
- un coordinamento e una integrazione delle politiche di sviluppo verso il perseguimento di obiettivi convergenti ancora insufficiente a garantire l'impiego aggiuntivo delle risorse della coesione;
- la necessità di sviluppare ulteriormente le pianificazioni di settore e di adeguarle alle Direttive europee allo scopo di indirizzare le risorse di fonte nazionale ed europea verso traguardi comuni (esempi rilevanti, tra gli altri, i settori delle risorse idriche e dei rifiuti);
- l'attenzione all'avanzamento della spesa, non accompagnata da un adeguato impegno sulla qualità della spesa e sui risultati, messi a rischio anche dal frequente utilizzo dei c.d. "progetti retrospettivi", che, seppure ammissibili ai sensi delle disposizioni regolamentari, deve essere

- disciplinato in maniera tale da non compromettere la visione strategica alla base della programmazione e il perseguimento dei risultati attesi;
- la necessità di rafforzare il presidio centrale nella governance strategica ed operativa dei programmi e l'assenza di una attenta e sistematica attività di analisi, valutazione e sorveglianza strategica e operativa sugli avanzamenti dell'attuazione e sul conseguimento dei risultati che dovrebbe orientare scelte consapevoli da parte dei decisori nazionali e locali.

II.6 LA PROGRAMMAZIONE 2021-27 E LA NECESSARIA INTEGRAZIONE CON IL PNRR

Il 15 luglio 2022, con la Decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 4787, è stato approvato l'Accordo di Partenariato dell'Italia a seguito della prima notifica, che ha dato avvio al negoziato formale con la Commissione europea, avvenuta il 17 gennaio 2022, in un momento antecedente all'avvio del conflitto bellico in Ucraina.

L'approvazione dell'Accordo di Partenariato ha concluso la fase di programmazione strategica della politica di coesione 2021-27, basata sul confronto con il partenariato istituzionale ed economico-sociale avviatosi a partire dal 2019, fase che si è svolta in parallelo alla negoziazione a livello europeo del nuovo quadro regolamentare approvato a fine giugno 2021.

L'Accordo di Partenariato indica gli indirizzi strategici e le modalità di impiego del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), del Fondo sociale europeo Plus (FSE Plus), del Fondo per una transizione giusta (JTF), nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita", del Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA), per il periodo dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2027.

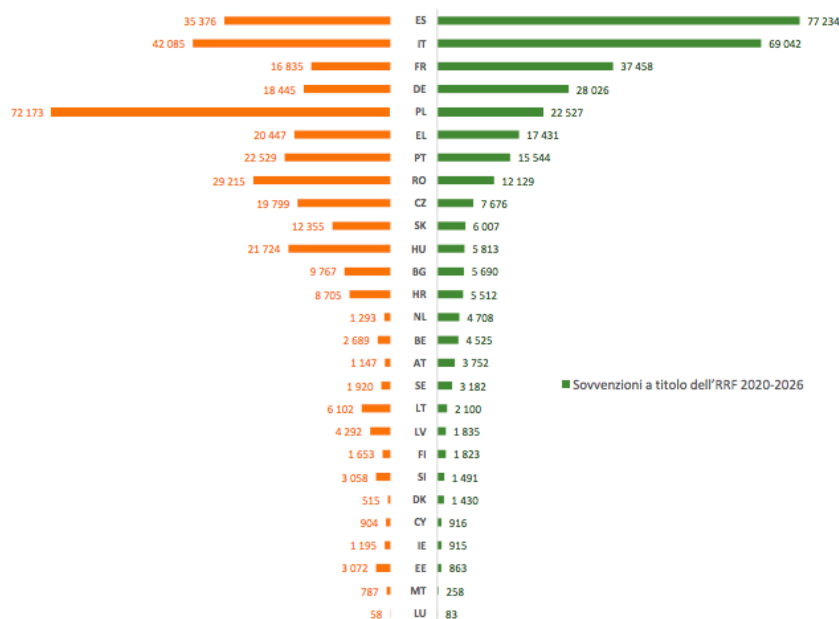
Le scelte operate nell'Accordo riflettono gli esiti del confronto con il partenariato interno - amministrazioni centrali e regionali, parti economiche e sociali, organizzazioni della società civile - e del negoziato con la Commissione europea. Si prevedono interventi nell'ambito dei 5 Obiettivi Strategici (OS) indicati dal Regolamento di disposizioni comuni sui fondi a gestione concorrente (Reg. UE 1060/2021): OS1: "Un'Europa più intelligente"; OS2: "Un'Europa più verde"; OS3: "Un'Europa più connessa"; OS4: "Un'Europa più sociale"; OS5: "Un'Europa più vicina ai cittadini".

Rispetto ai passati cicli di programmazione, le scelte strategiche e i contenuti operativi della programmazione 2021-27 devono ancor più tener conto dell'esigenza di integrazione con altre politiche di sviluppo e riforma, e segnatamente con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il Dispositivo di Ripresa e Resilienza europeo rappresenta la quota più ingente della spesa di NextGenerationEU (NGEU), volto ad attenuare le ripercussioni della pandemia di COVID-19 sui cittadini e sulle imprese nonché a rafforzare la resilienza dell'UE e degli Stati membri di fronte a *shock* futuri.

L'Italia si posiziona tra i primi Paesi anche per ammontare di risorse assegnate dal Dispositivo di Ripresa e Resilienza in termini di sovvenzioni, come evidenziato dall'immagine che segue:

Fondi della politica di coesione per il periodo 2021-2027 e assegnazione delle sovvenzioni RRF per Stato membro, in milioni di euro



“Finanziamenti a titolo della politica di coesione e assegnazione finale delle sovvenzioni a titolo dell’RRF, per Stato membro” (in milioni di euro, a prezzi correnti)

Fonte: “I finanziamenti dell’UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un’analisi comparativa”, Analisi 01, Corte dei Conti Europea, 2023

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW23_01/RW_RFF_and_Cohesion_funds_IT.pdf

Come sottolineato da una recente analisi comparativa della Corte dei Conti Europea²¹, la concomitante attuazione del PNRR con gli interventi della politica di coesione dell’UE, fino al 2026, consente agli Stati membri di scegliere se finanziare gli investimenti utilizzando i fondi dell’RRF o quelli della politica di coesione.

La legislazione che li disciplina prevede che gli investimenti siano programmati e attuati in modo che i due strumenti si integrino a vicenda anziché sovrapporsi: in particolare, richiede l’elaborazione di documenti di programmazione che specifichino come si realizza tale complementarità²², stabilendo allo stesso tempo il divieto di doppio finanziamento²³.

Al riguardo, l’Accordo di Partenariato ha riconosciuto la necessità di coordinamento e sinergia tra i due strumenti e ha delineato primi indirizzi per lo sviluppo di complementarità, in particolare per alcuni ambiti di intervento comuni (digitale, energia, ambiente, trasporti, salute), e alcuni meccanismi di coordinamento. Tuttavia, l’elemento dell’integrazione con il PNRR merita di essere ulteriormente rafforzato considerato che il relativo quadro attuativo si va man mano consolidando e che, allo stesso tempo, si

²¹ “I finanziamenti dell’UE a titolo della politica di coesione e del dispositivo per la ripresa e la resilienza: un’analisi comparativa”, Analisi 01, Corte dei Conti Europea, 2023

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/RW23_01/RW_RFF_and_Cohesion_funds_IT.pdf

²² Articolo 28 del regolamento RRF. Articoli 11 e 22, paragrafo 3, lettera a), del regolamento (UE) 2021/1060 recante disposizioni comuni (regolamento recante disposizioni comuni, “RDC”).

²³ Considerando 62 del regolamento RRF

stanno perfezionando gli strumenti di monitoraggio che consentono di avere un livello conoscitivo più puntuale della geografia degli interventi a livello territoriale.

Le risorse della programmazione 2021-27 indirizzate attraverso l'Accordo di Partenariato e i programmi 2021-27, sono pari a 74 miliardi di euro, di cui 42,2 di risorse UE (FESR, FSE Plus, JTF). A tale quota si aggiungono le risorse destinate ai programmi dell'Obiettivo Cooperazione territoriale europea (1,2 comprensivo del cofinanziamento nazionale).

All'Accordo di Partenariato sono collegati:

- 10 programmi nazionali;
- 38 programmi regionali,

a valere sui fondi FESR, FSE Plus e del Fondo per una transizione giusta.

Nell'ambito dell'Obiettivo Cooperazione territoriale europea, l'Italia aderisce, inoltre, a 19 programmi, di cui 10 con Autorità di gestione italiana.

Tutti i programmi nazionali e regionali presentati dall'Italia sono stati adottati dalla Commissione europea entro il 31 dicembre 2022, ad eccezione del Programma Nazionale "Capacità per la coesione" adottato nel mese di gennaio 2023 (Cfr. Tavola 5). Analogamente, sono stati adottati i 10 programmi con Autorità di Gestione italiana definiti nell'ambito dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea.

Tavola 2.g - Programmazione 2021-27: elenco dei Programmi nazionali e regionali per Fondo

Programma	Totale Risorse	Risorse UE	Risorse nazionali	Decisione Commissione
	<i>Importi in Euro</i>			
PN Capacità per la coesione AT 2021-27	1.267.433.334	617.200.000	650.233.334	12/01/2023 - C(2023) 374
FESR	1.100.666.667	570.200.000	530.466.667	
FSE+	166.766.667	47.000.000	119.766.667	
PN Ricerca, innovazione e competitività per la transizione verde e digitale 2021-27	5.636.000.000	3.723.000.000	1.913.000.000	29/11/2022 - C(2022) 8821
FESR	5.636.000.000	3.723.000.000	1.913.000.000	
PN Cultura 2021-27	648.333.333	389.000.000	259.333.333	28/10/2022 - C(2022) 7959
FESR	648.333.333	389.000.000	259.333.333	
PN Equità nella Salute 2021-27	625.000.000	375.000.000	250.000.000	04/11/2022 - C(2022) 8051
FESR	250.000.000	150.000.000	100.000.000	
FSE+	375.000.000	225.000.000	150.000.000	
PN Giovani, donne e lavoro 2021-27	5.088.668.333	2.682.534.000	2.406.134.333	01/12/2022 - C(2022) 9030
FSE+	5.088.668.333	2.682.534.000	2.406.134.333	
PN Inclusione e lotta alla povertà 2021-27	4.079.865.834	2.143.613.000	1.936.252.834	01/12/2022 - C(2022) 9029
FESR	570.866.667	326.680.000	244.186.667	

Programma	Totale Risorse	Risorse UE <i>Importi in Euro</i>	Risorse nazionali	Decisione Commissione
FSE+	3.508.999.167	1.816.933.000	1.692.066.167	
PN METRO plus e città medie Sud 2021-27	3.002.500.000	1.590.000.000	1.412.500.000	16/12/2022 - C(2022) 9773
FESR	1.876.666.667	982.000.000	894.666.667	
FSE+	1.125.833.333	608.000.000	517.833.333	
PN Scuola e competenze 2021-27	3.780.988.034	2.013.592.759	1.767.395.275	01/12/2022 - C(2022) 9045
FESR	959.723.333	550.834.000	408.889.333	
FSE+	2.821.264.701	1.462.758.759	1.358.505.942	
PN Sicurezza per la legalità 2021-27	235.294.119	200.000.000	35.294.119	14/11/2022 - C(2022) 8268
FESR	235.294.119	200.000.000	35.294.119	
PR Abruzzo FESR 2021-27	681.053.590	272.421.436	408.632.154	8/12/2022 - C(2022) 9380
FESR	681.053.590	272.421.436	408.632.154	
PR Abruzzo FSE+ 2021-27	406.591.455	162.636.582	243.954.873	29/11/2022 - C(2022)8894
FSE+	406.591.455	162.636.582	243.954.873	
PR Basilicata FESR FSE+ 2021-27	983.046.287	688.132.401	294.913.886	16/12/2022 - C(2022)9766
FESR	774.538.053	542.176.637	232.361.416	
FSE+	208.508.234	145.955.764	62.552.470	

Programma	Totale Risorse	Risorse UE <i>Importi in Euro</i>	Risorse nazionali	Decisione Commissione
PR Calabria FESR FSE+ 2021-27	3.173.078.863	2.221.155.204	951.923.659	03/11/2022 - C(2022) 8027
FESR	2.518.500.130	1.762.950.091	755.550.039	
FSE+	654.578.733	458.205.113	196.373.620	
PR Campania FESR 2021-27	5.534.632.274	3.874.242.592	1.660.389.682	26/10/2022 - C(2022) 7879
FESR	5.534.632.274	3.874.242.592	1.660.389.682	
PR Campania FSE+ 2021-27	1.438.496.089	1.006.947.262	431.548.827	20/09/2022 - C(2022)6831
FSE+	1.438.496.089	1.006.947.262	431.548.827	
PR Emilia-Romagna FESR 2021-27	1.024.214.640	409.685.856	614.528.784	22/07/2022 - C(2022) 5379
FESR	1.024.214.640	409.685.856	614.528.784	
PR Emilia-Romagna FSE+ 2021-27	1.024.214.643	409.685.857	614.528.786	10/07/2022 - C(2022)5300
FSE+	1.024.214.643	409.685.857	614.528.786	
PR Friuli-Venezia Giulia FESR 2021-27	365.562.813	146.225.125	219.337.688	02/12/2022 - C(2022) 9122
FESR	365.562.813	146.225.125	219.337.688	
PR Friuli-Venezia Giulia FSE+ 2021-27	373.066.495	149.226.598	223.839.897	10/08/2022 - C(2022)5945
FSE+	373.066.495	149.226.598	223.839.897	
PR Lazio FESR 2021-27	1.817.286.580	726.914.632	1.090.371.948	26/10/2022 - C(2022) 7883

Programma	Totale Risorse	Risorse UE <i>Importi in Euro</i>	Risorse nazionali	Decisione Commissione
FESR	1.817.286.580	726.914.632	1.090.371.948	
PR Lazio FSE+ 2021-27	1.602.548.250	641.019.300	961.528.950	19/07/2022 - C(2022) 5345
FSE+	1.602.548.250	641.019.300	961.528.950	
PR Liguria FESR 2021-27	652.518.528	261.007.411	391.511.117	10/10/2022 - C(2022) 7329
FESR	652.518.528	261.007.411	391.511.117	
PR Liguria FSE+ 2021-27	435.012.353	174.004.941	261.007.412	19/07/2022 - C(2022) 5346
FSE+	435.012.353	174.004.941	261.007.412	
PR Lombardia FESR 2021-27	2.000.000.000	800.000.000	1.200.000.000	01/08/2022 - C(2022) 5671
FESR	2.000.000.000	800.000.000	1.200.000.000	
PR Lombardia FSE+ 2021-27	1.507.356.985	602.942.794	904.414.191	18/07/2022 - C(2022) 5302
FSE+	1.507.356.985	602.942.794	904.414.191	
PR Marche FESR 2021-27	585.685.326	292.842.663	292.842.663	28/11/2022 - C(2022) 8702
FESR	585.685.326	292.842.663	292.842.663	
PR Marche FSE+ 2021-27	296.126.142	148.063.071	148.063.071	2022-10-12 - C(2022) 7401
FSE+	296.126.142	148.063.071	148.063.071	
PR Molise FESR FSE+ 2021-27	402.488.558	281.741.990	120.746.568	22/11/2022 - C(2022) 8590

Programma	Totale Risorse	Risorse UE <i>Importi in Euro</i>	Risorse nazionali	Decisione Commissione
FESR	319.458.649	223.621.054	95.837.595	
FSE+	83.029.909	58.120.936	24.908.973	
PR PA Bolzano FESR 2021-27	246.567.353	98.626.941	147.940.412	05/10/2022 - C(2022) 7196
FESR	246.567.353	98.626.941	147.940.412	
PR PA Bolzano FSE+ 2021-27	150.000.000	60.000.000	90.000.000	20/07/2022 - C(2022)5324
FSE+	150.000.000	60.000.000	90.000.000	
PR PA Trento FESR 2021-27	181.028.550	72.411.420	108.617.130	28/10/2022 - C(2022) 7943
FESR	181.028.550	72.411.420	108.617.130	
PR PA Trento FSE+ 2021-27	159.637.445	63.854.978	95.782.467	08/08/2022 - C(2022)5852
FSE+	159.637.445	63.854.978	95.782.467	
PR Piemonte FESR 2021-27	1.494.515.588	597.806.235	896.709.353	07/10/2022 - C(2022) 7270
FESR	1.494.515.588	597.806.235	896.709.353	
PR Piemonte FSE+ 2021-27	1.317.917.248	527.166.899	790.750.349	18/07/2022 - C(2022)5299
FSE+	1.317.917.248	527.166.899	790.750.349	
PR Puglia FESR FSE+ 2021-27	5.577.271.656	3.792.544.726	1.784.726.930	17/11/2022 - C(2022) 8461
FESR	4.426.728.737	3.010.175.541	1.416.553.196	

Programma	Totale Risorse	Risorse UE	Risorse nazionali	Decisione Commissione
	<i>Importi in Euro</i>			
FSE+	1.150.542.919	782.369.185	368.173.734	
PR Sardegna FESR 2021-27	1.581.038.727	1.106.727.109	474.311.618	26/10/2022 - C(2022) 7877
FESR	1.581.038.727	1.106.727.109	474.311.618	
PR Sardegna FSE+ 2021-27	744.018.224	520.812.757	223.205.467	24/08/2022 - C(2022)6166
FSE+	744.018.224	520.812.757	223.205.467	
PR Sicilia FESR 2021-27	5.858.950.301	4.101.265.211	1.757.685.090	8/12/2022 - C(2022) 9366
FESR	5.858.950.301	4.101.265.211	1.757.685.090	
PR Sicilia FSE+ 2021-27	1.515.590.676	1.060.913.473	454.677.203	24/08/2022 - C(2022)6184
FSE+	1.515.590.676	1.060.913.473	454.677.203	
PR Toscana FESR 2021-27	1.228.836.115	491.534.446	737.301.669	03/10/2022 - C(2022) 7144
FESR	1.228.836.115	491.534.446	737.301.669	
PR Toscana FSE+ 2021-27	1.083.631.598	433.452.639	650.178.959	18/08/2022 - C(2022)6089
FSE+	1.083.631.598	433.452.639	650.178.959	
PR Umbria FESR 2021-27	523.662.810	209.465.124	314.197.686	28/11/2022 - C(2022) 8818
FESR	523.662.810	209.465.124	314.197.686	
PR Umbria FSE+ 2021-27	289.692.900	115.877.160	173.815.740	23/11/2022 - C(2022)8610

Programma	Totale Risorse	Risorse UE <i>Importi in Euro</i>	Risorse nazionali	Decisione Commissione
FSE+	289.692.900	115.877.160	173.815.740	
PR Valle d'Aosta FESR 2021-27	92.489.293	36.995.717	55.493.576	12/09/2022 - C(2022) 6593
FESR	92.489.293	36.995.717	55.493.576	
PR Valle d'Aosta FSE+ 2021-27	81.560.363	32.624.145	48.936.218	19/10/2022 - C(2022)7541
FSE+	81.560.363	32.624.145	48.936.218	
PR Veneto FESR 2021-27	1.031.288.510	412.515.404	618.773.106	16/11/2022 - C(2022) 8415
FESR	1.031.288.510	412.515.404	618.773.106	
PR Veneto FSE+ 2021-27	1.031.288.508	412.515.403	618.773.105	31/07/2022 - C(2022)5655
FSE+	1.031.288.508	412.515.403	618.773.105	
PN JTF 2021-27	1.211.280.657	1.029.588.558	181.692.099	16/12/2022 - C(2022)9764
JTF art 3	530.387.932	450.829.742	79.558.190	
JTF art 4	680.892.725	578.758.816	102.133.909	
Totale FESR, FSE+ e JTF	74.067.329.380	42.179.533.819	31.887.795.561	

Fonte: elaborazione Dipartimento per le politiche di coesione e dati CE - System for Fund Management in the European Union (SFC)

III. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-20 DELLA POLITICA DI COESIONE NAZIONALE

III.1 LA PROGRAMMAZIONE COMPLEMENTARE E LE MODIFICHE INTERVENUTE

Come anticipato nelle precedenti sezioni, la politica di coesione nazionale comprende, oltre alle risorse nazionali destinate al cofinanziamento di PON e POR, anche le risorse destinate ai Programmi Operativi Complementari e le risorse aggiuntive nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC).

I Programmi Operativi Complementari (POC) 2014-20 sono pensati per perseguire le medesime finalità strategiche dei Fondi SIE e concorrere al maggiore impatto degli interventi operativi e all'efficiente esecuzione finanziaria degli stessi.

Tali programmi sono stati disegnati per superare i ritardi nell'utilizzo delle risorse dei Fondi strutturali e rafforzare l'efficacia degli interventi attraverso la riprogrammazione strategica di alcuni programmi regionali maggiormente in ritardo rispetto a quelli più performanti.

I POC sono adottati con delibera CIPESS, sentita la Conferenza Stato-Regioni, su proposta del Dipartimento per le politiche di coesione, in partenariato con le Amministrazioni interessate, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze²⁴. Il finanziamento è assicurato con le disponibilità del Fondo di Rotazione²⁵, derivanti dalla differenza tra il tasso di cofinanziamento nazionale teorico e il tasso di cofinanziamento nazionale effettivo dei Programmi Operativi 2014-20 (Cfr. paragrafo 1.3).

Nel corso del 2020, a seguito delle modifiche ai regolamenti europei per impiegare le risorse dei fondi SIE per interventi di contrasto degli effetti economico e sociali dell'emergenza epidemiologica, è stato stabilito uno stretto legame tra riprogrammazione dei fondi europei per emergenza Covid-19 e i POC²⁶. In attuazione del Regolamento UE 2020/58, si è previsto che le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi finanziati con i Fondi strutturali 2014-20 potessero richiedere l'applicazione del tasso di cofinanziamento fino al 100 per cento a carico dei fondi SIE per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile 2020-21, anche a valere sulle spese emergenziali anticipate a carico dello Stato destinate al contrasto e alla mitigazione degli effetti generati dall'epidemia di Covid-19.

²⁴ Delibera CIPE n.10 del 28 gennaio 2015.

²⁵ Di cui all'articolo 5 della Legge n. 183/1987.

²⁶ Art. 242, D.L. n.34/2020 convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020 n.77.

La norma²⁷ prevede che le risorse a carico della quota nazionale del Fondo di Rotazione che si rendono disponibili a seguito dell'integrazione al 100 per cento del tasso di cofinanziamento erogate dall'Unione europea confluiscono sui POC, unitamente ai rimborsi relativi alle rendicontazioni delle spese emergenziali anticipate a carico dello Stato sempre per il contrasto e la mitigazione degli effetti sanitari, economici e sociali generati dall'epidemia Covid -19.

La medesima modalità di destinazione delle risorse ai Programmi Operativi Complementari 2014-20 è stata prevista anche per le risorse liberate in applicazione di tale opzione per le spese dichiarate nelle domande di pagamento nel periodo contabile 2021-2022, anche in relazione alle spese sostenute per far fronte alle sfide migratorie conseguenti alla crisi ucraina²⁸.

La modifica normativa introdotta ha comportato, per le amministrazioni che non avevano ancora un POC, la necessità di istituire i relativi programmi. A tale riguardo, il CIPESS ha provveduto nel giugno 2021²⁹ all'istituzione "programmatica" di tali POC, al contempo aggiornando la stima della dotazione di quelli già esistenti sulla base degli importi indicativi previsti dagli Accordi governativi circa le attese rendicontazioni di spese emergenziali anticipate a carico dello Stato.

In ogni caso, gli importi dei POC stabiliti dalla stessa delibera devono essere considerati di carattere indicativo: le dotazioni effettive dei POC dipenderanno dalle spese emergenziali effettivamente rendicontate sui POR e PON, e dalle risorse effettivamente liberate dalle rendicontazioni al 100 per cento.

I Programmi Operativi Complementari e l'emergenza COVID-19

- Ad oggi risultano istituiti, secondo la delibera CIPESS n.10 del 2015, diciannove POC, per complessivi 11.860 milioni di euro di dotazione, di cui:
- n.13 POC a titolarità delle Amministrazioni Centrali, per un importo pari a 4.761,2 milioni di euro;
- n.6 POC a titolarità delle Amministrazioni regionali del Mezzogiorno, per un importo pari a 7.098,99 milioni di euro;
- Le assegnazioni ad alcuni Programmi Operativi Complementari includono anche risorse destinate a consentire il completamento di interventi relativi alla programmazione dei Fondi strutturali 2007-13.
- In attuazione delle modifiche introdotte dall'art.242 del D.L. n. 34/2020 per l'emergenza COVID-19 risultano, ad oggi, da integrare le risorse dei 19 POC suddetti e da adottare 14 nuovi POC, per un importo complessivo pari a 19.985 milioni di euro (secondo i dati IGRUE al 15 01 2023, in aggiornamento), di cui:
- 2.786 milioni di euro per n.14 nuovi POC a titolarità delle Amministrazioni regionali e Province autonome
- 8.493,96 milioni di euro per n.6 POC esistenti a titolarità delle Amministrazioni regionali del Mezzogiorno;
- 8.705,93 milioni di euro per n.13 POC esistenti a titolarità delle Amministrazioni Centrali.

²⁷ Ibid, Comma 2 e 3.

²⁸ Art. 48, commi 1 e 2, del D.L. n. 50/2022 convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2022, n. 91 in attuazione del Regolamento UE 2022/562 in cui si prevede la possibilità di applicare l'opzione 100 per cento anche per l'anno contabile luglio 2021- giugno 2022.

²⁹ Delibera CIPESS n. 41 del 9 giugno 2021

Al momento, le Amministrazioni per le quali si è già proceduto con delibera CIPESS a una integrazione - in alcuni casi parziale - delle risorse disponibili presso il Fondo di Rotazione³⁰ sono:

- la Regione Siciliana, con la delibera CIPESS n. 67 del 3 novembre 2021;
- il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il POC Inclusione che è stato istituito con la delibera CIPESS n. 40 del 9 giugno 2021 a seguito della rimodulazione dei tassi di cofinanziamento FSE e quindi integrato con la delibera CIPESS n. 37 del 3 agosto 2022;
- l’Agenzia per la Coesione Territoriale per il POC Metro, con la delibera CIPESS n. 33 del 29 aprile 2021 e il POC Governance, con la delibera CIPESS n. 36 del 28 luglio 2020.

Sono pervenute richieste di integrazione anche da parte della Regione Calabria e della PA Bolzano, che sono in corso di istruttoria da parte del DPCoe per l’approvazione con delibera CIPESS.

Dati di programmazione e monitoraggio dell’attuazione

Considerato che in Italia l’intervento della politica di coesione per le azioni di contrasto alle diverse emergenze sopra citate ha previsto un coinvolgimento integrato e sinergico di tutti i diversi ambiti di programmazione (POR e PON, PSC finanziati con FSC, POC), il pieno assestamento della programmazione e delle dotazioni dei diversi programmi e, conseguentemente, del monitoraggio dei dati di attuazione, potrà concludersi solo alla chiusura dei programmi europei.

Nelle Tavole che seguono si riportano, rispettivamente per le Amministrazioni Centrali (Tavola 3.a) e per le Amministrazioni regionali (Tavola 3.b):

- la dotazione attuale dei POC (approvata con specifica delibera CIPESS);
- l’importo indicativo programmatico previsto dalla delibera CIPESS n. 41/2021 (ai sensi dell’art.242 D.L. n. 34/20);
- le informazioni fornite da MEF-RGS-IGRUE circa i rientri ex. Art. 242 affluiti sui POC aggiornati al 15 gennaio 2023 e che potranno essere oggetto di specifica delibera CIPESS di adeguamento dei programmi;
- le dotazioni dei POC complessive, che tengono conto dei rientri suddetti.

Le caselle non valorizzate nella colonna “dotazione attuale” indicano le amministrazioni il cui POC è di nuova istituzione.

TAVOLA 3.a - DOTAZIONE PROGRAMMATICA POC 2014-20 - AMMINISTRAZIONI CENTRALI (milioni di euro)

³⁰ Il complesso regolamentare vigente consente alle Amministrazioni di attivare le risorse confluite sui POC subordinatamente all’aggiornamento dei dati nel sistema nazionale di monitoraggio all’interno del quale, per ciascun Programma Complementare richiamato nella precedente tabella, è creata una linea-azione provvisoria denominata «Risorse ex art. 242 decreto-legge n. 34/2020», salvo poi provvedere all’adeguamento dei Programmi, collegando i progetti alle linee di azione, con le procedure di cui alla delibera CIPE n. 10 del 2015, anche in fasi successive e fino alla chiusura dei Programmi europei.

POC	Dotazione attuale POC (*)	Importo indicativo programmatico rientri ex art. 242 D.L. n. 34/20 (delibera 41/2021)	Importo rientri ex art.242 D.L. n.34/20 (aggiornamento in itinere - dati IGRUE al 15/01/23)	Dotazione POC Complessiva (aggiornamento in itinere - dati IGRUE al 15/01/23)
	(A)	(B)	(C)	(A+C)
Cultura	163,41	104	34,50	197,91
Energia	120,4		232,87	353,27
Governance e Capacità Istituzionale ***	739,1	445	217,17	956,27
Governance dei sistemi di gestione e controllo	302,2			302,20
Imprese	696,3	2064,8	1.919,96	2.616,26
Inclusione***	273,3	320	37,39	310,69
Infrastrutture	670,4		123,23	793,63
Legalità	78,99	188	275,19	354,19
Metro ***	523,4	283,4	110,95	634,35
Ricerca	408,3	650	120,71	529,01
Scuola	171	453,7	486,74	657,74
SPAO**	602,4	435	386,00	988,40
CTE	12			12,00
TOTALE	4.761,20	4.943,90	3.944,72	8.705,93

Fonte: elaborazione DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione e dati IGRUE al 15/01/2023.

* Dotazioni assegnate dal CIPESSE nell'ambito del Fondo di Rotazione. I valori sono al netto delle risorse destinate a completamenti di operazioni del ciclo 2007-13 non scorponabili da quanto monitorato nei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007-13. Le risorse destinate a completamento dei programmi UE 2007-13 sono pari a 15,1 milioni di euro per il POC Cultura, 7,4 milioni di euro per il POC Energia, 56,3 milioni di euro per il POC Legalità

** Il programma accoglie gli incrementi ex art. 242 del D.L. n.34/2020 del PON SPAO e del PON Iniziativa Occupazione Giovani, in quanto l'ANPAL ha stabilito di attivare un unico programma complementare. Nella colonna B pertanto è stata riportata la dotazione programmatica prevista dalla delibera 41/21 per entrambi i programmi.

*** La dotazione dei POC Inclusione, Metro e Governance è stata integrata con delibera CIPESSE anche con una quota dei rientri ex art.242.

TAVOLA 3.b - DOTAZIONE PROGRAMMATICA POC 2014-20 - AMMINISTRAZIONI REGIONALI E PROVINCE AUTONOME (milioni di euro)

POC	Dotazione attuale POC (*)	Importo indicativo programmatico rientri ex art. 242 D.L. n.34/20 (delibera 41/2021)	Importo rientri ex art.242 D.L. n. 34/20 (aggiornamento in itinere - dati IGRUE al 15/01/23)	Dotazione POC Complessiva (aggiornamento in itinere - dati IGRUE al 15/01/23)
	(A)	(B)	(C)	(A+C)
Abruzzo		113,50	146,48	146,48
Basilicata	275,34	52,38	73,22	348,56
Calabria **	720,80	10,00	157,61	878,41
Campania	1.336,20	400,00	499,85	1.836,05
Molise	24,58	20,02	37,76	62,34
Puglia ***	2.670,36	20,00	282,18	2.952,54
Sardegna		36,40	244,13	244,13
Sicilia ****	2.071,70	720,00	344,35	2.416,06
Friuli Venezia Giulia		36,60	36,60	36,60
Lazio		333,61	576,47	576,47
Liguria		33,00	0	-
Lombardia		362,00	620,03	620,03
Marche		12,35	142,57	142,57
Piemonte		345,17	355,56	355,56
Toscana		0	153,72	153,72
Trento		22,00	53,51	53,51
Bolzano		40,00	55,10	55,10
Umbria		0	123,14	123,14
Valle d'Aosta		5,70	15,81	15,81
Veneto		67,00	262,81	262,81
TOTALE	7.098,99	2.629,73	4.180,90	11.279,89

Fonte: elaborazione DP Coe-Nuvap su documenti di programmazione e dati IGRUE al 15/01/2023.

*) Dotazioni assegnate dal CIPESS nell'ambito del Fondo di Rotazione Non sono considerate le risorse destinate a completamento dei programmi UE 2007-13, pari a 496,5 milioni di euro per il POC Campania, 111,8 milioni di euro per il POC Calabria, 249,3 milioni di euro per il POC Sicilia. Il valore include, oltre alle risorse nazionali del Fondo di Rotazione, anche risorse regionali. In particolare, il valore delle risorse regionali è pari a: POC Molise per 7,4 milioni di euro, POC Basilicata per 82,6 milioni di euro, POC Puglia per 801,1 milioni di euro e POC Sicilia per 120,5 milioni di euro.

**) La dotazione del POC Calabria sarà integrata di ulteriori risorse pari a 118,42 euro, per una rideterminazione dei tassi di cofinanziamento europeo approvata con Decisione C(2020)n.8335.

***) Non risultano progetti in monitoraggio per il POC Puglia per questioni di natura tecnica legate all'alimentazione del Sistema

****) La dotazione del POC Sicilia è stata integrata con delibera CIPESS n. 67/2021, anche con risorse ex art.242.

III.2 L'AVANZAMENTO FINANZIARIO DEI PROGRAMMI COMPLEMENTARI 2014-20

L'avanzamento finanziario dei POC 2014-20, per singolo Programma Nazionale e Regionale, è riportato di seguito nelle tavole 3.c e 3.d.

I dati esposti presentano anche la dotazione dei POC inclusiva delle assegnazioni ex art. 242 del D.L. n.34/2020 rivenienti dalla certificazione delle spese anticipate dallo Stato nell'ambito dei programmi UE (art. 242, comma 2) e la quota di cofinanziamento nazionale assegnata ai POC per effetto dell'attivazione dell'opzione al 100 per cento (242, comma 3). Poiché l'aggiornamento di tali risorse è in itinere, i dati riportati sono aggiornati al 15 gennaio 2023.

Tali importi, per effetto della norma citata (art. 242), sono già vincolati a specifici progetti della programmazione 2014-20 e non riprogrammabili se non previa individuazione di fonti di copertura alternative.

TAVOLA 3.c - RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO POC 2014-20
AMMINISTRAZIONI CENTRALI (milioni di euro)

POC	Dotazione attuale POC (*)	Dotazione POC complessiva (agg. in itinere)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	% impegni (B/A)	% pagamenti (C/A)
	(A)	(A1)				
Cultura	163,41	197,91	30,50	10,98	18,67%	6,72%
Energia	120,4	353,27	11,31	0,81	9,40%	0,67%
Governance e Cap.Istituzionale	739,1	956,27	143,77	27,66	19,45%	3,74%
Governance dei SiGeCo	302,2	302,20	119,63	78,35	39,59%	25,93%
Imprese	696,3	2.626,26	179,77	79,32	25,82%	11,39%
Inclusione	273,3	310,69	0,00	0,00		
Infrastrutture	670,4	793,63	96,75	59,64	14,43%	8,90%
Legalità	78,99	354,18	0,00	0,00		
Metro	523,4	634,35	45,26	27,20		5,20%
Ricerca	408,3	529,01	276,61	103,86	67,75%	25,44%
Scuola	171	657,74	284,77	86,32	166,53%	50,48%
SPAO **	602,4	988,40	30,32	21,44	5,03%	3,56%
CTE	12	12,00	6,20	0,59	51,70%	4,92%
TOTALE	4.761,20	8.705,92	1.224,90	496,18	25%	10,4%

Fonte: elaborazione DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione e dati IGRUE (Avanzamento al 31 ottobre 2022 e al 15 gennaio 2023 per dati dei rientri ex art. 242 del D.L. 34/2020)

* Dotazioni assegnate dal CIPESSE nell'ambito del Fondo di Rotazione. I valori sono al netto delle risorse destinate a completamenti di operazioni del ciclo 2007-13 pari a 15,1 milioni di euro per il POC Cultura, 7,4 milioni di euro per il POC Energia, 56,3 milioni di euro per il POC Legalità.

** Il programma accoglie gli incrementi ex art. 242 del D.L. n. 34/2020 del PON SPAO del PON Iniziativa Occupazione Giovani, in quanto l'ANPAL ha stabilito di attivare un unico programma complementare.

TAVOLA 3.d - RISORSE PROGRAMMATE E AVANZAMENTO FINANZIARIO POC 2014 20
AMMINISTRAZIONI REGIONALI E PROVINCE AUTONOME (milioni di euro)

POC	Dotazione attuale POC (*)	Dotazione POC complessiva (agg. in itinere)	Impegni	Pagamenti	% impegni	% pagamenti
	(A)	(A1)	(B)	(C)	(B/A)	(C/A)
Basilicata	275,34	348,56	73,23	23,45	26,60%	8,52%
Calabria	720,80	878,41	143,23	117,85	19,87%	16,35%
Campania**	1.336,20	1.836,05	944,44	722,25	70,68%	54,05%
Molise	24,58	62,34	7,09	1,64	28,84%	6,67%
Puglia ***	2.670,36	2.952,54	0,00	0,00	0%	0%
Sicilia ****	2.071,71	2.416,06	43,07	25,21	2,08%	1,22%
TOTALE	7.098,99	8.493,96	1.211,06	890,40	17%	12,5%

Fonte: elaborazione DPCoe-Nuvap su documenti di programmazione e dati IGRUE (Avanzamento al 31 ottobre 2022)

*) Dotazioni assegnate dal CIPESS nell'ambito del Fondo di Rotazione Non sono considerate le risorse destinate a completamento dei programmi UE 2007-13, pari a 496,5 milioni di euro per il POC Campania, 111,8 milioni di euro per il POC Calabria, 249,3 milioni di euro per il POC Sicilia. Il valore include, oltre alle risorse nazionali del Fondo di Rotazione, anche risorse regionali. In particolare, il valore delle risorse regionali è pari a: POC Molise per 7,4 milioni di euro, POC Basilicata per 82,6 milioni di euro, POC Puglia per 801,1 milioni di euro e POC Sicilia per 120,5 milioni di euro.

**) La dotazione del POC Calabria sarà integrata di ulteriori risorse pari a 118,42 euro, per una rideterminazione dei tassi di cofinanziamento europeo approvata con Decisione C(2020)n.8335.

***) Non risultano progetti in monitoraggio per il POC Puglia per questioni di natura tecnica legate all'alimentazione del Sistema

****) La dotazione del POC Sicilia è stata integrata con delibera CIPESS n. 67/2021, anche con risorse ex art.242.

I dati di attuazione presenti nel Sistema di monitoraggio nazionale evidenziano un utilizzo molto limitato delle risorse della programmazione complementare.

Occorre comunque tenere conto che la rappresentazione dello stato di avanzamento dei POC non è completa in quanto i valori relativi ad impegni e pagamenti riportati nelle Tavole sono riferiti ai soli progetti monitorati, che rappresentano una percentuale ridotta delle risorse complessive dei POC (29 per cento per i Programmi Regionali e 30 per cento per i Programmi Nazionali).

Il disallineamento tra dati di programmazione e dati in monitoraggio nel caso dei POC, per le ragioni sopra esposte, non dipende solo da ragioni tecniche o responsabilità delle singole amministrazioni: la sovrapposizione delle diverse iniziative e dispositivi speciali di riprogrammazione - connessi alle esigenze emergenziali o di razionalizzazione degli strumenti programmatori della politica di coesione nazionale, con effetti anche dal punto di vista contabile - ha dato luogo a necessari adattamenti nel monitoraggio, con frequenti casi di solo progressivo riallineamento delle informazioni e situazioni di perfezionamento ancora in atto.

Inoltre, come anticipato, la Commissione europea non ha ancora approvato formalmente la riduzione dei piani finanziari dei programmi europei conseguente all'utilizzo dell'opzione di cofinanziamento al 100 per cento per i periodi contabili 2020-2021 e 2021-2022.

Ancora, occorre tener presente che le percentuali di attuazione sono state calcolate rispetto alla dotazione dei POC approvati con delibera CIPESS, che, per quanto illustrato nel precedente paragrafo, non tiene conto dei rientri ex art. 242 del D.L. n. 34/2020 già confluiti sui POC e che saranno a breve oggetto di adeguamento dei relativi programmi. Tali adeguamenti porteranno ad un relativo aggiustamento dei dati di attuazione, anche per effetto dei progetti spostati dai rispettivi PON e POR, nonché dalle sezioni speciali dei PSC.

Infine, occorre evidenziare che attualmente i POC sono stati istituiti solo per le regioni del Mezzogiorno, che avevano un tasso di cofinanziamento UE superiore al tasso minimo stabilito dai Regolamenti europei e manifestano una maggiore difficoltà a programmare e spendere le risorse a disposizione anche con gli altri strumenti di programmazione.

Tenendo conto delle considerazioni espresse, e dell'assenza di dati relativi al POC della Regione Puglia dovuta a problemi tecnici del sistema di monitoraggio, si osserva che i Programmi Regionali mostrano percentuali di avanzamento degli impegni inferiori al 30 per cento e percentuali di avanzamento dei pagamenti inferiori al 17 per cento, con eccezione della Regione Campania (71 per cento impegni e 54 per cento pagamenti).

Con riferimento ai Programmi Nazionali, i dati di monitoraggio al 31 ottobre 2022 mostrano impegni superiori al 40 per cento soltanto in tre casi, e pagamenti inferiori al 10 per cento per sette Programmi. I Programmi più performanti, in base ai dati di monitoraggio disponibili, dal punto di vista degli impegni, sono il POC Ricerca ed il POC Scuola.

III.3 ELEMENTI EMERSI DALL'OSSERVAZIONE DALL'ANDAMENTO DEI POC 2014-20

Come illustrato, i POC 2014-20 sono strumenti di programmazione che concorrono all'attuazione della politica di coesione e a sviluppare sinergie con i POR e PON.

Il sistema di modifiche e di integrazione tra i vari programmi della coesione che è stato introdotto a partire dal 2020 per affrontare l'emergenza COVID-19 ha avuto un impatto anche sui POC, utilizzati anche per funzioni diverse da quelle per le quali sono stati istituiti.

Come precedentemente indicato, per contrastare gli effetti della pandemia da Covid e affrontare al meglio le sfide migratorie conseguenti alla crisi ucraina, nel corso del ciclo 2014-20 la programmazione complementare ha visto aumentare la propria dotazione e l'ambito di applicazione, con un'estensione dell'utilizzo anche alle Regioni più sviluppate.

Anche per tali ragioni, l'elaborazione dei Piani è divenuta via via più articolata e dipendente, dal punto di vista finanziario, da risorse ancora non consolidate nella loro interezza.

Questi programmi hanno peculiarità specifiche, secondo l'impianto definito nella delibera CIPE n.10 del 2015. Tra le altre si ricordano:

- sono finanziati dal Fondo di Rotazione di cui all'articolo 5 della Legge n. 183/1987, che ammette il finanziamento di interventi di carattere sia infrastrutturale che immateriale;
- non sono previsti vincoli di concentrazione su obiettivi tematici specifici;
- non sono previsti specifici organismi di sorveglianza, né relazioni di attuazione o finali, né un sistema di valutazione;
- non è previsto il cofinanziamento: le Amministrazioni interessate possono integrare, su base volontaria, la dotazione finanziaria dei Programmi con l'attivazione di specifiche risorse a carico dei rispettivi bilanci;
- la data di scadenza dei POC 2014-20 è fissata al 31 dicembre 2026 (ai sensi dell'art.242, comma 7 del D.L 34/2020, modificato con D.L 152/21);
- le risorse dei POC possono essere utilizzate anche per il supporto tecnico e operativo all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ai sensi del predetto art.242, comma 7;
- le rimodulazioni del Programma, ovvero le modifiche che non comportano una revisione degli obiettivi strategici né variazioni della dotazione finanziaria, sono approvate in accordo con il DPCoe e non richiedono l'approvazione del CIPESS né di altri organismi.

Per tutto questo i POC da un lato si sono dimostrati strumenti molto duttili e flessibili, che permettono alle Amministrazioni titolari di programmare interventi di qualsiasi tipologia, nel rispetto della normativa nazionale ed europea ed operando in complementarità con la programmazione europea; dall'altro, a causa di tale flessibilità, i POC sono stati utilizzati più per mettere al sicuro le risorse europee che per realizzare, in modo complementare, gli stessi obiettivi strategici dei programmi europei.

La previsione di pochi adempimenti e l'aggiornamento discontinuo dei dati sul sistema di monitoraggio RGS IGRUE non consente di monitorare e valutare con sufficiente tempismo ed efficacia l'avanzamento dei Programmi stessi.

Sarebbe dunque auspicabile prevedere un rafforzamento degli strumenti di sorveglianza, controllo e valutazione, in modo omogeneo rispetto agli altri programmi della coesione, al fine di consentire un più efficace coordinamento a livello centrale.

Sarebbe auspicabile, inoltre, una maggiore uniformità nelle regole di gestione dei diversi programmi.

Un altro aspetto da rafforzare riguarda la qualità dei dati inseriti nel monitoraggio e la tempestività dell'aggiornamento: come per gli altri programmi, è fondamentale che le Amministrazioni titolari dei POC alimentino costantemente il Sistema Nazionale di Monitoraggio, inserendo i singoli progetti nella Banca Dati Unitaria (BDU).

III.4 LA PROGRAMMAZIONE COMPLEMENTARE NEL CICLO 2021-27

La legge di bilancio 2021³¹ ha definito le modalità di cofinanziamento nazionale dei Programmi finanziati dai fondi SIE 2021-27.

La norma prevede che il Fondo di Rotazione, nel limite delle proprie disponibilità, concorra al finanziamento di eventuali interventi complementari rispetto ai Programmi della politica di coesione europea, prevedendo altresì la possibilità, per Regioni e Province autonome, di concorrere al finanziamento di tali programmi con risorse dei propri bilanci.

Al riguardo, la sezione III della delibera CIPESS 78/2021 - di approvazione della proposta di Accordo di Partenariato e definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei Programmi europei - è interamente dedicata a “Interventi e Programmi complementari”. Essa prevede, in analogia con il ciclo 2014-20, che le risorse del Fondo di Rotazione rese disponibili a seguito dell’adozione, con Decisione della Commissione europea, di Programmi con un tasso di cofinanziamento nazionale inferiore alla misura massima stabilita dalla stessa delibera concorrano al finanziamento di interventi complementari destinati ai medesimi territori.

La delibera stabilisce che i programmi complementari concorrono al perseguimento delle finalità strategiche dei Fondi strutturali della programmazione 2021-27 consentendo l’attuazione di

- interventi addizionali e omogenei a quelli già previsti dai programmi cofinanziati (anche quale necessario *overbooking*);
- interventi non omogenei ma funzionali alle finalità dei programmi cofinanziati;
- interventi ulteriori comunque finalizzati a obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale.

Essi sono adottati con delibera CIPESS su iniziativa delle regioni interessate, previa istruttoria del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, d’intesa con il Ministero dell’economia e delle finanze su proposta dell’Autorità politica per il sud e la coesione territoriale.

Alcuni dei programmi del ciclo 2014-20 (ad es. il POC Inclusione) includono gli indicatori del Programma a cui sono collegati.

In prospettiva, tenendo conto che il nuovo modello di monitoraggio comune previsto per i Fondi strutturali nella programmazione 2021-27 stabilisce che le AdG debbano inserire nei Programmi degli indicatori “comuni” (elaborati a livello europeo) di output e di risultato (riportati nella Tabella 1 dell’Allegato I al Reg. (UE) 2021/1058), si potrebbe valutare di realizzare un set comune di indicatori per i programmi della coesione europei e nazionali, come si sta già facendo per FSC e PNRR, in grado di fornire una visione unitaria delle performance legate agli investimenti supportati dalla politica di coesione.

³¹ Art. 1, commi da 51 a 54, Legge n. 178/2020.

III.5 IL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE: LA PROGRAMMAZIONE E LE MODIFICHE INTERVENUTE

Per il ciclo di programmazione 2014-20, la legge di stabilità 2014³² ha stanziato complessivi 54.810,00 milioni di euro quale dotazione iniziale del Fondo Sviluppo e Coesione, da programmare secondo la chiave di riparto dell'80 per cento per le aree del Mezzogiorno e del 20 per cento per quelle del Centro-Nord, prevedendo una prima iscrizione in bilancio dell'80 per cento del predetto importo, pari a 43.848,00 milioni di euro.

La restante quota del 20 per cento (10.962 milioni di euro) è stata iscritta in bilancio con la legge di bilancio 2017³³ per gli anni 2020-25, estendendo il profilo finanziario pluriennale del Fondo Sviluppo e Coesione fino all'anno 2025, in luogo del precedente limite riferito all'anno 2023.

Alle risorse inizialmente assegnate si sono aggiunte, nel tempo, altre poste finanziarie:

- 5.000,00 milioni di euro ex legge 27 dicembre 2017, n. 205;
 - 4.000,00 milioni di euro ex legge 30 dicembre 2018, n. 145;
 - 5.000,00 milioni di euro ex legge 27 dicembre 2019, n. 160;
- portando il complesso delle risorse FSC a 68.810,00 milioni di euro.

Per il ciclo di programmazione 2014-20 la dotazione risulta ad oggi pressoché interamente finalizzata, mediante:

- deliberazioni del CIPESS, che hanno assegnato risorse per 53,3 miliardi di euro a Piani Stralcio, Piani Operativi, Patti per lo Sviluppo (poi riorganizzati nell'ambito dei Piani Sviluppo e coesione), Contratti istituzionali di sviluppo ed altri interventi specifici;
- riduzioni o impieghi specifici stabiliti con disposizioni di legge.

In particolare, le disposizioni di legge che hanno inciso direttamente sulla disponibilità del capitolo FSC attraverso la riduzione dei corrispondenti importi di competenza e di cassa, per un totale pari a 10,3 miliardi di euro, sono riportate nella tavola che segue:

TAVOLA 3.e - DISPOSIZIONI DI LEGGE DI RIDUZIONE DEL FSC 2014-20

Riduzioni	Importo (M€)
D.L. n. 133/2014 art. 3 c. 4 lettera f) - Sblocca cantieri	3.050,00
D.L. n. 66/2014 art. 22 bis - Zone franche urbane	175,00
D.L. n. 91/2014 art. 18 c. 9 - Credito d'imposta beni strumentali nuovi (nazionale)	1.224,00
D.L. n. 91/2014 art. 19 c. 3 lettera a) - Aiuto crescita economica	279,90
Legge n.190/2014 (LS 2015) - tabella E- Reintegro risorse per Zone Franche Urbane	40,00
Legge n. 190/2014 (LS 2015) Copertura riduzione FSC 2007-13	351,00
Legge n. 124/2015 art. 14 c. 5 Fondo servizi socio-educativi per la prima infanzia presso enti e reparti Ministero della Difesa	12,00

³² Art. 1, comma 6, la legge 27 dicembre 2013, n. 147.

³³ Legge n. 232/2016.

Legge n. 208/2015, art.1, commi da 98 a 108 Credito di imposta investimenti	1.468,00
D.L. n. 191/2015, art. 1, c. 6-quinquies ILVA	300,00
D.Ll n. 91/2017, art. 4 Zone economiche speciali» (ZES) - delibera CIPE n. 74/2017	206,45
Legge n. 123/2017, art. 16bis Messa in sicurezza A24 - A25	250,00
Legge n. 205/2017, art. 1 c. 892 Credito d'imposta per investimenti nel Mezzogiorno	300,00
Legge n. 147/2013, art. 1, c. 53 Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (D.L. n. 119/2018, art. 26, lettera l))	300,00
D.L. n. 27/2019, art. 6 bis, co. 4 contributo Puglia (Agricoltura)	8,00
D.L. n. 34/2019, art. 50, comma 2, lettera b) Riduzione per copertura oneri provvedimento	80,00
D.L. n. 27/2019 art. 8 quater, legge di conversione del decreto legge n. 27/2019 Emendamento Xylella fastidiosa	300,00
L. n. 160/2019, c. 319 Credito di imposta per nuovi investimenti in beni strumentali del Mezzogiorno	674,00
L. n. 160/2019, c. 316 Rafforzamento ZES	100,00
L. n. 160/2019 - commi 226-229 Nuova Sabatini-Investimenti Industria 4.0	60,00
L. n. 160/2019, c. 313 ZLS	60,00
L. n. 160/2019, c. 317_Comune di Barletta	5,00
L. n. 160/2019_Riduzione FSC (ex credito per ricerca e sviluppo)	75,00
L. n. 160/2019, art. 1. co. 366_Fondo cinema. Riduzione Piano operativo Cultura. delibera CIPE n. 8 del 17/03/2020	75,00
L. n. 160/2019, c. 313_Fondo attività economiche aree interne	90,00
D.L. n. 18/2020, art. 89 - "Fondo emergenze spettacolo, cinema e audiovisivo". Riduzione Piano Operativo Cultura. delibera CIPE n. 46/2020	50,00
D.L. n. 34/2020, art. 178_come modif. art. 3bis D.L. n. 152/2021. Fondo turismo. Riduzione Piano Operativo Cultura_seduta CIPRESS del 27/12/2022	100,00
D.L. n. 34/2020, art. 243_Fondo aree interne decreto rilancio	210,00
D.L. n. 34/2020, art. 244 - Credito di imposta per le attività di ricerca e sviluppo nelle aree del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), nonché nelle «Regioni Lazio, Marche e Umbria colpite dagli eventi sismici del 24 agosto, del 26 e del 30 ottobre 2016 e del 18 gennaio 2017»)	319,20
Legge di bilancio 2021_ Legge n. 178/2020_art. 1 co. 199_Fondo ai Comuni Marginali	90,00
Totale	10.252,55

Fonte: elaborazione DPCoe su documenti di programmazione

Di seguito, le disposizioni di legge con le quali ulteriori risorse, per circa 4,8 miliardi di euro, sono state destinate a determinati interventi o misure a valere sul FSC:

TAVOLA 3.f - DISPOSIZIONI DI LEGGE DI ALLOCAZIONE DI RISORSE FSC 2014-20

Allocazioni per legge	Importo (M€)
Contingenti esigenze di prevenzione e di controllo dei territori e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (art. 16-ter, c. 1, D.L. 19 giugno 2015, n. 78; legge n. 208/2015, art. 1, c. 986)	30,00
Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (legge n. 147/2013, art. 1, c. 53) - delibera CIPE n. 94/2017 e delibera CIPE n. 49/2018	600,00
Interventi per i territori colpiti da eventi calamitosi verificatisi dal 2009 (legge n. 147/2013, art. 1, c. 120)	50,00
Interventi per i territori colpiti da eventi calamitosi verificatisi dal 2009 (legge n. 147/2013, art. 1, c. 121)	100,00

Prosecuzione interventi alluvione in Sardegna (legge n.147/2013, art. 1, c. 124)	50,00
Copertura oneri di finanza pubblica Regione Siciliana. D.L. n. 34/2019, art. 38- quater, co. 3 – Delibera CIPE n. 6 del 17/03/2020	140,00
TPL Campania (D.L. n. 193/2016, art. 11)	590,99
TPL Umbria (Legge n. 96/2017 di conversione del D.L. n. 50/2017)	45,82
TPL Piemonte (Legge n. 172/2017)	40,00
TPL Basilicata (Legge n. 205/2017, art. 1 c. 835)	80,00
Fondo imprese Sud (Legge n. 205/2017, art. 1 c. 897)	150,00
Matera capitale europea della cultura per il 2019 (Legge n. 205/2017, art. 1 c. 574)	30,00
Cost.ne società risorse idriche (Legge n. 205/2017, art. 1 c. 905)	0,20
Ammortizzatori sociali (Legge n. 145/2018, art. 1, comma 250 - LB 2019)	35,00
Progetti di ricerca e sviluppo per la riconversione dei processi produttivi nell'ambito dell'economia circolare (D.L. n. 34/2019, art. 26, comma 6)	40,00
Contributi ai comuni per interventi di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile (D.L. n. 34/2019, art. 30, comma 1)	500,00
Fondo Cresci al SUD (art. 1, co. 321-322 Legge n. 160/2019)	250,00
Contributo per infrastrutture sociali (L. n. 160/2019, c. 311)	300,00
Misure e interventi finanziari a favore delle imprese agricole ubicate nei comuni del cratere (D.L. n. 123/2019, art. 9)	4,00
Dottorati Comunali (D.L. n. 34/2020, art. 243)	9,00
Misura a favore dei giovani imprenditori nel Mezzogiorno (Resto al Sud) – D.L. n. 91/2017, art. 1 (come modificato dall'art. 5 D.L. 123/2019 conv. dalla legge n. 156/2019) e delibere Cipe n. 74/2017, n. 102/2017	1.250,00
Rafforzamento strategia aree interne (D.L. 14/8/2020 n. 104, art. 28)	100,00
Imprenditoria giovanile in agricoltura (D.L. n. 91/2017, art. 2, commi 1 e 2) e delibera CIPE n. 74/2017	50,00
Cittadella giudiziaria di Salerno (Legge n. 147/2013, art. 1, comma 181) - delibere CIPE n. 12/2014 e n. 72/2015	26,53
Palazzo di giustizia di Lecco (Legge n. 147/2013, art. 1, comma 181) delibera CIPE n. 102/2015	0,47
Completamento Nuovo palazzo di giustizia di Reggio Calabria (Legge n. 147/2013, art. 1, comma 181) delibera CIPE n. 7/2015	3,00
Completamento programma di metanizzazione del Mezzogiorno (Legge 27 dicembre 2013, n. 147 art. 1, comma 319) delibera CIPE n. 5/2015	140,00
Interventi per il Comune di Lampedusa e Linosa (Legge 27 dicembre 2013, n. 147 art. 1, comma 319) delibera CIPE n. 39/2015 e delibera CIPE n. 96/2017	20,00
Lavori di ristrutturazione e messa in sicurezza dell'aeroporto di Reggio Calabria - legge n. 145/2018, art. 1, comma 132 (LB 2019)	25,00
Istituto italiano studi storici e Istituto italiano studi filosofici – art.1 comma 43, Legge n. 147/2013 e art. 1 comma 605, Legge n. 232/2016 – delibere CIPE n. 34/2014, n. 9/2016, n. 5/2017	14,00
Proroga finanziamento a Istituto italiano studi storici e a Istituto italiano studi filosofici (D.L. n. 162/2019, art. 6, comma 5) - delibera CIPE n. 75/2020	10,00
Capitale italiana della cultura (articolo 7, comma 3-quater, decreto-legge n. 83/2014) delibera CIPE n. 97/2015, n. 49/2017, n. 17/2018, n. 71/2019	5,00
Sostegno al Terzo settore nelle Regioni del Mezzogiorno nonché nelle Regioni Lombardia e Veneto (D.L. n. 34/2020, art. 246)	120,00
Totale	4.809,01

Fonte: elaborazione DPCCoe su documenti di programmazione

Nell'ambito delle delibere del CIPESS, si ricorda anche che, tra il 2020 ed il 2021, sono state numerose le delibere di assegnazione specifica (ex

no) di risorse del FSC 2014-20 in favore di Regioni o Province Autonome e Amministrazioni Centrali al fine di fronteggiare direttamente o indirettamente le esigenze connesse all'emergenza pandemica:

TAVOLA 3.g - DELIBERE CIPESS DI ASSEGNAZIONE DI RISORSE FSC 2014-20

Assegnazioni connesse all'emergenza COVID	Importo (M€)
Del. CIPE n. 34/2020-Riprogrammazione Programma Operativo nazionale (PON) «Ricerca e innovazione» 2014-20 per emergenza COVID. Riprogrammazione e assegnazione risorse FSC 2014-20	508,77
Del. CIPE n. 35/2020-Riprogrammazione Programma Operativo nazionale (PON) «Inclusione» 2014- 20 per emergenza COVID. Assegnazione risorse FSC 2014-2020.	65,00
Del. CIPE n. 36/2020-Riprogrammazione Programma Operativo nazionale (PON) «Città metropolitane» 2014-20 per emergenza COVID. Assegnazione risorse FSC 2014-20.	283,40
Del. CIPE n. 36/2020-Del. CIPE n. 36/2020_ Riprogrammazione Programma Operativo nazionale (PON) PON «Governance e capacità istituzionale» 2014-20 per emergenza COVID. Assegnazione risorse FSC 2014-20	445,00
Del. CIPE n. 37/2020_Provincia Autonoma Trento	51,00
Del. CIPE n. 38/2020_Regione Lazio	585,14
Del. CIPE n. 39/2020_Regione Veneto	247,80
Del. CIPE n. 40/2020_Regione Toscana	250,73
Del. CIPE n. 41/2020_Regione Piemonte	222,33
Del. CIPE n. 42/2020_Regione Lombardia	345,70
Del. CIPE n. 43/2020_Regione Emilia Romagna	249,10
Del. CIPE n. 44/2020_Regione Liguria	60,92
Del. CIPE n. 45/2020_Provincia Autonoma Bolzano	38,60
Del. CIPE n. 48/2020_Regione Umbria	97,87
Del. CIPE n. 49/2020_Regione Valle d'Aosta	18,80
Del. CIPE n. 59/2020_Regione Marche	29,08
Del. CIPE n. 60/2020_Regione Friuli Venezia Giulia	38,69
Del. CIPE n. 49/2021_Regione Abruzzo	30,73
Del. CIPE n. 49/2021 Regione Basilicata	34,73
Del. CIPE n. 49/2021 Regione Campania	168,10
Del. CIPE n. 49/2021 Regione Puglia	242,51
Del. CIPE n. 49/2021 Regione Sardegna	94,54
Del. CIPE n. 79/2021 Regione Calabria	44,38
Del. CIPE n. 79/2021 Regione Siciliana	0,63
	4.153,56

Fonte: elaborazione DPCoe su documenti di programmazione

In tale importo complessivo, rientrano anche le risorse che, in applicazione del decreto-legge n. 34 del 2020, art. 242, commi 2 e 5, sono state assegnate (ex novo) a titolo temporaneo alle Amministrazioni titolari di POR/PON, allo scopo di assicurare copertura finanziaria agli interventi infrastrutturali sostituiti all'interno dei rispettivi Programmi europei per consentire la rendicontazione di spese emergenziali già sostenute dallo Stato, nelle more dei corrispondenti rientri europei nelle casse delle medesime Amministrazioni.

Si tratta di totali 1.974,06 milioni di euro, di cui:

- 857,17³⁴ milioni di euro attribuiti alle Amministrazioni Centrali (644,80 milioni di euro per il Mezzogiorno e 212,37 milioni di euro per il Centro-Nord);
- 1.116,89 milioni di euro alle Regioni del Centro-Nord.

Le disposizioni di legge e queste ultime assegnazioni a titolo emergenziale hanno inciso negativamente anche sul rispetto del vincolo di destinazione territoriale dell'80 per cento del totale delle risorse al Mezzogiorno, previsto per legge (art.1, comma 6, della legge n. 147/2013 e art.1, comma 703, della legge n. 190/2014), che risulta sbilanciato per un valore pari a circa il 2 per cento del totale.

Nonostante le risorse del FSC 2014-20 risultassero già programmate/destinate per la quasi totalità, il recente D.L. n. 50 del 2022, nel recare misure in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina, ha utilizzato a copertura degli oneri finanziari del provvedimento, tra gli altri, le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione della programmazione 2014-20 (art. 58, comma 4, lettera f)), nell'importo complessivo di 6 miliardi di euro, di cui:

- 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024 e
- 3 miliardi di euro per l'anno 2025.

Poiché il Fondo risulta interamente assegnato, tali riduzioni vengono imputate in via prioritaria a valere sugli interventi defianziati per il mancato rispetto dei termini per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV), la cui scadenza è prevista al 31 dicembre 2022 oppure al 30 giugno 2023 (ai sensi dell'art. 44, commi 7, lett. b) e 7 bis del D.L. n. 34/2019, come modificato dal D.L. n. 50/2022).

Le scadenze per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV)

Le scadenze per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV) per gli interventi finanziati con FSC 2014-20 – cui si sono aggiunti nel tempo gli interventi finanziati con FSC dei cicli precedenti, in quanto inseriti all'interno dei Piani sviluppo e coesione – volte a prevenire ritardi attuativi, a pena di defianziamento, sono state oggetto di successive proroghe e deroghe:

- entro il 31 dicembre 2019 (delibera CIPE n. 25/2016 e 26/2016);
- entro il 31 dicembre 2021 (delibera CIPE n. 26/2018, punto 2.1);

³⁴ L'assegnazione, inizialmente a titolo temporaneo, di risorse FSC 2014-20 disposta, con delibera CIPE n. 36/2020, relativamente al PON «Governance e capacità istituzionale» 2014-20 per emergenza COVID, ha assunto poi carattere definitivo, ai sensi dell'art. 1, comma 179, legge di bilancio 2021 e dell'art. 31-bis, co. 7, decreto-legge n. 152/2021, come modificato dalla legge di conversione n. 233/2021. Tali risorse sono state infatti destinate ad integrare la dotazione Programma Operativo complementare al PON «Governance e capacità istituzionale» 2014-20, ai fini del reclutamento di personale a favore delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che rivestono ruoli di coordinamento nazionale e le autorità di gestione, gli organismi intermedi o i soggetti beneficiari delle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia nell'ambito degli interventi previsti dalla politica di coesione dell'Unione europea e nazionale per i cicli di programmazione 2014-20 e 2021-27, compresa l'Agenzia per la coesione territoriale

entro il 31 dicembre 2022 (art. 44, comma 7, lett. b, decreto legge n. 34/2019, come modificato dall'art. 11-novies del decreto legge n. 52/2021, inserito dalla legge di conversione n. 87/2021).

Lo stesso articolo 44 presenta un'eccezione (comma 12) per le assegnazioni finanziarie attribuite successivamente al decreto-legge, aventi una scadenza per l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti a tre anni dalla pubblicazione della relativa delibera CIPESS, salvo diversa motivata previsione della medesima delibera.

Infine, l'articolo 56 del decreto-legge n. 50 del 2022 prevede specifiche deroghe per:

- gli interventi infrastrutturali privi al 30 giugno 2022 dell'obbligazione giuridicamente vincolante (di cui al punto 2.3 della delibera CIPESS n. 26/2018) aventi valore finanziario superiore a 25 milioni di euro, corredati dei relativi obiettivi iniziali, intermedi e finali;
- gli interventi infrastrutturali sottoposti a commissariamento governativo e quelli inclusi nei Contratti istituzionali di sviluppo, con relativi cronoprogrammi;
- gli interventi in essere del PNRR.

Qualora, tuttavia, le risorse recuperate della programmazione 2014-20 dovessero risultare insufficienti, la norma prevede la corrispondente riduzione delle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione della programmazione 2021-27, le quali - nelle more della procedura di definanziamento - vengono rese indisponibili, sino a concorrenza delle riduzioni operate sulle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, programmazione 2014-20.

III.6 I CONTRATTI ISTITUZIONALI DI SVILUPPO

I Contratti istituzionali di sviluppo (CIS) sono strumenti di programmazione negoziata volti ad accelerare la realizzazione di progetti strategici di rilievo nazionale, interregionale e regionale che richiedono un approccio integrato in quanto funzionalmente connessi tra loro.

I relativi interventi possono essere finanziati con risorse della politica di coesione europea, con risorse del Fondo Sviluppo e Coesione o con altre risorse nazionali concorrenti alla coesione economica, sociale e territoriale del Paese.

Evoluzione dello strumento

I CIS sono stati istituiti nel 2011³⁵ nell'ambito della disciplina delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali.

Nel 2013, anche ai fini della più rapida utilizzazione dei Fondi strutturali europei, sono state introdotte specifiche disposizioni³⁶ per accelerare la realizzazione degli interventi strategici, disponendo, tra l'altro, che le Amministrazioni responsabili degli interventi possano avvalersi dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. (Invitalia) per tutte le attività economiche, finanziarie e tecniche - comprese quelle di progettazione - nonché in qualità di Centrale di

³⁵ Art. 6 del decreto legislativo n. 88/2011.

³⁶ Art. 9-bis del decreto-legge n. 69/2013.

committenza, ad esclusione di quanto demandato all'attuazione dei concessionari di servizi pubblici³⁷.

In via successiva³⁸, nel prevedere quale modalità generale di impiego delle risorse FSC 2014-20 la definizione di appositi Piani Operativi “progressivamente definiti dalla Cabina di Regia” e soggetti all'approvazione del CIPE, è stato disposto che, successivamente all'approvazione dei predetti piani operativi, l'Autorità politica delegata per la coesione individui i casi nei quali, “per gli interventi infrastrutturali di notevole complessità”, si debba procedere alla stipula del CIS.

Nel 2017³⁹, si è stabilito che, per accelerare l'attuazione di interventi complessi, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato per la coesione territoriale individui gli interventi per i quali si procede alla sottoscrizione di appositi Contratti istituzionali di sviluppo, su richiesta delle amministrazioni interessate.

La legge di bilancio per il 2021⁴⁰ ha attribuito al Ministro per il Sud e la coesione territoriale il compito di individuare i casi nei quali, per gli interventi infrastrutturali di notevole complessità o per interventi di sviluppo integrati relativi a particolari ambiti territoriali, si debba procedere alla sottoscrizione del contratto istituzionale di sviluppo.

Recentemente⁴¹, le norme di accelerazione e semplificazione introdotte per l'attuazione del PNRR sono state estese anche a questo strumento.

Da ultimo⁴², il Ministero della Salute ha individuato nei CIS la modalità di attuazione degli interventi di competenza finanziati dal PNRR, sottoscrivendo, sotto il proprio coordinamento, n. 21 CIS, uno per ogni Regione e Provincia autonoma.

Nel contratto sono definiti i tempi di attuazione degli interventi (cronoprogramma), le responsabilità dei contraenti, i criteri di valutazione e monitoraggio e le sanzioni per eventuali inadempimenti.

Il CIS è, di norma, sottoscritto dal Ministro delegato alla coesione, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e con gli altri Ministri interessati, dai Presidenti delle Regioni interessate, nonché dalle altre Amministrazioni competenti e dai concessionari di pubblici servizi eventualmente coinvolti.

La governance dei primi CIS “infrastrutturali” (Cis ferroviari e stradali) prevede un Comitato di coordinamento e un Comitato di attuazione e sorveglianza.

Per i CIS “territoriali”, a partire dal CIS Taranto, è stata delineata una governance che contempla l'istituzione di un “Tavolo istituzionale”, composto dalle Amministrazioni sottoscrittrici del Contratto con funzioni di programmazione e sorveglianza, e, in ogni caso, la nomina di un Responsabile unico del contratto (RUC), nella maggior parte dei casi incardinato nell'Agenzia per la coesione territoriale, con funzioni di impulso e di coordinamento delle attività.

Ad oggi sono sottoscritti i seguenti CIS:

³⁷ L'art. 10, comma 2, lettera f ter), del decreto-legge n. 101/2013 ha inoltre stabilito che la Presidenza del Consiglio dei Ministri promuove il ricorso alle modalità di attuazione rafforzata previste dal predetto articolo 6 del decreto legislativo n. 88/2011 e dagli articoli 9 e 9-bis del decreto-legge n. 69 del 2013.

³⁸ Art. 1, comma 703, della legge n. 190/2014.

³⁹ Art. 7 del decreto-legge n. 91/2017.

⁴⁰ Art. 1, comma 178, lettera f), della legge n. 178/2020.

⁴¹ Art. 14 del decreto-legge n. 77/2021.

⁴² Art. 56, comma 2, del decreto-legge n. 77 del 2021.

CIS ferroviari e stradali, stipulati per l'accelerazione della realizzazione di grandi infrastrutture strategiche e di rilevanza nazionale:

- CIS Direttrice ferroviaria Napoli-Bari-Lecce/Taranto (siglato il 2 agosto 2012);
- CIS Direttrice ferroviaria Salerno-Reggio Calabria (siglato il 18 dicembre 2012);
- CIS Direttrice ferroviaria Messina-Catania-Palermo (siglato il 28 febbraio 2013);
- CIS Itinerario stradale Sassari-Olbia (siglato il 6 marzo 2013).

CIS territoriali, aventi come obiettivo la valorizzazione di specifici territori:

TAVOLA 3.h - CONTRATTI ISTITUZIONALI DI SVILUPPO TERRITORIALI

CIS territoriali sottoscritti	N. Interv.	FSC (mln. €)	Altre risorse (mln. €)	Totale Programmato (mln. €)	Fonte Finanziaria
CIS Area Taranto Sottoscritto il 30-12-2015	148	831,22	566,20	1.397,42	FSC 2007-13, FSC 2014-20, FESR, Risorse nazionali, Privati
CIS Foggia-Capitanata Sottoscritto il 13-08-2019	45	290,14	0	290,14	FSC 14-20
CIS Molise Sottoscritto l'11-10-2019	52	230,50	37,42	267,92	FSC 14-20, ex FAS 2000-2006 e altre risorse
CIS Matera Sottoscritto il 26-09-2017	19	15,36	17,99	33,35	FSC 14-20, FESR, Risorse nazionali
CIS Ventotene Sottoscritto il 03-10-2017	5	70	0	70	FSC 14-20 (PSC MIC)
CIS Centro storico di Cosenza Sottoscritto il 14-09-2020	20	90	0	90	FSC 14-20 (PSC MIC)
CIS Centro storico di Napoli Sottoscritto il 03-12-2020	12	90	0	90	FSC 14-20 (PSC MIC)
CIS Centro storico di Palermo Sottoscritto il 02-02-2021	17	90	0	90	FSC 14-20 (PSC MIC)
CIS Aree Sisma Sottoscritto il 14-09-2021	49	100,00	59,93	159,93	FSC 21-27 (100 milioni) Risorse Commissario Sisma 2016 (59,93)
CIS Terra dei Fuochi Sottoscritto il 26-01-2022	68	200,63	0	200,63	FSC 14-20
CIS Napoli Vesuvio Pompei Sottoscritto il 17-05-2022	45	272,09	15,64	287,73	FSC 14-20 (Delibera CIPESS + PSC MIC) e Risorse nazionali
CIS Roma Sottoscritto il 06-07-2022	15	200,00	0	200,00	FSC 21-27
CIS Calabria - Svelare bellezza Sottoscritto il 21-06-2022	110	226,97	0	226,97	FSC 14-20

CIS Brindisi-Lecce-Costa Adriatica Sottoscritto il 28-06-2022	37	183,81	0	183,81	FSC 14-20
CIS Volare - Aeroporti di Calabria (in fase di sottoscrizione)	21	154,87	60,63	215,5	FSC 2014-20 (PSC Calabria e PSC MIT) Fondi di SACAL
Totale in attuazione	663	3.045,59	757,81	3.803,40	

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale

La tabella precedente evidenzia l'evoluzione dello strumento dei CIS passati da essere uno strumento di attuazione rafforzata delle politiche di sviluppo e coesione a strumento di programmazione delle risorse residue. Tale evoluzione negativa ha inciso profondamente sulla strategicità dello strumento. I primi CIS infatti riguardavano interventi complessi di particolare strategicità con un valore finanziario molto sostenuto. Gli ultimi CIS prevedono interventi anche inferiori al milione di euro dove l'inserimento nel Contratto, di fatto, non comporta nessun elemento di semplificazione e accelerazione rispetto al finanziamento ordinario ai soggetti beneficiari.

III.7 L'AVANZAMENTO FINANZIARIO DELLA PROGRAMMAZIONE DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE

La lettura dei dati di programmazione e attuazione deve tener conto delle numerose iniziative straordinarie di riprogrammazione largamente connesse alle esigenze derivanti dalla pandemia Covid-19 o di razionalizzazione degli strumenti programmatori, che negli ultimi anni hanno interessato la politica di coesione.

La sovrapposizione di tali iniziative e dispositivi speciali ha dato luogo a necessari adattamenti nel monitoraggio con non pochi casi di progressivo riallineamento delle informazioni ancora in atto.

Per chiarire il quadro di riferimento, innanzitutto va richiamato l'intervento del 2019, di riorganizzazione della gran parte dei numerosi strumenti programmatori finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) nei cicli 2014-20, 2007-13 e 2000-06 ancora attivi⁴³, che ne ha stabilito la ricomposizione, a fini di semplificazione, in unitari Piani di sviluppo e coesione (PSC) per ciascuna amministrazione titolare.

L'approvazione dei PSC da parte del CIPESS è avvenuta all'esito di una puntuale ricognizione e riclassificazione effettuata, come previsto dalla norma di riferimento, a partire dai dati presenti nel monitoraggio nazionale, integrata dalla ricostruzione degli atti deliberativi di assegnazione delle risorse.

I PSC approvati valgono complessivamente oltre 81 miliardi di euro e, ai sensi degli artt. 241 e 242 del D.L. n. 34/2020, hanno visto anche

⁴³ Art. 44 del D.L. n. 34/2019 e s.m.i.

l'incorporazione di una riprogrammazione di risorse rivenienti dalla suddetta ricognizione per circa 3,03 miliardi di euro, cui si sono aggiunte risorse derivanti da nuove assegnazioni per 3,36 miliardi di euro, in connessione con le misure emergenziali volte a contrastare la crisi pandemica da Covid-19.

In termini di monitoraggio, i PSC sono oggi ancora al centro di una complessa attività di migrazione dei dati provenienti dagli strumenti programmatori riclassificati, che dovrebbe concludersi nel mese di marzo 2023. Pertanto, i dati di avanzamento finanziario tengono conto dei dati presenti in Banca Dati Unitaria, nelle more della conclusione del processo di migrazione.

Inoltre, l'attuazione della Strategia per il contrasto agli effetti della pandemia Covid-19 con la politica di coesione ha generato un'ampia mobilità di progetti tra diversi ambiti di programmazione delle politiche di coesione. In particolare, si fa riferimento al previsto passaggio di risorse e, in alcuni casi, anche progettualità tra i Programmi Operativi 2014-20 cofinanziati dai Fondi strutturali, la Sezione speciale 2 dei Piani Sviluppo e Coesione e i Programmi Operativi Complementari (POC).

In ultimo, va segnalato che sono in corso le verifiche previste per i Piani Sviluppo e Coesione a valere sul FSC, che prevedono al 31 dicembre 2022 l'assunzione di obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV) da parte dei progetti della Sezione ordinaria, al fine di tener conto di quanto previsto dall'art. 56 del D.L. n. 50/2022, in termini di categorie di progetti da salvaguardare.

A tale riguardo, nella seduta del CIPESS del 27 dicembre 2022, è stata sottoposta ad approvazione una prima ricognizione degli interventi da salvaguardare, rientranti nell'ambito di applicazione del citato articolo 56, vale a dire gli interventi infrastrutturali privi al 30 giugno 2022 dell'obbligazione giuridicamente vincolante (di cui al punto 2.3 della delibera CIPESS n. 26/2018) aventi valore finanziario superiore a 25 milioni di euro, corredati dei relativi obiettivi iniziali, intermedi e finali. Nella delibera sono pure indicati, fermo restando eventuali successivi aggiornamenti, gli interventi infrastrutturali sottoposti a commissariamento governativo e quelli inclusi nei CIS, con relativi cronoprogrammi, sottratti all'ambito di applicazione della regola del definanziamento.

Peraltro, il Ministro per gli affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, già nel mese di novembre 2022, ha inviato ai Ministeri assegnatari delle risorse e ai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome una nota finalizzata all'acquisizione delle informazioni necessarie a ricostruire «con precisione lo stato dell'arte dell'impiego delle risorse destinate alle politiche di coesione» in vista delle «conseguenti iniziative governative».

La ricognizione riguarda l'utilizzo di tutte le risorse destinate alle politiche di coesione, dai Fondi strutturali europei (FESR e FSE) ai fondi nazionali (FSC e fondo di rotazione) della programmazione 2014-20.

Il confronto ha fatto emergere notevoli differenze tra quanto risulta a livello di sistema di monitoraggio centrale e le comunicazioni delle singole Amministrazioni tratte evidentemente dai sistemi informativi locali. Ciò induce ulteriormente a riflettere sulle lacune/carenze del monitoraggio centrale e sulla mancanza di tempestività nello scambio di informazioni tra livello locale e centrale.

Le tavole che seguono riportano i dati di monitoraggio riferiti agli interventi e strumenti risultanti nella Banca Dati Unitaria, aggiornati al 30 ottobre 2022, con riferimento alle singole sezioni (sezione ordinaria, sezione speciale 1 e sezione speciale 2) dei Piani sviluppo e coesione (PSC) delle Amministrazioni Centrali, Regionali, delle Province autonome e delle Città metropolitane.

In particolare, su un totale assegnato ai PSC di 81,3 miliardi di euro (comprensivo di risorse FSC 2000-06, 2007-13 e 2014-20), risultano impegni per 45,3 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento del 55,7 per cento, e pagamenti per 25,4 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento del 31 per cento.

Se l'osservazione si limita alle risorse relative ai programmi 2014-20 confluiti nei PSC, su un totale assegnato di 49,9 miliardi di euro, risultano impegni per 21 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento del 42 per cento, e pagamenti per 6,5 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento del 13 per cento.

Dai dati sottostanti il monitoraggio, si può anche osservare che la distribuzione territoriale delle risorse non ancora impegnate tende a concentrarsi nel territorio delle Regioni del Mezzogiorno, ivi incluso il caso di assegnazioni riferibili a programmi nazionali.

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC	Attuazione						
			Risorse monitorate (a)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (a)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (a)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti
	A	B	C=B/A	D	E=D/A	F	G=F/A	H	
	MESSINA	326,61	97,50%	111,88	33,40%	42,04	12,55%	118	
	MILANO	109,27	99,34%	98,77	89,79%	78,58	71,43%	15	
	NAPOLI	311,00	100,00%	151,14	48,60%	75,96	24,42%	42	
	PALERMO	333,86	99,66%	50,61	15,11%	15,15	4,52%	93	
	REGGIO								
	CALABRIA	12,36	9,09%	3,24	2,38%	2,38	1,75%	26	
	VENEZIA	108,99	99,08%	97,02	88,20%	73,81	67,10%	120	
Totale	2.403,00	2.197,20	91,44%	865,24	36,01%	499,98	20,81%	946	
Totale	74.909,78	71.251,25	95,12%	44.571,14	59,50%	25.110,88	33,52%	64.664	

Fonte: documenti di programmazione e dati del Sistema nazionale di monitoraggio al 31/10/2022

Note

(a) I valori finanziari sono riferiti alle risorse FSC associate ai progetti monitorati.

* PSC presente nel Sistema nazionale di monitoraggio con migrazione completata

** PSC in corso di migrazione nel Sistema nazionale di monitoraggio, per il quale alcuni progetti sono ancora monitorati nei programmi d'origine

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti
REGIONALE	LIGURIA	2,73	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	LOMBARDIA	192,46	190,99	99,24%	176,23	91,57%	13,89	7,22%	63
	MARCHE	3,80	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MOLISE	330,92	329,56	99,59%	116,79	35,29%	63,46	19,18%	897
	PA BOLZANO	18,00	23,00	100,00%	15,84	88,01%	9,78	54,35%	3
	PA TRENTO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PIEMONTE	38,42	557,72	100,00%	360,51	100,00%	274,98	100,00%	401
	PUGLIA	2.401,25	2.174,06	90,54%	1.010,41	42,08%	328,58	13,68%	1.361
	SARDEGNA	1.271,07	1.286,00	100,00%	360,49	28,36%	215,29	16,94%	1.671
	SICILIA	1.931,26	1.666,41	86,29%	632,42	32,75%	415,36	21,51%	1.802
	TOSCANA	87,23	74,64	85,57%	14,64	16,78%	14,64	16,78%	3
	UMBRIA	1,73	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	VALLE D'AOSTA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	VENETO	7,03	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
Totale	11.465,61	11.533,20	100,00%	5.248,01	45,77%	2.125,22	18,54%	10.280	
METROPOLITANA	BARI	233,00	213,59	91,67%	52,91	22,71%	24,43	10,48%	83
	BOLOGNA	107,00	107,00	100,00%	67,78	63,34%	18,00	16,82%	30
	CAGLIARI	171,00	169,94	99,38%	39,17	22,90%	21,03	12,30%	253
	CATANIA	335,00	284,50	84,92%	45,06	13,45%	32,40	9,67%	88
	FIRENZE	110,00	110,08	100,00%	45,61	41,46%	25,69	23,35%	24
	GENOVA	110,00	110,00	100,00%	102,06	92,78%	90,53	82,30%	54

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Attuazione							
		Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti
	A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I
	MESSINA	335,00	326,61	97,50%	111,88	33,40%	42,04	12,55%	118
	MILANO	110,00	109,27	99,34%	98,77	89,79%	78,58	71,43%	15
	NAPOLI	311,00	311,00	100,00%	151,14	48,60%	75,96	24,42%	42
	PALERMO	335,00	333,86	99,66%	50,61	15,11%	15,15	4,52%	93
	REGGIO CALABRIA	136,00	12,36	9,09%	3,24	2,38%	2,38	1,75%	26
	VENEZIA	110,00	108,99	99,08%	97,02	88,20%	73,81	67,10%	120
	Totale	2.403,00	2.197,20	91,44%	865,24	36,01%	499,98	20,81%	946
	Totale	43.487,20	40.707,41	93,61%	20.350,00	46,80%	6.269,50	14,42%	18.036

Fonte: documenti di programmazione e dati del Sistema nazionale di monitoraggio al 31/10/2022

Note

(a) Risorse provenienti dai programmi del 2014-20 confluiti nei PSC che sono contabilmente riferite a dotazioni del FSC 2014-20 integrate dalle risorse FSC dei cicli 2000-06 e 2007-13 attratte nel ciclo 2014-20.

(b) I valori finanziari sono riferiti alle risorse FSC associate ai progetti monitorati.

TAVOLA 3.m - PSC SEZIONE SPECIALE 1
ATTUAZIONE DEL CICLO 2014-20 (milioni di euro)

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Attuazione						Numero progetti	
			Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate		
	A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I	
NAZIONALE	MASE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	MIM	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	MIC	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	MASAF	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	SALUTE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	MIMIT	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	MIT	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	TURISMO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	MUR	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	PCM-SPORT	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	Totale	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%	0
	ABRUZZO	135,24	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%	0
	BASILICATA	37,51	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%	0
CALABRIA	44,38	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00%	0	
CAMPANIA	322,37	311,08	96,50%	221,85	68,82%	79,60	24,69%	6		
EMILIA-ROMAGNA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		

		Attuazione									
Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti		
	A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I		
	FRIULI-VENEZIA GIULIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		
	LAZIO	156,28	149,10	95,40%	128,43	82,18%	43,89	28,08%	299		
	LIGURIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		
	LOMBARDIA	142,40	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		
	MARCHE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		
	MOLISE	88,54	31,38	35,44%	28,27	31,93%	0,79	0,90%	308		
	PA BOLZANO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		
	PA TRENTO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		
	PIEMONTE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		
	PUGLIA	242,51	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		
	SARDEGNA	138,74	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		
	SICILIA	942,62	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		
	TOSCANA	70,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		
	UMBRIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		
	VALLE D'AOSTA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		
	VENETO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		
	Totale	2.320,58	491,55	21,18%	378,55	16,31%	124,28	5,36%	613		
METROPOLITANA		0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		
	BOLOGNA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0		

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Attuazione								
		Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate	Numero progetti	
A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I		
	CAGLIARI	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	CATANIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	FIRENZE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	GENOVA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	MESSINA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
METROPOLITANA	MILANO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	NAPOLI	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	PALERMO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	REGGIO CALABRIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	VENEZIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
Totale		0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
Totale		2.320,58	491,55	21,18%	378,55	16,31%	124,28	5,36%	613	

Fonte: documenti di programmazione e dati del Sistema nazionale di monitoraggio al 31/10/2022

Note

(a) Risorse provenienti dai programmi del 2014-20 confluiti nei PSC che sono contabilmente riferite a dotazioni del FSC 2014-20 integrate dalle risorse FSC dei cicli 2000-06 e 2007-13 tratte nel ciclo 2014-20.

(b) I valori finanziari sono riferiti alle risorse FSC associate ai progetti monitorati.

TAVOLA 3.n - PSC SEZIONE SPECIALE 2
ATTUAZIONE DEL CICLO 2014-20 (milioni di euro)

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Attuazione							Numero progetti
			Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate		
A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I		
	MASE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	MIM	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	MIC	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	MASAF	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	SALUTE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	MIMIT	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	MIT	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	TURISMO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	MUR	522,97	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	PCM-SPORT	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	Totale	522,97	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	ABRUZZO	113,49	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	BASILICATA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	CALABRIA	288,30	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	CAMPANIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0	
	EMILIA- ROMAGNA	250,00	203,84	81,54%	137,54	55,01%	94,34	37,73%	1.688	

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Attuazione								
			B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I	
	A										
	FRUII-VENEZIA GIULIA	48,09	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	LAZIO	489,90	228,01	46,54%	86,78	17,71%	14,02	2,86%	14,02	2,86%	369
	LIGURIA	90,92	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	LOMBARDIA	219,60	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MARCHE	37,48	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MOLISE	49,69	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PA BOLZANO	40,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PA TRENTO	51,00	25,96	50,90%	22,04	43,21%	7,79	15,28%	7,79	15,28%	59
	PIEMONTE	345,17	95,28	27,60%	95,28	27,60%	64,75	18,76%	64,75	18,76%	638
	PUGLIA	249,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	SARDEGNA	286,33	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	SICILIA	423,82	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	TOSCANA	194,73	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	UMBRIA	98,59	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	VALLE D'AOSTA	18,80	4,75	25,27%	2,64	14,04%	0,32	1,70%	0,32	1,70%	2
	VENETO	253,70	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	Totale	3.548,62	557,83	15,72%	344,27	9,70%	181,23	5,11%	181,23	5,11%	2.756
	BARI	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
METROPOLITANA	BOLOGNA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0

Tipologia di amministrazione titolare	PSC	Risorse FSC in programmi 2014-20 (a)	Attuazione						Numero progetti
			Risorse monitorate (b)	Quota risorse monitorate su risorse programmate	Impegni (b)	Quota impegni su risorse programmate	Pagamenti (b)	Quota pagamenti su risorse programmate	
	A	B	C	D=C/B	E	F=E/B	G	H=G/B	I
	CAGLIARI	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	CATANIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	FIRENZE	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	GENOVA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MESSINA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	MILANO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	NAPOLI	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	PALERMO	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	REGGIO CALABRIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
	VENEZIA	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
Totale		0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0
Totale		4.071,59	557,83	13,70%	344,27	8,46%	181,23	4,45%	2.756

Fonte: documenti di programmazione e dati del Sistema nazionale di monitoraggio al 31/10/2022

Note

(a) Risorse provenienti dai programmi del 2014-20 confluiti nei PSC che sono contabilmente riferite a dotazioni del FSC 2014-20 integrate dalle risorse FSC dei cicli 2000-06 e 2007-13 attratte nel ciclo 2014-20

(b) I valori finanziari sono riferiti alle risorse FSC associate ai progetti monitorati

III.8 ELEMENTI EMERSI DALL'OSSERVAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE

I dati di attuazione della politica di coesione nazionale sono significativamente rappresentativi delle difficoltà di “mettere a terra” la mole di risorse a disposizione, residuando tuttora risorse dei vecchi cicli di programmazione non solo non spese, ma neppure impegnate.

In tale contesto, si inseriscono alcuni fenomeni rilevanti, utili per comprendere appieno le dinamiche di tale politica, quali:

- la prassi, seppure legittima, di rendicontare i progetti finanziati con FSC nell'ambito dei POR/PON per non incorrere nella regola del disimpegno delle risorse europee;
- lo scarso e non tempestivo scambio di informazioni tra gli attori della coesione, necessarie a cogliere l'esatta entità del predetto fenomeno e consentire un ruolo attivo a livello centrale per la finalizzazione delle risorse FSC così “liberate”;
- il frequente uso del FSC con norme di legge, ora per far fronte a tagli di finanza pubblica, ora per rispondere ad esigenze contingenti, ora per finanziare interventi specifici, talora con natura di spesa corrente, aggirando il meccanismo di una programmazione fondata sulla condivisione e su una visione strategica di ampio respiro;
- un senso diffuso di scarsa coerenza delle regole del FSC, riviste continuamente anche per rispondere a richieste di proroga da parte delle Amministrazioni in ritardo di attuazione;
- la confusione di ruolo tra i vari attori centrali della coesione;
- lo snaturamento dello strumento del Contratto istituzionale di sviluppo, che, nato per dare attuazione ad interventi strategici di particolare complessità, ha finito con l'essere uno strumento di programmazione in favore di determinati territori.

L'instabilità del quadro regolatorio, un'inadeguata analisi a monte dei fabbisogni, una complessa governance interistituzionale, completano la rappresentazione delle criticità emerse dall'osservazione.

III.9 LA PROGRAMMAZIONE 2021-27 DEL FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE

In una fase di forte mobilitazione per il rilancio degli investimenti e l'attuazione di riforme per l'intero Paese, si inserisce anche la programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per il ciclo 2021-27, che, confermando la destinazione delle risorse per l'80 per cento in favore delle Regioni del Mezzogiorno, in complementarietà con il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza (PNRR), il Fondo complementare e i Fondi strutturali dell'Unione europea, ripropone l'obiettivo principale di un rafforzamento strutturale dei territori del Mezzogiorno per colmare il divario con le aree più sviluppate del Paese.

La legge di bilancio per il 2021⁴⁴, nel disciplinare le modalità di programmazione del FSC 2021-27, ha mutuato in parte i principi già previsti dalle precedenti disposizioni di legge del 2014 e 2019⁴⁵.

In attuazione del primo passaggio procedurale previsto nella succitata normativa, nella Conferenza Stato Regioni del 28 aprile 2022 sono state condivise, nello specifico, 12 aree tematiche in cui poter inserire la futura programmazione delle risorse FSC 21- 27, coprendo, nella sostanza, ogni possibile sfera di attività.

Tali aree sono classificate nei quattro grandi macro-ambiti trasversali che seguono:

1. Ricerca, digitalizzazione e competitività;
2. Transizione ecologica ed energetica;
3. Mobilità e servizi sostenibili per i territori;
4. Società inclusiva e cultura.

L'ammontare delle risorse del FSC per il periodo di programmazione 2021-27 è stato definito nel Documento di Economia e Finanza (DEF) 2020, per un ammontare complessivo di 73.500,00 milioni di euro.

La legge di bilancio per l'anno 2021 ha quindi assegnato al FSC i primi 50.000,00 milioni di euro per il ciclo di programmazione 2021-27; successivamente, la legge di bilancio 2022⁴⁶ ha previsto lo stanziamento di ulteriori 23.500,00 milioni di euro a completamento della dotazione programmata riportata nel DEF 2020.

Con il decreto-legge n. 59 del 2021, articolo 2, il Fondo è stato rifinanziato per l'ammontare di 15.500,00 milioni di euro, a quasi totale copertura di una quota di 15.616,00 milioni di euro destinata al finanziamento di iniziative progettuali inserite nel PNRR.

Ulteriori risorse sono state assegnate al Fondo come di seguito riportato:

- 729,70 milioni di euro ex articolo 1, co. 75, della legge di bilancio 2021 n. 178/2020;
- 200,00 milioni di euro ex articolo 77, co. 3, del decreto-legge n. 73/2021;
- 1.500,00 milioni di euro ex articolo 56, co. 1 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50;

portando la dotazione complessiva del Fondo a 91.429,70 milioni di euro.

Su tali risorse hanno inciso, contestualmente ai predetti incrementi, sia riduzioni (i.e. variazioni di bilancio) a norma di legge, sia impieghi in attuazione di norme di legge e/o da delibere CIPESS, come di seguito specificato.

Le riduzioni delle risorse del FSC 21-27, per un totale di 9.270,42 milioni di euro, sono state disposte dalle seguenti norme:

- art. 1, comma 73 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 729,700 milioni di euro per la proroga degli incentivi per l'efficienza energetica, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici;

⁴⁴ Commi 177 e 178, art. 1, legge n. 178 del 2020.

⁴⁵ Art. 1, comma 703, legge n. 190 del 2014; art. 44, decreto-legge n. 34 del 2019.

⁴⁶ Legge n. 234/2021.

- art. 1, comma 169 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 3.500,00 milioni di euro per la decontribuzione al Sud;
- art. 1, comma 172 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 2.107,8 milioni di euro per la proroga del credito d'imposta per gli investimenti nel Mezzogiorno;
- art. 1, comma 187 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 312 milioni di euro per la proroga del credito d'imposta potenziato per le attività di ricerca e sviluppo nelle aree del Mezzogiorno;
- art. 1, comma 194 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 60 milioni di euro per l'istituzione di un Fondo finalizzato a promuovere la ricerca, il trasferimento tecnologico e la formazione universitaria in ognuna delle regioni Lazio, Abruzzo, Umbria e Marche interessate dagli eventi sismici del 2016;
- art. 1, comma 200 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che ha destinato 45 milioni di euro al Fondo per il sostegno dei Comuni Marginali (contrasto fenomeni di deindustrializzazione);
- art. 32, comma 1, del decreto-legge del 22 marzo 2021 n. 41, convertito, con modificazioni, dalla L. 21 maggio 2021, n. 69, che ha destinato 35 milioni di euro al completamento del programma di sostegno alla fruizione delle attività di didattica digitale per le regioni del Mezzogiorno;
- art. 11 ter del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 28 maggio 2021, n. 76, che ha destinato 100 milioni di euro per misure urgenti per le baraccopoli di Messina;
- art. 77 comma 10 lettera c) del decreto-legge 25 maggio 2021 n. 73, convertito, con modificazioni, dalla L. 23 luglio 2021, n. 106, che ha destinato 200 milioni di euro per la copertura di misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali;
- art. 57 del decreto-legge del 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, che ha destinato 90,4 milioni di euro al credito d'imposta nelle Zone Economiche Speciali;
- art. 36 bis del decreto-legge del 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108, che ha destinato 80 milioni di euro per il finanziamento di interventi di prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico e idraulico in Calabria;
- art. 12, comma 1 del decreto-legge 10 settembre 2021 n. 121, come modificato dalla legge di conversione 9 novembre 2021, n. 156, che ha destinato 161,515 milioni di euro per la costituzione di un "Fondo concorsi progettazione e idee per la coesione territoriale";
- art. 14, comma 4, del decreto-legge n. 17 del 1° marzo 2022, che ha destinato 290 milioni di euro al credito d'imposta per l'efficienza energetica nelle regioni del Sud;
- art. 37, comma 4, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, che ha destinato 9 milioni di euro per l'estensione del credito di imposta nelle ZES;

- art. 58, comma 4, lettera g, del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, che ha destinato 1.500 milioni di euro a copertura delle misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina;
- art. 42, comma 5-ter, del decreto-legge n. 17 maggio 2022, n. 50, inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91, che ha destinato 40 milioni di euro all'incremento fondo di cui all'art. 30, comma 14-ter, del decreto legge 30 aprile 2019;
- art. 42, comma 5-quater, del decreto-legge n. 17 maggio 2022, n. 50, inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91, che ha destinato 10 milioni di euro a favore delle province autonome di Trento e di Bolzano per gli interventi in conto capitale connessi al PNRR.

La legge di bilancio 2023⁴⁷ ha disposto un definanziamento del Fondo per 3.000,00 milioni di euro e ulteriori riduzioni, per 1.758,80 milioni di euro, di seguito riportate:

- 1.467,00 milioni di euro (art. 1, co. 266) per il rifinanziamento del credito imposta nuovi beni strumentali mezzogiorno;
- 65,20 milioni di euro (art. 1, co. 267) per il rifinanziamento del credito d'imposta per investimenti nelle ZES;
- 165,60 milioni di euro (art. 1, co. 269) per il rifinanziamento del credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo nelle aree del Mezzogiorno;
- 1,00 milione di euro (art. 1, co. 270) per il rifinanziamento del reddito d'imposta per le spese documentate relative all'installazione e messa in funzione di impianti di compostaggio presso i centri agroalimentari presenti nelle regioni Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia;
- 60,00 milioni di euro (art. 1, co. 747) per il rifinanziamento della Zona Franca Urbana Sisma Centro Italia;
portando il valore totale delle riduzioni di legge disposte, ad oggi, a carico del Fondo, a complessivi 14.029,22 milioni di euro.

Con le seguenti norme di legge, invece, sono stati disposti utilizzi delle risorse del FSC 2021-27, per un totale di 2.132,50 milioni di euro:

- art. 1, comma 189, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che, al fine di favorire, nell'ambito dell'economia della conoscenza, il perseguimento di obiettivi di sviluppo, coesione e competitività dei territori nelle regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, prevede la costituzione di Ecosistemi dell'innovazione e che, con apposita deliberazione del CIPESS, su proposta del Ministro per il Sud e la coesione territoriale, sono assegnati 150 milioni di euro al Ministero dell'università e della ricerca nell'ambito del Piano sviluppo e coesione di competenza (disposizione attuata con delibera CIPESS 27 luglio 2021 n. 48);
- art. 1, comma 191 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che, al fine di consentire il coordinamento strategico e l'attuazione integrata di interventi per lo sviluppo socio-economico dei territori delle

⁴⁷ Legge 29 dicembre 2022, n. 197.

- regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016, prevede la destinazione, con apposita deliberazione del CIPESS, di 100 milioni di euro al finanziamento di uno specifico contratto istituzionale di sviluppo (disposizione attuata con delibera CIPESS 3 novembre 2021 n. 66);
- art. 2, comma 1 bis, lettere da a) a h) del decreto-legge 6 maggio 2021 n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101 che prevede che, con apposita delibera CIPESS, previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, siano assegnati complessivi 700 milioni di euro a investimenti in vari settori;
 - art. 1, comma 977, della legge 30 dicembre 2021 n. 234 (legge di bilancio 2022) che prevede che, con delibera CIPESS, siano destinate risorse pari a complessivi 30 milioni di euro per la realizzazione di un programma di interventi in settori imprenditoriali di particolare rilevanza nell'economia del Mezzogiorno dando priorità all'*information technology*, all'agroalimentare, al biomedicale, al farmaceutico, all'*automotive* e all'aerospaziale;
 - art. 9, comma 5-bis, del decreto legge 27 gennaio 2022, n. 4, introdotto dalla legge di conversione 28 marzo 2022, n. 25, che autorizza la spesa di 150 milioni di euro al fine di garantire la sostenibilità dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026 sotto il profilo ambientale, economico e sociale, in un'ottica di miglioramento della capacità e della fruibilità delle dotazioni infrastrutturali esistenti e da realizzare, per le opere di infrastrutturazione, ivi comprese quelle per l'accessibilità;
 - art. 37, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, che destina 250 milioni di euro per rafforzare la struttura produttiva delle Zone economiche speciali (ZES) mediante lo strumento agevolativo «Contratti di sviluppo» di cui all'articolo 43 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. Le risorse sono assegnate con delibera CIPESS al Ministero dello Sviluppo Economico, nell'ambito del pertinente Piano di sviluppo e coesione, programmazione 2021/2027, con specifica destinazione al finanziamento aggiuntivo delle iniziative imprenditoriali nelle ZES;
 - art. 24 bis del decreto-legge 30 aprile 2022, inserito dalla legge di conversione 29 giugno 2022, n. 79, che destina 60 milioni di euro quali contributi in favore di infrastrutture sportive e piscine per l'installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili;
 - art. 5, comma 3-bis del decreto-legge n. 17 maggio 2022, n. 50, inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 9, che destina 20 milioni di euro per interventi di bonifica e risanamento ambientale e rigenerazione "zona falcata" di Messina, da assegnare mediante deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, con la quale è individuato altresì il soggetto attuatore degli interventi;
 - art. 27, comma 3 del decreto-legge n. 17 maggio 2022, n. 50, inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91, che, al fine di migliorare l'infrastrutturazione stradale per lo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo nella città di Taranto nel 2026, destina 4,5 milioni di euro

alla Regione Puglia per il completamento della fase di progettazione degli interventi per la realizzazione della strada statale n. 7 nel tratto compreso tra il comune di Massafra e il comune di Taranto. Con deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile sono stabilite le modalità attuative per il trasferimento e l'utilizzo delle risorse di cui al presente comma, sono individuate le forme di copertura finanziaria ai fini della realizzazione dell'intervento, anche nell'ambito del Piano di sviluppo e coesione del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, programmazione 2021-27, di cui è titolare la regione Puglia, ed è indicato il relativo cronoprogramma procedurale e finanziario, fermo restando che la progettazione dell'intervento deve assicurare che il suo completamento sia coerente con lo svolgimento del predetto evento;

- art. 42, comma 5-bis del decreto legge n. 17 maggio 2022, n. 50, inserito dalla legge di conversione 15 luglio 2022, n. 91, che, al fine di rafforzare il progetto «Ecosistemi per l'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati», previsto nel quadro del Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a) , numero 4, del decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, destina 200 milioni di euro, prioritariamente allo scorrimento, nei limiti della capienza, della graduatoria dei progetti valutati come idonei nell'ambito della procedura attuativa del citato programma, ma non finanziati per insufficienza della dotazione finanziaria originariamente prevista;
- art. 34, del decreto legge 23 settembre 2022, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 17 novembre 2022, n. 175, che, allo scopo di completare il programma di consolidamento delle farmacie rurali sussidiate, di cui all'articolo 2 della legge 8 marzo 1968, n. 221, destina 28 milioni di euro per il finanziamento delle farmacie rurali sussidiate che operano in Comuni, centri abitati o frazioni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti, collocati al di fuori del perimetro delle aree interne, come definito dalla mappatura 2021-27 di cui all'Accordo di Partenariato 2021-27, di cui all'avviso pubblico approvato con decreto del direttore dell'Agenzia per la coesione territoriale, n. 305 del 28 dicembre 2021, attuativo del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), Missione 5, Componente 3, Investimento 1, sub investimento 1.2;
- art. 1, comma 697, legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023) che ha destinato complessivi 440,00 milioni di euro al sostegno per interventi per spese in conto capitale della regione Calabria volti a prevenire e a mitigare il rischio idrogeologico e idraulico (inserire nel PSC Calabria).

Con delibere del CIPESS, sono state disposte ulteriori assegnazioni del FSC 2021-27 per complessivi 11.075,16 milioni di euro:

- n. 47 del 27 luglio 2021 di assegnazione di 68,80 milioni di euro per il completamento dell'ampliamento della stazione navale in Mar Grande nell'ambito del Contratto istituzionale di sviluppo dell'Area di Taranto;
- n. 79 del 22 dicembre 2021 di assegnazione, a titolo di anticipazione, di complessivi 2.561,8 milioni di euro alle Regioni ed alle Province

Autonome per interventi di immediato avvio o completamento di interventi in corso;

- n. 1 del 15 febbraio 2022 di assegnazione di 4.680,09 milioni di euro per il finanziamento di progetti infrastrutturali ad alta rilevanza strategica proposti dal Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili;
- n. 7 del 14 aprile 2022 di assegnazione di 2.000,00 milioni di euro al Ministero dello sviluppo economico per i Contratti di sviluppo;
- n. 33 del 2 agosto 2022 di assegnazione di 200 milioni di euro per il finanziamento del Contratto istituzionale di sviluppo (CIS) Roma;
- n. 35 del 2 agosto 2022 di assegnazione di 1.564,47 milioni di euro al Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (già Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), quale integrazione delle risorse di cui alla delibera CIPESS n. 1/2022, al fine di coprire il fabbisogno derivante dall'incremento dei prezzi.

Pertanto, alla luce delle riduzioni, delle allocazioni disposte per legge e delle assegnazioni con apposite delibere del CIPESS, nonché tenuto conto delle risorse del Fondo destinate alla copertura degli interventi per il PNRR (i suddetti 15.616,00 milioni di euro), le disponibilità del FSC ancora da programmare risultano pari a 48.576,83 milioni di euro.

Si deve precisare, tuttavia, che, ai sensi di quanto disposto dall'art. 56, comma 2, del decreto-legge n. 50/2022, nelle more della conclusione della ricognizione del valore complessivo delle risorse FSC 2014-20 da porre a copertura del taglio previsto dall'art. 58, comma 4, lettera f, del medesimo decreto-legge, nel suddetto importo complessivo, 6.000,00 milioni di euro sono attualmente indisponibili.

IV. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E QUESTIONI APERTE

IV.1 SINTESI DELL'ANALISI

La presente sezione riporta in sintesi gli esiti dell'analisi presentata nei capitoli precedenti e le considerazioni conseguenti all'osservazione dello stato di attuazione della politica di coesione in Italia nel periodo 2014-20

La politica di coesione rappresenta un terzo del bilancio europeo ed è finalizzata alla riduzione dei divari nel livello di sviluppo tra le regioni d'Europa. I dati pubblicati dalla Commissione europea (*Cohesion Open Data Platform*) collocano l'Italia, nel confronto con gli altri Paesi membri, agli ultimi posti per efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse assegnate e, di conseguenza, per la capacità di massimizzarne l'impatto (Cfr. Capitolo 1).

Nel 2022, nonostante la mole di risorse investite in Italia nell'ambito della politica di coesione a partire dal 1994, l'"Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale" della Commissione europea pone in evidenza come l'Italia sia uno dei Paesi in cui l'attesa riduzione dei divari tra le regioni non si sia verificata, e che, al contrario, dimostri una tendenza all'aumento delle disparità.

La Commissione sottolinea che i Paesi che si trovano in questa condizione vivono la cd. "trappola dello sviluppo", e, in particolare, le regioni nelle quali questa condizione persiste per almeno 15 anni sono definite "intrappolate nello sviluppo": si tratta delle regioni che, pur ricevendo un sostegno sostanziale dalla politica di coesione, hanno stentato a sostenere una crescita a lungo termine, e presentano, come tratti comuni, bassi livelli di valore aggiunto nell'industria, di qualificazione del capitale umano, di innovazione e qualità istituzionale. Tali regioni sono particolarmente concentrate in Italia (Cfr. Capitolo 1).

Nelle precedenti sezioni, attraverso l'analisi dei documenti di programmazione e dei dati di monitoraggio, l'osservazione dello stato di avanzamento della programmazione 2014-20 - sia per la componente europea, relativa all'impiego dei Fondi strutturali, che per la componente nazionale, relativa all'impiego delle risorse del Fondo di Rotazione e del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione - conferma l'allarme già in più sedi richiamato: il grave ritardo nell'avanzamento della spesa, che si traduce inequivocabilmente nel rischio di comprometterne gli obiettivi più importanti, quelli legati all'effettivo sviluppo del territorio.

Nel mese di gennaio 2023, la Corte dei Conti, nell'ambito della «Relazione annuale 2022 sui rapporti finanziari Italia/UE e sull'utilizzo dei

Fondi europei»⁴⁸, nel considerare le importanti interconnessioni tra il PNRR e gli interventi della politica di coesione, auspica, alla luce dello stato di avanzamento della programmazione 2014-20, che vi sia una “vera inversione di rotta” nell’attuazione di tali politiche e nella capacità di spesa delle risorse europee che definisce “preoccupanti”.

Gli esiti dell’analisi presentata nei precedenti capitoli sono sintetizzati nella tavola che segue, che riporta i valori delle risorse programmate ed impegnate, e l’ammontare dei pagamenti, anche con l’evidenza dei valori al netto delle misure di flessibilità introdotte per far fronte all’emergenza Covid:

Fondo	Strumento	Risorse programmate (mln)	Impegni (mln)	Impegni/ Ris. Progr.	Pagamenti (mln)	Pagamenti/ Ris. Progr.
FESR/ FSE	PON/POR	47.876,60 + 16.989,50	51.717,60	79,7%	35.149,70	54,1%
Fondo di Rotazione	Cof. nazionale PON/POR					
	POC	11.860,19	2.435,96	20,5%	1.386,58	11,7%
FSC	PSC	49.879,37	21.072,82	42,2%	6.575,01	13,2%
TOTALE		126.605,66	75.226,38	59,4%	43.111,29	34%
Al netto degli interventi Covid		116.240,07	67.238,50	57,84%	36.579,55	31,47%

Elaborazione DPCoe-NUVAP su dati di monitoraggio e da documenti di programmazione (in milioni di euro)

Le percentuali di avanzamento della programmazione 2014-20, in termini di impegni e pagamenti, oltre a “quantificare” il preoccupante ritardo già evidenziato dalla Commissione europea e dalla Corte dei Conti, rendono più chiaro e comprensibile un fenomeno già noto: la spesa effettiva riguarda sostanzialmente le risorse europee, dove il vincolo del cd. “disimpegno automatico” ha spinto le amministrazioni titolari dei programmi (nazionali e regionali) a rendicontare mediante il ricorso massiccio ai progetti retrospettivi; per quanto attiene le risorse nazionali, mancando un incentivo effettivo all’utilizzo delle risorse, i singoli programmi sono divenuti dei

⁴⁸ Relazione approvata con Delibera n. 1/2023 dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali della Corte dei conti.

contenitori di idee progettuali e allocazione programmatica delle risorse senza un impegno concreto alla effettiva realizzazione.

I 43 miliardi complessivamente spesi sul totale di 126,6 miliardi della programmazione 2014-20, si compongono di

- A 35 miliardi di euro per la politica di coesione europea (PON e POR) (Cfr. Capitolo 2),
- B 8 miliardi di euro per la politica di coesione nazionale (programmazione complementare e FSC) (Cfr. Capitolo 3).

Con particolare riferimento al punto A, scomponendo ulteriormente la programmazione europea (PON e POR) in contributo europeo (FESR e FSE) e cofinanziamento nazionale (Fondo di Rotazione), si può rilevare che dei 35 miliardi di euro spesi (dato relativo alla certificazione della spesa, Cfr. Capitolo 2, Tavola 2.f), 28 miliardi di euro sono risorse europee, 7 miliardi quelle nazionali e regionali.

Infine, tenuto conto degli interventi di contrasto all'emergenza Covid a oggi monitorati, tali valori si riducono a 24 miliardi di euro di risorse europee e 5 miliardi di euro di risorse nazionali e regionali.

Con riferimento specifico ai Fondi europei, il 2023 rappresenta l'anno in cui deve concludersi la spesa del periodo di programmazione 2014-20. L'analisi presentata nelle precedenti sezioni porta alla conclusione che, per evitare il disimpegno delle risorse europee, sarebbe necessario spendere, in meno di un anno, un volume di risorse quasi pari a quanto rendicontato complessivamente dal 2015 ad oggi.

La soluzione, già utilizzata nei precedenti periodi di programmazione, di rendicontare a valere sui programmi attuativi dei Fondi europei i progetti finanziati con risorse nazionali, rinviando nel tempo l'utilizzo delle risorse nazionali disimpegnate, non è più sostenibile: se da una parte consente di raggiungere il risultato contabile richiesto a livello europeo per evitare la perdita di risorse dei Fondi strutturali, dall'altra disattende in gran parte gli obiettivi effettivi delle politiche di coesione, trascura la qualità degli interventi, funzionali alla promozione di sviluppo economico e sociale e al miglioramento della qualità della vita dei territori per ridurne i divari.

A tale evidenza, già estremamente grave, si aggiunge la constatazione, ancora più preoccupante, che l'impiego delle risorse nazionali è fermo a livelli di molto inferiori rispetto alle risorse europee.

Il dato pone all'attenzione l'aspetto più allarmante che emerge dall'analisi: a dispetto del disegno originario, delle finalità e dei principi sanciti dai Trattati, in Italia non è stata garantita l'"addizionalità" delle risorse della politica di coesione, in quanto tali politiche hanno agito in sostituzione delle politiche ordinarie, anche in considerazione dei continui tagli alla spesa per investimenti.

La lettura congiunta dei dati relativi alla programmazione e all'impiego dei Fondi strutturali e dei Fondi nazionali, che avrebbe dovuto evidenziare una comune tensione verso il perseguimento degli obiettivi della coesione, necessaria a garantire l'impiego aggiuntivo delle relative risorse, ha dimostrato invece nel tempo una sempre più debole integrazione e focalizzazione sugli obiettivi programmatici.

I POC, nati per concorrere e sviluppare sinergie con POR e PON, sono stati di fatto utilizzati anche per funzioni diverse. L'attesa complementarietà

ha trovato un limite anche nel modo in cui sono stati concepiti, con regole diverse dai programmi dei Fondi strutturali, procedure di sorveglianza meno rigorose, e la possibilità di operare rimodulazioni interne senza l'approvazione del CIPESS né di altri organismi collegiali.

Anche il FSC, la cui attuazione è vincolata al perseguimento degli obiettivi della politica di coesione, ha subito nel corso del tempo una deviazione dalle finalità proprie del Fondo: sia per il frequente uso per far fronte a tagli di finanza pubblica, rispondere ad esigenze contingenti, finanziare interventi specifici, ivi incluse spese di natura corrente; sia per la prassi di rendicontare i progetti finanziati con FSC nell'ambito dei POR/PON per non incorrere nella regola del disimpegno delle risorse europee.

Ha inciso profondamente sugli esiti critici dell'attuazione l'incertezza del quadro normativo di riferimento, sul piano della variabilità della consistenza del Fondo, dell'evoluzione degli strumenti utilizzati, e, non ultimo, dei termini per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV), oggetto di successive proroghe introdotte per via legislativa.

In quest'ambito, anche del "Contratto istituzionale di sviluppo" è stato fatto un uso distorto, che lo ha reso uno strumento di programmazione anziché uno dei principali strumenti di attuazione del Fondo per sostenere interventi strategici di particolare complessità.

Un ulteriore aspetto critico, più volte richiamato nel corso della relazione, che emerge tanto più forte in sede di osservazione dello stato di avanzamento dell'attuazione, concerne i sistemi di gestione e monitoraggio dei programmi e degli strumenti attuativi della coesione, che risultano ancora disomogenei e non in grado di fornire dati adeguati a supportare la decisione pubblica per una politica così complessa, in particolar modo con riferimento alla necessaria integrazione della componente europea con quella nazionale.

A tale proposito, gli esiti della ricognizione sull'utilizzo delle risorse destinate alla programmazione 2014-2020 - Fondi strutturali europei (FESR e FSE) e Fondi nazionali (FSC e Fondo di rotazione) - realizzata dal Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, nel mese di novembre 2022, ha fatto emergere notevoli differenze tra quanto risultava a livello di sistema di monitoraggio centrale e le comunicazioni delle singole Amministrazioni tratte dai sistemi informativi locali. Ciò induce a riflettere sulle carenze del sistema e dei flussi informativi tra livello locale e centrale. Il problema comprende aspetti molto diversi: dalla incoerenza dei sistemi di regole, al disallineamento temporale, alle differenze tecniche ed operative degli strumenti di raccolta delle informazioni, alla qualità dei dati.

IV.2 PROSPETTIVE DI RAFFORZAMENTO DELLA POLITICA DI COESIONE

Le considerazioni sopra esposte inducono il Governo a definire tempestivamente linee di intervento adeguate a rafforzare le funzioni di programmazione e gestione dei Fondi europei e nazionali della coesione.

Le prospettive individuate, che valorizzano gli esiti dei momenti di confronto e del dialogo in corso con la Commissione europea, sono sinteticamente riportate di seguito.

Rivedere la programmazione europea 2021-27

L'Accordo di Partenariato e i programmi 2021-27 riflettono, oltre ad una chiara continuità di visione con i cicli di programmazione che li precedono, anche un contesto socio-economico non più attuale considerate le ripercussioni della guerra in Ucraina, che continuano a dispiegarsi in maniera pervasiva, e che non erano ancora note fino alla fase conclusiva del negoziato formale con la Commissione europea.

Da tale considerazione muove l'esigenza di una riflessione sull'adeguatezza delle previsioni della programmazione 2021-27 rispetto alla attuali esigenze di sostegno al sistema imprenditoriale, alle famiglie, ai lavoratori, da cui far scaturire una revisione del quadro programmatico che, da un lato, possa dare risposta ai fabbisogni emergenti con soluzioni efficaci e di rapida attuazione e, dall'altro, sia volta ad evitare il rischio di frammentazione nella fase attuativa per addivenire a una maggiore concentrazione degli interventi, ad una supervisione e ad un accompagnamento più efficaci.

Inoltre, la concomitante attuazione fino al 2026 degli interventi della politica di coesione e del PNRR richiede uno straordinario sforzo di integrazione e coordinamento tra i due strumenti, considerata la dimensione delle risorse messe a disposizione per l'Italia - che si classifica anche per il Dispositivo di Ripresa e Resilienza tra i Paesi maggiormente beneficiari - le analogie in termini di obiettivi di *policy* e le sostanziali differenze nella *governance*, nella gestione, nella logica di intervento e rendicontazione. Come sottolineato dall'analisi comparativa della Corte dei Conti europea (2023) richiamata nel Capitolo 2, la legislazione che li disciplina prevede che gli investimenti siano programmati e attuati in modo che i due strumenti si integrino a vicenda anziché sovrapporsi, nel rispetto del divieto di doppio finanziamento.

Con riferimento alla possibilità di aggiornamento della programmazione, la stessa Commissione ha proposto l'iniziativa REPowerEU, pensata per rispondere alla crisi energetica, che prevede l'introduzione di opportune modifiche ai programmi 2021-27 per renderli idonei a contribuire a fronteggiare l'emergenza. Alla proposta di regolamento REPowerEU è infatti collegata la possibilità di utilizzare le risorse della programmazione 2014-20 per finanziare misure eccezionali per supportare le PMI colpite dall'aumento del prezzo dell'energia e sostenere le famiglie bisognose nell'affrontare le spese energetiche unitamente ad un uso flessibile del FESR e del FSE (c.d. Iniziativa SAFE).

A tale proposito, facendo seguito all'incontro del RRF Expert Group del 12 gennaio, in data 6 febbraio è stata avviata in Italia la consultazione dei principali *stakeholder*. Entro il 30 aprile occorre presentare alla Commissione europea la proposta di PNRR integrato con il capitolo dedicato. L'obiettivo è definire una prima bozza di capitolo REPowerEU entro la prima settimana di

marzo per avviare in tempo utile le interlocuzioni con la Commissione europea.

L'introduzione del capitolo aggiuntivo PNRR relativo al REPowerEU rappresenta l'opportunità per avviare il necessario allineamento dei quadri programmatori. Il 2023, l'anno di conclusione del ciclo di programmazione 2014-20 e di avvio del 2021-27, è l'anno in cui il PNRR entra nella sua piena fase attuativa. Oggi, la possibilità di razionalizzare il quadro complessivo degli interventi attuativi delle due cornici programmatiche rappresenta un'urgenza, non più solo un'opportunità.

Migliorare il sistema informativo e di monitoraggio per il supporto alla decisione pubblica

Il miglioramento delle *performance* dell'attuazione non può prescindere da una corretta rappresentazione delle politiche di coesione nel monitoraggio, attraverso la creazione di un sistema solido e tempestivo che consenta di misurare in maniera attendibile ed esaustiva i progressi compiuti verso il raggiungimento degli obiettivi.

Questa esigenza è riconosciuta sia a livello europeo, in quanto inserita dalla Commissione europea nel Piano delle performance per il 2021-27, sia a livello nazionale, dove la riclassificazione delle risorse FSC nei PSC ha fatto emergere in modo particolare la necessità di migliorare il sistema nazionale di monitoraggio delle politiche di coesione per garantire completa unitarietà nella Banca Dati Unitaria del MEF-RGS/IGRUE.

Per rafforzare le prerogative propriamente gestionali del monitoraggio, oltre a quelle del supporto alle attività di controllo amministrativo dell'avanzamento dei programmi, le attuali banche dati dovranno essere integrate da quella componente di dati e informazioni funzionale alla previsione dei rischi di fallimento e di una migliore gestione dei processi in corso.

La spinta in questa direzione è coerente con la regolamentazione per il nuovo ciclo di programmazione dei Fondi europei e la disciplina degli altri fondi stanziati con lo strumento *Next Generation EU*, che presentano una comune maggiore attenzione alla *performance*, intesa sia nel senso di governance attuativa, che di attenzione ai risultati concreti della spesa.

Il sistema REGIS, operativo con successo per il monitoraggio del PNRR, rappresenta un'opportunità per sviluppare una piattaforma comune inclusiva anche di tutti i Fondi della coesione da mettere a sistema con le diverse banche dati ad oggi disponibili.

Con riferimento alle politiche di coesione 2021-27, si presenta l'opportunità di consentire alle Amministrazioni di adottare il REGIS direttamente come gestionale piuttosto che come sistema ricevente dati dal Sistema informativo locale già in uso, favorendo la tempestività e la completezza dell'informazione presente sul sistema.

Ripensare il sistema di regole, gli strumenti e le modalità di gestione della politica di coesione nazionale

Con riferimento alle risorse nazionali della politica di coesione, ed in particolare al Fondo Sviluppo e Coesione, è stato evidenziato, da un lato, come esso venga interessato continuamente da forti riduzioni o riorientamenti delle risorse, minando la certezza e solidità dell'impianto programmatico; dall'altro, come l'uso di progetti "retrospettivi", per consentire il raggiungimento dei traguardi di spesa dei programmi europei, ne abbia indebolito in termini quantitativi e qualitativi l'efficacia.

A ciò si accompagna una carenza delle capacità amministrative, a livello centrale come a livello locale, e una fragilità del presidio di coordinamento a fronte di funzioni di sostegno e accompagnamento rivelatesi, invece, sempre più necessarie.

Questi argomenti innescano un ripensamento delle regole di gestione e governance della politica di coesione nazionale.

Il Fondo garantirebbe la sua funzione originaria se:

- venisse tutelata la sua intangibilità come fonte di finanziamento di Programmi pluriennali, assistiti e indirizzati da una forte analisi di contesto e valutativa;
- ne venisse garantito il carattere di spesa di sviluppo, basata su strategie unitarie;
- se ne concentrasse l'impiego su grandi infrastrutture e su politiche industriali presidiate a livello centrale, in grado di integrare una visione sinergica e lungimirante del sistema Paese, senza trascurare le istanze regionali e la scelta dei livelli di governo più efficaci per assicurare la solidità delle azioni "aggiuntive" che si vogliono mettere in campo.

In termini operativi, andrebbe limitata la pratica della rendicontazione di progetti finanziati con FSC nell'ambito dei programmi europei.

Parallelamente, andrebbero assicurati forti meccanismi di coordinamento tra le varie programmazioni - europee, nazionali complementari, nazionali con FSC, e del PNRR - allo scopo di massimizzare l'impatto di tali politiche "concorrenti" verso la riduzione del divario infrastrutturale, economico e sociale ed evitare un effetto di spiazzamento o sovrapposizione.

Ripensare la governance della politica di coesione e intervenire in modo strutturato sulla capacità amministrativa

La *governance* della politica di coesione è stata interessata a partire dal 2013 da un disegno riformatore pensato per far fronte all'evidenza delle problematiche emerse nell'attuazione del ciclo di programmazione 2007-13, relative alla parcellizzazione degli interventi, alla mancanza di un coordinamento delle politiche a livello territoriale e tematico, all'esigenza diffusa delle amministrazioni di un accompagnamento rafforzato e di una sorveglianza sistematica nella realizzazione degli interventi previsti dai Programmi Operativi e dagli altri strumenti della coesione.

Con queste premesse, con il D.L. n. 101/2013 fu istituita l’Agenzia per la Coesione Territoriale, che ha acquisito parte delle funzioni del soppresso “Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica” incardinato presso il Ministero dello Sviluppo Economico. Successivamente, con il D.L. n. 86/2018 è stato anche previsto il riordino delle competenze in materia di politiche per la coesione territoriale tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l’Agenzia, definendo più chiaramente per quest’ultima i compiti operativi di sorveglianza sulla conduzione e attuazione dei Programmi, di assistenza alle amministrazioni centrali e regionali titolari, la definizione di *standard*, linee guida e istruzioni operative, e la possibilità di proporre misure di accelerazione sulla base degli esiti dell’attività di monitoraggio, valutazione e verifica.

Gli esiti dell’analisi delle precedenti sezioni rappresentano, tuttavia, un quadro molto lontano dalle aspettative, che impone un ripensamento del sistema di *governance* della politica di coesione, per rafforzare in modo effettivo e tempestivo l’azione di impulso, coordinamento e governo strategico e attuativo dei fondi.

Inoltre, l’esperienza della programmazione 2014-20, così come le analisi realizzate dalla Commissione europea nell’ambito del Semestre europeo (e.g. *Country Report 2019, 2020*), individuano nella debolezza della capacità amministrativa una delle principali sfide per il Paese in particolare per quanto riguarda gli investimenti, l’attuazione delle norme in materia di appalti pubblici e l’assorbimento dei Fondi UE.

Sfida tanto più ardua quanto più ampia e diversificata è divenuta l’offerta di risorse per le politiche di sviluppo per i prossimi anni, comprese quelle della coesione 2014-20, del REACT-EU e del ciclo 2021-27, le dotazioni PNRR e, non ultime, quelle della coesione nazionale (PSC).

Il miglioramento dell’efficacia attuativa delle politiche di coesione è al centro del disegno strategico del programma nazionale “Capacità per la coesione” 2021-27.

Il programma prevede la messa in campo di un’azione sistemica sul complesso degli attori delle politiche di coesione, con il ricorso a più strumenti e leve per il cambiamento. Oltre a un consistente intervento sul rafforzamento della capacità amministrativa delle Regioni e dei Comuni, è prevista una significativa azione di potenziamento delle strutture responsabili della *governance* centrale, volta a internalizzare le funzioni necessarie e a creare un centro di competenza che possa rappresentare il presidio tecnico specialistico per ogni livello di governo. A questa azione si intende affiancare l’istituzione di un meccanismo stabile di formazione tecnico-specialistica sulla politica di coesione.

PAGINA BIANCA

Allegato III
Strategie per le infrastrutture, la mobilità
e la logistica

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	119
I. LE LINEE PROGRAMMATICHE PER LO SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE E DEL SISTEMA DEI TRASPORTI E DELLA LOGISTICA	121
I.1 PER LO SVILUPPO DELLA QUALITA' DELL'ABITARE.....	122
I.2 PER LO SVILUPPO DEL SISTEMA IDRICO	123
I.3 PER LO SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE E DEL SISTEMA DEI TRASPORTI E DELLA LOGISTICA	124
II. LA METODOLOGIA DI SELEZIONE DELLE OPERE PRIORITARIE	127
III. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO	129
III.1 IL PINQuA E GLI ALTRI PROGRAMMI DI EDILIZIA PUBBLICA.....	129
III.2. LE INFRASTRUTTURE IDRICHE	138
III.3 LE INFRASTRUTTURE DEL SISTEMA DEI TRASPORTI E DELLA LOGISTICA	151
III.4 LA DOMANDA DI TRASPORTO DEI PASSEGGERI E DELLE MERCI	178
IV. I FOCUS STRATEGICI	193
IV.1. PONTE SULLO STRETTO.....	193
IV.2. FABBISOGNO INFRASTRUTTURE IDRICHE.....	198
IV.3. GIOCHI OLIMPICI E PARALIMPICI INVERNALI “MILANO CORTINA 2026”	200
IV.4. IL PROGRAMMA DI INTERVENTI PER LA SICUREZZA STRADALE	203
IV.5. PONTI E VIADOTTI.....	206
IV.6. GLI INTERPORTI E LE PIATTAFORME LOGISTICHE	207
IV.7. PROGRAMMA DI SVILUPPO DEI SISTEMI DI MOBILITA' NELLE AREE URBANE	208
I.V.8. PORTUALITA' E LOGISTICA: ATTUAZIONE DEL PIANO STRATEGICO NAZIONALE E SVILUPPO INFRASTRUTTURALE	210
I.V.9. IL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO - GUARDIA COSTIERA: PROGRAMMI DI SVILUPPO E SCENARI FUTURI	213
V. CONCLUSIONI	215
APPENDICE: PRINCIPALI INTERVENTI FINANZIATI DALLA LEGGE DI BILANCIO 2023	217

PAGINA BIANCA

PREMESSA

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'articolo 201, comma 9 e dall'articolo 216, comma 2, del Codice dei Contratti pubblici (D. Lgs. n. 50/2016).

Il 2023, invece, risulta un anno particolare, di transizione normativa in cui muterà l'impianto sino ad oggi utilizzato per le azioni di pianificazione e programmazione. Infatti, il Governo sta provvedendo all'approvazione del **nuovo Codice dei Contratti Pubblici**, così come da programma delineato con l'Unione Europea, **nell'ambito del quale verranno ridefinite le procedure per la pianificazione strategica delle opere e dei programmi prioritari**. Pertanto, nelle more dell'entrata in vigore del nuovo strumento normativo che delinea 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, 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, peraltro spirito pregnante del nuovo Codice.

Per poter giungere a quanto sopra, viene rappresentato il **contesto di riferimento**, con:

- l'inquadramento della situazione della **qualità dell'abitare** e della normativa di riferimento, anche in vista delle recenti direttive europee in fase di approvazione;
- l'inquadramento del **sistema idrico**, che negli ultimi anni ha acquistato sempre maggiore importanza in relazione alla scarsità del bene primario acqua determinante in ambito civile, agricolo, industriale e turistico;
- l'inquadramento del Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti e della Logistica (SNIT) rispetto agli assi multimodali della rete europea Ten-T e con la sintesi delle analisi di mobilità di passeggeri e merci effettuate in questi ultimi anni, anche per valutare l'impatto causato dall'insorgere della pandemia. Elementi, questi, tutti propedeutici ed essenziali per una nuova definizione dei fabbisogni infrastrutturali e delle priorità di investimento.

Il documento riporta anche **Focus su alcune priorità programmatiche** già emerse in questi primi mesi di attività del Governo in carica, delineandone le linee di sviluppo previste.

Infine, in **Appendice**, sono rappresentate le esigenze di finanziamento, in termini di infrastrutture e programmi di interventi, che hanno trovato copertura nell'ambito della recente **Legge di Bilancio per il 2023**.

I. LE LINEE PROGRAMMATICHE PER LO SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE E DEL SISTEMA DEI TRASPORTI E DELLA LOGISTICA

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 nostro Paese, anche **tempi certi di realizzazione degli investimenti infrastrutturali** grazie a un **corretto processo di programmazione e a procedure snelle e veloci**. Questo dovrà portare, oltre che al concretizzarsi di obiettivi con maggiore linearità ed efficacia, anche a semplificare la vita ai cittadini che si approcceranno al mondo costruttivo privato. Saranno certamente da tenere in 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, bensì facendolo assurgere a fondamentale processo di integrazione progettuale per l'ottimizzazione del prodotto finale.

È da richiamare il percorso fondamentale che si sostanzia in **pianificazione**, come definizione di quello che serve per il nostro Paese, **programmazione**, come individuazione delle priorità, delle risorse necessarie, del soggetto che attua e dei tempi necessari, e **realizzazione**, la fase attuativa di messa a terra dell'idea. Tale schema è da tenere ben presente al fine di comprendere le corrette azioni da condurre e la relativa semplificazione. Il processo, che il MIT vuole definire e sintetizzare in questo documento, parte dunque dalla necessità di completare o rivedere oltre allo schema generale di pianificazione nei vari ambiti, **tempistiche, modelli e procedure** per evitare l'accumularsi di opere incompiute e il continuo commissariamento poco efficace delle stesse: **se lo straordinario diventa l'ordinario, è chiaro che l'attuale strumento di regolamentazione degli iter progettuali e realizzativi delle opere deve essere superato**.

Occorre infatti creare le condizioni normative e finanziarie per una programmazione che garantisca la realizzazione di opere pubbliche con alti standard di qualità e di sicurezza in tempi certi, e ne consenta anche una manutenzione costante e affidabile.

La revisione del Codice dei Contratti Pubblici, **azione dirimente sul fronte lavori pubblici dei prossimi anni**, è stata avviata dallo scorso Parlamento con la legge delega, istituendo una Commissione speciale presso il Consiglio di Stato, in maniera innovativa. Questo Governo ha proseguito i lavori con il coinvolgimento di tutti gli *stakeholders* potenzialmente interessati, con l'obiettivo primario della semplificazione normativa e amministrativa - senza ovviamente abbassare il livello delle tutele- nel nome della sostenibilità ma anche della fattività e della fattualità, da conseguirsi entro i prossimi mesi, con l'emanazione definitiva e l'entrata in vigore del nuovo Codice. Tra le misure più significative, che dovrebbero ridurre i

tempi di incertezza e conseguente stasi, troviamo certamente l'obbligatorietà delle clausole della revisione prezzi nei contratti di appalto, da considerarsi comunque anche sul fronte finanziario per le necessarie provviste, con l'adozione di linee guida unitarie per la redazione di prezziari regionali allo scopo di uniformarne la struttura e conformarne la composizione, e tali da prevenire fenomeni speculativi e inflattivi a tutela della stabilità economica-finanziaria e dello stesso mercato.

Contemporaneamente, in attesa dell'entrata in vigore della nuova normativa, per far fronte al fenomeno degli **aumenti eccezionali dei prezzi** dei materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici, che sta ulteriormente rallentando le attività relative agli appalti e alla gestione dei cantieri, nella **legge di bilancio per il 2023** si è finanziata l'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 Aiuti, con uno stanziamento aggiuntivo di **10 miliardi di Euro per gli anni che vanno dal 2023 al 2027**.

Le linee strategiche del MIT sono declinate basandosi su questi presupposti e prendendo spunto e derivazione, allo stesso tempo, del **quadro programmatico europeo**, a partire dalla revisione in corso della rete dei Corridoi europei TEN-T, dalle esigenze di sostenibilità ambientali emerse anche nell'ambito del pacchetto "Fit for 55" presentato nel 2021 al Consiglio Europeo, dai principi e dalle condizionalità del *Next Generation EU*, che hanno portato alla definizione degli obiettivi, delle riforme e degli investimenti infrastrutturali e sulla mobilità inseriti nel **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza** e nel **Piano Nazionale Complementare**, nell'ambito dei quali sono finanziati circa 60 miliardi di euro sotto la titolarità di questo Ministero.

I.1. PER LO SVILUPPO DELLA QUALITÀ DELL'ABITARE

Di interesse primario è il tema **dell'edilizia statale e della rigenerazione urbana**: è diventato sempre più urgente pensare non più ai singoli interventi di riqualificazione abitativa, ma alle città e ai territori come sistemi nei quali nuovi progetti residenziali si inseriscono in una visione integrata.

In materia di edilizia statale e politica abitativa il Ministero è chiamato a svolgere un ruolo essenziale del cosiddetto "**Piano Casa**", che si esplica lungo tre direttrici:

- **regolatoria;**
- **pianificatoria;**
- **finanziaria.**

La prima direttrice risulta fondamentale per lo sviluppo futuro di questo settore nella sua rivisitazione, sia in ambito urbanistico che edilizio, con una chiara necessità di integrazione con le norme di mantenimento e preservazione ambientale affinché si evolva anche la cultura degli operatori del settore, pubblici e privati, che devono sempre più considerare questi aspetti in forma integrata, come peculiarità di un unico obiettivo: **riqualificazione complessiva, anche ambientale, di spazi ed edifici**. E' necessaria una norma nazionale in ambito urbanistico che

costituisca la base per le Regioni su cui fondare la propria regolamentazione e quindi la gestione del proprio territorio. È importante che il Governo e gli enti locali intervengano per favorire un'edilizia di alta qualità con standard urbanistici sostenibili anche sul piano energetico e su quello ambientale; un'edilizia inclusiva realizzata con le migliori tecnologie e materiali più efficienti, non solo nelle zone centrali delle città ma soprattutto nelle periferie, è fondamentale per dare a queste ultime un nuovo volto. Il contenimento del consumo del suolo e la logica di fornire misure o crediti di compensazione ambientale possono aiutare a sviluppare nuovi programmi, contemperando con il principio del mantenimento del nostro ambiente e di una risorsa importante, per vivere ma anche per l'economia, come quella territoriale.

Il riassetto normativo è indispensabile per intervenire successivamente con la pianificazione ed i finanziamenti dei fabbisogni prioritari. Tuttavia, pur in assenza del riassetto normativo, con il Programma innovativo per la qualità dell'abitare, finanziato nell'ambito del PNRR è stato già avviato un programma nell'ambito del quale è stata definita una graduatoria anche con progetti in lista d'attesa per il finanziamento, che possono costituire il primo piano stralcio.

Saranno inoltre da valutare politiche di contenimento e agevolazione degli affitti di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

I.2. PER LO SVILUPPO DEL SISTEMA IDRICO

Il sistema idrico, che non ha visto ancora una propria pianificazione, acquisisce oggi un'importanza primaria a seguito del cambiamento del clima: quest'ultimo ha portato con sé scarsità di piogge e di ricarica degli acquiferi, inducendo a sua volta un ulteriore aumento della temperatura.

È pertanto necessario procedere con quanta maggiore sollecitudine alla formazione della **pianificazione e programmazione interventi su infrastrutture idriche primarie** (a monte delle reti di distribuzione locale) - Legge n. 205/2017, così come riformata nell'ambito del PNRR.

Sino alla riforma imposta dal PNRR, non era prevista alcuna pianificazione organica e di lungo periodo per il settore. Con la L. 205/2017, art. 1, commi 516 e ss. e con la riforma imposta dal PNRR con il decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito dalla legge n. 156 del 9/11/2021, si è posto rimedio alla mancanza di un atto di pianificazione. È ora prevista infatti la redazione del nuovo Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico, da attuarsi ai sensi del DM n. 350 del 25/10/2022, predisposto ed approvato dal MIT di concerto con MEF, MIC, MASAF, MASE, sentita ARERA e con il parere della Conferenza unificata.

Questo ruolo di coordinamento strategico si svolge in collaborazione con gli altri attori fondamentali per la definizione dei fabbisogni in alcuni settori puntuali, con particolare riferimento al MASE per la regolazione ambientale e la politica energetica, al MASAF per la pianificazione dei fabbisogni infrastrutturali irrigui, alle Autorità di Distretto dei Bacini Idrografici per la pianificazione delle risorse idriche su scala vasta e all'ARERA per la regolazione economica e i controlli dell'efficienza prestazionale.

Per questo sarà istituita una **Cabina di regia** per poter pianificare e programmare con stretta connessione con gli altri Ministeri competenti, per l'inevitabile interdisciplinarietà del tema che coinvolge sicuramente il campo dell'agricoltura, dell'ambiente e del turismo. In questo modo sarà inoltre possibile prepararsi in maniera più strutturata ad affrontare il futuro sotto questo aspetto, rendendo il Paese più resiliente.

I.3. PER LO SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE E DEL SISTEMA DEI TRASPORTI E DELLA LOGISTICA

Per quanto riguarda le **opere infrastrutturali** che rientrano nell'ambito del **sistema nazionale integrato dei trasporti e della logistica (SNIT)**, per accelerare i loro iter realizzativi, il cosiddetto "decreto aiuti-quater", a fine 2022, ha definito una procedura semplificata per l'**approvazione definitiva di alcuni grandi progetti autostradali**, come ad esempio la **Gronda di Genova**, che altrimenti non avrebbero mai visto la luce.

Inoltre alcuni altri interventi infrastrutturali ritenuti prioritari in questa prima fase di azione di Governo hanno visto un'accelerazione del loro iter realizzativo grazie alla legge di bilancio 2023, in alcuni casi anche con l'incremento delle risorse rese disponibili, riducendo il gap tra il fabbisogno residuo e quello necessario per la loro realizzazione.

L'esempio più concreto è costituito dal **ponte sullo Stretto di Messina**, opera non più rinviabile e **considerata di assoluta strategicità da questo Governo** per l'Italia e per l'Europa nel suo complesso, in coerenza con il disegno dei Corridoi delle reti transeuropee di trasporto TEN-T, i quali prevedono l'obiettivo strategico del collegamento tra Palermo e Berlino, nonché, finalizzato a dare maggiore efficacia alla realizzazione della ferrovia ad alta velocità da Salerno a Reggio Calabria e alla velocizzazione delle ferrovie siciliane.

Fondamentale per questo Ministero è il tema della sicurezza stradale; questa prende le mosse innanzitutto da un'efficace manutenzione delle infrastrutture stradali (per la quale sono stati previsti recenti finanziamenti nella legge di bilancio 2023) e prosegue attraverso una verifica di puntuali aspetti normativi, sia sul versante delle regole tecniche costruttive o di organizzazione dei cantieri, sia su quello del quadro regolatorio e sanzionatorio. Anche il **Codice della strada** dovrà e potrà essere rivisto. Il nuovo Codice dovrà, tra l'altro, considerare e normare i più recenti sistemi di mobilità, soprattutto urbana, che si sono sviluppati ed inseriti nell'uso urbano soprattutto dei nostri giovani. Da questo punto di vista, l'approccio utilizzato in questi ultimi anni, per introdurre la mobilità "dolce" sulle nostre strade, non ha tenuto sempre in dovuto conto le caratteristiche delle infrastrutture esistenti, con l'introduzione di corsie e piste ciclabili in zone altamente pericolose, utilizzando segnaletica non prevista da alcuna norma. Questa situazione venutasi a creare mette in seria difficoltà i pedoni, i ciclisti stessi, gli automobilisti e la polizia locale che dovrebbe vigilare. Obiettivo di questo Ministero è aggiornare, nei prossimi mesi, il regolamento di esecuzione del Codice della strada per adeguarlo alle nuove esigenze di mobilità, ma con tutte le necessarie precauzioni al fine di assicurare sicurezza e chiarezza.

È poi convincimento del MIT che è necessario assumere nuove iniziative di contrasto alla recrudescenza dei dati relativi alla sicurezza stradale, anche mutandone l'approccio: la sicurezza stradale, infatti, non è garantita solo dal contrasto e repressione dei comportamenti di guida scorretti ma, prima ancora, da standard più elevati in termini di formazione dei conducenti e di verifica dell'idoneità alla guida degli stessi. Tra le misure che si potranno porre in essere è, infatti, allo studio anche l'innalzamento delle ore di guida obbligatorie per il conseguimento della patente di categoria B, passando dalle attuali 6 ad almeno 12, a fronte di una media europea di 20 ore.

Per quanto riguarda il sistema del trasporto pubblico a livello di città metropolitane e di aree urbane, l'azione di questo Governo e di questo Ministero sarà portata avanti in linea con le necessità di disincentivare l'utilizzo del mezzo privato, garantendo un sistema di mobilità locale realmente rispondente alle esigenze di mobilità dei cittadini e più sostenibile grazie all'incremento del trasporto rapido di massa (per il quale la legge di Bilancio 2023 ha stanziato più di tre miliardi di euro) e tenendo altresì conto della necessità di garantire i fondi per compensare i mancati introiti derivanti dagli effetti, ancora tangibili, della pandemia su questo comparto. Le nuove misure finalizzate, da un lato, ad incentivare l'utilizzo del trasporto pubblico locale (il cd. "buono TPL") e, dall'altro, a promuoverne l'integrazione con i servizi di *sharing mobility*, intendono rispondere alla domanda di mobilità dei cittadini, garantendo un servizio tecnologicamente avanzato, intermodale, integrato ed ecosostenibile.

Nel quadro programmatico nazionale un ruolo preminente riveste lo sviluppo regolato della logistica e dell'intermodalità.

Serve definire un quadro normativo di individuazione e riferimento per gli interporti ed un conseguente piano di regolazione e sviluppo, che consideri prioritariamente quanto già esistente come patrimonio da valorizzare e comprendere nella rete di stretta connessione con i corridoi TNT. È da favorire il più possibile la digitalizzazione dei processi, laddove, nonché l'armonizzazione e l'interoperabilità tra gli strumenti digitali dei vari attori coinvolti a vantaggio di tutta la filiera logistica e intermodale.

Sarà da perseguire la valorizzazione della catena logistica nell'ottica di ottenere miglioramenti tangibili alla vita quotidiana economica e alla sostenibilità ambientale del Paese. In tal senso saranno rinnovate e potenziate le misure come il ferrobonus e il marebonus, indispensabili per favorire l'intermodalità del trasporto, contribuendo a traslare i traffici dal trasporto su gomma, quindi dalle autostrade sempre più congestionate, al trasporto su ferro e su acqua. In tal senso si perseguirà anche l'obiettivo di sviluppare ulteriormente le cd. autostrade del mare.

Tali misure saranno particolarmente utili anche per rendere più agevoli gli interventi di manutenzione sulle grandi arterie stradali e autostradali.

L'attenzione di questo Ministero è massima anche nei confronti del **sistema portuale e del trasporto marittimo**: si sta realizzando una importante riforma della governance dei porti italiani, al fine di rafforzarne la competitività, valorizzarne le caratteristiche peculiari e snellire le procedure con l'intenzione di mantenere la gestione pubblica del sistema. Al piano degli investimenti già in corso con le risorse

del Fondo Complementare si aggiungeranno ulteriori investimenti per finanziare interventi selettivi volti a favorire il posizionamento strategico dei porti in funzione dei flussi di traffico merci e passeggeri nazionali e internazionali.

La semplificazione dei processi sarà inoltre un tema centrale per rafforzare la competitività delle imprese di settore, riducendone gli oneri burocratici e facilitando l'accesso al mondo del lavoro da parte dei marittimi.

Particolare attenzione sarà posta per la salvaguardia della sicurezza portuale attraverso l'elaborazione di specifici protocolli con gli stakeholder istituzionali, la disciplina di misure di accompagnamento al pensionamento e la previsione di elevati standard di sicurezza per gli operatori del settore.

Anche il trasporto delle merci per via aerea dovrà essere valorizzato, in particolare considerando quegli scali che hanno un potenziale inespresso anche solo per la loro strategica collocazione geografica.

Per quanto concerne invece gli aeroporti passeggeri e cargo, si è svolta la consultazione degli stakeholders sulla proposta di **Piano nazionale degli aeroporti elaborata da ENAC, in corso di approvazione**, valorizzando il ruolo degli aeroporti laddove questi svolgano effettivamente funzione strategica per la mobilità di cittadini e merci. Anche la concessione per la gestione della flotta di bandiera si avvia alla definizione di uno scenario con una presenza nel settore di riferimento nazionale. Questo comporterà la necessaria verifica e rimodulazione della concessione secondo gli obiettivi imposti.

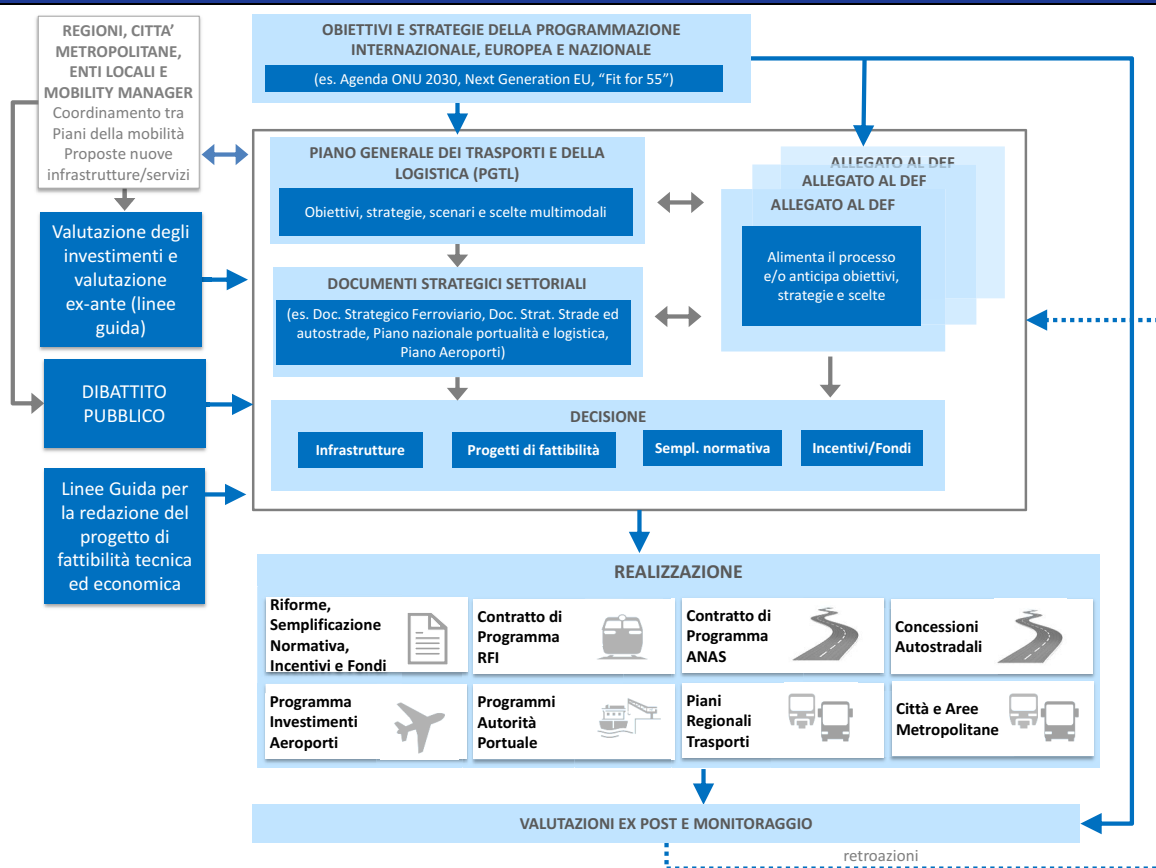
Al fine di **monitorare l'evoluzione dei traffici passeggeri e merci** che interessano il Paese (e sue parti) per le diverse modalità di trasporto e livelli di dettaglio adeguati, nonché **quantificare ed anticipare le esigenze del settore dei trasporti e della logistica italiana**, e quindi meglio pianificare e programmare gli investimenti nelle infrastrutture e nei servizi di trasporto è **in corso di definizione** presso la Struttura Tecnica di Missione (STM) del MIT, l'istituzione dell'**Osservatorio sulla domanda di trasporto di passeggeri e merci**, caratterizzato dal **coinvolgimento attivo dei principali stakeholders del settore** i quali mettono a disposizione i propri dati di traffico, **per mezzo dell'istituzione di un comitato tecnico-scientifico** composto da rappresentanti di aziende, istituzioni ed esperti di chiara fama. Deve trattarsi, pertanto di un Osservatorio "*con il MIT*" e non "*del MIT*".

Infine, sarà da porre attenzione al rilancio motivazionale degli uffici della motorizzazione, nell'ottica dei servizi offerti ai cittadini, individuando le corrette leve di incentivazione e premialità.

II. LA METODOLOGIA DI SELEZIONE DELLE OPERE PRIORITARIE

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 (rappresentato in Figura II.1), che parte dal recepimento degli obiettivi della programmazione europea e dalle linee di indirizzo nazionali, in una *vision* di medio-lungo periodo, coniugandoli con i fabbisogni segnalati dagli Enti territoriali e locali e dagli stakeholder.

FIGURA II.1: LA PIANIFICAZIONE, PROGRAMMAZIONE E PROGETTAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO PRIORITARIE



Fonte: STM, MIT.

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) redatte nel 2017. 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:

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

Nell'ottica 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. Lo sviluppo degli interventi della rete ferroviaria, infatti, non può prescindere da un correlativo adeguamento della rete stradale, poiché per evidenti ragioni, le strade costituiscono una modalità di trasporto autosufficiente, diretto e capillare di cui la rete ferroviaria ha bisogno per assicurare l'arrivo a destinazione di persone e merci. Inoltre, con riferimento alla progettazione e valutazione *ex-ante*, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici ha approvato il 29 luglio 2021 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**", al fine di individuare quelle progettualità che dal punto di vista tecnico e qualitativo possano soddisfare i requisiti di sostenibilità e innovazione.

Anche il processo di **valutazione ex-post** è normato e rappresenta, ai sensi dell'articolo 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.

A partire dall'anno corrente, con l'Allegato Infrastrutture al DEF 2023, in attesa della formale definizione delle decisioni che verranno assunte nell'ambito della revisione del Codice dei Contratti Pubblici, **si vogliono recepire i nuovi indirizzi politici e strategici e si vuole dare avvio ad un processo di rivisitazione dei documenti metodologici fin qui descritti**, con l'obiettivo di confermare le parti ritenute coerenti rispetto alle nuove linee programmatiche e procedere alle eventuali revisioni negli altri casi. Tutto questo sempre nell'ottica dell'ottenimento della maggiore efficacia di azione e della contestuale semplificazione nel procedere. Questa sarà anche una agevolazione all'utilizzo, e contribuirà conseguentemente ad una più facile diffusione del metodo anche presso gli enti locali con minori forze lavorative.

III. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

III.1. IL PINQuA E GLI ALTRI PROGRAMMI DI EDILIZIA PUBBLICA

L'edilizia sociale costituisce, con oltre 28 milioni di abitazioni, il 6% circa dello stock abitativo totale nei Paesi dell'OCSE e dell'Unione Europea non OCSE. Nei Paesi dell'Unione Europea, la popolazione spende per l'alloggio una percentuale media pari al 20% del proprio reddito, ma nel caso delle fasce di popolazioni economicamente più vulnerabili si arriva fino al 40%, condizione che genera situazioni di marginalità. L'attuale condizione di disponibilità di alloggi a prezzi accessibili è stata aggravata dalla pandemia sanitaria e dai rifugiati in fuga dal conflitto in Ucraina.

In Italia, secondo il Ministero dello Sviluppo Economico, gli edifici a destinazione d'uso residenziale risultano pari a 12,42 milioni, con quasi 32 milioni di unità abitative: di tale patrimonio, 750.000 sono case popolari e ospitano circa 2 milioni di persone: una percentuale inferiore alla media dei Paesi membri dell'Unione Europea.

Le famiglie che vivevano in alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) nel 2020 erano oltre 700.000 e il doppio di esse sono quelle che vivono in condizioni di disagio abitativo. Tale condizione di disagio è aggravata non solo in relazione alle condizioni di fragilità economica delle famiglie, che già hanno in disponibilità un alloggio, ma anche dall'insufficienza di alloggi pubblici. Nel 2018, circa 650.000 famiglie erano in lista di attesa per la disponibilità di un alloggio.

Si osserva, altresì, che oltre il 65% dei 12,42 milioni di edifici che rappresentano il parco edilizio nazionale di edilizia residenziale, ha più di 45 anni così da dover essere considerato un patrimonio obsoleto e vulnerabile rispetto agli standard in materia di efficientamento energetico o di adeguamento sismico, spesso anche non più utilizzabili a fini abitativi.

Da tali dati emerge una doppia esigenza: quella dell'aumento quantitativo di alloggi sociali e quella della riqualificazione del patrimonio esistente.

A tutto questo si aggiunge la necessità della compattazione della città, attraverso processi di rigenerazione urbana, al fine di recuperare alcune frazioni di suolo utilizzato.

Le politiche di incentivazione volte al miglioramento della qualità dell'abitare e all'edilizia residenziale hanno trovato in parte applicazione nei più recenti programmi ministeriali, anche in virtù della possibilità di finanziamento attraverso i fondi straordinari del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e dal Piano Nazionale per gli investimenti Complementari al PNRR (PNC).

In questo contesto si collocano il Programma Nazionale Innovativo per la Qualità dell'Abitare (PINQuA) e il Programma ERP Sicuro Verde Sociale.

Entrambi i Programmi interessano luoghi caratterizzati da marginalità fisica e sociale, per i quali si richiedono interventi che affrontino, indistintamente, elementi puntuali o interi comparti urbani, con un approccio integrato, in piena coerenza con la “pratica dell’abitare”, riguardando anche dotazioni e infrastrutture.

Infatti, i Programmi non interessano esclusivamente immobili residenziali, con interventi di efficientamento energetico e di miglioramento sismico, ma coinvolgono i servizi e le attrezzature, la qualità dell’ambiente urbano, l’accessibilità materiale e immateriale, l’attenzione alla dimensione dell’urbanità.

TAVOLA III.1: PERCENTUALE DI ABITAZIONI IN SOCIAL HOUSING SUL TOTALE DELLO STOCK IMMOBILIARE IN EUROPA

PAESE	PERCENTUALE
Paesi Bassi	30,0
Austria	24,0
Danimarca	21,0
Gran Bretagna	17,6
Francia	16,5
Finlandia	12,0
Repubblica Ceca	9,0
Irlanda	8,9
Slovenia	6,0
Belgio	6,0
Norvegia	4,0
Italia	3,7
Slovacchia	3,0
Germania	3,0
Cipro	2,8
Bulgaria	2,6
Spagna	2,5
Estonia	2,0
Lussemburgo	1,0
Svezia	0,7
Grecia	0,0

Il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare (PINQuA)

Il PINQuA è stato istituito ai sensi del comma 437, articolo 1 della legge n. 160 del 27 dicembre 2019 ed è stato disciplinato ai sensi del Decreto Interministeriale n. 395 del 16 settembre 2020 promosso congiuntamente dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), competente per le politiche abitative, dal Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) e dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo (MiBACT), e reso operativo dal Decreto Direttoriale n. 15870 del 17 novembre 2020.

Il Programma è stato adottato con l’obiettivo di “ridurre il disagio abitativo e insediativo, con particolare riferimento alle periferie” ovvero di sostenere e favorire lo sviluppo di interventi residenziali pubblici innovativi, capaci di innescare processi di recupero e riqualificazione di ambiti problematici dal punto di vista ambientale, economico e sociale.

I progetti sono stati articolati in Progetti Ordinari, per un finanziamento massimo di 15 milioni di euro per singola richiesta, e Progetti Pilota ad Alto Rendimento, per un finanziamento massimo di 100 milioni di euro per singola richiesta. Oltre 140 amministrazioni pubbliche, tra Comuni capoluoghi di provincia o con oltre 60.000 abitanti (119 su 137), Città Metropolitane (12 su 14) e Regioni (13 su 19), hanno impegnato le proprie risorse a predisporre i progetti da trasmettere: entro i termini del 16 marzo e 15 aprile 2021 sono giunte richieste di finanziamento per 281 Proposte Ordinarie e 9 Progetti Pilota ad Alto Rendimento Pilota: 290 richieste di finanziamento, oltre 1.500 interventi per un totale di 4,6 miliardi di euro.

Per l'istruttoria delle proposte, con il Decreto n. 474 del 27 ottobre 2020, è stata istituita l'Alta Commissione che in 90 giorni, ha predisposto la graduatoria finale. Per la valutazione delle richieste è stata applicata una matrice che si basa su una serie di differenti criteri che si traducono in 6 serie di indicatori di impatti (ambientale, sociale, culturale, urbano-territoriale, economico-finanziario, tecnologico-processuale), a loro volta misurabili attraverso 33 indicatori: l'apporto economico di risorse private, la rispondenza alle politiche territoriali regionali, la sostenibilità ed efficienza energetica e la premialità al consumo di suolo zero hanno costituito alcune delle voci valutate.

Al termine dell'istruttoria sono state ammesse a finanziamento 263 delle Proposte Ordinarie e 8 dei Progetti Pilota ad Alto Rendimento: tra queste, ai sensi del Decreto Ministeriale n. 383 del 7 ottobre 2021, sono stati finanziati 151 Proposte e 8 Progetti Piloti per un totale di 2.816.761.026,95 €, di cui il 27,81% nelle Regioni settentrionali, il 32,64% nelle Regioni centrali e il 39,55% nelle Regioni del Mezzogiorno.

Tra gli aspetti innovativi più interessanti si segnala l'individuazione della "città pubblica" quale campo di lavoro prioritario per la rigenerazione urbana, la sfida per centinaia di Pubbliche Amministrazioni e professionisti a mettere in gioco le proprie competenze su più settori e livelli, la richiesta di accompagnare la trasformazione materiale con azioni immateriali e politiche di coesione che rendessero partecipi le comunità locali, la richiesta di consumo di suolo nullo e rispetto del Next Generation EU di "non arrecare danno significativo all'ambiente" (DNSH).

TAVOLA III.2: PROGETTI PILOTA AD ALTO RENDIMENTO					
N.	ID	ENTE BENEFICIARIO	FINANZIAMENTO (€)	UNITA' ABITATIVE (N)	SPAZI PUBBLICI (MQ)
1.	578	Comune di Messina	99.607.907,24	388	30.440
2.	549	Comune di Brescia	42.400.155,00	270	4.000
3.	94	Comune di Milano	99.998.363,00	175	125.011
4.	545	Comune di Bari	100.000.000,00	0	151.929
5.	580	Comune di Lamezia Terme	98.887.005,00	80	703.189
6.	543	Comune di Ascoli Piceno	75.087.854,00	77	57.253
7.	500	Comune di Genova	87.000.000,00	287	101.386
8.	510	Regione Lombardia	52.326.675,00	657	42.253
		TOTALE	655.307.959,24	1.934	1.215.461

Nel periodo 2021-2026, l'Italia si è assunta l'impegno di realizzare, per l'accesso ai fondi del PNRR, un numero significativo di unità abitative e spazi pubblici: entro il 31 marzo 2026 gli interventi dovranno essere conclusi, andando a definire un rinnovato approccio al tema dell'abitare e andando a incrementare la quantità e la qualità dell'offerta di spazi per abitare.

In particolare, il primo Target che riguarda il PINQuA è più specifico sull'edilizia residenziale, di nuova costruzione o riqualificazione, e si prefigge di intervenire su almeno 10.000 unità abitative. Al momento, in attesa delle definitive rimodulazioni, la somma di unità abitative coinvolte nelle Proposte Ordinarie e nei Progetti Pilota ad Alto Rendimento è pari a 16.550 unità abitative.

Il secondo Target che riguarda il PINQuA è relativo agli spazi pubblici: in particolare, esso si prefigge di intervenire su almeno 800.000 m2 di spazi pubblici, siano essi al chiuso o all'aperto. Al momento, anche in questo caso in attesa delle definitive rimodulazioni, la somma di spazi pubblici coinvolti nelle Proposte Ordinarie e nei Progetti Pilota ad Alto Rendimento è pari a 9.623.789 m2 di spazi pubblici.

Nei prossimi mesi, i soggetti beneficiari dovranno trasmettere l'atto di avvio delle procedure di gara entro 365 giorni dall'erogazione dell'anticipazione: quest'ultima è avvenuta tra il luglio 2022 e il gennaio 2023.

TAVOLA III.3: PROPOSTE ORDINARIE					
N.	ID	ENTE BENEFICIARIO	FINANZIAMENTO (€)	UNITA' ABITATIVE (N)	SPAZI PUBBLICI (MQ)
9.	316	Comune di Caserta	14.525.359,85	304	103.637
10.	292	Comune di Foggia	15.000.000,00	68	26.320
11.	276	Comune di Trani	15.000.000,00	68	29.950
12.	266	Comune di Piacenza	11.000.000,00	263	20.900
13.	389	Comune di Latina	15.000.000,00	563	169.170
14.	277	Comune di Trani	15.000.000,00	92	11.475
15.	016	Comune di Cuneo	15.000.000,00	73	62.853
16.	530	Regione Abruzzo	15.000.000,00	0	290.549
17.	533	Regione Sicilia	12.392.367,94	50	96.644
18.	535	Regione Abruzzo	15.000.000,00	28	180
19.	162	Regione Liguria	14.842.200,00	162	25.822
20.	289	Comune di Treviso	15.000.000,00	216	157.674
21.	177	Regione Abruzzo	15.000.000,00	60	389.838
22.	488	Città Metropolitana di Bari	14.993.947,00	12	371.932
23.	306	Regione Campania	15.000.000,00	204	46.224
24.	407	Regione Umbria	15.000.000,00	39	41.077
25.	057	Comune di Imperia	14.975.559,00	26	4.556
26.	103	Città Metropolitana di Milano	14.999.505,00	139	115.578
27.	212	Comune di Varese	14.996.538,00	158	18.647
28.	344	Regione Marche	14.834.459,71	32	103.792
29.	435	Regione Marche	15.000.000,00	309	69.272
30.	436	Regione Liguria	14.999.985,83	60	16.841

TAVOLA III.3 (SEGUE): PROPOSTE ORDINARIE					
N.	ID	ENTE BENEFICIARIO	FINANZIAMENTO (€)	UNITA' ABITATIVE (N)	SPAZI PUBBLICI (MQ)
31.	489	Città Metropolitana di Bari	14.939.922,54	63	58.527
32.	496	Comune di Reggio Calabria	15.000.000,00	20	16.600
33.	490	Comune di Gela	14.996.205,63	0	677.424
34.	138	Comune di Aprilia	14.904.605,32	86	229.778
35.	08	Regione Puglia	15.000.000,00	70	23.300
36.	125	Comune di Modena	14.327.727,30	119	62.703
37.	247	Regione Toscana	14.928.392,00	100	25.033
38.	481	Città Metropolitana di Bari	14.983.142,98	53	48.488
39.	463	Regione Molise	15.000.000,00	0	373.446
40.	165	Regione Liguria	14.986.096,00	44	47.413
41.	011	Regione Molise	15.000.000,00	0	345.577
42.	222	Comune di Monza	13.161.301,19	180	34.480
43.	361	Comune di Taranto	15.000.000,00	95	8.041
44.	102	Comune di Cuneo	11.100.000,50	57	18.692
45.	260	Comune di Sondrio	15.000.000,00	47	12.381
46.	493	Città Metropolitana di Roma	14.794.316,60	255	50.820
47.	429	Comune di Perugia	14.848.772,71	148	29.766
48.	450	Comune di Pisa	14.997.999,00	538	26.019
49.	101	Città Metropolitana di Milano	15.000.000,00	42	16.678
50.	358	Regione Veneto	15.000.000,00	301	10.530
51.	047	Regione Toscana	14.943.109,22	35	56.488
52.	275	Regione Campania	15.000.000,00	162	12.677
53.	433	Regione Campania	15.000.000,00	121	47.322
54.	363	Comune di Milano	15.000.000,00	151	40.372
55.	532	Comune di Viterbo	15.000.000,00	91	86.315
56.	267	Comune di Varese	14.674.132,65	53	66.069
57.	462	Regione Molise	15.000.000,00	0	226.823
58.	485	Comune di Gela	14.996.193,58	0	165.703
59.	338	Regione Umbria	13.998.874,21	24	7.520
60.	027	Comune di Campobasso	15.000.000,00	278	154.146
61.	069	Comune di Fermo	15.000.000,00	32	16.730
62.	333	Comune di Roma	15.000.000,00	436	55.836
63.	318	Comune di Milano	15.000.000,00	137	23.464
64.	075	Comune di Perugia	15.000.000,00	40	29.252
65.	264	Città Metropolitana di Bologna	14.955.053,09	67	24.201
66.	427	Comune di Pesaro	14.883.256,00	44	12.806
67.	411	Comune di Brindisi	14.599.600,00	0	38.185
68.	471	Regione Marche	14.924.152,00	84	24.857
69.	478	Comune di Reggio Calabria	14.998.599,50	72	41.675
70.	325	Comune di Roma	11.000.000,00	53	8.897
71.	308	Comune di Ascoli Piceno	14.952.550,00	50	258.736
72.	465	Comune di Sassari	14.784.846,98	32	14.819

TAVOLA III.3 (SEGUE): PROPOSTE ORDINARIE					
N.	ID	ENTE BENEFICIARIO	FINANZIAMENTO (€)	UNITA' ABITATIVE (N)	SPAZI PUBBLICI (MQ)
73.	282	Comune di Padova	15.000.000,00	155	41.690
74.	220	Città Metropolitana di Torino	15.000.000,00	160	75.558
75.	030	Comune di Roma	14.000.000,00	70	12.088
76.	479	Città Metropolitana di Roma	14.765.162,80	70	86.000
77.	170	Comune di Parma	15.000.000,00	156	18.320
78.	477	Comune di Bergamo	12.929.612,52	63	3.300
79.	077	Comune di Genova	15.000.000,00	44	10.915
80.	108	Comune di Genova	15.000.000,00	38	23.522
81.	249	Comune di Pordenone	15.000.000,00	17	21.458
82.	013	Comune di Busto Arsizio	15.000.000,00	64	10.836
83.	399	Comune di Reggio Cal.	14.998.599,50	80	16.600
84.	273	Comune di Aosta	14.957.988,09	72	32.860
85.	263	Città Metrop. di Bologna	15.000.000,00	96	25.024
86.	042	Comune di Cesena	11.913.671,09	29	9.427
87.	132	Città Metropolitana di Venezia	12.415.030,80	14	30.063
88.	428	Regione Lazio	14.605.927,56	53	3.180
89.	341	Comune di Rieti	14.687.970,84	12	32.622
90.	484	Comune di Latina	12.300.000,00	70	10.200
91.	191	Comune di Udine	15.000.000,00	112	5.900
92.	003	Comune di Trapani	15.000.000,00	186	6.844
93.	194	Comune di Potenza	15.000.000,00	66	9.500
94.	486	Comune di Rovigo	14.999.705,90	36	51.108
95.	367	Comune di Grosseto	15.000.000,00	96	92.354
96.	410	Regione Lombardia	14.505.000,80	232	12.126
97.	109	Comune di Olbia	12.400.000,00	61	123.083
98.	226	Comune di Castellamare di Stabia	15.000.000,00	277	19.227
99.	424	Comune di Rieti	1.725.000,00	13	1.480
100.	228	Comune di Trapani	15.000.000,00	80	30.654
101.	373	Comune dell'Aquila	6.590.000,00	0	8.000
102.	033	Comune di Forlì	12.700.000,00	30	62.260
103.	118	Comune di Taranto	15.000.000,00	98	35.243
104.	171	Comune di Trieste	14.883.600,68	64	8.667
105.	128	Comune di Cremona	15.000.000,00	24	27.045
106.	072	Città Metropolitana di Firenze	15.000.000,00	202	64.253
107.	046	Comune di Massa	14.869.506,00	8	106.006
108.	332	Comune di Bari	15.000.000,00	68	56.160
109.	442	Comune di Pomezia	14.983.924,62	18	22.653
110.	147	Regione Puglia	15.000.000,00	30	25.100
111.	164	Comune di Torino	15.000.000,00	79	117.963
112.	037	Comune di Benevento	14.407.686,96	23	5.691
113.	581	Città Metropol. di Roma	14.920.400,00	158	24.953
114.	345	Comune di Novara	15.000.000,00	24	3.119
159.	131	Comune di Corigliano-Rossano	14.733.208,00	17	37.745
		TOTALE	2.161.453.067,71	14.616	8.408.328

Il Programma ERP Sicuro Verde Sociale

Il Programma “ERP Sicuro Verde Sociale”, promosso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in collaborazione con il Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri, viene ideato come “Safe Green Social” prima dell’adozione del PNRR.

Il Programma affronta le criticità fisiche e sociali dell’edilizia residenziale pubblica e i soggetti attuatori corrispondono con le istituzioni che gestiscono il patrimonio immobiliare ovvero Regioni, Comuni, Istituti Autonomi Case Popolari o ATER comunque denominate: l’obiettivo generale del Programma è di riqualificare il patrimonio ERP per rendere le strutture esistenti sismicamente più sicure, energeticamente più efficienti, meno inquinanti e socialmente più eque.

Quantitativamente, il Programma ha l’obiettivo di:

- efficientare energeticamente una superficie di 4,5 milioni di m² di immobili ERP, pari a circa 1/10 dell’intera superficie del patrimonio edilizio residenziale pubblico in Italia;
- ridurre il consumo energetico di circa 27.000 tep, pari a un risparmio del 35% del consumo medio ad alloggio oggetto di intervento ovvero di circa 1,8 tep;
- contrarre di 80.000 tonnellate/anno le emissioni di CO₂ in atmosfera. Nello specifico, l’obiettivo è di ridurre le emissioni in Italia, un Paese che soffre di un parco immobiliare pubblico e privato con oltre il 60% di età superiore a 50 anni;
- migliorare o adeguare sismicamente una superficie pari a 1,4 milioni di m² di immobili ERP, pari a circa 1/30 dell’intera superficie disponibile;
- incrementare le superfici disponibili di 450.000 m².

Il Decreto-legge n. 59 del 6 maggio 2021, convertito con modificazioni dalla Legge n. 101 del 1° luglio 2021, ha previsto l’ammissibilità di azioni quali la realizzazione di opere di miglioramento o adeguamento sismico, gli interventi di efficientamento energetico, le operazioni di miglioramento e valorizzazione delle aree vegetazionali, gli interventi di demolizione e ricostruzione, gli interventi di razionalizzazione degli spazi, la locazione e l’acquisto di immobili da destinare alla sistemazione temporanea degli assegnatari i cui alloggi sono oggetto di interventi di recupero e riqualificazione.

I criteri di riparto, individuati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con i rappresentanti delle Regioni, Province Autonome, ANCI e UPI coordinati dal Ministero degli Affari regionali, sono stati:

- il numero alloggi di edilizia residenziale pubblica presenti in ciascuna Regione (peso 50%);
- l’entità della popolazione residente nella Regione/Provincia Autonoma (peso 20%);
- l’entità popolazione regionale residente nelle zone sismiche 1 e 2 (peso 30%).

Il testo finale del D.P.C.M. 15 settembre 2021 ha ripartito 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.

Con il Decreto direttoriale n. 52 del 30 marzo 2022, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, d'intesa con il Dipartimento Casa Italia, ha provveduto all'approvazione del Piano degli interventi predisposti dalle Regioni e dalle Province autonome, contenente gli interventi ammessi a finanziamento.

Premesso che l'erogazione del finanziamento complessivo alle Regioni e alle Province Autonome avverrà in quattro quote, di cui le prime tre con importo pari al 30% ciascuna e la quarta pari al 10% da erogare in fase di collaudo, al momento è stata già trasferita la prima quota pari a 600 milioni di euro.

Allo stato attuale le Pubbliche Amministrazioni e le relative stazioni appaltanti hanno proceduto alla pubblicazione dei bandi di gara per l'affidamento dei lavori che dovrà avvenire entro il 31 marzo 2023 con conseguente avvio degli stessi entro il 30 giugno 2023.

TAVOLA III.4: PROPOSTE DEL PROGRAMMA SICURO VERDE SOCIALE			
REGIONE/PROVINCIA AUTONOMA	FINANZIAMENTO (€)	INTERVENTI (N)	UNITA' ABITATIVE (N)
Abruzzo	46.564.058,51	59	404
Basilicata	26.084.118,58	23	223
Bolzano	18.068.931,42	11	259
Calabria	97.724.075,93	52	903
Campania	295.555.121,03	54	3.563
Emilia-Romagna	123.813.471,53	56	910
Friuli Venezia-Giulia	61.875.851,17	27	906
Lazio	240.169.591,09	56	2.801
Liguria	35.341.909,56	21	694
Lombardia	252.937.245,29	99	2.333
Marche	62.769.144,70	52	397
Molise	14.027.261,25	21	117
Piemonte	85.427.077,28	61	1.914
Puglia	112.660.844,10	54	1.580
Sardegna	45.188.323,57	45	653
Sicilia	234.735.448,31	150	3.933
Toscana	93.466.353,62	442	2.750
Trento	15.914.414,37	8	202
Umbria	36.651.591,66	218	849
Valle d'Aosta	2.698.953,56	2	80
Veneto	99.705.727,33	64	1.900
TOTALE	2.001.379.513,86	1.575	27.371

La riforma urbanistica

L'impianto normativo che regola l'urbanistica in Italia, incardinato nella Legge n. 1150 del 17 agosto 1942 e nel D.M. n. 1444 del 2 aprile 1968, è ormai inadeguato ai più recenti (e futuri) modelli di sviluppo.

Gli interventi normativi più recenti non restituiscono uno scenario organico: per citarne alcuni, il D.L. n. 32 del 18 aprile 2019, noto come "Sblocca cantieri",

mira alla riqualificazione di aree afflitte da degrado e alla riduzione del consumo di suolo; il D.L. 16 luglio 2020, n. 76, “Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”, propone di superare molte delle limitazioni della normativa vigente impiegando un rigido percorso amministrativo; i Disegni di Legge 1131/2020, “Misure per la rigenerazione urbana”, e 1981/2020, “Norme per la rigenerazione urbana”, propongono l’istituzione di un Fondo Nazionale per la rigenerazione urbana con il compito di cofinanziare i bandi emanati a livello regionale. Il risultato è che l’attuale quadro normativo fornisce uno scenario frammentato e confuso.

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 deve 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.

La prima è stata 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.

La 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. La proposta di legge deve essere perfezionata .

Infine, 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: il Comitato ha costituito una cabina di regia con l’obiettivo di integrare un nuovo approccio trasversale alle politiche urbane, anche alla luce della varietà dei programmi per la rigenerazione urbana in capo ad amministrazioni differenti.

La riforma dell’edilizia

Il testo unico dell’edilizia, D.lgs 380 del 6 giugno 2001, definisce le regole da seguire in ambito nazionale in materia edilizia. Il varo, tanto atteso, di tale testo ha configurato un riordino dell’intera materia che era stata sottoposta, dopo la Legge fondamentale del 1942, a innumerevoli modifiche ed integrazioni nel corso di più decenni. Le novità fondamentali del Testo Unico del 2001, anche se sottoposto a numerose modifiche nel corso di un ventennio, quasi a testimoniare da una parte l’importanza dello strumento nella vita civile del paese e forse anche la sua fragilità (ab origine), sono inquadrabili sostanzialmente in una volontà di:

- accelerazione procedurale e sburocratizzazione;
- riduzione degli oneri a carico di cittadini ed imprese;
- recupero e qualificazione del patrimonio edilizio esistente;
- sviluppo di processi di rigenerazione urbana. Inoltre, con questo DPR l’atto autorizzatorio perde la sua tipizzazione storica di unico atto amministrativo e

viene definita una poliedrica tipizzazione di atti equipollenti al Permesso di costruire in funzione della peculiare attività edilizia da realizzare: Permesso di costruire (PdC), utilizzato per interventi di nuova costruzione e di ristrutturazione urbanistica; SCIA (Segnalazione Certificata di Inizio Attività), utilizzata per interventi ricadenti in "manutenzione straordinaria", "restauro e risanamento conservativo" che riguardino le parti strutturali dell'edificio ed alcuni interventi ricadenti nella categoria "ristrutturazione edilizia"; DIA (Denuncia di Inizio Attività), utilizzata per le varianti in corso d'opera al posto del PdC ; CILA (Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata), da presentarsi per la manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo degli edifici, ma senza interventi strutturali Il più "dirompente" è senza dubbio quello rappresentato dalla "C.E.L.", la Comunicazione di Edilizia Libera. Questa attività di semplificazione è resa possibile, peraltro, dal coinvolgimento responsabile del Tecnico progettista che "Assevera" la comunicazione assumendone una responsabilità specifica sulla regolarità e conformità delle opere progettate alle norme di Legge ed allo strumento urbanistico comunale.

La parte del DPR 380/2001 dedicata all'attività edilizia è, poi, collegata al riferimento normativo per l'agibilità degli edifici, che riguarda le condizioni di sicurezza, igiene, salubrità, risparmio energetico degli edifici e degli impianti che vi sono installati. L'ulteriore attività regolatoria, finalizzata ad uniformare le norme e le procedure in materia edilizia, si è poi ulteriormente determinata con l'approvazione della modulistica unificata per le istanze edilizie e del Regolamento Edilizio da parte delle Regioni e Comuni, divenute sempre più protagoniste del potere normativo in materia di pianificazione del territorio.

Con il D.L. 16 luglio 2020, n. 76, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 178 della stessa data, Suppl. Ordinario n. 24, è stato varato il tanto atteso provvedimento governativo sulle semplificazioni. In materia edilizia, l'art. 10 dichiara espressamente che l'intervento di modifica del Testo Unico adottato con D.P.R. n. 380/2001 si propone di semplificare e accelerare le procedure edilizie e ridurre gli oneri a carico dei cittadini e delle imprese, nonché di assicurare il recupero e la qualificazione del patrimonio edilizio esistente, efficientamento energetico, messa in sicurezza sismica e lo sviluppo di processi di rigenerazione urbana.

III.2. LE INFRASTRUTTURE IDRICHE

Il MIT, coerentemente con le proprie competenze e funzioni in materia di dighe e infrastrutture idriche, è impegnato a esercitare il ruolo di coordinamento strategico nella programmazione di interventi infrastrutturali relativi all'approvvigionamento idrico primario, nel suo complesso e per tutti i settori. Tale attività si svolge in collaborazione con gli altri attori fondamentali del processo, con particolare riferimento al MASE per la regolazione ambientale e la politica energetica, al MASAF per la pianificazione dei fabbisogni infrastrutturali irrigui, alle Autorità di Distretto dei Bacini Idrografici per la pianificazione delle risorse idriche su scala vasta e all'ARERA per la regolazione economica e i controlli dell'efficienza prestazionale.

Il settore idrico italiano è caratterizzato da un ingente fabbisogno di investimenti, necessari per allineare lo stato delle infrastrutture ai migliori standard internazionali. Gli investimenti necessari per colmare il *gap* infrastrutturale, sia in assoluto per una maggiore resilienza, che fra il Nord e il Sud del Paese, devono 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 atto, in maniera da garantire il superamento di crisi idriche ormai sempre più frequenti superando la politica “dell’emergenza” (sicurezza dell’approvvigionamento idrico);
- programmare e attuare gli indispensabili interventi di manutenzione necessari soprattutto per l’adeguamento e/o il mantenimento della sicurezza delle grandi e piccole dighe, ma anche dei grandi sistemi di derivazione e adduzione delle acque, sia in termini di sicurezza delle opere strutturali che di conseguente recupero/incremento di capacità utile e di trasporto, e quindi di valore economico (sicurezza infrastrutturale), oltre ad una gestione più efficace della risorsa idrica e una contestuale riduzione delle perdite, anche nelle reti di distribuzione (ottimizzazione della risorsa);
- completare i grandi schemi/sistemi idrici ancora incompiuti, soprattutto nel Mezzogiorno, eventualmente riprogettandoli in un’ottica più moderna laddove necessario.

Atteso che il settore idropotabile oggi costituisce circa il 20% dei prelievi, mentre il settore agricolo nel suo complesso utilizza circa il 53% dei prelievi e l’uso industriale e quello legato all’energia incidono rispettivamente per il 21% e il 6%, è indispensabile un maggiore coordinamento fra i vari settori, al fine di affrontare il tema delle grandi infrastrutture idriche nazionali sia in termini di nuove opere, che di salvaguardia del patrimonio esistente, con visione coordinata, finanziamenti adeguati agli obiettivi strategici da perseguire, regole certe e condivise per l’individuazione delle priorità, nel rispetto di un governo unitario della risorsa idrica, tesa a regolamentare i trasferimenti di risorsa sulla base dei fabbisogni idrici e delle disponibilità delle singole regioni.

L’uso sostenibile e la tutela delle risorse idriche è infatti uno dei pilastri dell’azione di contrasto alla crisi climatica, che nella strategia del MIT viene realizzata attraverso un Piano nazionale di investimenti basato su una visione integrata e unitaria, in grado di orientare il finanziamento (e il co-finanziamento) pubblico di infrastrutture strategiche per l’approvvigionamento idrico primario a scopo civile, irriguo, industriale ed energetico. In tal senso, la riforma dell’ex Piano Nazionale degli interventi per il settore idrico, attuata nel novembre 2021 (si veda focus di seguito riportato), era uno degli impegni assunti dal governo italiano nel PNRR, anche al fine di garantire un supporto duraturo al comparto, a tutela dell’ambiente e della qualità del servizio finale alle diverse tipologie di utenti e per lo sviluppo infrastrutturale ed economico di un settore strategico per il Paese.

In quest’ottica, il nuovo Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (previsto dalla L. 205/2017, art. 1, commi 516 e ss., oggetto di riforma con il decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, convertito dalla legge n. 156 del 9/11/2021) rappresenta un passo fondamentale in questa direzione

e testimonia l'importanza riconosciuta dal MIT e dal Governo alla gestione sostenibile delle risorse idriche ed al corretto sviluppo delle relative infrastrutture al fine di garantire, ancor di più in un contesto affetto dai cambiamenti climatici, la sicurezza dell'approvvigionamento idrico.

Il Piano era alimentato nella sua versione precedente alla citata Riforma PNRR da una disponibilità iniziale di 100 mln € per 10 anni, cui si sommano ulteriori fonti finanziarie, per un totale di 2.017,21 mln € programmati dal 2018 fino al 2033 (come da Tavola III.5).

FOCUS

Il Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico

PNRR – M2C4 - Riforma 4.1: Semplificazione normativa e rafforzamento della governance per la realizzazione di investimenti nelle infrastrutture di approvvigionamento idrico.

Tra le riforme di competenza del MIT, per il settore idrico rientra la semplificazione della normativa e il rafforzamento della governance per l'attuazione degli investimenti nell'ambito delle infrastrutture di approvvigionamento idrico. Il quadro programmatico è stato oggetto di riforma con il decreto-legge 10/09/2021, n. 121, convertito dalla legge n. 156 del 9/11/2021.

Per la programmazione e la realizzazione degli interventi necessari alla mitigazione dei danni connessi al fenomeno della siccità e per promuovere il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture idriche, anche al fine di aumentare la resilienza dei sistemi idrici ai cambiamenti climatici e ridurre le dispersioni di risorse idriche, viene istituito il **Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico**, da realizzare con il coinvolgimento dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, del MASE, del MASAF, del MIC e del MEF.

Il nuovo Piano sostituisce e unifica in un unico strumento programmatico e di pianificazione le sezioni "Invasi" e "Acquedotti" del precedente Piano nazionale degli interventi per il settore idrico. Esso rappresenta il principale strumento di pianificazione di infrastrutture idriche strategiche per l'approvvigionamento idrico, con una visione di medio-lungo termine, e sarà attuato dal MIT per stralci successivi in funzione delle risorse finanziarie progressivamente disponibili. Al MIT spetta anche il monitoraggio dell'attuazione degli interventi e la definizione delle misure di accompagnamento ai soggetti attuatori per la risoluzione di eventuali criticità nella programmazione e nella realizzazione degli interventi.

Il MIT, di concerto con il MASE, il MASAF, il MIC e il MEF, oltre che con il coinvolgimento di ARERA e la Conferenza unificata Stato-Regioni, ha redatto il decreto attuativo previsto dalla norma, decreto interministeriale n. 350 del 25 ottobre 2022, finalizzato alla definizione delle modalità e dei criteri per la redazione e l'aggiornamento del Piano e per la sua attuazione. Al fine di coniugare l'analisi di natura tecnica con la dimensione della sostenibilità il MIT ha predisposto un modello quali-quantitativo per la valutazione dei progetti da inserire nel Piano basato su quattro dimensioni di analisi: economico-finanziaria, ambientale, sociale ed istituzionale.

Le procedure di formazione del Piano, sulla base di quanto stabilito dal decreto n. 350/2022, sono attualmente in fase di avvio. Il Piano sarà poi attuato dal MIT per stralci successivi in funzione delle risorse finanziarie progressivamente disponibili.

TAVOLA III.5.: PIANO NAZIONALE DI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI E PER LA SICUREZZA NEL SETTORE IDRICO - CRONOPROGRAMMA DEI FINANZIAMENTI

Anno	Fonte (1) (Mln €)	Fonte (2) (Mln €)	Fonte (3) (Mln €)	Fonte (4) (Mln €)	Fonte (5) (Mln €)	Fonte (6) (Mln €)	Totale (Mln €)
2018	50,00	-	-	-	-	-	50,00
2019	50,00	60,00	40,00	1,19	2,25	-	153,44
2020	50,00	60,00	40,00	17,80	7,00	-	174,80
2021	50,00	60,00	40,00	15,00	1,00	-	166,00
2022	50,00	60,00	40,00	25,00	8,00	40	223,00
2023		60,00	40,00	25,00	8,75	80	213,75
2024		60,00	40,00	20,00	8,86	80	208,86
2025		60,00	40,00	50,00	8,98	80	238,98
2026		60,00	40,00	10,00	8,63	80	198,63
2027		60,00	40,00	15,00	9,40	80	204,40
2028		60,00	40,00	12,80	9,65	-	122,45
2029				9,40	10,58	-	19,98
2030					10,89	-	10,89
2031					10,90	-	10,90
2032					10,90	-	10,90
2033					10,23	-	10,23
TOTALE	250,00	600,00	400,00	201,19	126,02	440,00	2.017,21

Fonti finanziarie: (1) legge 205/2017, articolo 1, comma 523; (2) legge 145/2018, articolo 1, comma 155 sez. Invasi; (3) legge 145/2018, articolo 1, comma 155 sez. Acquedotti; (4) legge 205/2017, articolo 1, comma 1072; (5) legge 145/2018, articolo 1, comma 95, con rimodulazione del MEF come da manovra di finanza pubblica per il triennio 2020-2022; (6) legge 234/2021.

Ad oggi, per il Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (ex Piano nazionale interventi nel settore idrico, sezione “*Invasi*” e sezione “*Acquedotti*”), con cinque diversi provvedimenti emanati fra il 2018 e il 2022 sono state finanziate opere per un totale di circa 2.200 mln €, includendo anche ulteriori 900 mln € di risorse aggiuntive del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nell’ambito della misura del PNRR M2C4-I4.1 “*Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell’approvvigionamento idrico*”, di cui si dirà più in dettaglio nella successiva sezione (Tavola III.6).

TAVOLA III.6: PROVVEDIMENTI ADOTTATI PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE

Provvedimento	Sezione	Soggetto	Importo
Decreto interministeriale n. 526 del 5 dicembre 2018	-	MIT*	250 mln €
DPCM del 17 aprile 2019	ex Invasi	MIT**	260 mln €
DPCM del 1° agosto 2019	ex Acquedotti	ARERA***	80 mln €
DM n. 517 del 16 dicembre 2021	-	MIT****	708,5 mln € + 900 mln € (PNRR)
Totale			2.198,5 mln €

* Di concerto con MASAF; ** Di concerto con MEF, MIC, MASE, MASAF, sentita ARERA; *** Proposta finale formulata dal MIT, sulla base delle indicazioni di ARERA, di concerto con MEF, MIC, MASE, MASAF; **** Risorse a legislazione vigente programmate nell’ambito della misura PNRR M2C4-I4.1 + risorse aggiuntive PNRR.

Pertanto, a fronte di una dotazione finanziaria complessiva di 2.017,21 mln € (risorse nazionali) + 900 mln € (PNRR), pari a 2.917,21 mln €, sono stati ad oggi impegnati circa 2,2 mld € con i provvedimenti sopra riportati. La differenza tra la dotazione finanziaria oggi disponibile e quanto impegnato riguarda risorse disponibili dal 2023 al 2033 e sarà utilizzata per il finanziamento di stralci attuativi del Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico.

Il MIT, ad ulteriore supporto delle politiche già intraprese per lo sviluppo del settore idrico, ha ampliato la destinazione del **fondo progettazione opere** prioritarie per consentire il finanziamento della progettazione (a livello di PFTE) di infrastrutture idriche di particolare rilevanza ed entità, anche per un futuro inserimento degli interventi progettati nel Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico, e aventi come soggetto attuatore soggetti che non riescono a provvedere con risorse autonome allo sviluppo della progettazione.

Attualmente, con il decreto ministeriale n. 259 del 29 agosto 2022, il MIT ha assegnato **risorse per complessivi 18,8 mln €** alle sette Autorità di Bacino Distrettuale¹ (Alpi Orientali, Padano, Appennino Settentrionale, Appennino Centrale, Appennino Meridionale, Sardegna e Sicilia). **Le risorse sono destinate alla predisposizione di progetti di fattibilità tecnico ed economica di infrastrutture idriche di particolare rilevanza ed entità**, coerenti con gli obiettivi del Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico. In totale sono stati individuati, sulla base delle modalità stabile dal provvedimento, 21 progetti per complessivi **18,6 mln €** che riguardano il completamento o la nuova realizzazione di grandi dighe, interventi di interconnessione, opere di adduzione e trasporto dell'acqua.

Di seguito è riportato con maggiore dettaglio il quadro degli investimenti in infrastrutture idriche gestiti dal MIT nel corso degli ultimi anni, includendo anche gli ultimi provvedimenti sopra menzionati.

Ulteriori misure per investimenti in infrastrutture idriche

PNRR, misura M2C4 - I4.1: Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico

La linea di investimento del PNRR M2C4-I.4.1- *Investimenti in infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico* - prevede interventi su sistemi di approvvigionamento a scopo idropotabile e/o irriguo volti ad ottimizzare e completare infrastrutture idriche per la derivazione, l'accumulo e l'adduzione della risorsa, con l'obiettivo di incrementare la resilienza ai cambiamenti climatici, migliorare la sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente e ridurre gli sprechi di risorsa. Le risorse assegnate per la linea d'investimento M2C4-I4.1 sono complessivamente pari a 2.000 mln €, di cui 900 mln € a valere su risorse aggiuntive PNRR e 1.100 mln € a valere su risorse a legislazione vigente.

Le risorse sono state programmate con il DM del 16/12/2021, n. 517 che individua tre elenchi di interventi, definiti dall'iter istruttorio condotto da parte della Direzione generale per le dighe e le infrastrutture idriche e della STM del MIT, in collaborazione con le Autorità di Bacino Distrettuali e con l'Autorità di regolazione per energia reti ambiente (ARERA), prendendo in considerazione:

- la strategicità dell'intervento;
- la capacità di spesa del soggetto proponente;

¹ Di cui al decreto legislativo n. 152/2006 modificato dalla legge n. 221/2015.

- l'assenza di incertezze particolari nelle fasi autorizzative ed eventualmente espropriative;
- l'esclusione di sole progettazioni e di interventi relativi alla realizzazione di nuove dighe;
- il rispetto di target e milestone assegnati alla linea d'investimento M2C4 - I4.1 (aggiudicazione lavori al 30 settembre 2023, completamento attività al 31 marzo 2026);
- il rispetto della clausola del 40% degli investimenti da destinare alle Regioni del Mezzogiorno del Paese.

Il decreto individua 124 interventi (Tavola III.7), da attuare con 74 soggetti attuatori differenti, distinti nei seguenti tre allegati che formano parte integrante del provvedimento:

- Allegato 1 "Risorse aggiuntive PNRR" e costituito da n. 39 interventi per un importo complessivo pari a **circa 900 mln €**.
- Allegato 2 "Risorse fino al 2026 su legislazione vigente da programmare - ex Piano Nazionale settore idrico - sezione "Invasi" e sezione "Acquedotti" e costituito da n. 53 interventi per un importo complessivo pari a **circa 708 mln €**.
- Allegato 3 "Risorse già programmate su legislazione vigente (interventi coerenti ed imputabili sul PNRR)" e costituito da n. 32 interventi per un importo complessivo pari a **circa 391 mln €**.

TAVOLA III.7: RIPARTIZIONE INTERVENTI DM N. 517/2021, PNRR-M2C4-I4.1

	ALLEGATO 1		ALLEGATO 2		ALLEGATO 3		TOTALI	
	n. interventi	finanziamento ammissibile (mln €)	n. interventi	finanziamento ammissibile (mln €)	n. interventi	finanziamento ammissibile (mln €)	n. interventi	finanziamento ammissibile (mln €)
NORD	16	274,95	12	316,53	11	104,15	39	695,63
CENTRO	9	183,86	21	93,06	2	19,27	32	296,19
MEZZOGIORNO	14	441,14	20	298,91	19	267,15	53	1007,20
TOTALI	39	899,94	53	708,50	32	390,57	124	1999,02

ALLEGATO 1 Risorse aggiuntive PNRR

ALLEGATO 2 Risorse da programmare - ex Piano nazionale di interventi settore idrico

ALLEGATO 3 Risorse già programmate su legislazione vigente ex Piano nazionale di interventi settore idrico e PSC 2014 2020

Fra le opere finanziate o cofinanziate, le principali in termini economici e di particolare rilievo strategico sono relative alla realizzazione delle opere di derivazione della diga di Campolattaro in Campania, di quattro interventi per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico della città di Roma, di un nuovo acquedotto potabile in Piemonte (Valle dell'Orco), il completamento della diga Pietrarossa in Sicilia, delle opere per il potenziamento di importanti schemi idrici potabili in Sicilia e in Sardegna e irrigui in Emilia-Romagna (Tavola III.8).

TAVOLA III.8: PRINCIPALI OPERE DM N. 517/2021, PNRR-M2C4-I4.1

REGIONE	SOGGETTO ATTUATORE	INTERVENTO	FINANZIAMENTO (mln €)
CAMPANIA	Regione Campania	Realizzazione delle opere di derivazione della Diga di Campolattaro	205
LAZIO	Acea ATO 2 S.p.A.	Progetto di sicurezza e ammodernamento dell'approvvigionamento della città metropolitana di Roma - "Messa in sicurezza e ammodernamento del sistema idrico del Peschiera", <u>Sottoprogetti</u> : NUOVO ACQUEDOTTO MARCIO - I LOTTO RADDOPPIO VIII SIFONE -TRATTO CASA VALERIA - USCITA GALLERIA RIPOLI CONDOTTA MONTE CASTELLONE - COLLE S.ANGELO (VALMONTONE) ADDUTTRICE OTTAVIA - TRIONFALE	150
PIEMONTE	SMAT S.p.A.	Progetto di Valle dell'Orco	93
SARDEGNA	ENAS	Interventi di manutenzione straordinaria con sostituzione e/o risanamento strutturale di diversi tratti degli acquedotti "Coghinas I" e "Coghinas II", nei comuni di S. Maria Coghinas, Valledoria, Castelsardo, Sorso, Sassari, e Porto Torres.	66
SICILIA	Regione Siciliana	Diga Pietrarossa - Interventi per il completamento della diga	60
SICILIA	Siciliacque S.p.A.	Interventi per il potenziamento del sistema idrico della Sicilia sud-occidentale: Adduzione da Montescuro Ovest per Mazara, Petrosino, Marsala	54
EMILIA-ROMAGNA LOMBARDIA	Consorzio della Bonifica Burana	Interventi di miglioramento del sistema irriguo e di scolo del bacino Burana Po di Volano	49
EMILIA-ROMAGNA	Consorzio della Bonifica Renana	Lavori urgenti di espurgo con recupero della piena capacità di invaso dei Collettori Lorgara, Garda e Menata e ottimizzazione del sistema di pompaggio a fini irrigui impianti idrovori Saiarino e Vallesanta in comune di Argenta	40

PNRR, misura M2C4 I4.2 Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti

La linea di investimento del PNRR M2C4-I.4.2 - *Riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti* - prevede interventi per la riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti, con l'obiettivo di affrontare carenze che si protraggono da tempo soprattutto in materia di gestione delle risorse idriche e di ridurre significativamente le perdite di acqua potabile, potenziando e modernizzando le reti di distribuzione dell'acqua attraverso sistemi di controllo avanzati che consentano di monitorare i nodi principali e i punti più sensibili della rete.

Le risorse assegnate per la linea d'investimento M2C4-I4.2 sono complessivamente pari a 900 mln € e gli interventi da finanziare sono stati selezionati con un avviso pubblico emanato il 9 marzo 2022. Come da indicazioni del PNRR, almeno il 40% delle risorse complessive è stato destinato prioritariamente alle regioni del Mezzogiorno, per un totale di circa 364 mln €.

Con l'Avviso, rivolto agli Enti di Governo d'Ambito presenti sul territorio nazionale che abbiano affidato il servizio a soggetti legittimati ai sensi dell'art.172 del d.lgs.n.152/2006 ovvero conformi alla normativa pro-tempore vigente operanti sul territorio nazionale e promuove processi di rimessa in efficienza delle reti idriche di distribuzione nell'ambito del Servizio Idrico Integrato, sono stati

individuati interventi rivolti a ridurre le dispersioni idriche e a migliorare la qualità del servizio erogato ai cittadini, creando altresì le premesse per un avanzamento significativo della capacità di gestire in modo durevole il patrimonio delle infrastrutture idriche basato sulle migliori tecnologie disponibili, le migliori pratiche internazionali e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea, in coerenza con i principi e gli obiettivi della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici. Inoltre, per target e milestone fissati dal PNRR, oltre all'aggiudicazione di tutti gli appalti da acquisire entro il 30 settembre 2023, gli interventi dovranno garantire - con target intermedio al 31 dicembre 2024 di 9.000 km - la distrettualizzazione di 25.000 km di rete idrica al 31 marzo 2026.

Con la misura sono stati assegnati complessivamente 900 mln € a 33 interventi volti a ridurre le perdite di acqua potabile nella rete degli acquedotti. I 33 interventi finanziati (19 interventi ammessi al finanziamento interessano le regioni del Nord e del Centro per complessivi 536 mln € e 14 quelle del Sud per complessivi 364 mln €), consentiranno di attrezzare entro il 31 dicembre 2024 circa 45.500 chilometri di condotte ad uso potabile con strumentazioni e sistemi di controllo innovativi per la localizzazione e la riduzione delle perdite, favorendo una gestione ottimale della risorsa idrica, riducendo gli sprechi e limitando le inefficienze, migliorando allo stesso tempo la qualità del servizio erogato ai cittadini. Entro il 31 marzo 2026 si prevede di estendere tali interventi a circa 72.000 chilometri di condotte.

PON INFRASTRUTTURE E RETI 2014-2020 – ASSE IV “REACT-EU”

In complementarità strategica con la linea d'investimento del PNRR M2C4-I4.2, si colloca la programmazione “REACT-EU”, che assegna risorse supplementari alla politica di coesione, nell'ambito del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020, a supporto di misure di **riduzione delle perdite nella rete di distribuzione idrica del Mezzogiorno, per un importo iniziale di 313 mln € cui si somma l'ulteriore disponibilità di 169 mln €**, per un totale di 482 mln €, definita a febbraio 2022 da parte del Dipartimento della Coesione. La programmazione REACT-EU nell'ambito del PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 rientra nella cornice dell'*European Green Deal* COM/2019/640 final, attraverso il quale l'UE si ripropone di trasformare l'Unione in un'economia sostenibile moderna, efficiente in termini di risorse e competitiva, fornendo un piano d'azione per incrementare l'uso efficiente delle risorse passando ad un'economia pulita e circolare, ripristinare la biodiversità e ridurre l'inquinamento, ed è particolarmente finalizzata a ridurre il “*water service divide*” fra la realtà del Centro-Nord e quella dell'Italia meridionale e insulare e a favorire la gestione efficiente delle risorse idriche.

Benché ci sia stata una parziale ripresa degli investimenti nel settore idrico, osservata a seguito dell'attribuzione ad ARERA delle competenze in materia di regolazione e controllo dei servizi idrici, la ripresa appare ancora insufficiente rispetto alle reali esigenze di ammodernamento e sviluppo delle infrastrutture idriche italiane.

In linea con le procedure proprie del PON, nel mese di novembre 2021 è stato pubblicato un avviso rivolto ai soggetti regolati da ARERA con affidamento legittimo ai sensi del Dlgs.n.152/2006 operanti nelle aree delle cinque regioni meno

sviluppate del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), al fine di presentare proposte per investimenti funzionali al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- ottenere una riduzione delle perdite nelle reti per l'acqua potabile;
- aumentare la resilienza dei sistemi idrici al cambiamento climatico;
- rafforzare la digitalizzazione delle reti, da trasformare in una "rete intelligente", per promuovere una gestione ottimale delle risorse idriche, ridurre gli sprechi e limitare le inefficienze.

Tutti gli interventi ammissibili, da concludere entro dicembre 2023, devono essere rivolti a ridurre le dispersioni idriche e a migliorare la qualità del servizio erogato ai cittadini, creando altresì le premesse per un avanzamento significativo della capacità di gestire in modo durevole il patrimonio delle infrastrutture idriche, basato sulle migliori tecnologie disponibili, le migliori pratiche internazionali e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea, in coerenza con i principi e gli obiettivi della strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile e il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici.

All'esito della fase di valutazione delle proposte presentate, il MIT ha finanziato 17 interventi per complessivi 476 mln €: un intervento in Basilicata per 49 mln €, 6 interventi in Campania per complessivi 127 mln €, un intervento in Puglia per 90 mln € e 9 interventi in Sicilia per complessivi 210 mln €.

IL PIANO SVILUPPO E COESIONE 2014-2020 - Piano operativo dighe

Con le delibere CIPE n. 54/2016 e n. 12/2018 è stato adottato il "Piano operativo Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 - Linea d'azione: Interventi di manutenzione straordinaria e messa in sicurezza Dighe" e il relativo aggiornamento, che ha inizialmente previsto un finanziamento complessivo di 467,9 mln € per interventi di progettazione e manutenzione straordinaria e messa in sicurezza di grandi dighe e interventi di sola progettazione - in particolare sono state finanziate le verifiche di sicurezza sismica delle grandi dighe e delle opere accessorie ricadenti in zona sismica 1 e 2. Gli interventi riguardano per il 56% dighe per le quali occorre completare le operazioni di collaudo e per il 44% dighe che necessitano di manutenzione straordinaria. Il finanziamento concorre, in particolare, anche al completamento di tre grandi dighe, Pietrarossa, Monti Nieddu e Cumbidanovu. I finanziamenti sono stati assicurati solo ai soggetti concessionari/gestori pubblici, mentre restano escluse le dighe a solo uso idroelettrico e quelle a solo uso industriale.

Lo stato di attuazione di tale programma di investimenti costituisce un campione significativo delle criticità nel settore delle grandi dighe: la prima questione è relativa all'assenza della progettazione finalizzata alla soluzione dei problemi di sicurezza derivanti dall'invecchiamento delle strutture e di quelli rilevati nel corso dell'attività di vigilanza svolta dal MIT, o in esito ai risultati della riqualificazione sismica e idrologica delle infrastrutture. D'altra parte, la disponibilità dei finanziamenti per avviare la progettazione, e quindi l'esecuzione degli interventi, ha messo in evidenza una mancanza di coordinamento con i procedimenti autorizzativi (in primis, ambientali), che in alcuni casi rallentano o bloccano gli interventi.

A tutt'oggi, a seguito dell'approvazione da parte dell'Autorità Responsabile del PSC della rimodulazione proposta dalla Regione Sardegna per il finanziamento del completamento della diga di Monti Nieddu che ha incrementato il Piano di 88,6 mln €, **i finanziamenti perfezionati tramite accordi sottoscritti tra il MIT e i soggetti attuatori riguardano 128 interventi, per un ammontare complessivo di risorse impegnate pari a 556,5 mln €.** Al riguardo, fermi restando i procedimenti tecnici conclusi o in corso, relativamente agli studi propedeutici alle verifiche sismiche, visto l'avanzamento tecnico-finanziario degli interventi e considerati i termini posti dalle regole del piano, sono in corso presso le Autorità competenti le ricognizioni volte ad individuare gli interventi "salvaguardabili" rispetto al termine delle OGV relative al PSC 2014-2020.

Al fine di dare prosecuzione a questi interventi in termini di risorse economiche e scadenze temporali, attualmente non sufficienti, si è in attesa delle determinazioni delle Autorità preposte circa la definizione dei nuovi termini delle OGV relative al PSC 2014-2020, ovvero della previsione della realizzazione degli interventi nella nuova programmazione 2021-2027. È auspicabile, oltre che per gli interventi "salvaguardabili", prevedere il trasferimento nella programmazione 2021-2027 anche per gli interventi che non hanno rispettato le scadenze delle obbligazioni definite per il periodo di programmazione 2014-2020, in considerazione della strategicità della loro realizzazione ai fini del recupero della risorsa idrica.

IL PIANO SVILUPPO E COESIONE PSC 2021-2027 – Linea d'intervento "Infrastrutture idriche"

Con delibera CIPESS n. 1 del 15 febbraio 2022 sono stati anticipati degli interventi in tema infrastrutturale a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione 2021-2027, in coerenza con l'accordo di partenariato per i fondi strutturali e di investimento europei e del PNRR. In una delle aree tematiche in cui opera il Fondo, relativa a "*Mobilità e Infrastrutture Sostenibili*", rientra la **linea di intervento "infrastrutture idriche"**. I progetti selezionati al momento si pongono in coerenza con gli interventi del PNRR, e in continuità con le attività avviate con i progetti FSC 2014-2020, secondo principi di complementarità e addizionalità delle risorse, con particolare attenzione ai settori che non hanno beneficiato di finanziamenti nell'ambito del *Next Generation EU*. Gli interventi relativi al potenziamento delle infrastrutture idriche, infatti, sono addizionali rispetto ai fondi assegnati a queste infrastrutture nel PNRR e finalizzati ad aumentare la resilienza al cambiamento climatico dei grandi invasi e l'efficienza nella distribuzione delle risorse idriche.

I progetti, individuati prioritariamente dalle Regioni interessate, riguardano tre assi di interesse:

- **cura e manutenzione:** assicurare la manutenzione del patrimonio infrastrutturale esistente, prevenendo i rischi anche attraverso l'uso di metodi e tecnologie innovative;
- **infrastrutture verdi e digitali:** realizzare infrastrutture più sostenibili e resilienti, in grado di ridurre le disuguaglianze esistenti e rispondere ai bisogni delle imprese e delle persone, coerentemente con il *Green Deal* europeo;
- **città, paesi e aree rurali:** privilegiare programmi che contrastino i cambiamenti climatici e consentano di adattarsi alle nuove realtà sociali nelle città e nei centri urbani, e sviluppare programmi di intervento che supportino le politiche attive di contrasto allo spopolamento delle aree interne;

in base ai seguenti principi:

- **addizionalità e complementarità delle risorse:** assicurare continuità agli obiettivi del PNRR, prevedendo uno spazio di complementarità per interventi che non hanno trovato adeguato sviluppo nel Piano, ma sono comunque indispensabili per lo sviluppo del Paese e la riduzione dei divari territoriali e sociali, nonché rafforzando la dotazione economica delle opere;
- **grado di maturità delle progettazioni,** come previsto dall'art. 1, comma 178, lettera d) della legge n.178/2020.

La linea di intervento **“infrastrutture idriche”** individua interventi, per complessivi 275 mln €, che si concentrano in Campania e Sicilia, regioni che negli ultimi anni hanno particolarmente subito gli effetti del cambiamento climatico. Gli interventi riguardano **“progetti bandiera”**, per un ammontare complessivo di 115 mln €, e **“interventi locali”**, per un ammontare complessivo di 160 mln € che saranno attuati a valle dei decreti di assegnazione definitiva delle risorse e della stipula delle relative convenzioni attuative con le Regioni.

Il MIT sta ulteriormente lavorando, d'intesa con le altre amministrazioni competenti, affinché il comparto delle infrastrutture idriche possa trovare riconoscimento nella nuova programmazione PSC 2021-2027.

OPERE COMMISSARIATE – SETTORE IDRICO

Come previsto dal Decreto-legge di luglio 2020, n.76 (c.d. DL Semplificazioni), inoltre, con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di aprile 2021 e di maggio 2022 sono stati nominati i **Commissari straordinari per la realizzazione di 12 interventi infrastrutturali del settore idrico per un ammontare complessivo allo stato della progettazione, valutato in 3,5 mld €** (si precisa che per alcuni interventi è in corso la progettazione, a conclusione della quale sarà possibile stabilire gli importi definitivi). I dodici interventi sono divisi in quattro gruppi:

- interventi di miglioramento e/o adeguamento di infrastrutture già in esercizio che a seguito dell'attività periodica di controllo e monitoraggio svolta dai soggetti concessionari/gestori della risorsa idrica hanno evidenziato la necessità di manutenzioni straordinarie rilevanti. In questo insieme ricadono le dighe di: Govossai, Rio Olai, Monte Pranu, Cantoniera, Rio Mannu di Pattada e Maccheronis;
- interventi di completamento delle dighe incompiute, in cui ricadono le dighe di: Cumbidanovu, Montinieddu, Is Canargius e Pietrarossa;
- opere di adduzione primaria dalle sorgenti dal Peschiera, per l'approvvigionamento della città di Roma;
- intervento di completamento delle infrastrutture di derivazione della diga di Campolattaro, che rappresenta uno dei principali schemi idrici del Mezzogiorno per l'approvvigionamento idrico sia potabile che irriguo.

Gli interventi sulle dighe puntano ad aumentare la risorsa disponibile complessiva di quasi 700 milioni di m³, da destinare all'uso irriguo, potabile, idroelettrico e di protezione dei territori di valle (laminazione).

Recentemente, con la legge di bilancio 2023 è stato coperto l'intero fabbisogno finanziario dell'intervento commissariato del Peschiera, grazie ad uno stanziamento di 700 mln € suddiviso negli anni dal 2023 al 2030 (articolo 1, comma 519 della legge 197/2022). Gli investimenti per il completamento delle opere commissariate risultano prioritari, con un fabbisogno economico attualmente residuo riportato in Tavola III.9.

TAVOLA III.9: FABBISOGNO RESIDUO (ATTUALMENTE STIMATO) PER LE INFRASTRUTTURE IDRICHE COMMISSARIE (MLN €)

Completamento dighe incompiute in Sardegna e Sicilia	40
Miglioramento o adeguamento di dighe già in esercizio in Sardegna	110
Opere di derivazione e completamento della diga di Campolattaro	(ad esito progettazione esecutiva)
Totale	150

FABBISOGNO INFRASTRUTTURE IDRICHE

La Riforma conseguita nell'ambito del PNRR M2C4-R4.1 consentirà di avere a disposizione una pianificazione degli investimenti a scala nazionale, indipendentemente dall'uso della risorsa idrica. Solo a valle di tale attività potrà effettuarsi una stima aggiornata del fabbisogno finanziario per allineare lo stato delle infrastrutture idriche ai migliori standard internazionali. Ad oggi, il fabbisogno stimato è di circa 12 mld € - definito sulla base delle ricognizioni effettuate tramite le Autorità di Distretto e gli Enti di gestione dell'Ambito a fine 2020.

Un ulteriore fabbisogno deriva dagli interventi volti alla riduzione delle perdite nelle reti ad uso potabile, settore che evidenzia dai primi investimenti avviati dal MIT una significativa necessità di risorse finanziarie. In particolare, nell'ambito della linea d'investimento M2C4-I4.2, a fronte di 0,9 mld € disponibili e interamente assegnati, sono stati selezionati numerosi interventi ammessi ma non finanziati per carenza di fondi, per complessivi 1,17 mld €.

Inoltre, per il completamento della copertura finanziaria delle opere idriche commissariate, al momento è segnalato un fabbisogno aggiuntivo pari a 150 mln €. Pertanto, senza tenere conto, al momento, degli incrementi dovuti all'eccezionale aumento dei prezzi di alcuni materiali da costruzione più significativi e alla disponibilità dei fondi aggiuntivi messi a disposizione per le opere indifferibili e per la compensazione dei prezzi, le risorse disponibili e già ripartite o programmate per gli interventi e i programmi prioritari del settore idrico di competenza MIT ammontano a 5.106 mln €.

Il fabbisogno residuo, pari a circa 8,2 mld € (Tavola III.10), sarà aggiornato nel corrente anno nell'ambito della redazione del nuovo Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (riforma PNRR).

TAVOLA III.10: INVESTIMENTI INFRASTRUTTURE IDRICHE

	Costo (mln €)	Risorse ripartite (mln €)	Fabbisogno residuo (mln €)
Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (ex Piano nazionale interventi nel settore idrico) + PNRR-M2C4-I4.1 infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico		2.198,5	
Legge di Bilancio 2023 - Progetto di messa in sicurezza e di ammodernamento del sistema idrico del Peschiera, di cui all'allegato IV, n. 8, annesso al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, concernente il nuovo tronco superiore dalle sorgenti alla centrale di Salisano		700,0	
Piano operativo Dighe - PSC 2014-2020		556,5	
PNRR-M2C4-I4.2 riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, digitalizzazione e monitoraggio delle reti		900,0	
PON INFRASTRUTTURE E RETI 2014-2020 - ASSE IV "REACT-EU"		476,0	
PSC 2021-2027 - linea d'intervento Infrastrutture idriche		275,0	
TOTALE	13.320*	5.106,0	8.214**
* 13.320 mln € = 12.000 mln € + 1.170 mln € + 0.150 mln. €			
** Sono disponibili, per quanto non ancora assegnati, 641,36 mln € del Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico, di cui 251,62 mln € per il periodo 2023-2026 e 389,74 mln € per il periodo 2027-2033.			

Per il futuro, anche alla luce della crisi idrica ormai conclamata anche per l'anno corrente, e da attendersi per quelli successivi a seguito dei prolungati e sempre più frequenti eventi siccitosi, le priorità infrastrutturali, da pianificare in dettaglio grazie al **Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico**, riguarderanno prioritariamente gli interventi volti alla mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici ed all'incremento della resilienza delle infrastrutture idriche.

In tale direzione, continuano a risultare prioritari gli investimenti per il completamento delle opere commissariate, con un fabbisogno economico attualmente residuo riportato in Tavola III.9, e **gli interventi relativi all'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 (riuso acque reflue depurate a scopo irriguo, acque dissalate), il completamento delle opere di derivazione dalle grandi dighe esistenti, il completamento delle grandi dighe incompiute, 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/o incrementare le produzioni agricole ed energetiche nazionali, prioritarie negli attuali scenari.** Tali interventi potranno utilmente conseguire l'obiettivo di mitigazione degli effetti dei cambiamenti in atto solo se affiancati da investimenti volti ad una riduzione delle perdite da tutte le infrastrutture idriche, sia nelle grandi opere di trasporto della risorsa che nelle reti di distribuzione, e da un complessivo riordino della governance del settore idrico.

III.3. LE INFRASTRUTTURE DEL SISTEMA DEI TRASPORTI E DELLA LOGISTICA

LE RETI TRANSEUROPEE DI TRASPORTO TEN-T

La Commissione europea ha programmato, in piena condivisione con gli Stati membri, una strategia volta a incentivare il trasferimento modale verso sistemi di trasporto più sostenibili (trasporto marittimo e trasporto su ferro), anche attraverso l'impiego di tecnologie innovative (Intelligent Transport Systems - ITS e Cooperative ITS), prefiggendosi come obiettivi:

- la riduzione dei gap infrastrutturali tra i Paesi membri;
- il miglioramento delle interconnessioni tra reti nazionali e tra modalità di trasporto;
- il miglioramento dei livelli di interoperabilità delle reti;
- la risoluzione delle interferenze tra traffici ferroviari urbani, regionali e di media/lunga percorrenza.

Tali obiettivi rappresentano un tassello fondamentale dell'azione dell'Unione europea volta a promuovere la libera circolazione di merci, servizi e cittadini, rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale tra tutti gli Stati membri e le loro regioni, oltre che al di fuori dell'UE, garantendo una mobilità senza interruzioni, sicura e sostenibile, la crescita economica e la competitività in una prospettiva globale.

In tale contesto, il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) dedica alla tematica tre articoli (artt. 170-172) nel titolo XVI (rubricato, appunto, "*Reti Transeuropee*"). In particolare, l'art. 171 rappresenta, assieme al successivo art. 172, la specifica base giuridica per l'adozione delle misure in materia TEN-T che fondano l'adozione, da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, di due Regolamenti, il n. 1315 e il n. 1316 dell'11 dicembre 2013, abrogato per quanto attiene al periodo 2021-2027 dal Regolamento n. 1153 del 7 luglio 2021, che mirano a pianificare e a sviluppare le reti transeuropee dei trasporti articolandole su una "*costruzione a doppio strato*": una rete allargata delle infrastrutture da realizzare con un orizzonte temporale 2050 (*Comprehensive network o rete Globale*) ed una rete ristretta costituita dalle infrastrutture a maggior valenza strategica da completare entro il 2030 (*Core network o rete Centrale*).

La rete TEN-T è costituita da un insieme di infrastrutture lineari (ferroviarie, stradali e fluviali) e puntuali (nodi urbani, porti, terminali ferroviario-stradali e aeroporti) considerate "*rilevanti*" a livello comunitario.

Al fine di assicurare una implementazione il più possibile sincronizzata della rete Centrale sono stati creati nove *Core Network Corridors* (o corridoi della rete centrale) focalizzati sui seguenti aspetti:

- integrazione modale;
- interoperabilità;
- sviluppo coordinato delle infrastrutture transfrontaliere.

A livello europeo, la priorità attuale è quella di assicurare la continuità dei Corridoi, realizzando, ove necessario, i collegamenti mancanti, migliorando il

grado di interoperabilità con le reti transfrontaliere e assicurando opportuni collegamenti tra le differenti modalità di trasporto, senza dimenticare l'importanza nella risoluzione dei “colli di bottiglia” esistenti in corrispondenza dei principali nodi urbani.

Quattro dei nove–“*Core Network Corridor (CNC)*” identificati dall'Unione europea attraversano il territorio italiano:

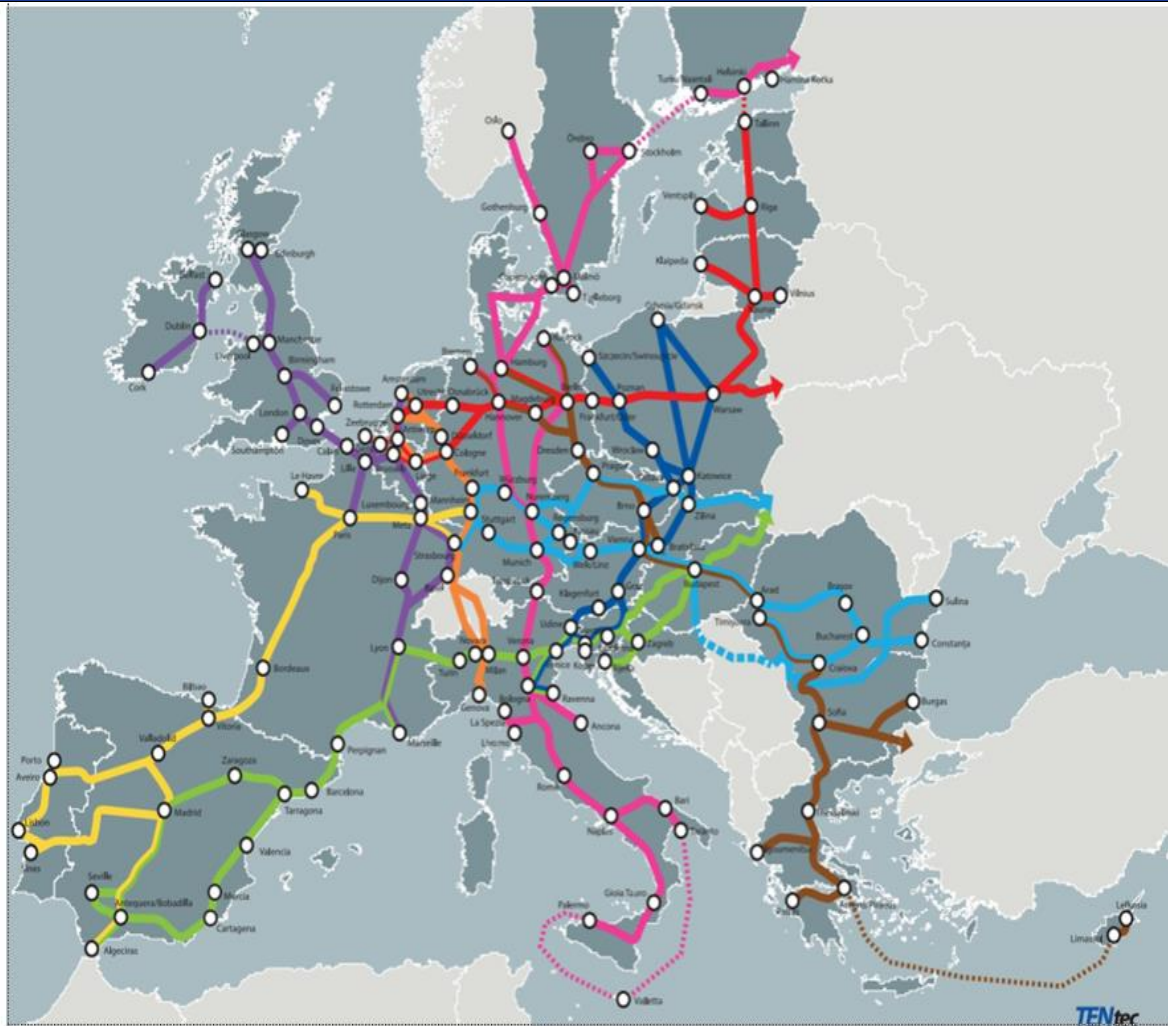
- **il Corridoio Mediterraneo** attraversa l'intero Nord Italia da Ovest ad Est, congiungendo i nodi di Genova, Torino, Milano, Verona, Venezia, Trieste, Bologna e Ravenna;
- **il Corridoio Reno-Alpi** connette i valichi di Domodossola e Chiasso con il porto core di Genova passando, in sovrapposizione al corridoio Mediterraneo, attraverso i centri urbani di Milano e Novara. Gli aeroporti Core sono Genova, Milano Malpensa, Milano Linate e Bergamo;
- **il Corridoio Baltico-Adriatico** collega l'Austria (valico di Tarvisio) e la Slovenia ai porti Core del Nord Adriatico di Trieste, Venezia e Ravenna e Ancona, passando per i nodi urbani di Udine, Padova e Bologna;
- **il Corridoio Scandinavo-Mediterraneo** attraversa l'intero stivale, scendendo dal valico del Brennero fino alla Sicilia e passando per i nodi urbani di Trento, Verona, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Messina e Palermo. Dieci dei sedici porti core della rete TEN-T italiana fanno parte di questo corridoio (Ancona, Augusta, Bari, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Napoli, Palermo, Termini Imerese, Taranto).

Ai nove Corridoi si affiancano due priorità orizzontali rivolte all'attuazione del sistema di segnalamento e controllo ferroviario (ERTMS) lungo la rete europea e allo sviluppo delle Autostrade del Mare (MOS) per le quali vengono redatti specifici piani di implementazione con l'azione proattiva di due appositi Coordinatori europei.

L'Italia partecipa attivamente a questo esercizio, che ha portato all'approvazione nel 2022 della V versione dei Piani di Lavoro dei Corridoi all'identificazione di oltre 500 interventi sui quattro Corridoi della rete transeuropea dei trasporti che interessano il territorio nazionale ma anche interventi con partenariati internazionali, **per una stima di investimenti infrastrutturali di circa 152 Mld di euro, con orizzonte temporale prevalentemente al 2030**. Tra i principali progetti transfrontalieri nazionali si segnalano il Tunnel di Base del Brennero lungo il Corridoio Scandinavo-Mediterraneo e la nuova linea ferroviaria Torino-Lione lungo il Corridoio Mediterraneo.

Di seguito sono rappresentate le mappe dei Corridoi “*Core Network Corridor (CNC)*” e le mappe attualmente in vigore ai sensi del Regolamento 1315/2013.

FIGURA III.1: MAPPA DEI 9 CORRIDOI "CORE NETWORK CORRIDOR (CNC)" DELLA RETE TRANSEUROPEA DEI TRASPORTI



Fonte: Sito European Commission Mobility and Transport, 2021.

FIGURA III.2: MAPPA DELLE RETI ITALIANE – RETE GLOBALE E CENTRALE: VIE NAVIGABILI INTERNE E PORTI



Fonte: Regolamento (UE) n. 1315/2013 e ss.mm.ii. – Allegato I – 8.1 (rappresentazione grafica del sistema TENtec)

FIGURA III.3: MAPPA DELLE RETI ITALIANE – RETE GLOBALE: FERROVIE, PORTI E TERMINALI FERROVIARIO-STRADALI (TFS); RETE CENTRALE: FERROVIE (TRASPORTO MERCI), PORTI E TERMINALI FERROVIARIO-STRADALI (TFS)



Fonte: Regolamento (UE) n. 1315/2013 e ss.mm.ii. – Allegato I – 8.2 (rappresentazione grafica del sistema TENtec)

FIGURA III.4: MAPPA DELLE RETI ITALIANE – RETE GLOBALE: FERROVIE E AEROPORTI; RETE CENTRALE: FERROVIE (TRASPORTO PASSEGGERI) E AEROPORTI



Fonte: Regolamento (UE) n. 1315/2013 e ss.mm.ii. – Allegato I – 8.3 (rappresentazione grafica del sistema TENtec)

FIGURA III.5: MAPPA DELLE RETI ITALIANE – RETE GLOBALE E CENTRALE: STRADE, PORTI, TERMINALI FERROVIARIO-STRADALI (TFS) E AEROPORTI



Fonte: Regolamento (UE) n. 1315/2013 e ss.mm.ii. – Allegato I – 8.4 (rappresentazione grafica del sistema TENtec)

A seguito dei mutamenti connessi all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, il Consiglio e il Parlamento europei hanno convenuto che la revisione degli orientamenti TEN-T fosse anticipata al 2021 invece del 2023 come previsto dal Regolamento UE n. 1315/2013. In effetti, la revisione del regolamento TEN-T ha offerto una reale opportunità per rendere la rete transeuropea dei trasporti adatta alle esigenze future e a conseguire anche gli obiettivi del Green Deal europeo. In

tale prospettiva, l'Italia ha sempre espresso la volontà di incorporare nella rete e nei Corridoi europei gli assi considerati strategici nell'ambito del Sistema Nazionale delle Infrastrutture di Trasporto allo scopo di eliminare i gap esistenti. In tale contesto si inserisce l'obiettivo di garantire un pieno allineamento tra la pianificazione nazionale e la pianificazione europea della rete TEN-T.

Il 14 dicembre 2021 la Commissione europea ha presentato la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, che modifica il regolamento (UE) 2021/1153 e il regolamento (UE) n. 913/2010 e abroga il regolamento (UE) n. 1315/2013. L'obiettivo era quello di costruire una rete multimodale ed efficace a livello europeo per tutte le modalità di trasporto e per i collegamenti di ultimo miglio dei nodi della rete, attraverso il conseguimento di quattro obiettivi principali:

1. rendere i trasporti più sostenibili
2. agevolare il trasporto senza soluzione di continuità ed efficiente, promuovendo la multimodalità e l'interoperabilità
3. aumentare la resilienza della rete TEN-T
4. migliorare l'efficienza degli strumenti di governance della rete TEN-T, e riesaminare la progettazione della rete TEN-T.

Il 27 luglio 2022 la Commissione europea ha adottato una proposta modificativa. La presente proposta modificata mira a rispondere all'impatto della guerra contro l'Ucraina e tiene conto in particolare dei seguenti aspetti:

- estensione di quattro corridoi europei di trasporto all'Ucraina e alla Repubblica moldova
- rimozione della Russia e della Bielorussia dalle mappe indicative TEN-T.
- misure per un piano di migrazione delle linee ferroviarie, se economicamente giustificate, verso lo scartamento ferroviario standard europeo e costruirne di nuove dotate di questo scartamento standard

A seguito di un intenso negoziato, il 5 dicembre 2022, il Consiglio ha adottato la sua posizione comune (Orientamento Generale) in merito alla proposta di regolamento sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, elaborata dalla Commissione. Il testo licenziato dal Consiglio sarà oggetto di negoziato in trilogia con il Parlamento al fine di giungere alla sua adozione alla fine del 2023 - inizio 2024, pertanto le modifiche non entreranno in vigore fino alla sua adozione.

In termini generali il testo di accordo aggiunge un nuovo livello di rete **Centrale Estesa** con scadenza intermedia (2040) costituita in gran parte da quelle sezioni della rete Globale che sono entrate a far parte dei tracciati dei nuovi corridoi europei di trasporto e, quindi, prevede lo sviluppo graduale della rete TEN-T in tre fasi temporali: 2030 per la rete Centrale, 2040 per la rete Centrale estesa (*extended Core Network*) e 2050 per la rete Globale e la conversione delle Autostrade del Mare in un concetto di Spazio Marittimo Europeo con vincoli meno stringenti sui porti in termini di identificazione delle possibili rotte dando particolare rilevanza ai collegamenti di corto raggio (*Short Sea Shipping*).

In tal modo, è stato accelerato il completamento della rete TEN-T anticipando la scadenza per l'implementazione di alcuni requisiti e il completamento di alcune tratte della rete dal 2050 al 2040.

Per quanto concerne la **configurazione della rete nazionale**, la rete Centrale definita nel 2013 rimane in buona parte invariata a meno di specializzazioni di linee richieste dall'Italia, con requisiti infrastrutturali più ambiziosi, soprattutto nel settore ferroviario, da rispettare entro il 2030, mentre la rete Centrale Estesa viene definita sulla base di una selezione di sezioni della rete Globale che dovranno essere sviluppata con priorità al fine di raggiungere gli obiettivi della politica TEN-T ed il cui completamento è anticipato al 2040. Insieme alla rete Centrale, la rete Centrale estesa costituisce la rete di trasporto portante, multimodale e sostenibile ed è costituita in gran parte da quelle sezioni della rete Globale che sono entrate a far parte dei tracciati dei nuovi corridoi europei di trasporto.

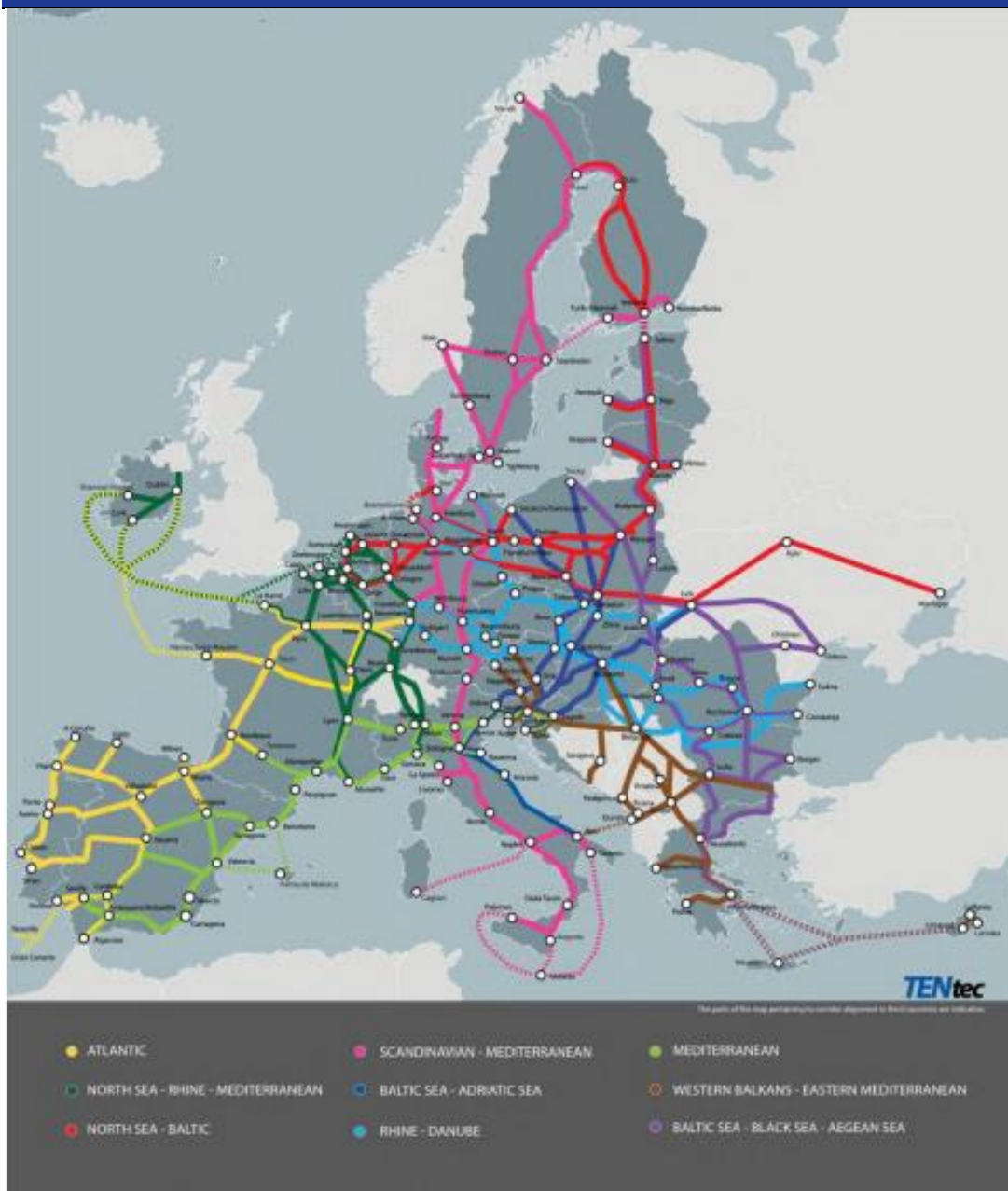
La proposta comprende, inoltre, l'aggiornamento degli standard e dei requisiti tecnici, le mappe dettagliate delle nuove reti TEN-T sia dei Paesi UE che dei Paesi vicini, nonché le mappe dei 9 nuovi Corridoi Core ridenominati "*European Transport Corridors*" (si veda Figura III.6), che allineano i tracciati degli attuali Corridoi Core con quelli dei Corridoi Ferroviari Merci istituiti dal Regolamento UE 913/2010. Essa prevede anche l'introduzione di un nuovo corridoio che attraversa i paesi dei Balcani Occidentali e da Cipro, passando per Grecia, Bulgaria, Nord Macedonia, Albania, Montenegro, Kosovo, Serbia, Bosnia ed Erzegovina, Ungheria, Croazia e Slovenia, arriva in Austria e Italia.

In tal modo, si è di fatto consolidato il ruolo dell'Italia quale hub logistico euromediterraneo. Sono infatti **cinque i Corridoi Europei** che interessano la Penisola: il Corridoio Scandinavo-Mediterraneo, che attraversa l'Europa da nord a sud, quello Mediterraneo, che taglia il Continente in orizzontale, il Corridoio Mare del Nord - Reno- Mediterraneo (l'ex corridoio Reno Alpi), che unisce Genova ai Porti del nord-Europa, il Corridoio Mar Baltico-Mar Adriatico, arricchito, sul lato italiano, dal prolungamento della "Dorsale Adriatica" fino a Bari, ed il nuovo Corridoio dei Balcani Occidentali-Est Mediterraneo, cui l'Italia è connessa da nord, grazie all'inserimento della sezione "Trieste-Lubiana" e da sud, con la nuova tratta via mare "Bari-Durazzo-Skopje-Sofia" a seguito dell'impegno assunto dall'Italia nei negoziati con l'UE.

Il nuovo corridoio rappresenta il primo passo per assicurare la coerenza nella programmazione paneuropea delle infrastrutture anche al di fuori dai confini dell'Unione Europea e per facilitare l'integrazione, gli scambi economici e quelli commerciali nella regione balcanica e garantisce l'accesso dell'Italia al Mar Nero e alla Turchia. Tra le principali modifiche rispetto alla configurazione vigente dei Corridoi, si evidenzia quanto segue.

Per quanto riguarda il **Corridoio Mar Baltico - Mar Adriatico**, si segnala il prolungamento del tracciato del corridoio **fino a Bari** (priorità nazionale) e un'estensione del corridoio verso **est fino all'Ucraina**. Si evidenzia anche che nel tracciato del corridoio le sezioni ferroviarie "**Padova- Castelfranco Veneto - Treviso-Udine-Ronchi dei Legionari**", "**Ravenna-Ferrara**" e "**Ancona-Foggia**" (quest'ultima sia stradale che ferroviaria) sono state elevate a rango di rete Centrale Estesa.

FIGURA III.6: NUOVA CONFIGURAZIONE DEI CORRIDOI DI TRASPORTO EUROPEI



Fonte: Orientamento Generale – doc.15058/22_ADD25. – Allegato III

Con riferimento al **Corridoio Mediterraneo**, si registra un arresto del corridoio a Zagabria. Inoltre, nel tracciato del corridoio le sezioni ferroviarie **“Bussoleno - Bardonecchia - Confine francese”**, **“Vicenza-Treviso-Portogruaro”** sono state elevate a rango di rete Centrale Estesa. A causa degli ingenti vincoli orografici dell’area e dei requisiti ambiziosi richiesti per le merci (modulo per treni lunghi 740 mt e sagoma) e degli investimenti previsti, le sezioni ferroviarie Ventimiglia–Vado Ligure e Genova-La Spezia sono state, escluse dalla rete Core e dal corridoio lasciando le stesse in rete Comprehensive (da completare entro il 2050). Risulta invece mantenuta la linea **“Ventimiglia-Genova-La Spezia”** per il traffico passeggeri.

Per quanto attiene al **Corridoio Scandinavo - Mediterraneo**, si rileva l'inclusione del **porto di Civitavecchia (priorità nazionale)** e per quanto riguarda il collegamento dello **Stretto di Messina**, altra priorità nazionale, le mappe sono state modificate collocando la linea ferroviaria pianificata parallela a quella stradale, parimenti pianificata, e riflettendo nella legenda l'appartenenza sia al Corridoio Scandinavo- Mediterraneo che alla rete centrale, condizioni già vigenti, che permettono anche l'accesso ai fondi europei.

Si evidenzia anche che nel tracciato del corridoio le sezioni ferroviarie **"Taranto-Sibari-Paola"**, **"Firenze-Roma (linea storica)"**, **"Roma-Latina-Napoli"** e **"Palermo-Messina"** (linea costiera) sono state elevate a rango di rete Centrale Estesa. La sezione **"Bologna – Ancona"** è stata invece definitivamente eliminata dall'allineamento del corridoio; tuttavia, si segnala che essa appartiene al Corridoio Mar Baltico Mar Adriatico.

Si registra una modifica del nome di un ulteriore corridoio che interessa l'Italia, che assume la denominazione di **Corridoio Mare del Nord - Reno - Mediterraneo** (a fronte della precedente dicitura "Corridoio Reno - Alpi"), che ha assorbito il tracciato precedentemente incluso nel Corridoio Mare del Nord - Mediterraneo. Si rileva, inoltre, che nel tracciato del corridoio le sezioni ferroviarie **"Sesto Calende - Luino"**, **"Novara-Domodossola (via Borgomanero)"**, **"Alessandria - Ovada-Genova"**, **"Arona-Oleggio"**, **"Bivio Rosales - Como S. Giovanni (via Como)"** e **"Tortona-Genova"** sono state elevate a rango di rete Centrale Estesa.

Come detto, l'Italia risulta inserita nel tracciato del nuovo **Corridoio Balcani Occidentali-Est Mediterraneo** con la sezione **"Trieste-Lubiana"** e la sezione **"Sofia-Skopje-Durazzo-Bari"**. Il Corridoio ha sostituito in parte ed aggiornato il vecchio tracciato del Corridoio Orient-East-Med.

Per quanto attiene le sezioni transfrontaliere, le vie di accesso al valico del Brennero (inclusi i bypass di Trento-Rovereto e Bolzano di nuova costruzione), alla Torino Lione, nonché la Venezia Trieste (adeguamento dell'esistente) sono state riallineate e caratterizzate da velocità dell'ordine dei 200km/h o superiore, tutte facenti parte della rete Centrale.

Preme sottolineare che le infrastrutture che appartengono alla rete TEN-T (sezioni lineari o nodi), oltre che godere di ampia visibilità ed essere riconosciute ad alto valore aggiunto europeo (aspetti che impattano anche sul rating finanziario), sono eleggibili a finanziamenti comunitari derivanti da vari strumenti europei, sia a fondo perduto che in forma di prestiti, con particolare riferimento a quelli stanziati dallo strumento CEF- Connecting Europe Facility e i loro gestori, nel caso di rete Centrale ed Estesa, partecipano anche agli organi consultivi della Commissione europea per lo sviluppo dei Corridoi europei.

D'altra parte, l'**accoglimento delle proposte di "specializzazione" delle linee ferroviarie della rete Core dedicate al traffico passeggeri e merci**, che hanno consentito di definire due direttrici merci lungo le dorsali costiere e una direttrice passeggeri nell'asse centrale, e l'**inclusione della parte mancante della sezione stradale e ferroviaria Jonica nella rete di rango Comprehensive**, anello mancante nell'area a Sud della Calabria, rappresentano un risultato di particolare rilievo.

Inoltre, sono stata accolte una serie di proposte di tipo tecnico-funzionale per tutte le modalità di trasporto, complementari alle predette priorità, riportate nei documenti tecnici specialistici.

FIGURA III.7: NUOVA PROPOSTA DI RETE TEN-T CORE, EXTENDED CORE E COMPREHENSIVE FERROVIARIA MERCI , PORTI, TERMINALI FERROVIARIO STRADALI



Fonte: Orientamento Generale – doc.15058/22_ADD18. – Allegato I

FIGURA III.8: NUOVA PROPOSTA DI RETE TEN-T CORE, EXTENDED CORE E COMPREHENSIVE FERROVIARIA PASSEGGERI E AEROPORTI



Fonte: Orientamento Generale – doc.15058/22_ADD19. – Allegato I

FIGURA III.9: NUOVA PROPOSTA DI RETE TEN-T CORE, EXTENDED CORE E COMPREHENSIVE STRADALE, PORTI, TERMINALI FERROVIARIO STRADALI E AEROPORTI



Core, Extended Core & Comprehensive Networks
Roads, ports, rail-road terminals and airports

BE BG CZ DK DE EE IE EL ES FR **HR** IT CY LV LT LU HU **MT** NL AT PL PT RO **SI** SK FI SE

8



Roads Core	Roads Extended Core	Roads Comprehensive	Compr Core	Urban Nodes
Road	Road	Road	Ports	Capitals
Road / New Construction	Road / New Constr.	Road / New Constr.	RRT	Urban Nodes
Projected		Projected	Airports	

Fonte: Orientamento Generale – doc.15058/22_ADD19. – Allegato I

FIGURA III.10: NUOVA PROPOSTA DI RETE TEN-T CORE, EXTENDED CORE E COMPREHENSIVE NAVIGAZIONE INTERNA, PORTI



IL NUOVO CONNECTING EUROPE FACILITY (CEF) 2021-2027

Per quanto attiene alla Programmazione CEF 2014-2020, il portafoglio progetti italiani, è costituito da 120 interventi, con un contributo concesso pari a circa 1,7 Mld di euro per un totale di investimenti attesi per circa 4,5 Mld di euro, tra cui figurano sovvenzioni per le tratte transfrontaliere del Tunnel di Base del Brennero e della nuova Linea Torino-Lione.

Il 7 luglio 2021 il nuovo Regolamento Connecting Europe Facility (CEF 2.0) n. 1153/2021, del valore di 33,7 Mld di euro è entrato in vigore, per finanziare lo sviluppo di infrastrutture sostenibili e ad alte prestazioni nei settori dei trasporti, del digitale e dell'energia. Questa seconda edizione del programma CEF si svolge dal 2021 al 2027.

Nel campo dei trasporti, il CEF 2.0 promuove reti interconnesse e multimodali al fine di sviluppare e modernizzare le infrastrutture ferroviarie, stradali, fluviali e marittime, oltre a garantire una mobilità sicura. Priorità è data al completamento delle reti di trasporto transeuropee (TEN-T), concentrandosi sui collegamenti mancanti e sui progetti transfrontalieri con un valore aggiunto dell'UE

Il nuovo CEF enfatizza anche l'importanza delle sinergie tra i settori dei trasporti, dell'energia e del digitale come un modo per rendere più efficace l'azione dell'UE e ridurre al minimo i costi di attuazione. Promuove altresì politiche sinergiche intersettoriali quali la mobilità connessa e automatizzata e l'adozione di combustibili alternativi. Il programma mira anche a integrare l'azione per il clima, tenendo conto degli impegni di decarbonizzazione a lungo termine dell'UE come l'Accordo di Parigi.

Nell'ambito della nuova **programmazione CEF 2021-2027**, sono stati lanciati già due grandi bandi **rivolti a progetti infrastrutturali sulla TEN-T Centrale e Globale, alle applicazioni intelligenti e alle soluzioni innovative per i trasporti, alla sicurezza delle infrastrutture e alla loro sostenibilità, alle infrastrutture per i combustibili alternativi e alla mobilità militare.** Il portafoglio progetti nel suo complesso consta, alla data del 17/03/2023, **di 36 azioni per circa 387,2 milioni di euro di contributo europeo a fronte di investimenti pari a 507,7 milioni di euro**, di cui 32 con Contratto di Sovvenzione già sottoscritto per **circa 346,6 milioni di euro di contributo europeo a fronte di investimenti pari a 442,4 milioni di euro.**

Nel recente bando CEF 2022 l'Italia ha sottomesso 30 proposte progettuali alla scadenza del 18/01/2023 con una richiesta di quasi 1 mld di euro di finanziamenti europei, il cui processo di valutazione è attualmente in corso e si prevede si concluda entro il primo semestre 2023.

Nel prossimo futuro si prevedono 4 ulteriori bandi: la 4^a cut-off del Bando AFIF (scadenza europea fissata al 13 aprile 2023) e la 5^a cut-off (scadenza europea fissata al 7 novembre 2023).

L'attuale programmazione, a differenza del precedente programma, prevede, infatti, uno specifico bando di tipo continuativo (*rolling call*) rivolto ai combustibili alternativi, denominato Alternative Fuel Infrastructure Facility (AFIF), con un budget originario di 1.200 milioni di euro, caratterizzato da un meccanismo di cofinanziamento sia mediante rimborso a costi unitari che mediante il meccanismo

del *Blending Operation* (combinazione tra fondo perduto e prestiti) distribuito in 5 scadenze progressive.

È inoltre previsto il lancio della 3^a call rivolta alla Mobilità Militare nel mese di maggio 2023 e la terza grande Call 2023 attesa a settembre 2023.

IL SISTEMA NAZIONALE INTEGRATO DEI TRASPORTI

Il Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT) rappresenta l'insieme di infrastrutture attuali e programmate, puntuali e a rete, di interesse nazionale e internazionale che costituisce la struttura portante del sistema di trasporto passeggeri e merci italiano. Coerentemente con la pianificazione infrastrutturale nell'ambito delle reti europee TEN-T e con le nuove infrastrutture realizzate negli ultimi anni, la rete SNIT, rappresentata in Tavola III.11., si compone di **infrastrutture puntuali (nodali)** costituiti dai principali porti e aeroporti, nonché dalle città metropolitane, che svolgono la funzione di poli attrattori/emissivi della domanda di mobilità multimodale dei passeggeri e delle merci e di **infrastrutture lineari** nazionali e internazionali (ferrovie, strade, autostrade e ciclovie) che permettono alla domanda di mobilità passeggeri e merci di media e lunga percorrenza di esplicarsi su tutto il territorio.

TAVOLA III.11: CRITERI PER L'INDIVIDUAZIONE DELLA RETE SNIT

INFRASTRUTTURE	SNIT PRIMO LIVELLO	SNIT SECONDO LIVELLO	
LINEARI	Ferrovie	Rete SNIT 2001 (solo direttrici lunga percorrenza attualmente in esercizio per passeggeri e/o merci) + rete TEN-T (<i>Core</i> e <i>Comprehensive</i>) + ulteriori assi di accessibilità ultimo miglio a porti, aeroporti	Tutte le restanti tratte ferroviarie
	Strade e autostrade	Rete nazionale di base, corrispondente alla rete autostradale SNIT 2001 (solo assi attualmente in esercizio) + rete TEN-T (<i>Core</i> e <i>Comprehensive</i>) + ulteriori assi di accessibilità a porti, aeroporti, poli turistici e distretti industriali.	Tutte le restanti strade di competenza statale
	Ciclovie	Rete Eurovelo che si compone di 16 itinerari per un'estensione complessiva di circa 80 mila km. Rete nazionale delle ciclovie proposta nel Piano generale mobilità ciclistica	
CITTÀ	Città metropolitane	14 città metropolitane individuate dalla L.56/2014	-
	Porti	16 Autorità di Sistema Portuale, che includono i 58 Porti di rilevanza nazionale individuati dal D.Lgs. 169/2016	-
PUNTUALI	Aeroporti	16 aeroporti strategici, già nodi della rete Centrale (<i>Core</i>) TEN-T	Restanti 22 infrastrutture di rilevanza nazionale identificate nel Piano Nazionale Aeroporti
	Interporti/ piattaforme logistiche	Rail-Road Terminals (RRT) della rete Centrale (<i>Core</i>) TEN-T	Rail-Road Terminals (RRT) della rete Globale (<i>Comprehensive</i>) TEN-T

LE FERROVIE

Il Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT) di primo livello per la rete ferroviaria di rilevanza nazionale e internazionale è stato definito nel Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) del 2001 e successivamente aggiornato tenendo conto:

- dell'evoluzione dei traffici di lunga percorrenza (passeggeri e merci);
- dell'articolazione funzionale dei quattro corridoi TEN-T che interessano il territorio italiano;
- degli obiettivi di connessione alle principali aree urbane del Paese e ai porti e agli aeroporti appartenenti alla medesima rete TEN-T.

FIGURA III.11: RETE FERROVIARIA DI INTERESSE NAZIONALE – SNIT DI PRIMO E SECONDO LIVELLO



Fonte: STIM del MIMS.

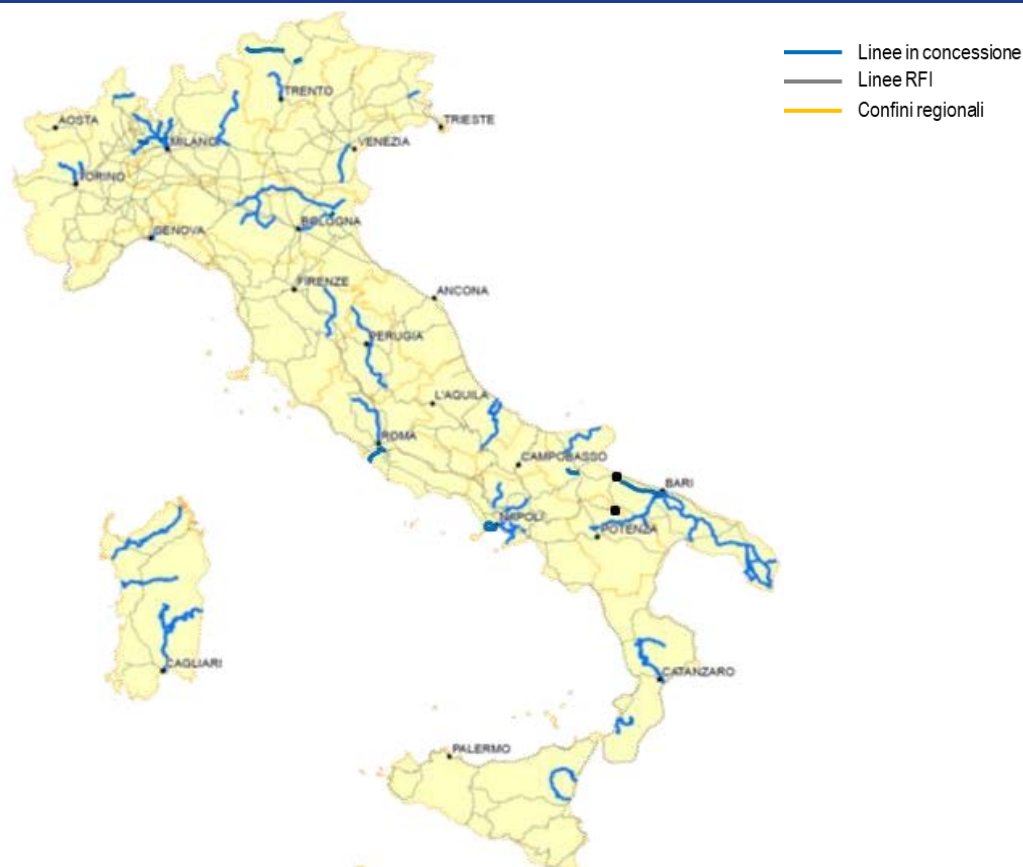
Il Sistema include 48 direttrici funzionali, estese su circa 8.800 km, pari al 44% dell'intera rete nazionale. Tutte le restanti linee, incluse quelle concesse (isolate o meno), formano invece lo SNIT di secondo livello, orientato prevalentemente al supporto dei traffici regionali e/o alla distribuzione capillare della circolazione merci.

Le ferrovie regionali in concessione hanno un'estensione di circa 3.600 km di linee (la rete ferroviaria nazionale gestita da RFI è di circa 17.000 km), gestite da 20 gestori infrastrutturali regionali, alcuni dei quali svolgono anche la funzione di gestore del trasporto ferroviario. Il quadro normativo di interesse per le ferrovie regionali, che vedono un coinvolgimento diretto di RFI, è dettato dall'articolo 47 del decreto-legge n. 50 del 24 aprile 2017, convertito nella legge n. 96 del 21 giugno 2017,

in cui viene consentito alle Regioni e ai gestori regionali di sottoscrivere degli accordi con RFI per permettere alla stessa di svolgere interventi per il potenziamento, ammodernamento e la messa in sicurezza della linea, nonché subentrare nella gestione dell'infrastruttura con la possibilità di trasferire la proprietà dell'asset ferroviario a RFI. Oltre a tale normativa sono stati emanati due decreti-legge: il DL 162/2019 (Milleproroghe) convertito con legge 8/2020 e il DL 34/2020 (Rilancio), convertito con legge n. 77/2020, che hanno qualificato, rispettivamente la nuova linea Bari-Bitritto e il collegamento ferroviario Rosarno-San Ferdinando e il relativo impianto come Infrastruttura Ferroviaria Nazionale.

Si ritiene necessario incentivare gli accordi tra RFI e i gestori delle reti regionali, ogni qualvolta la cessione o comunque la gestione della manutenzione in capo al Gestore Nazionale della Rete possa supplire alle difficoltà finanziarie dei gestori locali e garantire caratteristiche tecniche della Rete efficienti e omogenee, con particolare riguardo agli elevati standard di sicurezza che il Gestore Nazionale è in grado di assicurare.

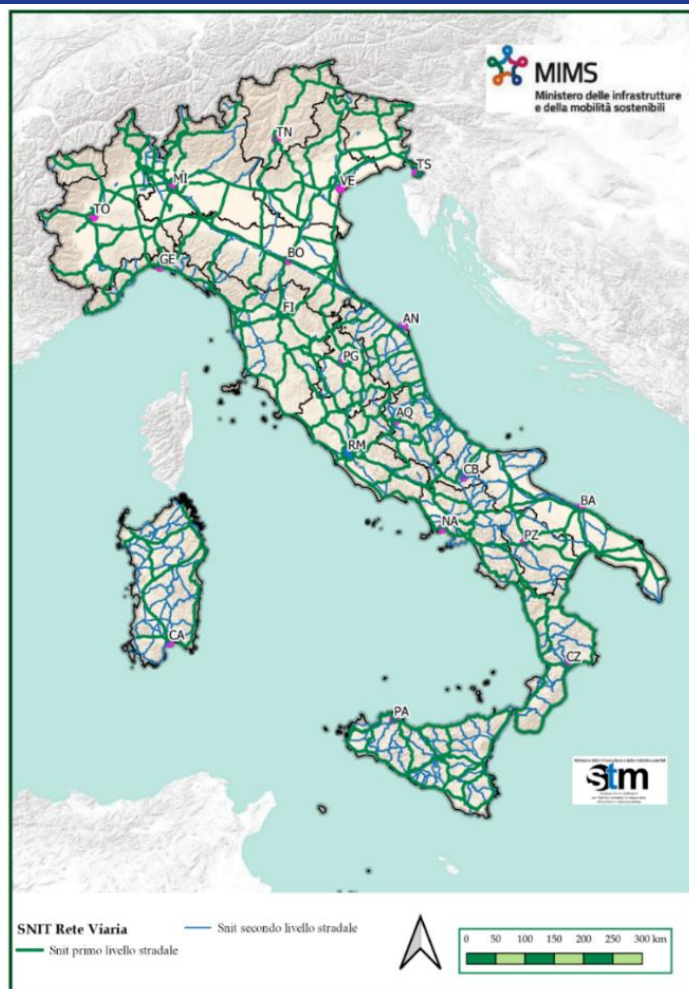
FIGURA III.12: FERROVIE REGIONALI IN CONCESSIONE



LE STRADE E LE AUTOSTRADE

La rete stradale e autostradale di rilevanza nazionale e internazionale si estende per circa 30.600 km (rete stradale e autostradale nazionale) e comprende 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. La rete stradale italiana si completa con le reti delle strade regionali e provinciali che costituiscono, nel loro insieme, un insostituibile strumento per l’accesso multimodale allo SNIT stesso.

FIGURA III.13: RETE STRADALE SNIT DI PRIMO LIVELLO



Fonte: STM del MIMS.

LE CICLOVIE

Le infrastrutture a servizio della mobilità ciclistica rivestono un ruolo di rilievo nello sviluppo della mobilità sostenibile. Sono due, in particolare, le priorità delle politiche di sviluppo della ciclabilità su cui si stanno ridisegnando e ridefinendo gli investimenti infrastrutturali, secondo quanto previsto dal Piano Generale della Mobilità Ciclistica. La prima riguarda le **connessioni ciclabili tra territori, lungo percorsi nazionali e internazionali**, dove l'incremento di flussi ciclistici si lega a positive ricadute in termini di conservazione e recupero del paesaggio e di sviluppo turistico, migliorando l'accessibilità al territorio. La seconda interessa invece **le aree urbane**, dove si sta dimostrando che la realizzazione di una rete di percorsi sicuri di collegamento tra i quartieri e con i nodi intermodali (Biciplan, da inquadrare nell'ambito dei PUMS) permette di raggiungere quote significative di diversione modale.

A livello europeo, il progetto "Eurovelo", promosso da ECF - *European Cyclists' Federation*, mira allo sviluppo di una rete transnazionale di ciclovie, che dal 2012 è

inclusa all'interno della rete Europea TEN-T (*Trans-European Transport Network*), aprendo la possibilità dell'accesso alle risorse che la Commissione europea mette a disposizione per il completamento di questa rete strategica. La rete Eurovelo (Figura III.14), si compone di 16 itinerari, ognuno con un'estensione superiore ai 1.000 km, per un'estensione complessiva di circa 80.000 km.

Per lo sviluppo della mobilità ciclistica e della rete di ciclovie nazionali sono stati compiuti due passi fondamentali: l'individuazione nel 2017 delle 10 ciclovie appartenenti al sistema nazionale delle ciclovie turistiche (SNTC) e l'approvazione della legge n. 2 del 11 gennaio 2018 sullo sviluppo della mobilità in bicicletta, che ridefinisce il sistema nazionale (SNCT) quale Rete Ciclabile Nazionale Bicitalia (RCN), considerandolo integrazione in Italia della rete Eurovelo.

FIGURA III.14: RETE EUROVELO

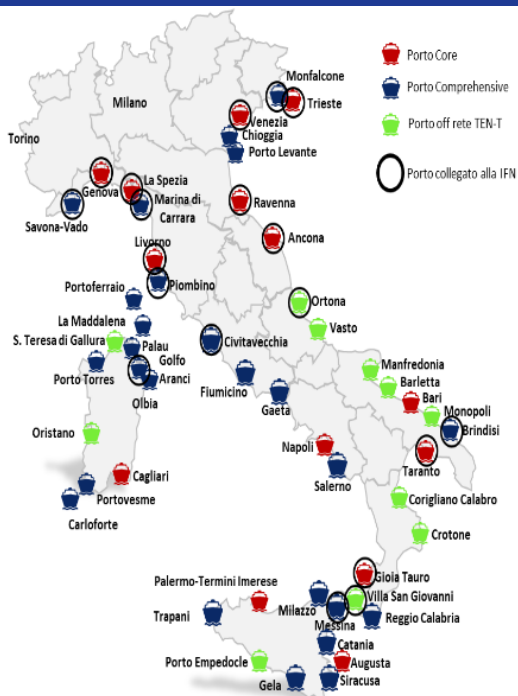


Fonte: EuroVelo.

I PORTI

Coerentemente con le previsioni del Decreto Legislativo 4 agosto 2016, n. 169 “Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell’articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124” e del Decreto Legislativo 13 dicembre 2017, n. 232 (“Correttivo porti”), che hanno modificato la legge 28 gennaio 1994, n. 84, e in aderenza rispetto all’aggiornamento del nuovo Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT) intervenuto nel 2017, **le 16 Autorità di Sistema Portuale che includono a loro volta i porti di rilevante interesse economico internazionale e nazionale, costituiscono i nodi di primo livello dello SNIT del settore portuale.**

FIGURA III.15: SITUAZIONE ATTUALE COLLEGAMENTI FERROVIARI PORTI ITALIANI



Fonte: STM del MIMS.

Il sistema portuale nazionale non si esaurisce nello SNIT di primo livello e nei 58 porti di rilevanza internazionale e nazionale che ne costituiscono l’ossatura, ma include anche i porti marittimi categoria I di cui all’art. 4 della legge 84/1994 (ovvero i porti e le specifiche aree portuali finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato), nonché ulteriori 217 scali minori dedicati prevalentemente alla nautica da diporto, alle attività legate alla pesca e al trasporto di passeggeri locali e turisti.

Il Governo ritiene necessario procedere ad una pianificazione selettiva degli investimenti in una logica di sistema, evitando il contendersi dello stesso mercato da parte di una pluralità di attori ed aumentando l’efficienza portuale e retro-portuale, in conformità con

quanto statuito dalla Corte dei Conti europea e anche mediante l’inserimento di clausole nelle convenzioni di concessione che impegnino i concessionari alla tempestiva comunicazione degli investimenti in tutto o in parte realizzati.

TAVOLA III.12: ELENCO ASDP SNIT PRIMO LIVELLO

- 1. AdSP del Mar Ligure Occidentale**
Porti di Genova, Savona e Vado Ligure
- 2. AdSP del Mar Ligure Orientale**
Porti di La Spezia e Marina di Carrara
- 3. AdSP del Mar Tirreno Settentrionale**
Porti di Livorno, Piombino, Portoferraio, Rio Marina, Cavo e Capraia
- 4. AdSP del Mar Tirreno Centro-Settentrionale**
Porti di Civitavecchia, Fiumicino e Gaeta
- 5. AdSP del Mar Tirreno Centrale**
Porti di Napoli, Salerno e Castellamare di Stabia
- 6. AdSP dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio**
Porti di Gioia Tauro, Crotone (porto vecchio e nuovo), Corigliano Calabro, Taureana di Palmi e Vibo Valencia
- 7. AdSP del Mar Ionio**
Porto di Taranto
- 8. AdSP dello Stretto**
Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria
- 9. AdSP del Mare di Sardegna**
Porti di Cagliari, Foxi-Sarroch, Olbia, Porto Torres, Golfo Aranci, Oristano, Portoscuso-Portovesme e Santa Teresa di Gallura (solo banchina commerciale)
- 10. AdSP del Mare di Sicilia Occidentale**
Porti di Palermo, Termini Imerese, Porto Empedocle, Trapani, Gela e Licata
- 11. AdSP del Mare di Sicilia Orientale**
Porti di Augusta e Catania
- 12. AdSP del Mare Adriatico Meridionale**
Porti di Bari, Brindisi, Manfredonia, Barletta e Monopoli Termoli
- 13. AdSP del Mare Adriatico Centrale**
Porti di Ancona, Falconara, Pescara, Pesaro, San Benedetto del Tronto (esclusa darsena turistica) e Ortona
- 14. AdSP del Mare Adriatico Centro-Settentrionale**
Porto di Ravenna
- 15. AdSP del Mare Adriatico Settentrionale**
Porti di Venezia e Chioggia
- 16. AdSP del Mare Adriatico Orientale**
Porti di Trieste e Monfalcone

GLI AEROPORTI

A livello aeroportuale, partendo dallo SNIT 2001, si sono integrati gli orientamenti dell'attuale Rete TEN-T e i criteri del nuovo Piano Nazionale degli Aeroporti. Gli aeroporti di Pisa, Firenze, Bari, Lamezia Terme e Catania della rete "Comprehensive" sono stati ritenuti di importanza particolare e quindi di primo livello, mentre gli aeroporti di Cuneo, Parma, Rimini, Perugia, Salerno, Taranto e Crotone, pur non figurando nella rete TEN-T, sono stati classificati di secondo livello. Tenuto conto del nuovo Piano nazionale, **lo SNIT contiene ora 40 strutture aeroportuali, di cui 16 appartenenti alla rete di primo livello.**

Il Piano Nazionale Aeroporti (PNA) attualmente in fase di perfezionamento definisce, infatti, di interesse nazionale i seguenti 40 scali: Torino Caselle, Genova Sestri, Cuneo Levaldigi, Milano Malpensa, Milano Linate, Bergamo Orio al Serio, Venezia Tessera, Treviso, Trieste Ronchi dei Legionari, Verona Villafranca, Brescia Montichiari, Bologna Borgo Panigale, Parma, Rimini, Forlì, Firenze Peretola, Pisa, Ancona Falconara, Pescara, Perugia, Roma Fiumicino, Roma Ciampino, Napoli Capodichino, Salerno Pontecagnano, Bari, Brindisi, Taranto Grottaglie, Foggia, Lamezia Terme, Reggio Calabria, Crotone, Catania, Comiso, Lampedusa, Palermo, Trapani Birgi, Pantelleria, Cagliari, Alghero e Olbia.

Il Piano Nazionale Aeroporti -PNA- è un atto di indirizzo politico e tecnico di sviluppo del trasporto aereo e del sistema aeroportuale. Il nuovo PNA avrà lo scopo di potenziare la competitività del sistema economico nazionale, garantendone uno sviluppo sostenibile - sotto i profili ambientali, sociali ed industriali - al fine di soddisfare la domanda di mobilità di persone e merci, ottimizzando l'accessibilità alle reti di trasporto. Ciò anche alla luce delle previsioni di crescita dei traffici, sino al 2035. Particolare attenzione sarà posta, da un lato, alla valorizzazione del sistema aeroportuale nazionale, per consolidare la proiezione internazionale e - ancor di più - intercontinentale dell'Italia, facendo riacquisire al nostro Paese il ruolo che ad esso compete nel contesto dei traffici aerei, sia passeggeri che cargo; dall'altro lato, sarà sviluppata una attenta analisi del ruolo dei vettori, posto che essi costituiscono aspetto fondamentale, all'interno della filiera, per definire una vera strategia trasportistica. Per la predisposizione del PNA, si parte da un indicatore oggettivo e misurabile, la c.d. "con-accessibilità", ovvero dalla analisi puntuale, su tutto il territorio nazionale, di come ed in quanto tempo si arriva all'aeroporto più vicino e quali sono le destinazioni che da tale aeroporto si possono raggiungere. Ciò nell'obiettivo di coniugare al meglio, in un'ottica di sistema, che valorizzi l'intermodalità, la domanda di mobilità (nazionale/internazionale/intercontinentale) dei cittadini e delle merci alla concreta offerta dei vettori, sulla base di approfondite ipotesi di crescita dei traffici.

Il Governo sta perseguendo una valorizzazione del modello aeroportuale italiano attraverso un miglioramento e un potenziamento del lungo raggio, lo sviluppo di una maggiore interconnessione interna, così come pure lo sviluppo del cargo, superando sotto questo aspetto la prospettiva di *phase out* prospettata dal precedente Governo. L'obiettivo è consolidare la proiezione internazionale e - in particolare - intercontinentale dell'Italia, affermandone un ruolo idoneo nel trasporto aereo, sia passeggeri che merci.

L'obiettivo è quello della messa a sistema dell'intera rete aeroportuale soprattutto in vista di eventi di rilievo internazionale capaci di attrarre forti flussi di domanda dall'estero, che deve essere gestita con efficacia dal sistema aeroportuale, adeguata alla capacità industriale e produttiva, oltre che alla vocazione turistica nel mondo della nostra Patria.

FIGURA III.16: SITUAZIONE ATTUALE AEROPORTI



*Il 13 marzo 2021 è stata inaugurata la fermata di Catania Aeroporto Fontanarossa che ha una configurazione provvisoria. Diventerà vera e propria stazione con ulteriori investimenti già finanziati.

$$42 = 11 + 22 + 9$$

Totale aeroporti ✈ Aeroporto Core ✈ Aeroporto Comprehensive ✈ Aeroporto Off Rete TEN-T

n° aeroporti/mln abitanti = 0,55

TAVOLA III.13: DEFINIZIONE DELLA RETE AEROPORTUALE SNIT DI PRIMO E SECONDO LIVELLO

LIVELLO SNIT	AEROPORTI
Primo livello (16 aeroporti)	Roma Fiumicino, Milano Malpensa, Bergamo Orio al serio, Milano Linate, Venezia, Catania, Bologna, Napoli, Palermo, Pisa, Bari, Torino, Cagliari, Lamezia Terme, Firenze, Genova
Secondo livello (22 aeroporti)	Roma Ciampino, Verona, Treviso, Olbia, Brindisi, Trapani, Alghero, Trieste, Pescara, Reggio Calabria, Ancona, Crotone, Lampedusa, Perugia, Parma, Cuneo, Brescia, Salerno, Comiso, Pantelleria, Rimini, Taranto

GLI INTERPORTI E LE PIATTAFORME LOGISTICHE

Per quanto riguarda gli **interporti e le piattaforme logistiche di rilevanza nazionale** la cui presenza sul territorio permette la promozione e lo sviluppo del trasporto intermodale e della logistica, lo SNIT di primo livello comprende i terminal multimodali (*Rail-Road Terminal*, RRT) appartenenti alla rete europea Centrale (*Core*) TEN-T come indicati “nell’orientamento generale” proposto dal Consiglio Europeo mentre quelli di secondo livello sono rappresentati dai terminal multimodali appartenenti alla rete Globale (*Comprehensive*) TEN-T (indicati sempre “nell’orientamento generale”). Nello specifico un Terminal multimodale si inserisce, secondo la normativa vigente, nella rete Globale se rispetta uno dei seguenti criteri:

- garantisce accesso libero a qualsiasi operatore logistico e soddisfa il requisito di un trasbordo annuo di merci “non sfuse” superiore a 800 mila tonnellate o prevede di raggiungerli entro il 2030, ovvero le operazioni di carico di merci “sfuse” superano lo 0,1% del corrispondente volume totale annuo del carico di merci movimentate in tutti i porti marittimi dell’Unione europea;
- è collegato a tre modalità di trasporto e garantisce accesso libero a qualsiasi operatore logistico o, se in una regione classificata NUTS 2² non esiste né un terminale merci né una piattaforma logistica conforme al punto precedente, viene individuato dallo Stato membro interessato il principale terminale o la piattaforma logistica che garantisce accesso libero a qualsiasi operatore logistico e sia collegato ad almeno due modalità di trasporto della rete TEN-T;

A sua volta un terminal merci è inserito nella Rete Centrale se, oltre a rispettare uno dei criteri di cui sopra, rispetta uno dei seguenti criteri:

- appartiene ad un “nodo urbano principale”³;
- è situato in un’area di incrocio o ramificazione di un collegamento ferroviario della rete merci *Core* o è localizzato nelle vicinanze (stesso nodo urbano) di un porto *Core* marittimo o di navigazione interna.

² L’Unione europea ha istituito una nomenclatura statistica comune delle unità territoriali, denominata “NUTS”, per permettere la rilevazione, la compilazione e la diffusione di statistiche regionali armonizzate nell’UE. La classificazione NUTS è gerarchica nella misura in cui suddivide ogni Stato membro in tre livelli: NUTS 1, NUTS 2 e NUTS 3. Il secondo e il terzo livello sono rispettivamente suddivisioni del primo e del secondo livello. Per l’Italia la classificazione NUTS 2 consiste in tutte le Regioni d’Italia e le province autonome di Trento e Bolzano.

³ L’Unione europea definisce “Nodo Urbano Principale”: La capitale dello stato membro, ogni “Area Metropolitana” (MEGA in the ESPON9 Atlas 2006), ogni conurbazione superiore a un milione di abitanti corrispondenti a una LUZ (“Larger Urban Zones”, according to Urban Audit and EUROSTAT), la città principale di un’isola/arcipelago appartenente ad una regione NUTS 1 con almeno un mln di abitanti.

La proposta della Commissione europea di revisione del regolamento, attualmente in discussione, prevede, in aggiunta ai criteri sopra indicati, che un Terminal multimodale possa essere inserito nella rete Globale se è proposto da uno Stato membro sulle basi di analisi di mercato⁴ e di un piano di azione per lo sviluppo di una rete di terminali merci multimodali.

FIGURA III.17: NUOVA PROPOSTA DI RETE EUROPEA TEN-T DEI RAIL-ROAD TERMINAL (RRT) CORE (PRIMO LIVELLO) E COMPREHENSIVE (SECONDO LIVELLO)



TAVOLA III.14: DEFINIZIONE DELLA RETE INTERPORTUALE SNIT DI PRIMO E SECONDO LIVELLO (sulla base della nuova proposta di revisione della rete TEN-T non ancora adottata)

LIVELLO SNIT	INTEROPORTI/PIATTAFORME LOGISTICHE
Primo livello (Rete Centrale TEN-T)	Torino Orbassano, Novara - Agognate (NO), Verona, Padova, Cervignano del Friuli (UD), Vado Ligure (SV), Bologna, Prato, Livorno, Jesi (AN), Marcianise (CE), Nola (NA), Bari, Milano Smistamento - Segrate, Pomezia (RM), Santo Stefano di Magra (SP), Ferneti (TS)
Secondo livello Rete Globale TEN-T	Rivalta Scrivia (AL), Trento, Portogruaro (VE), Pordenone, Rovigo, Mortara (PV), Parma - Castelguelfo, Orte (VT), Pescara (PE), Catania, Busto Arsizio - Sacconago - Gallarate (VA), Brescia, Piacenza, Mantova, Faenza (RA), Forli-Cesena, Ortona (CH), Incoronata (FG), Cortenuova (BG), Marzaglia (MO), Piadena e Terminale PLB (CR)

⁴ Maggiori dettagli sulle analisi si possono trovare nella proposta di revisione del regolamento.

III.4. LA DOMANDA DI TRASPORTO DEI PASSEGGERI E DELLE MERCI

Negli anni post-crisi economica (2009÷2012) in Italia si sono registrate significative riduzioni dei traffici passeggeri per quasi tutti i modi di trasporto, da quello stradale (-16,4%), a quello ferroviario (-3,2%), passando per il marittimo (-13,7%), con il solo trasporto aereo in crescita del 12,6%. Tra il 2012 e il 2019 si è assistito ad una ripresa della mobilità dei passeggeri, con incrementi medi del 2,8% all'anno degli spostamenti totali, che ha riguardato tutte le modalità, dal marittimo (+1,6%) al ferroviario e allo stradale (+2,8%), fino all'aereo (+4,1%), che ha portato nel 2019 la domanda complessiva a tornare sui livelli precedenti la crisi del 2009.

TAVOLA III.15: ANDAMENTO DELLA DOMANDA NAZIONALE DI PASSEGGERI PER MODO DI TRASPORTO 2009-2021

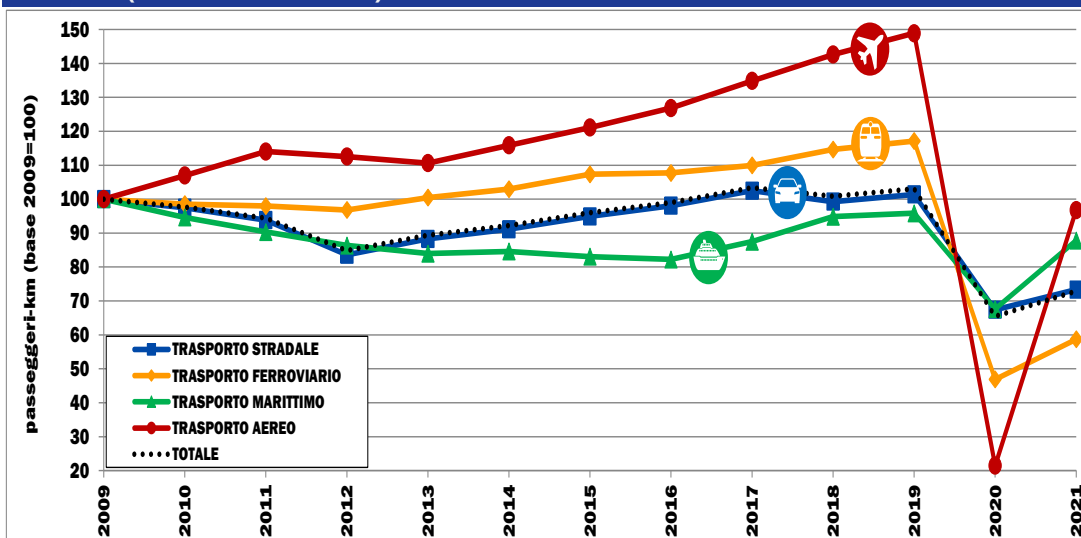
SETTORE		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TRASPORTO STRADALE (a)	mld pax-km	864,03	842,09	810,69	722,19	762,87	787,39	820,18	847,25	885,46	857,73	875,91	582,31	633,68
	quota %	92,1%	91,9%	91,5%	90,7%	91,0%	91,0%	91,0%	91,2%	91,3%	90,6%	90,6%	94,8%	92,6%
TRASPORTO FERROVIARIO (b)	mld pax-km	55,48	54,68	54,36	53,72	55,73	57,12	59,54	59,77	61,01	63,60	64,98	26,02	32,58
	quota %	5,9%	6,0%	6,1%	6,7%	6,6%	6,6%	6,6%	6,4%	6,3%	6,7%	6,7%	4,2%	4,8%
TRASPORTO MARITTIMO (c)	mld pax-km	4,32	4,09	3,90	3,73	3,63	3,66	3,59	3,55	3,78	4,10	4,14	2,92	3,80
	quota %	0,5%	0,4%	0,4%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%
TRASPORTO AEREO	mld pax-km	14,70	15,73	16,77	16,55	16,26	17,03	17,80	18,65	19,82	20,96	21,89	3,16	14,23
	quota %	16%	17%	19%	2,1%	19%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,2%	2,3%	0,5%	2,1%
TOTALE	mld pax-km	938,53	916,58	885,72	796,19	838,49	865,19	901,12	929,22	970,07	946,39	966,91	614,41	684,28
	var. %	4,2%	-2,3%	-3,4%	-10,1%	5,3%	3,2%	4,2%	3,1%	4,4%	-2,4%	2,2%	-36,5%	11,4%

Nota: sono considerati gli spostamenti di passeggeri realizzati mediante vettori nazionali con origine e destinazione interne al territorio italiano; per il traffico ferroviario è compresa anche la quota dei traffici internazionali realizzata su territorio nazionale. (a) comprende i trasporti collettivi extraurbani, i trasporti su filovie ed autobus urbani, e i trasporti privati; (b) comprende i trasporti su ferrovia, tranvie, metropolitane, funicolari e funivie; (c) comprende la navigazione marittima e quella per vie d'acqua interne.

Fonte: elaborazione STM del MIT su dati Conto Nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.

Nel 2020, a causa della pandemia da COVID-19, si è tornati a valori di domanda complessiva precedenti il *boom* economico degli anni '80-90, con perdite in tutti i settori, principalmente aereo (-85,6%) e ferroviario (-60,0%), ma anche stradale (-33,5%) e marittimo (-29,4%). Dal 2021 si assiste ad una prima timida ripresa dei traffici, rallentata in parte dal perdurare dello *smart-working*, della didattica a distanza (DAD) e, in generale, dalle ridotte esigenze di mobilità per interazioni sociali e dagli effetti delle politiche restrittive indotte dalla pandemia, con gli spostamenti totali in crescita dell'11,4% e con aumenti in tutti i comparti compresi tra l'8,8% dello stradale ed il 350,6% dell'aereo.

FIGURA III.18: ANDAMENTO DELLA DOMANDA NAZIONALE DI PASSEGGERI PER MODO DI TRASPORTO 2009-2021 (INDICI BASE 2009=100)



Fonte: elaborazione STM del MIT su dati Conto Nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.

Con riferimento al settore della logistica, centrale ed insostituibile è il ruolo di questo comparto in una economia moderna come quella italiana, **contribuendo per circa 90 miliardi al PIL italiano (pari al 5,2% del totale)**. Trasporti e magazzini forniscono il 4,8% dei fattori di produzione all'industria manifatturiera, una percentuale addirittura superiore a quella dei fornitori di energia, che contribuiscono per il 3,1%, con valori del 19% nell'industria estrattiva, del 10% nel comparto del legno e dei minerali non metalliferi, del 2% nell'industria farmaceutica. In generale, il costo del trasporto ha una maggiore incidenza quando il valore specifico dei beni trasportati è minore, come nel caso degli inerti, del cemento e dell'acciaio che hanno un ruolo determinante per il settore delle costruzioni, cruciale per la realizzazione delle grandi infrastrutture previste dal PNRR e dagli altri programmi finanziati da risorse nazionali. Ancora maggiore è il ruolo della logistica per il commercio, costituendo il 26,4% dei fattori produttivi impiegati dal commercio all'ingrosso e il 12,2% di quelli usati dal commercio al dettaglio.

Nella logistica italiana sono impiegate 1,5 milioni di posizioni lavorative, che hanno generato 2,3 miliardi di ore di lavoro, pari al 5,3% del totale nazionale. Di queste, circa la metà è impiegata nel trasporto stradale, il 34% nelle attività di magazzinaggio e nei servizi ai trasporti.

Le analisi riguardanti il traffico interno di merci per l'anno 2021 evidenziano poco più di 197 miliardi di tonnellate-km, con un incremento del 3,6% rispetto all'anno precedente; la serie di dati mette ancora in rilievo l'assoluta prevalenza del trasporto su strada, che nello stesso anno assorbe il 57,6% delle tonnellate-km di merce complessivamente trasportata.

Le percentuali attribuite ai rimanenti modi di trasporto sono, per l'anno 2021 le seguenti:

- 30,6%, in leggerissima flessione rispetto all'anno precedente, per le vie d'acqua (navigazione marittima e interna);

- 11,2%, quota in aumento, per il trasporto ferroviario;
- 0,6% per la modalità aerea, che copre una quota molto esigua, anche perché dedicata soprattutto al trasporto internazionale delle merci.

TAVOLA III.16: ANDAMENTO DELLA DOMANDA NAZIONALE DELLE MERCI PER MODO DI TRASPORTO 2009-2021

SETTORE		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TRASPORTO STRADALE (a)	mld tonn-km	130,85	134,26	114,74	101,38	102,32	93,71	95,51	92,30	99,12	104,05	114,42	110,25	113,50
	quota %	65,8%	64,8%	60,6%	58,6%	59,6%	55,8%	56,7%	53,4%	54,2%	55,8%	58,7%	57,9%	57,6%
TRASPORTO FERROVIARIO (b)	mld tonn-km	17,79	18,62	19,79	20,24	19,04	20,16	20,78	22,71	22,34	22,07	21,31	20,75	22,16
	quota %	9,0%	9,0%	10,4%	11,7%	11,1%	12,0%	12,3%	13,1%	12,2%	11,8%	10,9%	10,9%	11,2%
TRASPORTO MARITIMO (c)	mld tonn-km	49,25	53,29	53,85	50,37	49,20	52,93	51,21	56,78	60,07	59,06	58,03	58,49	60,25
	quota %	24,8%	25,7%	28,4%	29,1%	28,7%	31,5%	30,4%	32,8%	32,9%	31,7%	29,8%	30,7%	30,6%
TRASPORTO AEREO	mld tonn-km	0,86	1,01	1,03	0,98	0,99	1,05	1,09	1,17	1,27	1,26	1,22	0,93	1,28
	quota %	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%	0,6%
TOTALE	mld tonn-km	198,75	207,18	189,40	172,97	171,55	167,85	168,59	172,95	182,79	186,44	194,97	190,42	197,18
	var. %	-2,0%	4,2%	-8,6%	-8,7%	-0,8%	-2,2%	0,4%	2,6%	5,7%	2,0%	4,6%	-2,3%	3,6%

Nota: sono considerati gli spostamenti di merci realizzati mediante vettori nazionali con origine e destinazione interne al territorio italiano; per il traffico ferroviario è compresa anche la quota dei traffici internazionali realizzata su territorio nazionale. (a) autotrasporto non inferiore a 50 km; (b) la merce trasportata non include il peso dei carri privati vuoti e gli spostamenti delle locomotive singole; (c) comprende la navigazione marittima e quella per vie d'acqua interne.

Fonte: elaborazione STM del MIT su dati Conto Nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.

I TRAFFICI STRADALI E AUTOSTRADALI

Analizzando più nel dettaglio i traffici stradali emerge come, nel 2021, i veicoli individuali (autovetture, motocicli e ciclomotori) abbiano coperto poco più dell'87% dei passeggeri-km totali, seguiti dai veicoli di trasporto collettivo (autolinee e filovie) extraurbano con l'11,2% del totale e dai veicoli di trasporto collettivo urbano con solo l'1,5%. Complessivamente, nel 2021 il trasporto collettivo recupera quasi tre punti percentuali su quello individuale, segno di una rinnovata fiducia verso modalità di spostamento condivise.

TAVOLA III.17: ANDAMENTO DEI TRAFFICI STRADALI DI PASSEGGERI (2009-2021)

SETTORE	SISTEMA DI TRASPORTO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PRIVATO (autovetture, motocicli e ciclomotori)	mld pax-km	762,32	739,87	708,25	620,68	661,10	684,58	717,68	744,93	782,78	755,13	771,62	523,68	553,38
	quota %	88,2%	87,9%	87,4%	85,9%	86,7%	86,9%	87,5%	87,9%	88,4%	88,0%	88,1%	89,9%	87,3%
COLLETTIVO URBANO (autolinee e filovie)	mld pax-km	11,91	12,09	11,54	10,97	11,02	11,20	10,95	11,02	11,59	11,60	12,11	7,24	9,33
	quota %	14%	14%	14%	15%	14%	14%	13%	13%	13%	14%	14%	12%	15%
COLLETTIVO EXTRAURBANO (autolinee e filovie)	mld pax-km	89,80	90,13	90,91	90,54	90,75	91,61	91,56	91,29	91,09	91,00	92,19	51,40	70,98
	quota %	10,4%	10,7%	11,2%	12,5%	11,9%	11,6%	11,2%	10,8%	10,3%	10,6%	10,5%	8,8%	11,2%
TOTALE	mld pax-km	864,03	842,09	810,70	722,20	762,87	787,39	820,18	847,24	885,46	857,73	875,91	582,31	633,68
	var. %	4,8%	-2,5%	-3,7%	-10,9%	5,6%	3,2%	4,2%	3,3%	4,5%	-3,1%	2,1%	-33,5%	8,8%

Nota: sono considerati gli spostamenti passeggeri realizzati mediante vettori nazionali con origine e destinazione interne al territorio italiano.

Fonte: elaborazione STM del MIT su dati Conto Nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.

Con riferimento ai **traffici autostradali**, l'analisi dei *trend* di veicoli-km registrati da AISCAT mostra una crescita media annua totale (veicoli leggeri e pesanti) nel periodo 2009-2019 dello 0,3%, con una flessione registrata solo nel periodo post-crisi economica (-9,8% tra 2010 e il 2013). Anche per questo settore la crisi sanitaria ha avuto un impatto rilevante, che si è tradotto in una riduzione per i veicoli leggeri del 32,1% e per i veicoli pesanti del 12,4%. Nel 2021 si è assistito ad una notevole ripresa dei traffici autostradali, con i veicoli leggeri che hanno recuperato poco più della metà dei volumi persi (circa 11 miliardi di veicoli-km dei quasi 21 persi un anno prima), e con i pesanti che invece hanno recuperato anche più di quanto perso, superando per la prima volta quota 20 miliardi di veicoli-km.

TAVOLA III.18: ANDAMENTO DEI TRAFFICI AUTOSTRADALI PER CATEGORIA (2009-2021)

SETTORE	CATEGORIA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
TRASPORTO STRADALE (AUTOSTRADE)	VEICOLI LEGGERI	mld veic-km	64,55	64,50	63,60	59,08	58,18	59,33	61,51	63,51	64,70	64,54	64,69	43,92	55,30
		quota %	77,9%	77,5%	77,2%	77,3%	77,4%	77,5%	77,5%	77,4%	77,2%	76,7%	76,4%	71,5%	73,3%
		var. %	2,0%	-0,1%	-1,4%	-7,1%	-1,5%	2,0%	3,7%	3,3%	1,9%	-0,2%	0,2%	-32,1%	25,9%
TRASPORTO STRADALE (AUTOSTRADE)	VEICOLI PESANTI	mld veic-km	18,36	18,77	18,75	17,35	16,94	17,25	17,87	18,51	19,14	19,58	19,96	17,49	20,17
		quota %	22,1%	22,5%	22,8%	22,7%	22,6%	22,5%	22,5%	22,6%	22,8%	23,3%	23,6%	28,5%	26,7%
		var. %	-7,3%	2,2%	-0,1%	-7,5%	-2,3%	1,8%	3,6%	3,6%	3,4%	2,3%	1,9%	-12,4%	6,3%
TOTALI		mld veic-km	82,92	83,27	82,36	76,42	75,12	76,57	79,38	82,02	83,83	84,13	84,66	61,41	75,47
		var. %	-0,2%	0,4%	-1,1%	-7,2%	-1,7%	1,9%	3,7%	3,3%	2,2%	0,4%	0,6%	-27,5%	22,9%

Fonte: elaborazione STM del MIT su dati AISCAT.

Sulla base delle rilevazioni ufficiali sul trasporto stradale delle merci, nel 2021 il traffico totale annuo di merci sulle strade italiane è di circa 148 miliardi di tonnellate-km, in aumento dell'1,3% rispetto all'anno precedente, ma ancora inferiore ai valori pre-pandemici (-2,4%). Di queste, oltre tre quarti sono trasportate da vettori nazionali con origine e destinazione interne al territorio italiano, quota in aumento di 1 punto percentuale rispetto al 2020.

TAVOLA III.19: ANDAMENTO DEI TRAFFICI STRADALI DELLE MERCI (2009-2021)

SETTORE	SISTEMA DI TRASPORTO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
TRASPORTO STRADALE (a)	AUTOTRASPORTO INTERNO (b)	mld tonn-km	130,85	134,26	114,74	101,38	102,32	93,71	95,51	92,30	99,12	104,05	114,42	110,25	113,50
		quota %	70,3%	67,3%	73,8%	75,4%	72,7%	71,4%	74,5%	74,8%	75,9%	76,5%	75,6%	75,6%	76,8%
TRASPORTO STRADALE (a)	AUTOTRASPORTO INTERNAZIONALE (c)	mld tonn-km	55,37	65,12	40,80	33,05	38,40	37,54	32,69	31,07	31,42	31,91	36,98	35,67	34,30
		quota %	29,7%	32,7%	26,2%	24,6%	27,3%	28,6%	25,5%	25,2%	24,1%	23,5%	24,4%	24,4%	23,2%
TOTALE		mld tonn-km	186,22	199,38	155,54	134,43	140,72	131,25	128,20	123,36	130,54	135,97	151,39	145,91	147,80
		var. %	-7,7%	7,1%	-22,0%	-13,6%	4,7%	-6,7%	-2,3%	-3,8%	5,8%	4,2%	11,3%	-3,6%	1,3%

Nota: (a) autotrasporto non inferiore a 50 km; (b) sono considerati gli spostamenti di merce realizzati da vettori nazionali con origine e destinazione interne al territorio italiano; (c) trasporti internazionali comprensivi del traffico dei vettori stranieri (EU27 2007-2013, EU28 2013-2020, EU27 dal 2020).

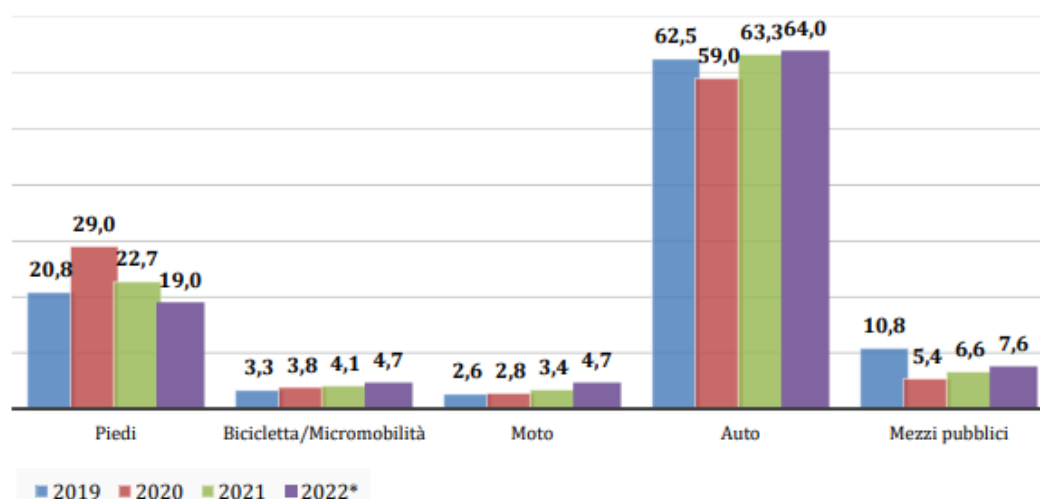
Fonte: elaborazione STM del MIT su dati Conto Nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.

Con riferimento alla **mobilità urbana**, i dati pubblicati da ISFORT segnalano come la modalità individuale motorizzata (auto e moto) sia quella maggiormente utilizzata nel 2021 con il 66,7% del totale, seguita dalla mobilità "dolce" (piedi, bici e micromobilità) con il 26,8% e dal trasporto collettivo con il 6,6%.

Nel primo semestre del 2022 la quota dell'auto, dopo essere scesa al 59,0% nel primo anno della pandemia, recupera un punto e mezzo in più del livello pre-Covid, riaffermando quindi la posizione dominante nelle preferenze modali degli italiani; nel 2021 e nel primo semestre 2022 i sistemi di trasporto collettivo riconquistano pezzi di mercato, significativi ma ancora lontani dai livelli pre-Covid (7,6% nel 2022 contro il 10,8% del 2019); gli spostamenti pedonali, atteso un fisiologico calo dopo l'esplosione del 2020, scendono nel 2021 di oltre 6 punti percentuali rispetto all'anno prima, ed ulteriormente nel primo semestre 2022 portandosi sotto la soglia pre-Covid.

Gli spostamenti in bicicletta e con soluzioni di micromobilità aumentano del 42,4% tra il 2019 e il primo semestre 2022; associando questo aumento alla crescita contestuale della moto (+63,6% nello stesso periodo) si può affermare che la soluzione delle "due ruote", motorizzate e non, sta diventando un'opzione sempre più robusta nelle scelte modali degli italiani.

FIGURA III.19: ANDAMENTO DELLA RIPARTIZIONE MODALE TRAFFICI NELLE AREE URBANE PER MODALITÀ DI TRASPORTO (2019-2022)**



* Dati aggiornati al primo semestre 2022.

** Nei mezzi privati sono compresi l'auto privata con e senza passeggeri, i mezzi agricoli, l'auto a noleggio e altri mezzi privati. Nei mezzi pubblici sono compresi tutti i mezzi di trasporto collettivi, urbani (autobus urbano, metro, tram ecc.) ed extraurbani (autobus di lunga percorrenza, treno locale e di lunga percorrenza, aereo, traghetto/nave ecc.), nonché altri mezzi, anche individuali, ma a disponibilità pubblica (taxi, NCC, car sharing, piattaforme car pooling). Gli spostamenti si riferiscono sia al trasporto a compensazione economica (Tpi in generale), sia a quello interamente sul mercato (es. treni AV, segmenti del trasporto pubblico su gomma di lunga percorrenza).

Fonte: ISFORT, 19° Rapporto sulla mobilità degli italiani (2022).

I TRAFFICI FERROVIARI

Il trasporto ferroviario nazionale (composto dalle piccole, medie e grandi imprese ferroviarie) nel 2021 ha trasportato l'81,4% dei passeggeri-km totali dell'intero comparto (in linea con il valore del 2020, ma con quasi 6 punti percentuali in meno del periodo pre-pandemico), a fonte del 18,6% dei sistemi di trasporto a impianti fissi urbani e metropolitani, suddivisi tra metropolitane (13,4%), tranvie urbane ed extraurbane (4,3%) e funivie/funicolari (0,9%).

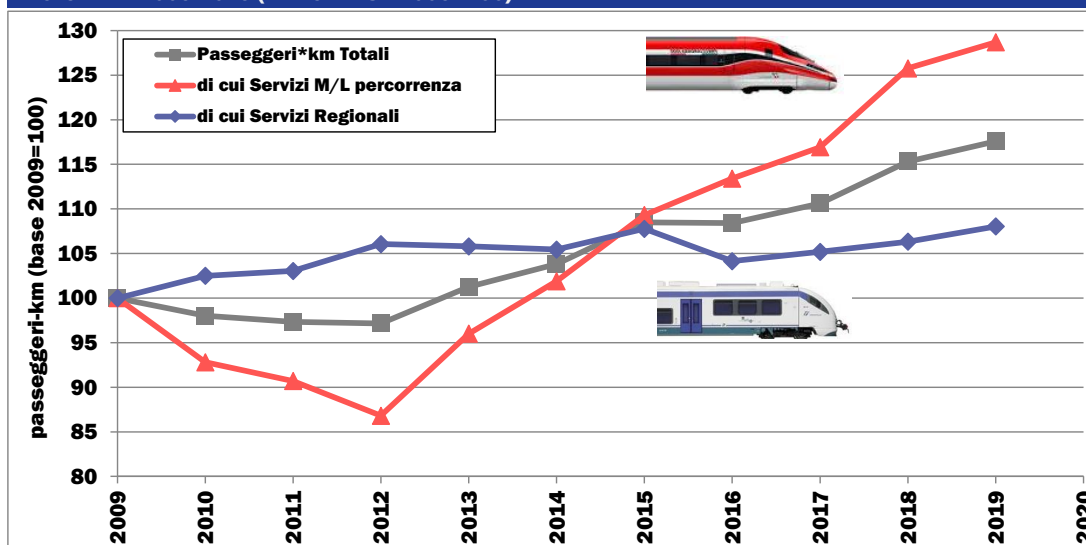
TAVOLA III.20: ANDAMENTO DEI TRAFFICI FERROVIARI DI PASSEGGERI (2009-2021)

SETTORE	SISTEMA DI TRASPORTO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
TRASPORTO FERROVIARIO	FERROVIA (piccole/medie e grandi imprese)	mld pax-km	48,12	47,17	46,85	46,76	48,74	49,96	52,21	52,18	53,23	55,49	56,59	21,21	26,50
		quota %	86,7%	86,3%	86,2%	87,0%	87,5%	87,5%	87,7%	87,3%	87,3%	87,2%	87,1%	81,5%	81,4%
	METROPOLITANA	mld pax-km	5,84	5,95	5,85	5,30	5,36	5,39	5,53	5,39	5,56	5,85	6,05	3,40	4,38
		quota %	10,5%	10,9%	10,8%	9,9%	9,6%	9,4%	9,3%	9,0%	9,1%	9,2%	9,3%	13,1%	13,4%
	TRANVIA (urbana ed extraurbana)	mld pax-km	1,17	1,21	1,32	1,32	1,31	1,34	1,38	1,44	1,47	1,51	1,64	1,06	1,41
		quota %	2,1%	2,2%	2,4%	2,5%	2,3%	2,4%	2,3%	2,4%	2,4%	2,4%	2,5%	4,1%	4,3%
	FUNIVIA e FUNICOLARE	mld pax-km	0,35	0,35	0,35	0,34	0,33	0,43	0,43	0,77	0,75	0,75	0,69	0,36	0,29
		quota %	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,8%	0,7%	1,3%	1,2%	1,2%	1,1%	1,4%	0,9%
	TOTALE	mld pax-km	55,48	54,68	54,36	53,72	55,73	57,12	59,54	59,77	61,01	63,60	64,98	26,02	32,58
		var. %	-2,3%	-1,5%	-0,6%	-1,2%	3,8%	2,5%	4,2%	0,4%	2,1%	4,3%	2,2%	-60,0%	25,2%

Nota: sono considerati gli spostamenti dei passeggeri realizzati mediante vettori nazionali con origine e destinazione interne al territorio italiano ed è compresa anche la quota dei traffici internazionali realizzata su territorio nazionale.

Fonte: elaborazione STM del MIT su dati Conto Nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.

Nel periodo post-crisi economica del 2009, il traffico ferroviario di media e lunga percorrenza (servizi M/L) è diminuito complessivamente di oltre il 13%, con una flessione media annua di quasi 5 punti percentuali nel periodo 2009÷2012; tendenza invertitasi a partire nel 2012, grazie soprattutto alla liberalizzazione, e conseguente competizione, venutasi a creare nel mercato dell'Alta Velocità (AV), che ha contribuito a generare un incremento complessivo del settore di quasi il 50% nel periodo 2012÷2019. Nel periodo 2009÷2019 il traffico regionale è aumentato complessivamente dell'8,0%, con una crescita media annua di quasi 1 punto percentuale.

FIGURA III.20: ANDAMENTO DEI TRAFFICI FERROVIARI DI MEDIA E LUNGA (M/L) PERCORRENZA E REGIONALE 2009-2019 (INDICI BASE 2009=100)

Fonte: elaborazione STM del MIT su dati ISTAT e Conto Nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.

La strategia per il rilancio del trasporto ferroviario delle merci perseguita negli ultimi anni ha prodotto risultati apprezzabili: pur in un periodo di crescita economica complessiva piuttosto ridotta, il cargo ferroviario merci ha fatto registrare tra il 2014 ed il 2019 un incoraggiante +11% in termini di treni-km prodotti sulla IFN. Tali considerazioni restano valide anche per il primo biennio della pandemia: infatti, se nella media del 2020 la contrazione dei volumi registrata è stata contenuta al 3%, dalla seconda metà del 2020 e per tutto il 2021 si è registrato un forte rimbalzo, cosicché già nel III quadrimestre del 2020 il traffico ferroviario intermodale aveva recuperato i livelli pre-crisi del 2019, nel 2021 l'aumento rispetto all'anno precedente è stato del +13%, che porta al +9,9% la variazione nei confronti del periodo pre-pandemico.

TAVOLA III.21: TOTALE SERVIZI MERCI (COMPRESIVI DI SERVIZI TECNICI LIS)

anno	N° Treni	Treni km	Treni km elettrici	tonn*km merci (peso lordo treno)	var% a/a treni-km	var% a/a ton-km
2018	243.051	47.762.481	46.840.428	46.304.824.737		
2019	243.051	48.962.561	48.035.040	47.227.122.666	2,5%	2,0%
2020	233.764	47.446.196	46.770.317	46.010.371.681	-3,1%	-2,6%
2021	266.675	53.815.720	53.130.071	53.021.181.473	13,4%	15,2%

Fonte: elaborazione RAM S.p.A. su dati RFI – PICWeb.

Le analisi riguardanti il traffico ferroviario di merci per l'anno 2021 evidenziano poco più di 22 miliardi di tonnellate-km trasportate - delle quali oltre il 98% dalle grandi imprese - con un incremento del 6,8% rispetto all'anno precedente ed un recupero pressoché totale dei volumi persi nel primo anno del COVID-19.

TAVOLA III.22: ANDAMENTO DEI TRAFFICI FERROVIARI DELLE MERCI 2009-2021

SETTORE	SISTEMA DI TRASPORTO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
GRANDI IMPRESE	mld tonn-km	16,23	15,14	17,28	16,85	17,59	18,12	18,34	22,39	22,06	21,80	20,99	20,35	21,73
	quota %	912%	813%	87,3%	83,2%	92,4%	89,9%	88,3%	98,6%	98,8%	98,8%	98,5%	98,1%	98,1%
PICCOLE/MEDIE IMPRESE	mld tonn-km	1,56	3,48	2,51	3,40	1,44	2,03	2,44	0,32	0,27	0,27	0,32	0,40	0,43
	quota %	8,8%	18,7%	12,7%	16,8%	7,6%	10,1%	11,7%	14%	12%	12%	15%	19%	19%
TRASPORTO FERROVIARIO (a)	mld tonn-km	17,79	18,62	19,79	20,24	19,04	20,16	20,78	22,71	22,34	22,07	21,31	20,75	22,16
	var. %	-25,3%	4,6%	6,3%	2,3%	-6,0%	5,9%	3,1%	9,3%	-1,7%	-1,2%	-3,4%	-2,6%	6,8%

Nota: sono considerati gli spostamenti di merci realizzati mediante vettori nazionali ed internazionali con origine e destinazione interne al territorio italiano. (a) la merce trasportata non include il peso dei carri privati vuoti e gli spostamenti delle locomotive singole.

Fonte: elaborazione STM del MIT su dati Conto Nazionale delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili.

I TRAFFICI MARITTIMI

Secondo i dati pubblicati da Assoport, nel 2021 l'Italia ha trasportato via mare un totale di 43,4 milioni di passeggeri, in crescita di oltre il 33% rispetto all'anno precedente, a fronte del calo del 52% registrato nel primo anno della pandemia, rispetto al quale ha recuperato meno di un terzo del volume complessivamente perso.

Analizzando i dati relativi alle singole tipologie di traffico, il **trasporto crocieristico** ha vissuto un periodo di forte *boom* nel biennio 2017÷2019 (+20,5%), che lo ha portato a sfiorare la quota di 12 milioni di passeggeri annui, gran parte dei quali però persi a causa della pandemia (-94,6%) e solo in minima parte (circa un quinto) recuperati nel 2021. Anche i flussi sui **traghetti**, che prima del COVID-19 crescevano con tassi medi annui del 2,3% (2016÷2019), hanno visto quasi dimezzare i propri traffici, dai 18 milioni di passeggeri annui a poco meno di 10 milioni nel 2020, in buona parte (circa tre quarti) già recuperati l'anno successivo. Il **traffico locale**, che nel 2019 aveva accresciuto di molto i propri volumi rispetto al precedente anno (+50,7%), nel 2020 ha perso oltre 15 milioni di passeggeri (-41,1%), un terzo dei quali recuperati nel 2021.

TAVOLA III.23: ANDAMENTO DEI TRAFFICI MARITTIMI DI PASSEGGERI (2016-2021)

SETTORE	SISTEMA DI TRASPORTO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
TRASPORTO MARITTIMO	LOCALI	m/n pax	21,06	24,46	24,96	37,60	22,17	27,43
		quota %	43,3%	47,6%	46,9%	55,7%	68,3%	63,3%
	TRAGHETTI	m/n pax	16,79	17,10	17,43	17,98	9,64	13,49
		quota %	34,5%	33,3%	32,8%	26,7%	29,7%	31,1%
	CROCIERE	m/n pax	10,79	9,85	10,78	11,87	0,64	2,44
		quota %	22,2%	19,2%	20,3%	17,6%	2,0%	5,6%
	TOTALE	m/n pax	48,65	51,41	53,16	67,45	32,45	43,36
		var. %	-	5,7%	3,4%	26,9%	-51,9%	33,6%

Fonte: elaborazione STM del MIT su dati Assoporti.

Le analisi di movimentazioni portuali delle merci per il 2021 vedono una ripresa dei traffici, che segue la netta flessione che ha caratterizzato il settore nel 2020 e nei due anni precedenti. **Nel 2021, infatti, l'intero comparto di movimentazione merci (espresso in tonnellate) guadagna l'8,4%, attestandosi a 480,6 milioni di tonnellate**, a fronte dei 443,2 milioni di tonnellate dell'anno precedente e dei 489,3 milioni di tonnellate del 2019. Tale andamento, come già segnalato, risente del forte crollo legato alla pandemia e ai risvolti particolari che l'emergenza ha causato e sta ancora causando sui traffici internazionali.

Nel 2021 le **rinfuse liquide** si confermano il settore di trasporto marittimo che movimentava più merci, con 163,8 milioni di tonnellate (pari al 34,1% del totale), un dato che appare in netto calo rispetto al dato 2017, il più alto degli ultimi anni, nel quale il traffico era pari a 188,0 milioni di tonnellate. Il dato dell'anno scorso è fortemente influenzato dalla flessione che i trasporti hanno conosciuto a causa della pandemia: nonostante il leggero recupero del 2021 (+4,4% su base annua), rispetto al 2019 il traffico è calato del 10,4%.

Nel 2021 il traffico di **rinfuse solide** ha conosciuto una netta ripresa, arrivando a movimentare 56,8 milioni di tonnellate (+15,2% rispetto al 2020), anche se resta ancora inferiore del 4,8% a quello registrato nel 2019. Peraltro, quest'ultimo dato rappresentava il punto finale di una parabola discendente avviata già dal 2016, quando il traffico era stato pari a 68,0 milioni di tonnellate.

TAVOLA III.24: ANDAMENTO DEI TRAFFICI MARITTIMI DELLE MERCI (2016-2021)

SETTORE	TIPOLOGIA		2016	2017	2018	2019	2020	2021
TRASPORTO MARITTIMO	RINSUFE LIQUIDE	mln tonn	181,71	188,03	184,01	182,81	156,89	163,81
		quota %	37,2%	37,8%	37,1%	37,4%	35,4%	34,1%
		var. %	-	3,5%	-2,1%	-0,7%	-14,2%	4,4%
	RINSUFE SOLIDE	mln tonn	68,02	66,01	65,41	59,66	49,29	56,80
		quota %	13,9%	13,3%	13,2%	12,2%	11,1%	11,8%
		var. %	-	-3,0%	-0,9%	-8,8%	-17,4%	15,2%
	MERCİ VARIE	mln tonn	238,78	243,14	246,21	246,86	237,03	260,00
		quota %	48,9%	48,9%	49,7%	50,4%	53,5%	54,1%
		var. %	-	18%	13%	0,3%	-4,0%	9,7%
	TOTALE	mln tonn	488,52	497,18	495,62	489,33	443,21	480,61
		var. %	-	1,8%	-0,3%	-1,3%	-9,4%	8,4%

Fonte: elaborazione STM del MIT su dati Assoportı.

Nel 2021 il settore Ro-Ro ha movimentato 122,6 milioni di tonnellate di merce, con un aumento del 15,3% rispetto all'anno precedente e del 9,3% rispetto al 2019. Il dato 2021 appare il più alto degli ultimi anni, maggiore anche rispetto al precedente record del 2018 (+8,0%), e ha permesso al mercato Ro-Ro di diventare il secondo comparto per tonnellate movimentate del trasporto merci marittimo, davanti ai container, quest'ultimi in *trend* comunque positivo per tutto il periodo 2018÷2021 con una crescita media annua di quasi 2 punti percentuali.

TAVOLA III.25: ANDAMENTO DEI TRAFFICI MARITTIMI DELLE MERCI (2016-2021)

SETTORE	TIPOLOGIA		2016	2017	2018	2019	2020	2021
TRASPORTO MARITTIMO	MERCİ VARIE	mln tonn	238,78	243,14	246,21	246,86	237,03	260,00
		var. %	-	1,8%	1,3%	0,3%	-4,0%	9,7%
	di cui in contenitore	mln tonn	117,51	115,35	111,07	111,30	114,31	117,01
		quota %	49,2%	47,4%	45,1%	45,1%	48,2%	45,0%
		var. %	-	-18%	-3,7%	0,2%	2,7%	2,4%
	di cui RO-RO	mln tonn	98,68	106,15	113,51	112,19	106,33	122,57
		quota %	41,3%	43,7%	46,1%	45,4%	44,9%	47,1%
		var. %	-	7,6%	6,9%	-12%	-5,2%	15,3%
	di cui altre merci varie	mln tonn	22,59	21,64	21,63	23,37	16,39	20,42
		quota %	9,5%	8,9%	8,8%	9,5%	6,9%	7,9%
		var. %	-	-4,2%	-0,1%	8,1%	-29,9%	24,6%

Fonte: elaborazione STM del MIT su dati Assoportı.

La movimentazione container nazionale nel 2021 è pari a 11,3 milioni di TEU (+5,7% sul 2020), il dato più alto degli ultimi anni, a testimonianza di una crescita

quasi continua del settore. La crisi pandemica, la discrepanza tra domanda di consumo e offerta di trasporto e il conseguente aumento dei noli marittimi non sembra aver particolarmente colpito il settore container in Italia, ma va notato come ad una netta ripresa del traffico espresso in TEU non corrisponde una altrettanto vigorosa tendenza del movimentato container in tonnellate, elemento che segnala una non corretta gestione della flotta dei container vuoti.

TAVOLA III.26: ANDAMENTO DEI TRAFFICI MARITTIMI DELLE MERCI (2016-2021)

SETTORE	TIPOLOGIA		2016	2017	2018	2019	2020	2021
TRASPORTO MARITTIMO	TEU	mln	10,57	10,67	10,61	10,78	10,69	11,30
		var. %	-	0,9%	-0,6%	1,7%	-0,9%	5,7%
	RO-RO	mln	4,51	4,05	4,53	5,62	5,11	6,30
		var. %	-	-10,3%	12,0%	24,0%	-9,0%	23,2%

Fonte: elaborazione STM del MIT su dati Assoporti.

I TRAFFICI AEROPORTUALI

Il sistema aeroportuale italiano, tra i settori più colpiti dalla pandemia e dalle conseguenti restrizioni alla libera circolazione tra Stati, ha chiuso il 2021 con poco più di 80 milioni di passeggeri, con un incremento di circa 30 milioni di viaggiatori rispetto all'anno precedente, ma ancora lontanissimo dai volumi movimentati prima della pandemia (-58,3% rispetto al 2019).

Ad essere maggiormente penalizzate, secondo i dati pubblicati da Assaeroporti, restano le **destinazioni internazionali extra-UE ed UE** (rispettivamente in aumento del 51,3% e 34,8% sul 2020, ma ancora in calo del 71,5% e 69,6% rispetto al periodo pre-COVID-19) mentre più contenuto, ma comunque significativo, il calo con i **voli domestici** (-34,9% rispetto al 2019, seppur in aumento del 52,1% rispetto al 2020), che nel 2021 hanno raggiunto e superato la quota del 50% del traffico complessivo (a fronte di poco più di un terzo nel periodo pre-pandemico).

TAVOLA III.27: ANDAMENTO DEI TRAFFICI AEREI DI PASSEGGERI (2009-2021)

SETTORE	CATEGORIA		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
NAZIONALI		mln pax	55,94	59,23	63,42	60,13	56,38	57,75	58,59	60,09	61,92	63,95	64,39	24,91	41,93
		quota %	42,9%	42,4%	42,7%	41,0%	39,2%	38,4%	37,3%	36,5%	35,3%	34,5%	33,4%	47,2%	52,1%
		var. %	1%	5,9%	7,1%	-5,2%	-6,2%	2,4%	1,5%	2,6%	3,0%	3,3%	0,7%	-61,3%	68,3%
INTERNAZIONALI EXTRA-UE		mln pax	23,94	26,66	27,08	28,26	29,10	26,98	22,23	22,77	24,77	28,03	30,82	5,80	8,77
		quota %	18,4%	19,1%	18,2%	19,3%	20,2%	18,0%	14,2%	13,8%	14,1%	15,1%	16,0%	11,0%	10,9%
		var. %	-3,0%	11,3%	1,6%	4,4%	3,0%	-7,3%	-17,6%	2,4%	8,8%	13,2%	9,9%	-81,2%	51,3%
TRASPORTO AEREO	INTERNAZIONALI	mln pax	49,56	52,64	57,21	57,46	57,76	64,95	75,62	81,18	88,09	93,01	97,22	21,90	29,52
		quota %	38,0%	37,7%	38,5%	39,2%	40,1%	43,2%	48,2%	49,4%	50,3%	50,2%	50,4%	41,5%	36,7%
		var. %	-5,4%	6,2%	8,7%	0,4%	0,5%	12,5%	16,4%	7,4%	8,5%	5,6%	4,5%	-77,5%	34,8%
TRANSITI DIRETTI	UE (inclusa Svizzera)	mln pax	1,02	1,03	0,77	0,76	0,64	0,58	0,47	0,40	0,37	0,42	0,42	0,15	0,19
		quota %	0,8%	0,7%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
		var. %	-8,1%	1,5%	-25,7%	-0,5%	-16,0%	-9,7%	-18,4%	-15,6%	-7,3%	15,0%	-1,3%	-63,2%	24,2%
TOTALE		mln pax	130,46	139,56	148,47	146,61	143,88	150,25	156,91	164,44	175,15	185,42	192,85	52,76	80,42
		var. %	-2,3%	7,0%	6,4%	-1,3%	-1,9%	4,4%	4,4%	4,8%	6,5%	5,9%	4,0%	-72,6%	52,4%

Fonte: elaborazione STM del MIT su dati Assaeroporti.

Le merci movimentate mediante trasporto aereo nel 2021 in Italia sono pari a poco più di 1 milioni di tonnellate, con una crescita del 29,3% rispetto al 2020, un livello comunque inferiore dell'1,3% rispetto ai valori pre-pandemici del 2019.

TAVOLA III.28: ANDAMENTO DEI TRAFFICI AEREI DELLE MERCI (2009-2021)

SETTORE	CATEGORIA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
MERCİ AVİO	k tonn	675,0	811,2	827,2	784,5	800,9	854,2	897,5	964,1	1.060,9	1.056,6	1.016,6	768,5	1.018,2
	quota %	86,7%	88,3%	88,0%	87,7%	88,3%	89,7%	91,1%	92,4%	92,6%	92,7%	92,1%	91,3%	93,5%
	var. %	-16,8%	20,2%	2,0%	-5,2%	2,1%	6,7%	5,1%	7,4%	10,0%	-0,4%	-3,8%	-24,4%	32,5%
MERCİ SUPERFICIE	k tonn	25,8	37,1	50,1	49,9	48,8	40,6	34,3	34,0	38,9	34,5	30,1	17,2	18,8
	quota %	3,3%	4,0%	5,3%	5,6%	5,4%	4,3%	3,5%	3,3%	3,4%	3,0%	2,7%	2,0%	1,7%
	var. %	-30,4%	43,7%	35,1%	-0,3%	-2,2%	-16,9%	-15,4%	-0,9%	14,4%	-11,2%	-12,8%	-43,0%	9,3%
TRASPORTO AEREO	k tonn	77,7	70,5	62,6	59,7	57,8	57,3	53,7	45,3	45,4	48,6	56,9	56,2	51,8
	quota %	10,0%	7,7%	6,7%	6,7%	6,4%	6,0%	5,4%	4,3%	4,0%	4,3%	5,2%	6,7%	4,8%
	var. %	10,2%	-9,3%	-11,2%	-4,6%	-3,2%	-0,9%	-6,3%	-16,6%	0,2%	7,1%	17,0%	-1,3%	-7,8%
POSTA	k tonn	77,7	70,5	62,6	59,7	57,8	57,3	53,7	45,3	45,4	48,6	56,9	56,2	51,8
	var. %	10,2%	-9,3%	-11,2%	-4,6%	-3,2%	-0,9%	-6,3%	-16,6%	0,2%	7,1%	17,0%	-1,3%	-7,8%
TOTALE	k tonn	778,5	918,8	939,8	894,1	907,5	952,1	985,5	1.043,4	1.145,2	1.139,8	1.103,7	841,9	1.088,8
	var. %	-15,3%	18,0%	2,3%	-4,9%	1,5%	4,9%	3,5%	5,9%	9,8%	-0,5%	-3,2%	-23,7%	29,3%

Fonte: elaborazione STM del MIT su dati Assaeroporti.

Nel 2021, secondo i dati pubblicati da ISTAT, le tonnellate in arrivo negli aeroporti italiani sono il 45,4% del totale movimentato, il restante 54,6% sono quelli in partenza, mentre per il mercato nazionale le quote degli arrivi e delle partenze sono quasi uguali (49,0% e 51,0%). Rispetto ai mercati di riferimento, nel 2021 l'export con destinazione europea è pari al 45,7%, quello con destinazione extra UE il 54,3%, al cui interno l'Asia pesa per oltre il 68% e l'America per più del 28%.

TAVOLA III.29: ANDAMENTO DEI TRAFFICI AEREI NAZIONALI ED INTERNAZIONALI DELLE MERCI (2009-2021)

SETTORE	CATEGORIA	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TRASPORTO AEREO	k tonn	333,8	406,1	435,6	422,2	436,0	464,5	511,5	558,6	597,6	589,4	568,3	391,9	523,7
	quota %	52,0%	52,9%	55,3%	56,8%	56,4%	56,6%	58,8%	59,5%	58,8%	57,9%	58,0%	55,1%	54,6%
	var. %	-	21,7%	7,3%	-3,1%	3,3%	6,5%	10,1%	9,2%	7,0%	-1,4%	-3,6%	-31,0%	33,7%
TRASPORTO AEREO INTERNAZ.	k tonn	308,0	361,1	351,7	320,6	337,5	356,5	358,9	380,5	419,3	428,6	410,9	319,5	436,3
	quota %	48,0%	47,1%	44,7%	43,2%	43,6%	43,4%	41,2%	40,5%	41,2%	42,1%	42,0%	44,9%	45,4%
	var. %	-	17,2%	-2,6%	-8,9%	5,3%	5,6%	0,7%	6,0%	10,2%	2,2%	-4,1%	-22,2%	36,6%
TOTALE	k tonn	641,8	767,1	787,4	742,7	773,5	820,9	870,3	939,1	1.016,9	1.018,0	979,2	711,4	960,1
	var. %	-	19,5%	2,6%	-5,7%	4,1%	6,1%	6,0%	7,9%	8,3%	0,1%	-3,8%	-27,4%	35,0%
TRASPORTO AEREO INTERNO	k tonn	54,1	57,1	51,6	50,8	42,7	45,9	35,3	36,3	35,9	36,9	38,4	35,0	47,0
	quota %	51,4%	52,3%	51,1%	50,4%	53,2%	52,1%	50,4%	50,3%	51,7%	52,3%	50,9%	51,2%	51,0%
	var. %	-	5,5%	-9,5%	-1,6%	-16,0%	7,6%	-23,1%	2,8%	-10%	2,8%	3,9%	-8,7%	34,2%
TRASPORTO AEREO INTERNO	k tonn	51,1	52,1	49,4	49,9	37,6	42,2	34,7	35,9	33,5	33,6	37,0	33,4	45,2
	quota %	48,6%	47,7%	48,9%	49,6%	46,8%	47,9%	49,6%	49,7%	48,3%	47,7%	49,1%	48,8%	49,0%
	var. %	-	2,0%	-5,3%	1,2%	-24,8%	12,3%	-17,7%	3,2%	-6,6%	0,3%	10,2%	-9,7%	35,3%
TOTALE	k tonn	105,2	109,2	101,0	100,7	80,2	88,1	70,0	72,1	69,4	70,5	75,4	68,4	92,2
	var. %	-	3,8%	-7,5%	-0,2%	-20,3%	9,8%	-20,5%	3,0%	-3,8%	1,6%	6,9%	-9,2%	34,7%

Fonte: elaborazione STM del MIT su dati ISTAT.

I SERVIZI DI SHARING MOBILITY

La *sharing mobility* comprende l'utilizzo condiviso di un veicolo (automobile, ciclomotore, bicicletta, monopattino), che aumenta le possibilità di spostarsi senza dover possedere il veicolo che si utilizza e, di conseguenza, ridurre le esternalità negative legate al suo uso. Spesso questa forma di mobilità è offerta attraverso servizi di mobilità dedicati nella versione classica *Station Based* (SB) oppure nella più recente versione *Free Floating* (FF).

Secondo i dati pubblicati dall'Osservatorio Nazionale della Sharing Mobility, promosso (tra gli altri) dal MIT, nel 2021 la *sharing mobility* in Italia è risultata, come tanti altri settori, e forse anche più altri, in ripresa rispetto al primo anno della pandemia. La forte contrazione della domanda di mobilità, causata dalle diverse misure di contenimento del virus, aveva fatto sì che l'**insieme dei servizi di *sharing mobility*** avesse registrato un calo complessivo delle percorrenze di oltre il 30% nel 2020, perdita che a distanza di un anno è di fatto completamente rientrata.

Nel 2021 erano presenti in Italia all'incirca 190 servizi di *sharing mobility*, quasi quattro volte in più di quelli del 2015, dei quali circa la metà costituiti dai **monopattini in condivisione**, che da soli quotano il 44% sul totale dei servizi attivi ed oltre la metà (52%) del totale di veicoli condivisi disponibili (con un incremento di ben 10 punti percentuali rispetto all'anno precedente). Anche per quanto riguarda il numero complessivo di noleggi, dopo la battuta d'arresto avutasi nel 2020 (-22,1%), che aveva interrotto un *trend* positivo costante da anni (crescita media annua del 23% dal 2015 al 2019), nel 2021 si registra un fortissimo aumento della domanda (+59,3% rispetto al 2020 e +24,1% rispetto al periodo pre-COVID-19).

Fa da contraltare la continua riduzione di offerta di veicoli di ***car-sharing***, iniziata nel 2020, ed imputabile sia alla flessione generalizzata della domanda con automobile, che è quella che ha risentito maggiormente delle restrizioni alla mobilità, sia della riluttanza ad utilizzare veicoli non sempre sanificati. La domanda di ***bike-sharing*** si presenta in crescita nel 2021, sia nei noleggi (+39,2%) che nelle percorrenze (+34,0%), ma ancora lontana dai valori pre-pandemici. Lo ***scooter-sharing*** è caratterizzato da performance migliori rispetto al ***bike-sharing***: da una parte l'offerta di servizi e veicoli nel 2021 continua ad aumentare (+78,6% e +20,9% rispettivamente), dall'altra è il servizio che in termini di utilizzo perde meno, anzi guadagna, rispetto al periodo pre-COVID-19, sia in relazione ai noleggi che alle percorrenze (rispettivamente +2,7% e +10,2% rispetto al 2019).

TAVOLA III.30: ANDAMENTO DEI SERVIZI DI SHARING MOBILITY IN ITALIA (2015-2021)






SETTORE	CATEGORIA	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Carsharing SB	Servizi	16	17	14	18	19	22	23
	Veicoli	959	997	1.058	1.174	1.255	1.293	1.229
	Noleggi (mln)	0,21	0,21	0,22	0,27	0,36	0,24	0,29
	Percorrenze (mln km)	7,25	8,53	7,39	8,29	8,99	6,15	6,90
Carsharing FF	Servizi	11	13	15	22	23	19	21
	Veicoli	4.293	5.828	6.621	6.787	7.009	5.989	5.414
	Noleggi (mln)	6,29	7,91	9,36	11,81	11,99	6,24	5,70
	Percorrenze (mln km)	41,65	53,48	63,32	80,68	88,66	51,70	56,20
Bikesharing SB	Servizi	24	24	24	24	26	25	22
	Veicoli	8.409	8.814	9.064	9.543	10.892	9.941	9.800
	Noleggi (mln)	5,85	7,42	7,60	6,40	5,30	2,78	3,40
	Percorrenze (mln km)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	12,94	6,63	6,90
SHARING MOBILITY Bikesharing FF	Servizi	-	-	7	9	13	14	15
	Veicoli	-	-	22.140	14.700	22.480	24.764	17.800
	Noleggi (mln)	-	-	2,79	5,93	7,46	2,97	4,60
	Percorrenze (mln km)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	9,34	4,26	7,70
Scootersharing	Servizi	2	4	3	8	10	14	25
	Veicoli	150	640	500	2.240	5.070	7.360	8.900
	Noleggi (mln)	0,10	0,23	0,26	0,99	2,92	2,20	3,00
	Percorrenze (mln km)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	13,07	9,28	14,40
Monopattini in sharing	Servizi	-	-	-	-	14	64	84
	Veicoli	-	-	-	-	4.650	35.550	45.900
	Noleggi (mln)	-	-	-	-	-	7,42	17,80
	Percorrenze (km)	-	-	-	-	-	14,45	41,20
TOTALE	Servizi	53	58	63	81	105	158	190
	Veicoli	13.811	16.279	39.383	34.444	51.356	84.897	89.043
	Noleggi (mln)	12,45	15,78	20,23	25,41	28,03	21,84	34,79
	Percorrenze (km)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	133,00	92,47	133,30

Fonte: elaborazione STM del MIT su dati Osservatorio Nazionale della *Sharing Mobility*.

LE TENDENZE DURANTE LA PANDEMIA DA COVID-19 E IN PROSPETTIVA

Dall'analisi condotta a partire dai dati già messi a disposizione dagli operatori multimodali nazionali e dalle Direzioni Generali del MIT è possibile desumere i principali impatti che la diffusione del COVID-19, le politiche di regolamentazione/limitazione della mobilità e la campagna vaccinale hanno prodotto sulla domanda di spostamento (passeggeri e merci) e sulla sua ripartizione modale.

TAVOLA III.31: SINTESI DELLE VARIAZIONI PERCENTUALI DELLA DOMANDA DI MOBILITÀ E DELL'OFFERTA DI SERVIZI DEL 2022, 2021 E 2020 RISPETTO AL 2019

			Var. % 2020 - 2019	Var. % 2021 - 2019	Var. % 2022 - 2019
TRASPORTO STRADALE 	VEICOLI LEGGERI	ANAS	-22%	-10%	-5%
		AUTOSTRADALE	-32%	-15%	-3%
	AUTOBUS	ANAS	-28%	-8%	-1%
		VEICOLI PESANTI	ANAS	-9%	0%
		AUTOSTRADALE	-14%	0%	+3%
	TRASPORTO FERROVIARIO 	DOMANDA PASSEGGERI	AV	-70%	-62%
IC/ICN			-58%	-43%	-10%
OFFERTA SERVIZI		AV	-45%	-36%	-10%
		IC/ICN	-23%	-1%	0%
TRASPORTO PUBBLICO LOCALE 	DOMANDA PASSEGGERI	FERRO *	-54%	-43%	-21%
	OFFERTA SERVIZI	FERRO *	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
TRASPORTO AEREO 	DOMANDA	PASSEGGERI	-73%	-58%	-15%
		MERCI	-24%	-1%	+1%
	OFFERTA SERVIZI	MOVIMENTI	-57%	-42%	-11%
TRASPORTO MARITTIMO 	DOMANDA PASSEGGERI	TRAGHETTI	-29%	-10%	+15%
		CROCIERE	-95%	-82%	-33%

Fonte: STM del MIT - Osservatorio sulle tendenze di mobilità di passeggeri e merci (IV trimestre 2022).

In particolare, guardando ai dati relativi alle variazioni percentuali su base annuale del 2022 rispetto al 2019 emerge che:

- TRASPORTO STRADALE:** i traffici dei veicoli leggeri e degli autobus su rete ANAS mostrano una tendenza positiva, benché siano ancora inferiori rispettivamente del 5% e dell'1% a quelli del 2019 (a fronte di una contrazione del 10% e 22%, per i veicoli leggeri, e dell'8% e 28%, per gli autobus, nel 2021 e 2020 rispettivamente). Analoga tendenza si osserva per i traffici sulla rete delle autostrade in concessione, benché anch'essi risultino ancora inferiori del 3% a quelli del 2019 (-15% e -32% nel 2021 e 2020, rispettivamente). I traffici dei veicoli pesanti su rete ANAS sono superiori del 4% rispetto a quelli del 2019 (+0% e -9% nel 2021 e 2020 rispettivamente), mentre quelli sulla rete delle autostrade in concessione sono superiori del 3% rispetto ai livelli pre-COVID (+0% e -14% nel 2021 e 2020, rispettivamente);

- **TRASPORTO FERROVIARIO:** a fronte di una **contrazione dell'offerta di servizi AV del 10%** rispetto al 2019 (-36% e -45% nel 2021 e 2020, rispettivamente), **il traffico passeggeri risulta ancora inferiore del 16%** (-62% e -70% nel 2021 e 2020 rispettivamente). Inoltre, a fronte degli **stessi servizi IC/ICN erogati** rispetto al 2019 (-1% e -23% nel 2021 e 2020 rispettivamente), **i traffici passeggeri risultano ancora inferiori del 10%** (-43% e -58% nel 2021 e 2020 rispettivamente);
- **TRASPORTO FERROVIARIO REGIONALE:** con riferimento ai **traffici di Trenitalia**, **i traffici passeggeri sono inferiori del 21%** a quelli del 2019 (-43% e -54% nel 2021 e 2020, rispettivamente);
- **TRASPORTO AEREO:** a fronte di una **contrazione dell'offerta di voli aerei nazionali e internazionali dell'11%** rispetto al 2019 (-42% e -57% nel 2021 e 2020, rispettivamente), **i traffici passeggeri sono inferiori del 15%** a quelli del periodo pre-pandemico (-58% e -73% nel 2021 e 2020 rispettivamente), mentre quelli merci sono superiori dell'1% (-1% e -24% nel 2021 e 2020, rispettivamente);
- **TRASPORTO MARITTIMO:** **i traffici passeggeri su traghetti sono superiori del 15%** rispetto a quelli del periodo pre-pandemico (-10% e -29% nel 2021 e 2020, rispettivamente), **quelli su crociere inferiori del 33%** (-82% e -95% nel 2021 e 2020, rispettivamente).

IV. I FOCUS STRATEGICI

IV.1. PONTE SULLO STRETTO

L'opera di collegamento stabile fra la Sicilia e la penisola italiana rappresenta un'opera prioritaria e di preminente interesse nazionale; è, infatti, 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 funzionale al processo di integrazione europea di libera circolazione dei cittadini e della politica comune dei trasporti (disciplinata all'articolo 4, paragrafo 2, lettera g), e nel titolo VI del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, articoli 90-100).

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.

Pertanto, questo Ministero ha provveduto ad attivare una serie di iniziative legislative volte a consentire la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina e delle connesse opere di adduzione ferroviarie e stradali.

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”*. Il Trattato di Lisbona introduce, infatti, la necessità di analizzare, nei processi di programmazione del sistema dei trasporti, la dimensione legata ai temi di *“coesione economica, sociale e territoriale”*.

Infine, date le sue caratteristiche geometriche (ponte a campata unica più lungo al mondo) ed alle elevatissime richieste prestazionali, 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, l'allegato infrastrutture al Documento di Economia e Finanza 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:

- richiamate le principali azioni amministrative già intraprese;

- descritte le iniziative attuali volte a riavviare l'iter realizzativo dell'opera attraverso la prosecuzione del rapporto concessorio con la Società Stretto di Messina S.p.A., la ripresa dei rapporti contrattuali tra la medesima, il contraente generale e gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi, nonché la risoluzione del contenzioso pendente, in conformità a quanto previsto dall'articolo 1, commi 487-493, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

Al fine di realizzare gli obiettivi sopra esposti,

- viene adeguata la governance della Società Stretto di Messina S.p.A.;
- vengono individuate le procedure di approvazione della progettazione e per la gestione dell'opera, al fine di velocizzare il completamento della stessa.

Andamento delle attività di programmazione e progettazione dell'opera

La realizzazione del collegamento stabile fra la Sicilia e il Continente è stata prevista sin dagli anni '70 (legge 17 dicembre 1971, n. 1158); nel 1981 viene costituita la società Stretto di Messina, inizialmente partecipata maggioritariamente dall'IRI e per il restante 49% dall'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, dall'Anas, dalle Regioni Sicilia e Calabria e da altre amministrazioni ed enti pubblici.

Con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) 21 dicembre 2001, n. 121, il Ponte è stato inserito tra le infrastrutture di "preminente interesse nazionale", ai sensi dell'articolo 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cd. legge obiettivo).

Il decreto legislativo 24 aprile 2003, n. 114, ha qualificato la Società Stretto di Messina come organismo di diritto pubblico, nonché come concessionaria ex lege della progettazione, realizzazione e gestione del Ponte e dei relativi servizi.

Con delibera del CIPE 1° agosto 2003, n. 66, è stato approvato il progetto preliminare dell'opera e, in data 30 dicembre 2003, è stata sottoscritta la Convenzione di Concessione tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (concedente) e la Società Stretto di Messina (concessionaria), avente per oggetto la progettazione e realizzazione dell'opera.

Negli anni 2003-2005 la Società ha avviato le procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento:

- della progettazione definitiva ed esecutiva, della realizzazione del Ponte e dei relativi collegamenti stradali e ferroviari sui versanti Calabria e Sicilia, nonché di tutte le attività correlate.
- dei servizi di Project Management Consulting e delle attività di verifica e controllo sulle prestazioni del Contraente Generale, sia nella fase di progettazione, che in quella di realizzazione dell'opera.
- dei servizi di monitoraggio ambientale, territoriale e sociale, per la fase ante operam, di costruzione e di esercizio dell'opera (post operam).

Dopo la stipulazione dei contratti, il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito in legge 27 dicembre 2006, n. 286, ha differito la realizzazione del ponte, destinando le somme originariamente stanziare per la sottoscrizione dell'aumento di capitale della Stretto di Messina a diverse utilizzazioni.

Nell'anno 2009, l'opera è stata reinserita nel documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 2009-2011 tra le infrastrutture strategiche, quale opera di carattere prioritario. Le concessioni ed i contratti con gli operatori economici venivano aggiornati, stante l'elevato lasso di tempo trascorso.

A seguito del riavvio delle attività, in data 20 dicembre 2010 veniva consegnato alla Stretto di Messina il progetto definitivo, poi sottoposto alla attività di verifica e controllo. Stante il parere positivo, il consiglio di amministrazione della Stretto di Messina ha approvato il progetto definitivo dell'opera in data 29 luglio 2011.

Nelle more del completamento dell'iter autorizzatorio, tuttavia, lo Stato ha avviato un percorso finalizzato a verificare, in considerazione del contestuale stato di tensione nei mercati finanziari internazionali, la sostenibilità del piano economico finanziario del collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e Continente. All'esito di tale verifica, l'articolo 34-decies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 ha previsto la caducazione della Convenzione di Concessione affidata alla Stretto di Messina, nonché di tutti i rapporti contrattuali dalla medesima stipulati con gli aggiudicatari delle gare ad evidenza pubblica sopra richiamate. Con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 15 aprile 2013 è stata, conseguentemente, disposta la messa in liquidazione della Società.

L'obiettivo su cui il Ministero si soffermerà è, come si vedrà *infra*, quello della riattivazione del rapporto concessorio, dei contratti e del recupero del progetto, con i necessari adeguamenti, contestualmente alla chiusura dei contenziosi aperti con gli aggiudicatari, iniziati a seguito della caducazione ex lege dei rispettivi contratti (rispetto ai quali, tra l'altro, le prime pronunce hanno riconosciuto la legittimità della caducazione ex lege dei rapporti contrattuali, fatta salva la necessità di riconoscere un equo indennizzo in merito)

Principali elementi che caratterizzano il progetto definitivo attualmente disponibile

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.

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.

Governance della società Stretto di Messina S.p.A - ruolo del MIT

Sotto il profilo della riattivazione dei rapporti, viene in rilievo l'attività volta a consentire di qualificare la società Stretto di Messina come società in house, secondo quanto definito dall'articolo 17 della Direttiva n. 23/2014/UE., e permettere, pertanto, che l'amministrazione aggiudicatrice abbia un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. A tal fine è necessaria una partecipazione maggioritaria del Ministero dell'economia e delle finanze nella compagine sociale (attualmente composta da ANAS, Rete Ferroviaria Italiana e le regioni Sicilia e Calabria); quest'ultimo eserciterà i propri diritti di azionista d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con la previsione di un controllo penetrante sulle scelte strategiche fondamentali in conformità alla normativa e al quadro giurisprudenziale, anche eurounitario, vigenti in materia di affidamento in house.

Al MIT saranno attribuite le funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza sulla società in ordine alle attività oggetto di concessione, garantendo l'esercizio di un'influenza decisiva sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della controllata., e la costituzione del Comitato scientifico per la progettazione, valorizzando, in tal modo, le prerogative di autonomia e indipendenza del medesimo e consentirgli di poter esercitare le proprie funzioni secondo i principi generali di imparzialità e terzietà.

Il Comitato eserciterà il ruolo decisivo di consulenza tecnica, supervisione e indirizzo delle attività tecniche progettuali inerenti al Ponte; nell'ambito dell'iter autorizzatorio esprimerà motivato parere al Consiglio di amministrazione della Società sul progetto definitivo ed esecutivo dell'opera e sulle relative varianti.

Semplificazione e ottimizzazione delle procedure

È necessario ridefinire il rapporto di concessione fra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Stretto di Messina S.p.A., riprendendo la concessione affidata a decorrere dalla revoca dello stato di liquidazione.

Per accelerare il riavvio dell'attività della Società 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. **Al MIT rimangono in capo**, anche tramite l'indizione della Conferenza dei servizi ed i pareri del Comitato scientifico, **le operazioni di alta sorveglianza su tutto l'iter autorizzativo e realizzativo dell'opera**.

Al progetto vengono attribuite modalità di analisi ed espressione dei necessari pareri e nulla osta analoghi ai progetti previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, del Piano Nazionale Complementare e dei progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima.

Ove possibile, le valutazioni saranno espresse in continuità con il precedente iter di valutazione, potendo, comunque, l'autorità competente al rilascio del parere richiedere le necessarie integrazioni documentali o istruttorie.

Gli esiti delle diverse valutazioni saranno collazionati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, affinché quest'ultimo possa provvedere alle valutazioni generali di competenza ed all'istruttoria finale da trasmettere al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) per la relativa e definitiva approvazione; **quest'atto sostituirà ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominato e consentirà la realizzazione dell'opera** e, per gli insediamenti produttivi strategici, l'esercizio di tutte le opere, prestazioni e attività previste nel progetto approvato.

Costo e fondi destinati alla realizzazione dell'opera

L'articolo 3, comma 1 del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35 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.

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, pertanto, dagli aggiornamenti svolti, risulta di 13,5 mld di euro. Le opere complementari e di ottimizzazione alle connessioni ferroviarie, lato Sicilia e lato Calabria, che dovranno essere oggetto del contratto di

programma con RFI, si stima avranno un costo di 1,1 mld 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.

Ad oggi non esistono coperture finanziarie disponibili a legislazione vigente; 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).

IV.2. FABBISOGNO INFRASTRUTTURE IDRICHE

La Riforma conseguita nell'ambito del PNRR M2C4-R4.1 consentirà di avere a disposizione entro il 2023 una pianificazione degli investimenti a scala nazionale, indipendentemente dall'uso della risorsa idrica, con valenza pluriennale. Solo a valle di tale attività potrà effettuarsi una stima aggiornata e maggiormente attendibile del fabbisogno finanziario necessario per allineare lo stato delle infrastrutture idriche ai migliori standard internazionali. Ad oggi, il fabbisogno stimato è di circa 12 mld € - definito sulla base delle ricognizioni speditive effettuate tramite le Autorità di Distretto e gli Enti di gestione dell'Ambito a fine 2020.

Un ulteriore fabbisogno deriva dagli interventi volti alla riduzione delle perdite nelle reti ad uso potabile, settore che evidenzia dai primi investimenti avviati dal MIT una significativa necessità di risorse finanziarie. In particolare, nell'ambito della linea d'investimento M2C4-I4.2, a fronte di 0,9 mld € disponibili e interamente assegnati, sono stati selezionati numerosi interventi ammessi ma non finanziati per carenza di fondi, per complessivi 1,17 mld €, che potrebbero costituire un primo stralcio del piano da finanziare speditamente.

Inoltre, per il completamento della copertura finanziaria delle opere idriche commissariate, al momento è segnalato un fabbisogno aggiuntivo pari a 150 mln €. Pertanto, sottraendo le risorse disponibili e già ripartite o programmate per gli interventi e i programmi prioritari del settore idrico di competenza MIT pari a circa 5 mln €, rimane un **fabbisogno finanziario da finanziare pari a circa 8,2 mld €** (Tavola IV.1), **sarà aggiornato nel corrente anno nell'ambito della redazione del nuovo Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (riforma PNRR).**

TAVOLA IV.1: INVESTIMENTI INFRASTRUTTURE IDRICHE

	Costo (mln €)	Risorse ripartite (mln €)	Fabbisogno residuo (mln €)
Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico (ex Piano nazionale interventi nel settore idrico) + PNRR-M2C4-I4.1 infrastrutture idriche primarie per la sicurezza dell'approvvigionamento idrico		2.198,5	
Legge di Bilancio 2023 - Progetto di messa in sicurezza e di ammodernamento del sistema idrico del Peschiera, di cui all'allegato IV, n. 8, annesso al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, concernente il nuovo tronco superiore dalle sorgenti alla centrale di Salisano		700,0	
Piano operativo Dighe - PSC 2014-2020		556,5	
PNRR-M2C4-I4.2 riduzione delle perdite nelle reti di distribuzione dell'acqua, digitalizzazione e monitoraggio delle reti		900,0	
PON INFRASTRUTTURE E RETI 2014-2020 - ASSE IV "REACT-EU"		476,0	
PSC 2021-2027 - linea d'intervento Infrastrutture idriche		275,0	
TOTALE	13.320*	5.106,0	8.214**

* 13.320 mln € = 12.000 mln € + 1.170 mln € + 0.150 mln €

** Sono disponibili, per quanto non ancora assegnati, 641,36 mln € del Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico, di cui 251,62 mln € per il periodo 2023-2026 e 389,74 mln € per il periodo 2027-2033.

Per il futuro, anche alla luce della crisi idrica ormai conclamata anche per l'anno corrente, e da attendersi per quelli successivi a seguito dei prolungati e sempre più frequenti eventi siccitosi, le priorità infrastrutturali, da pianificare in dettaglio grazie al **Piano nazionale di interventi infrastrutturali e per la sicurezza nel settore idrico**, riguarderanno prioritariamente gli interventi volti alla mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici ed all'incremento della resilienza delle infrastrutture idriche.

In tale direzione, continuano a risultare prioritari gli investimenti per il completamento delle opere commissariate, con un fabbisogno economico attualmente residuo riportato in TAVOLA I.3.4.5, e **gli interventi relativi all'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 acque reflue depurate a scopo irriguo o le acque dissalate;
- il completamento delle opere di derivazione dalle 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/o incrementare le produzioni agricole ed energetiche nazionali, prioritarie negli attuali scenari.

Tali interventi potranno utilmente conseguire l'obiettivo di mitigazione degli effetti dei cambiamenti in atto solo se affiancati da investimenti volti ad una riduzione delle perdite da tutte le infrastrutture idriche, sia nelle grandi opere di trasporto della risorsa che nelle reti di distribuzione, e da un complessivo riordino della governance del settore idrico. Sarà inoltre necessario procedere ad una efficace campagna motivazionale presso la popolazione finalizzata a costruire una cultura di attenzione e riduzione di ogni spreco nell'utilizzo della risorsa idrica ed incentivante dell'adozione di ogni utile dispositivo di riduzione dei consumi anche negli usi civili.

IV.3. 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" è un obiettivo prioritario del MIT e, in generale, del Governo in carica. I Giochi rivestono straordinario rilievo internazionale, coinvolgendo il Comitato Olimpico Internazionale, il Comitato Internazionale Paralimpico, i Comitati Olimpici delle Nazioni partecipanti e un elevatissimo numero di atleti, tecnici, spettatori e turisti. Inoltre, rappresentano l'occasione per avviare e realizzare un **Piano d'azione straordinario**, nei territori interessati della Lombardia, del Veneto e delle Province autonome di Bolzano e Trento, **volto a migliorare la mobilità e l'accessibilità alle infrastrutture stradali e ferroviarie nel rispetto della sostenibilità ambientale, finanziaria e sociale**. Le Olimpiadi, in altri termini, oltre ad essere un evento sportivo di grande valore e alto impatto socio-economico, si caratterizzeranno per l'importante investimento pubblico in infrastrutture strategiche per il Paese i cui obiettivi e la cui eredità va ben oltre il 2026.

Con il Decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16 convertito con modificazioni dalla Legge 8 maggio 2020, n. 31, 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:

1. è stato istituito, presso il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), il **Consiglio Olimpico Congiunto Milano Cortina 2026** con funzioni di indirizzo generale sull'attuazione del programma di realizzazione dei Giochi e con il compito di assicurare il confronto tra le istituzioni coinvolte, in ordine alle principali questioni organizzative;
2. alla **Fondazione "Milano-Cortina 2026"**, costituita in data 9 dicembre 2019, è stato riconosciuto il ruolo di **Comitato organizzatore**, col compito di gestire, organizzare, promuovere e comunicare gli eventi sportivi relativi ai Giochi, tenuto conto degli indirizzi generali del Consiglio Olimpico Congiunto, in conformità agli impegni assunti dall'Italia in sede internazionale, nel rispetto della Carta Olimpica;
3. è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per lo Sport, un comitato denominato **"Forum per la sostenibilità dell'eredità**

olimpica e paralimpica", quale organismo volto a tutelare l'eredità olimpica e a promuovere iniziative utili a valutare l'utilizzo a lungo termine delle infrastrutture realizzate per i Giochi, nonché il perdurare dei benefici sociali, economici e ambientali sui territori, anche con riferimento alle esigenze della pratica sportiva e motoria da parte dei soggetti disabili e dell'eliminazione delle barriere architettoniche;

4. 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 l'art. 1, della Legge 27 dicembre 2019, n. 160, si è provveduto a garantire le **prime fonti di finanziamento** per l'attuazione del Piano infrastrutturale individuato a partire da quanto riportato nel dossier olimpico. In particolare, al comma 14, è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un fondo finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese. A valere su tale fondo, con il successivo comma 18, è stato destinato un miliardo di euro (50 milioni nel 2020, 180 milioni 2021, 190 milioni dal 2022 al 2025 e 10 milioni nel 2026) alla manutenzione straordinaria/nuova realizzazione di infrastrutture presenti nei territori interessati dall'evento olimpico con l'obiettivo esplicito di migliorarne la capacità e la fruibilità. Infine, al comma 20, si è stabilito che tali opere ed interventi venissero dettagliati in apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare d'intesa con i presidenti delle regioni Lombardia e Veneto e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Con il Decreto ministeriale 7 dicembre 2020, è stato ripartito il miliardo di euro stanziato, dando, inoltre, atto che sugli interventi programmati vi erano disponibilità precedentemente autorizzate per 329 milioni di euro. Successivamente, l'art. 1, comma 773 della Legge 30 dicembre 2020, n. 178, ha previsto, un ulteriore stanziamento di 45 milioni di euro per l'anno 2021 e di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023 per la realizzazione delle opere connesse agli impianti sportivi delle Olimpiadi invernali 2026. Gli interventi su cui allocare tali somme sono stati individuati con il DPCM del 21 gennaio 2022.

Sono, poi, seguiti, ulteriori interventi normativi a parziale copertura delle necessità finanziarie legate alla realizzazione delle opere Olimpiche. In particolare, la Delibera Cipess del 27 luglio 2021, n. 44, ha stanziato 251,5 milioni di euro per opere stradali (S.S. 51 "di Alemagna" Variante di Cortina e S.S. 42 "del Tonale e della Mendola" nei comuni di Trescore Balneario ed Entratico). Ulteriori 62 milioni

sono stati previsti dall'art. 3 ter Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73 (€ 17,5 milioni), dall'art. 16 c. 3 quinquies Decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121 (€ 24,5 milioni) e dall'art. 1 c. 822, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (€ 20 milioni) per l'adeguamento della Pista "Eugenio Monti" ai fini dell'ottenimento delle omologazioni per ospitare le competizioni internazionali per le discipline bob, parabob, slittino e skeleton.

Con la legge 30 dicembre 2021, n. 234 sono stati poi stanziati ulteriori 324 milioni di euro. Infine, con il comma 7-quater dell'articolo 26 del decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91, sono stati previsti ulteriori 400 milioni di euro per il completamento delle opere Olimpiche per fronteggiare i maggiori costi derivanti dall'aggiornamento dei prezzi utilizzati nelle procedure di affidamento delle opere pubbliche. Sia i 324 milioni di euro prevista dalla legge 30 dicembre 2021, n. 234, sia i sopramenzionati 400 milioni di euro, non sono ancora stati ripartiti tra le opere del Piano degli interventi strutturali da aggiornare negli importi.

Tale piano è stato approvato con il DPCM 26 settembre 2022, con il parere favorevole di tutte le istituzioni coinvolte. Questo ha effettuato una ricognizione delle 73 opere con indicazione del codice univoco di progetto (CUP), del costo dell'intervento, del soggetto attuatore, delle priorità di realizzazione degli interventi, delle relative fonti e coperture finanziarie.

Nell'ambito del Piano degli interventi, sono definite:

1. "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;
2. "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.

Il valore complessivo delle opere riportate nel Piano ammonta a € 2.687.821.100,00. Si tratta, tuttavia, di una sottostima rispetto al valore che le stesse opere hanno oggi. Si deve considerare, infatti, che benché approvato a settembre 2022, il Piano ha cominciato il suo *iter* con la richiesta di parere favorevole alle istituzioni coinvolte, nel mese di maggio 2022. Per tale ragione, il fabbisogno finanziario previsto risulta da aggiornare, essendo i prezzi dei materiali e delle forniture energetiche aumentati sensibilmente in questo lasso di tempo. Inoltre l'amministratore delegato della SIMICO Spa riferisce che il maggior dettaglio delle progettazioni ha portato a definire anche con maggiore precisione i relativi quadri economici.

Sarà ora necessario procedere all'approvazione dell'aggiornamento del Piano infrastrutturale da parte della Società Infrastrutture Milano-Cortina 2026, con l'approvazione del quale si provvederà anche a coprire i nuovi costi con i 724 milioni già disponibili, come più sopra rappresentato.

Nella Tavola IV.2 è riportato l'elenco di dettaglio gli interventi stradali e ferroviari inseriti nel DPCM 26 settembre 2022, con l'indicazione della data presunta di fine lavori.

TAVOLA IV.2: OLIMPIADI INVERNALI MILANO CORTINA 2026. LE INFRASTRUTTURE STRADALI E FERROVIARIE

N.	Area	Cluster	Venue	Descrizione intervento	Data fine lavori
1	Dolomitica - Bolzano	Anterselva	SP44	Demolizione e ricostruzione ponte 44/14 al km 11+655	29/07/2025
2	Dolomitica - Bolzano	Anterselva	SS49 - SP44	Incrocio ed accesso ad Anterselva	28/01/2026
3	Dolomitica - Bolzano	Bolzano	SS49 - SP44	Tratti di ampliamento con terza corsia alternata	28/01/2026
4	Dolomitica - Bolzano	Dobbiaco	SS49	Circonvallazione di Dobbiaco	28/01/2026
5	Dolomitica - Bolzano	Perca	SS12	Circonvallazione di Perca	04/07/2026
6	Dolomitica - Bolzano	San Candido	Incrocio SS59 SS52	Eliminazione passaggio a livello con sottopasso ferroviario - San Candido	28/12/2025
7	Dolomitica - Bolzano	Valbadia	SP37	Collegamento Valbadia - Cortina (Tratta PA Bolzano) II lotto	28/11/2025
8	Dolomitica - Bolzano	Valbadia	SP37	Collegamento Valbadia - Cortina (Tratta PA Bolzano) I lotto	28/11/2025
9	Dolomitica - Trento	Bedollo/Sover	SP102 e SP71	Interconnessione tra SP81 e SP71	29/11/2025
10	Dolomitica - Trento	Cavalese	Cavalese	Adeguamento deposito bus Cavalese	20/04/2026
11	Dolomitica - Trento	Fiemme - Fassa	Fiemme Fassa	Interventi infrastrutturali per il BUS RAPID TRANSIT nelle Valli di Fiemme e di Fassa.	28/11/2025
12	Dolomitica - Trento	Trento	Trento	Linea ferroviaria Trento - Bassano Acquisto treni elettrici o ibridi	14/06/2026
13	Dolomitica - Trento	Trento	Trento	Stazione ferroviaria di Trento - Adeguamento infrastrutturale	05/11/2025
14	Dolomitica - Veneto	Cortina	Linea Ferroviaria Venezia Calalzo	PRG di Ponte delle Alpi	05/04/2027
15	Dolomitica - Veneto	Cortina	Linea Ferroviaria Venezia Calalzo	Stazione di Longarone - Miglioramento accessibilità e velocizzazione itinerari	04/12/2027
16	Dolomitica - Veneto	Cortina	SS51	Variante di Longarone	18/04/2026
17	Dolomitica - Veneto	Cortina	SS51	Variante di Cortina	28/11/2027
18	Dolomitica - Veneto	Cortina	Piano Stazioni Olimpiche	Rinnovo stazioni/costruzione parcheggi di scambio	06/09/2025
19	Lombardia	Abbadia Lariana	SS36	Completamento percorso ciclabile "Abbadia Lariana"	30/11/2025
20	Lombardia	Busto Arsizio	SS336	Riqualificazione Busto Arsizio/Gallarate/Cardano	23/06/2026
21	Lombardia	Castione Andevenno	SS38	Nodo di Castione Andevenno noto come "svincolo di Sassella"	28/03/2026

IV.4. IL PROGRAMMA DI INTERVENTI PER LA SICUREZZA STRADALE

Le recenti analisi sul tasso di incidentalità stradale rendono necessario un intervento di ampio respiro in materia di sicurezza della circolazione stradale, finalizzato ad affrontare i problemi più urgenti e di maggiore impatto sociale. Tra questi, si segnalano gli elevati tassi di incidentalità per chi guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti. A ciò si aggiunge il prezzo pagato dalla cosiddetta mobilità dolce che, secondo i dati più recenti elaborati da Aci e Istat, nell'anno

2021 ha registrato 2.101 incidenti che hanno coinvolto monopattini e biciclette oltre ai 6.180 incidenti che hanno causato 471 morti tra i pedoni.

Con l'intento di affrontare tali problematiche, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'interno e con il Ministero dell'istruzione e del merito, intende elaborare un pacchetto di misure articolate in tre diverse aree di intervento, nell'ottica del perseguimento di un "obiettivo di lungo, medio o breve periodo", ferma restando la possibilità di azioni immediate da parte di tutti gli attori coinvolti nel processo.

Obiettivo di breve periodo

Adozione, tramite lo strumento della decretazione d'urgenza, di interventi normativi di rango primario sia "extra codice" che tramite modifiche puntuali al codice nei seguenti ambiti di intervento:

- circolazione dei dispositivi di micromobilità elettrica;
- guida in stato di ebbrezza o sotto l'uso di sostanze stupefacenti;
- risoluzione della problematica concernente la sosta dei veicoli ('soste riservate', 'stalli rosa' e soste a pagamento);
- riconoscimento di "punti premio" in vista del rilascio della patente di guida per gli studenti che frequentano corsi extracurricolari di educazione stradale nelle istituzioni scolastiche.

Parallelamente, il Ministero dell'istruzione e del merito potrà intraprendere le seguenti iniziative, che non richiedono interventi normativi:

- verifica della conoscenza dell'educazione/sicurezza stradale e della legge sull'omicidio stradale per gli studenti delle classi terze, quarte e quinte delle scuole secondarie di secondo grado. La verifica consiste in un questionario da somministrare alle studentesse e agli studenti per conoscere le principali coordinate sulla sicurezza stradale. A tal fine, si prevede che con circolare del Ministero rivolta a tutti gli Uffici scolastici regionali (USR) e a tutte le istituzioni scolastiche secondarie di secondo grado, sia illustrata l'iniziativa e allegato il questionario;
- adozione di linee guida per il peer tutoring in materia di educazione stradale anche tramite social o video;
- potenziamento delle tematiche afferenti all'educazione stradale nell'ambito dell'insegnamento di educazione civica; a tal fine si prevede il rafforzamento dei traguardi di competenza e degli obiettivi di apprendimento specifici per l'educazione stradale da introdurre nell'aggiornamento delle Linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica emanate con DM n. 35/2020;
- promozione della formazione dei docenti, propedeutica all'insegnamento dell'educazione stradale agli studenti, mediante la previsione di attività formative che potrebbero essere finanziate, a livello nazionale e territoriale, in base a quanto previsto dall'articolo 6 della legge n. 92/2019 (una quota parte pari a 4 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020 è destinata alla formazione dei docenti sulle tematiche afferenti all'insegnamento trasversale dell'educazione civica).

A ciò si aggiunge l'intervento in via amministrativa per arginare i comportamenti stradali scorretti con maggiore incidenza sui sinistri stradali che vede la destinazione delle risorse rivenienti dai fondi Editoria presso la Presidenza del Consiglio dei ministri a campagne pubblicitarie e informative.

Obiettivo di medio periodo

Adozione di un disegno di legge delega per la riforma del codice della strada che si proponga:

- la riscrittura di un “codice breve” recante disposizioni definitorie, comportamentali e sanzionatorie in materia della circolazione stradale, nonché l'assetto delle competenze dei vari soggetti nella stessa coinvolti;
- il coordinamento tra disposizioni che oggi - derivando da numerosi interventi normativi di urgenza e pur incidendo sulla medesima materia - non risultano sistematicamente collocate e, talora, sono sovrascritte da norme regolamentari di derivazione europea;
- la delegificazione di quelle disposizioni del testo codicistico vigente che, in quanto suscettibili di frequenti aggiornamenti per esigenze di adeguamento alle evoluzioni tecnologiche ovvero a disposizioni europee, richiedono uno strumento di produzione normativa che consenta tempi più rapidi e procedure più snelle rispetto a quelle proprie delle norme di rango primario;
- la riforma della disciplina delle norme di comportamento e del relativo sistema sanzionatorio, ivi compreso quello relativo alle materie delegificate, al fine di garantire la tutela della sicurezza stradale secondo principi di effettività, ragionevolezza, proporzionalità dissuasività e non discriminazione nell'ambito dell'Unione europea (multe e reddito).

Obiettivo di lungo periodo

Adozione di un intervento normativo di rango secondario per modificare il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n.495 del 1992, ancora non aggiornato alla luce degli incisivi interventi al codice apportati con il decreto-legge “Semplificazioni” n. 76 del 2020 e con i decreti legge n.121 del 2021 e n.68 del 2022.

A prescindere dagli interventi di carattere normativo si può intervenire da subito, in via amministrativa ed in sinergia con tutte le Amministrazioni interessate, mediante:

- appositi Protocolli di intesa con il Ministero dell'interno, al fine di rafforzare l'attività di controllo sulle strade e con il Ministero per l'istruzione e del merito per delineare un percorso formativo con particolare riferimento alla materia della sicurezza della circolazione stradale;
- direttive del Ministero dell'interno per “finalizzare” i controlli su strada (incrementando ad es. i controlli nelle ore notturne presso alcuni luoghi di ritrovo dei giovani “a forte rischio”);

- attività di promozione al fine di agevolare la sottoscrizione di convenzioni con i Comuni per una condivisione di mezzi di trasporto pubblico non di linea (taxi e ncc);
- destinazione di risorse, tramite il Dipartimento dell'editoria, a forme di "pubblicità progresso", valutando, a tal fine, anche il coinvolgimento del Comitato centrale dell'Albo degli autotrasportatori.

Inoltre il Piano Nazionale per la Sicurezza Stradale va implementato con lo stanziamento di risorse per:

- l'acquisto della strumentazione per il controllo alcol-velocità da parte delle Forze di polizia e delle Forze armate coinvolte nella tutela della sicurezza stradale;
- d'intesa con il Ministero dell'istruzione e del merito, l'ideazione e diffusione di progetti di educazione stradale nelle scuole di ogni ordine e grado;
- in sinergia tra il Ministero della salute, l'ISTAT e l'ACI, l'istituzionalizzazione di un servizio per fornire una migliore assistenza traumatologica e post traumatologica a seguito di incidente stradale.

IV.5. PONTI E VIADOTTI

Le reti ferroviarie e stradali italiane, per ragioni orografiche, storiche e vincolistiche, è servita da un elevato numero di ponti e viadotti; per aumentate richieste trasportistiche e per vetustà, molte strutture non riescono a garantire gli standard trasportistici e di sicurezza oggi richiesti. Per tale motivo, 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, che sostituiscono le Linee Guida allegate al decreto MIMS n. 578 del 17 dicembre 2020, in attuazione dell'art. 14, comma 1, del D.L. 28/09/2018, n. 109.

Anche grazie all'applicazione di tale decreto, sono emerse ulteriori necessità di messa in sicurezza di ponti e viadotti:

- sulla rete di interesse nazionale, in special modo nell'attraversamento dei grandi fiumi del Nord Italia;
- sulla rete gestita da province e città metropolitane, anche per ottimizzare percorsi e rendere la rete stradale maggiormente rispondente a criteri di sostenibilità ambientale;
- sulla porzione di rete stradale gestita da comuni, a partire dalle porzioni poste in continuità di percorso con la rete nazionale e rientranti nella rete SNIT.

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 (o, addirittura, proposte per l'inserimento in liste di particolare pregio), che non possono essere messi a norma senza mutarne profondamente l'aspetto architettonico, ma che potranno essere adibiti ad un diverso tipo di mobilità. In tal caso, andranno realizzate nuove infrastrutture (ferroviarie e stradali), in adiacenza delle storiche; sarà quindi possibile rivedere ed ottimizzare il sistema trasportistico delle aree adiacenti anche prevedendo l'ottimizzazione dei percorsi di collegamento con le infrastrutture (in gestione statale e locale), destinando il ponte o viadotto "storico", ormai non più in linea con i richiesti standard trasportistici, alla mobilità dolce.

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.

IV.6. GLI INTERPORTI E LE PIATTAFORME LOGISTICHE

A livello nazionale, questo Ministero intende promuovere un provvedimento di **riforma degli interporti italiani e della loro rete**, con l'obiettivo di riformulare le disposizioni di cui alla Legge 4 agosto 1990 n.240 in materia di interventi dello Stato per la realizzazione di interporti finalizzati al trasporto merci e in favore dell'intermodalità, considerando l'evoluzione del dettato costituzionale, e in particolare dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nell'ambito delle materie concernenti i porti e gli aeroporti civili, nonché le grandi reti di trasporto e di navigazione, tenendo conto anche delle disposizioni comunitarie in materia di reti di trasporto transeuropee.

Sarà opportuno aggiornare la classificazione degli **interporti come infrastrutture strategiche** per lo sviluppo sostenibile, per la modernizzazione del Paese e di preminente interesse nazionale, garantendo in quanto tali la pertinenza a un nodo 'Terminal Ferro-Strada (TFS)' della rete transeuropea di trasporto (TEN-T).

Le **finalità** da perseguire con la riforma sono:

- favorire l'intermodalità e l'efficienza dei flussi logistici, svolgendo funzioni connettive di valore strategico per l'intero territorio nazionale e valorizzando la rete degli interporti italiani di cui alla legge 4 agosto 1990, n. 240;
- migliorare e incrementare l'efficienza e la sostenibilità dei flussi di trasporto in una prospettiva di sviluppo e di connessione tra le reti infrastrutturali in ambito nazionale ed europeo;
- sostenere, in coerenza con quanto previsto nel Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, il completamento delle infrastrutture per l'intermodalità previste per l'Italia nella rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) di cui al regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del

Consiglio, dell'11 dicembre 2013 e di cui alle successive modificazioni del regolamento stesso;

- razionalizzare l'utilizzo del territorio in funzione della domanda di trasporto e attività logistiche.
- contribuire alla diminuzione dell'impatto ambientale delle attività di trasporto e di logistica ed al loro efficientamento energetico;
- promuovere la sostenibilità economica, sociale e ambientale delle attività di trasporto e di logistica integrata.

Nell'ambito dell'aggiornamento normativo sarà da ridefinire il concetto di “**interporto**”, in considerazione che questi comprendono complessi organici di infrastrutture e di servizi integrati di rilevanza nazionale, amministrati da un soggetto gestore di proprietà pubblica o privata. Hanno finalità di favorire la mobilità delle merci tra diverse modalità di trasporto con l'obiettivo di accrescere l'intermodalità e l'efficienza dei flussi logistici. Comprendono in ogni caso uno scalo ferroviario idoneo a formare o ricevere treni intermodali completi o convenzionali, e attrezzature fisse e mobili atte al trasbordo di unità di carico intermodali e merce dalla modalità di trasporto ferroviario a quella stradale o di navigazione interna.

Sarà necessaria una nuova **ricognizione degli interporti** già esistenti e di quelli in corso di realizzazione, prevedendo poi un **aggiornamento periodico**, nella **considerazione** che un interporto, nel rispetto del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, deve avere **dotazioni ben definite e determinate**.

Successivamente sarà da definire la nuova pianificazione e quindi la programmazione dei **progetti relativi allo sviluppo, potenziamento ed efficientamento degli interporti** esistenti, considerando che gli interporti dovranno **garantire la sostenibilità finanziaria degli investimenti**, al lordo di eventuali contributi pubblici, e l'impegno da parte del soggetto gestore nella **realizzazione od organizzazione di un numero minimo di relazioni intermodali settimanali tra terminal o con i porti marittimi o di navigazione interna**.

IV.7. PROGRAMMA DI SVILUPPO DEI SISTEMI DI MOBILITA' NELLE AREE URBANE

Lo sviluppo e il potenziamento di **sistemi di mobilità sostenibili** ed efficaci nell'ambito delle aree urbane del Paese costituisce un obiettivo di primaria importanza nell'ambito delle strategie nazionali.

Negli ultimi anni, il MIT ha istituito una procedura di valutazione standardizzata per l'accesso da parte delle città metropolitane ai finanziamenti dei Trasporti Rapidi di Massa (TRM), consistente in un'analisi *multicriteriale* (valutazione ex-ante) sulla base di regole prefissate, per le quali vengono verificate, oltre alla qualità progettuale, la redditività socio-economica e ambientale dell'opera, la maturità progettuale, la fattibilità tecnico-amministrativa dell'opera, la congruità economica, la giustificazione trasportistica, la sostenibilità finanziaria e gestionale. I progetti idonei al finanziamento sono stati elencati in graduatorie di ammissibilità per l'assegnazione delle risorse stanziare, anno dopo anno, nel capitolo dedicato al TRM della legge di bilancio.

In particolare, riepilogando solo le risorse stanziare negli ultimi due anni, nel 2021 i progetti risultati idonei sono stati finanziati dalle risorse provenienti dal *Next Generation EU*, rientranti nel **PNRR (Componente M2C2 della missione M2** - risorse totali pari a 3.600 mln €, di cui 1.400 mln € sono a copertura di progetti già finanziati da legislazione in essere, mentre 2.200 mln € rappresentano nuove risorse); la legge di Bilancio per il 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234), al comma 393, ha istituito un apposito **fondo di finanziamento per l'estensione della rete delle metropolitane** delle cinque città in cui tale sistema di TRM è sviluppato, cioè Milano, Torino, Genova, Roma e Napoli, per un totale di 3,7 miliardi di euro ripartiti nel 2022 con Decreto Ministeriale; la legge di bilancio per il 2023 (Tavola A1 riportata in Appendice a questo documento) ha stanziato ulteriori 900 milioni di euro da ripartire tra ulteriori progetti meritevoli di essere finanziati; considerando anche le ulteriori opere puntuali che hanno ricevuto dalla stessa legge un finanziamento diretto (Tavola A1 in appendice), le risorse totali per la mobilità sostenibile in area urbana ammontano a più di 3 miliardi di euro.

All'interno del TRM delle città metropolitane un ruolo importantissimo è svolto anche dai progetti di sviluppo delle **ferrovie urbane e suburbane** delle reti di RFI, che vengono finanziati tramite il Contratto di Programma (**8.787 milioni** di euro per interventi in esecuzione, interamente finanziati, e ulteriori **1.182 milioni** di euro di finanziamento per opere prioritarie) e degli altri gestori (ferrovie ex-concesse), che sono stati recentemente finanziati con il **PNRR** (per **836 milioni** di euro) e con il **Piano nazionale complementare** (per **1.550 milioni** di euro).

Un'ulteriore linea di azione portata avanti dal MIT negli ultimi anni per incentivare l'utilizzo dei mezzi pubblici, aumentandone la regolarità d'esercizio e il comfort degli utenti, e nello stesso contribuendo al miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane, è costituita dall'ingente programma nazionale di rinnovo delle flotte dei mezzi. Per tali finalità sono previsti numerosi stanziamenti statali ed europei:

- il Piano Nazionale Strategico per la Mobilità sostenibile ha finanziato **3.885 milioni di euro** nel periodo dal 2019 al 2033, già ripartiti, per acquisto di autobus a trazione innovativa e sostenibile;
- il Fondo Sviluppo e Coesione 2014- 2020 e ulteriori DM di ripartizione di risorse statali hanno finanziato **1.140 milioni di euro** fino al 2033 per il rinnovo del parco autobus con mezzi a trazione innovativa e sostenibile;
- il PNRR ha previsto **1.915 milioni di euro** (componente **M2C2** del Piano) per acquisto entro il 2026 di autobus elettrici o ibridi e delle relative infrastrutture di supporto, per le aree urbane;
- il Piano nazionale complementare al PNRR ha finanziato ulteriori **600 milioni di euro** per acquisto entro il 2026 di autobus ad alimentazione a metano, elettrica o ad idrogeno e delle relative infrastrutture di supporto, adibiti al trasporto pubblico extraurbano e suburbano.

Infine, negli ultimi anni è stato finanziato anche il rinnovo dei treni adibiti al trasporto pubblico locale regionale e metropolitano, per un totale di **1.750 milioni di euro** stanziati con DM di ripartizione di risorse statali e Fondo Sviluppo e

Coesione, a cui vanno ad aggiungersi ulteriori **500 milioni di euro** a valere su risorse del PNRR (componente **M2C2** del Piano).

Le ulteriori misure di incentivazione all'utilizzo del trasporto pubblico locale (il cd. "buono TPL") previste dal DL n. 5/2023 e le risorse aggiuntive stanziare dal DL n. 68/2022 e ripartite con DM n. 417/2022 per promuovere l'utilizzo congiunto del TPL e dei servizi di *sharing mobility*, contribuiscono all'obiettivo di dissuadere dall'utilizzo del mezzo privato, a favore di una mobilità pubblica tecnologicamente avanzata, intermodale, integrata ed ecosostenibile.

I.V.8. PORTUALITA' E LOGISTICA: ATTUAZIONE DEL PIANO STRATEGICO NAZIONALE E SVILUPPO INFRASTRUTTURALE

Obiettivo prioritario del MIT è quello di rinforzare la competitività dell'intero sistema portuale nazionale, anche in una logica di centralità del Mediterraneo nel sistema dei traffici mondiali, con una particolare attenzione allo sviluppo di servizi di trasporto e logistica in linea con la centralità del Paese lungo le rotte commerciali planetarie. Le misure messe in campo intendono innanzitutto favorire lo sviluppo ordinato ed efficiente della portualità, garantendone la piena integrazione con i corridoi europei TEN-T e con la rete logistica nazionale e internazionale e consentendo al sistema nel suo complesso di cogliere tutte le opportunità ricollegabili al più ampio soddisfacimento della domanda di servizi proveniente dal settore armatoriale, in funzione dei flussi di traffico merci e passeggeri a livello nazionale ed internazionale. Il tema dell'intermodalità, quello dell'accessibilità portuale e le attività in corso per implementare la nuova piattaforma logistica nazionale sono assolutamente centrali per rendere il sistema portuale competitivo.

In tale contesto, il maggiore dinamismo e livello di concorrenza da auspicarsi, quali esiti della riforma della disciplina delle concessioni demaniali di cui all'art. 18 della Legge n. 84/1994, potranno senz'altro favorire una maggiore partecipazione degli operatori privati ai processi di infrastrutturazione e sviluppo dei porti e dei relativi servizi, conferendo al settore terminalistico un importante ruolo di partnership dell'Autorità di Sistema Portuale nella condivisione e realizzazione degli obiettivi strategici di ciascuna realtà portuale.

La logica perseguita è quella di avviare all'interno del sistema marittimo e portuale un processo virtuoso di innovazione che, a partire dalle progettualità già citate, si sviluppi attraverso una sempre maggiore qualificazione professionale degli addetti, con la standardizzazione e la semplificazione dei processi di settore.

Le misure volte ad incentivare lo sviluppo del sistema portuale sono inoltre in linea con gli obiettivi di decarbonizzazione del settore portuale e del trasporto marittimo stabiliti a livello europeo nell'ambito del pacchetto "Fit for 55%" e sono state consapevolmente accompagnate da specifiche iniziative volte a favorire la transizione green anche del trasporto marittimo. Lo sviluppo di infrastrutture per la ricarica e per il rifornimento dei combustibili alternativi in ambito portuale non può prescindere dall'adozione di specifiche misure volte ad orientare anche il trasporto marittimo all'uso di combustibili rinnovabili e a basse emissioni di carbonio (proposta di Regolamento FuelEU Maritime). In tale prospettiva, ad esempio, le misure

infrastrutturali riguardanti lo sviluppo delle reti di cold ironing e/o degli impianti di rifornimento del GNL in ambito portuale devono essere necessariamente inquadrati nel contesto di ulteriori iniziative volte ad incentivare, sull'altro versante, l'acquisto di navi green ad alimentazione alternativa ed il refitting delle navi esistenti da parte degli armatori, nel rispetto della libera iniziativa economica e dei principi in materia di aiuti di Stato. Lo shift modale delle merci e quindi le misure incentivanti Marebonus e Ferrobbonus appaiono di particolare rilievo nell'ambito del processo di transizione ecologica applicata ai trasporti, accompagnano l'obiettivo di promuovere le modalità alternative al trasporto stradale (navale, ferroviario e fluviale), nell'ottica dell'abbattimento delle emissioni di CO₂ e del decongestionamento delle strade, in coerenza sia con un'auspicata, migliore integrazione trasportistica che con le logiche UE dei corridoi TEN-T.

L'elevato incremento della domanda di utilizzo di spazi marittimi per i diversi scopi civili e produttivi richiede una strategia integrata di pianificazione e gestione che riesca a coniugare lo sviluppo delle economie marittime con un utilizzo sostenibile delle relative risorse.

Il processo di pianificazione dello spazio marittimo è stato avviato in Italia con il D.lgs n. 201 del 17/10/2016 che ha recepito la Direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo con l'intento di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime (c.d. economia blu), lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'uso sostenibile delle risorse marine. Il Mit, in coordinamento con le altre Amministrazioni competenti, ha espletato tutte le fasi della consultazione pubblica sia interna che transfrontaliera per definire il piano in tempi brevi.

I PRINCIPALI PROGRAMMI DI SVILUPPO INFRASTRUTTURALE E DI DIGITALIZZAZIONE IN CORSO DI ATTUAZIONE

Di seguito sono riportati i principali programmi di interventi di sviluppo infrastrutturale e di digitalizzazione, pianificati e attuati tenendo conto del quadro dei fabbisogni e delle priorità generali del sistema trasportistico e di quelli più puntuali del trasporto marittimo, già finanziati per oltre 7,6 miliardi di euro:

- **manutenzione del patrimonio pubblico demaniale:** il programma include interventi su banchine, piazzali, darsene, viabilità interna portuale al fine di garantire la corretta manutenzione del patrimonio pubblico demaniale nel sedime portuale e l'adeguamento alla normativa in materia di sicurezza e salute sui luoghi di lavoro, nonché favorendo l'abbattimento delle barriere architettoniche;
- **digitalizzazione della logistica e ICT:** il programma di digitalizzazione della logistica e di promozione di applicazioni telematiche nei porti italiani include quelle "azioni tipo" già intraprese negli ultimi anni, come il preclearing e l'implementazione dei fast corridors, lo sviluppo dei Port management Information System ovvero lo sviluppo dello "European Maritime Single Window environment" e l'integrazione nella piattaforma logistica nazionale. Rientrano nel presente programma anche gli interventi di potenziamento digitale degli scali (dagli accessi ai varchi, ai processi di automazione dei procedimenti e delle procedure, ecc.), nonché gli interventi specifici per i porti previsti

nell'Investimento del PNRR 2.1: digitalizzazione della catena logistica del M3C2.2 INTERMODALITÀ E LOGISTICA INTEGRATA. L'attuazione di tale misura consentirà di: i) disporre a livello nazionale, di una piattaforma digitale cooperativa integrata di informazioni e dati su trasporti e logistica, utilizzabili a supporto delle policy nazionali trasportistiche e della programmazione infrastrutturale (proiezioni flussi, transiti, monitoraggio dei vettori e della merce, capacità e saturazione di reti e nodi...); ii) misurare le emissioni di CO₂, gli incrementi del trasporto intermodale e il parco veicolare in circolazione; iii) semplificare e digitalizzare l'interfaccia tra operatori di mercato e regolatori/gestori/concessionari pubblici; iv) dematerializzare ed agevolare i flussi procedurali, amministrativi ed operativi che sovrintendono le attività logistiche e di trasporto.

- **ultimo/penultimo miglio ferroviario e connessioni alla rete dei porti:** il programma prevede di completare le iniziative infrastrutturali più idonee ad ottimizzare l'accessibilità ferroviaria dei porti italiani, nel rispetto della vocazione e della catchment area di ciascun porto. Disegna sostanzialmente un sistema di interventi coordinati che consentano di sviluppare, porto per porto e relazione per relazione, servizi intermodali rapidi, economici e affidabili. Gli interventi sono, in particolare, differenziati tra "ultimo" miglio, se ricadenti nel sedime dei porti, e "penultimo" miglio, se relativi alla competenza del gestore dell'infrastruttura ferroviaria nazionale;
- **ultimo miglio stradale:** il programma prevede la risoluzione di criticità strutturali nell'accessibilità stradale di alcuni porti italiani, al fine di ottimizzare la loro penetrazione di mercato nella catchment area di riferimento;
- **accessibilità marittima:** programma di interventi per migliorare l'accessibilità marittima, finalizzata ad accogliere in sicurezza il naviglio di dimensioni coerenti con le tipologie di traffici da attrarre;
- **resilienza delle infrastrutture ai cambiamenti climatici:** il programma include interventi specifici tesi a sviluppare e ad adeguare le infrastrutture portuali a canoni di qualità, affidabilità e sostenibilità, finalizzati a rafforzare la capacità delle infrastrutture stesse di affrontare e superare un evento climatico naturale non prevedibile;
- **efficientamento energetico e ambientale:** il programma prevede l'individuazione di progetti coerenti e sinergici finalizzati ad incrementare significativamente la sostenibilità ambientale dei porti italiani così come previsto nel Piano Nazionale Strategico Portualità e Logistica, Azione 7.1 "Misure per l'efficientamento energetico e la sostenibilità ambientale dei porti". All'interno di tale programma ricadono gli interventi previsti nel "Piano nazionale del cold ironing", mentre non risultano inclusi gli interventi di efficientamento energetico e gestione dei rifiuti nei porti (green ports) a valere sulle risorse del Piano per la Ripresa e la Resilienza facenti capo al Mite;
- **waterfront e servizi croceristici e passeggeri:** il programma prevede una serie di interventi per adeguare i servizi di accoglienza a terra, sviluppare terminal crociere laddove necessari, e intervenire sul rapporto porto-città attraverso progetti di valorizzazione dei waterfront urbani;

- **attività industriali nei porti:** il programma prevede interventi sulla filiera della cantieristica navale e sulle attività industriali svolte nei porti;
- **aumento selettivo della capacità portuale:** il programma prevede, laddove necessario in coerenza con la visione strategica delineata in precedenza, un incremento selettivo della capacità portuale nei segmenti Ro-Ro e container.

I.V.9. IL CORPO DELLE CAPITANERIE DI PORTO - GUARDIA COSTIERA: PROGRAMMI DI SVILUPPO E SCENARI FUTURI

Il MIT, coerentemente con le proprie competenze e funzioni in materia di “Ordine pubblico e Sicurezza - Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste”, è impegnato a esercitare, per il tramite delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera, il ruolo di coordinamento strategico nella programmazione di interventi infrastrutturali direttamente connessi all’efficientamento dell’organizzazione SAR (*search and rescue*), mediante l’ammodernamento della componente aereo-navale ed infrastrutturale, dei sistemi di monitoraggio, informazione e gestione del traffico marittimo attraverso la piattaforma VTMS (Vessel Traffic Monitoring Information System), e la realizzazione dell’interfaccia unica marittima europea (EMSWe) di cui al regolamento (UE) 2019/1239.

In tale contesto ed in continuità con i programmi già avviati, sarà continuata l’opera di ammodernamento e rinnovamento in chiave “green” della componente aeronavale ed infrastrutturale delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera, sottoposta a precoce logorio soprattutto in ragione dell’eccezionale impiego dei mezzi negli ultimi anni in relazione all’emergenza migratoria.

Del pari, continuerà l’opera di ammodernamento della piattaforma VTMS (Vessel Traffic Monitoring Information System) - e, in particolare, del sistema VTS (Vessel Traffic Service) - i cui sistemi sono deputati al monitoraggio, informazione e gestione del traffico marittimo, al fine di efficientare l’azione di prevenzione degli incidenti in mare e di incentivare gli investimenti nel settore dell’industria del settore ICT e della sicurezza informatica, nella sua più ampia accezione e rilevanza socio-economica.

Le principali linee di azione, quindi, riguarderanno:

- l’accelerazione della produzione e dell’utilizzo di unità aeronavali moderne di sicura sostenibilità ambientale e conclamato abbattimento della attuale “carbon footprint”, con ricadute importanti sull’occupazione e sulla mobilità;
- la riduzione del gap di investimenti necessari per velocizzare la transizione green delle navi europee verso gli sfidanti obiettivi di rispetto dell’ambiente che l’Europa intende raggiungere entro il 2030, privilegiando la riduzione delle emissioni di CO₂, zolfo ed il rilascio in mare di agenti inquinanti;
- l’ammodernamento delle infrastrutture esistenti e/o la realizzazione di nuove, in un’ottica di contenimento energetico, riduzione delle emissioni e di valorizzazione dell’economia circolare, privilegiando le metodologie di progettazione BIM;
- l’evoluzione del sistema VTS (Vessel Traffic Service), sia nella componente tecnologica che infrastrutturale, adeguandolo alla più recente ed innovativa

normativa dell'Organizzazione Mondiale Marittima (IMO) e della Organizzazione Internazionale IALA;

- la prosecuzione del processo di ampliamento degli organici e di ricambio generazionale del personale con l'acquisizione delle professionalità necessarie per far fronte alle nuove funzioni e sfide che si devono affrontare.

V. CONCLUSIONI

Nelle more dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei Contratti, l'Allegato infrastrutture al DEF 2023 pone le basi per avviare il processo di ridefinizione dei programmi di interventi prioritari, a partire dalle nuove linee programmatiche e di indirizzo nazionali, coerentemente con quelle di derivazione europea.

I primi focus individuati e descritti in questo documento non vogliono e non possono costituire un quadro esaustivo delle priorità, trattandosi di un processo in fase di avvio, all'inizio di una legislatura, con una modifica drastica del codice dei contratti in atto. Tuttavia questi rappresentano i programmi di rilevante interesse nazionale che saranno attuati con priorità, operando congiuntamente nella definizione del nuovo sistema di pianificazione e programmazione dettato dalle nuove norme, al fine di poter ottenere massima coerenza nell'azione amministrativa.

Nel presente documento non sono stati riportati in allegato i dati relativi allo stato di avanzamento delle infrastrutture di competenza del MIT già finanziate e in fase di attuazione, in quanto tutti rilevabili dalla **Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)**, che assicura il Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP). In particolare, per gli investimenti e le riforme prioritarie inserite nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il sistema unico di monitoraggio ufficiale è invece quello sviluppato e reso disponibile dalla Ragioneria Generale dello Stato secondo l'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020 n. 178 e denominato "**ReGiS**", interoperabile con BDAP e con le altre banche dati di rilevanza nazionale.

PAGINA BIANCA

APPENDICE: PRINCIPALI INTERVENTI FINANZIATI DALLA LEGGE DI BILANCIO 2023

Nel seguito sono esplicitati gli interventi di competenza del MIT finanziati dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante: «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025» e che pertanto verranno promossi in esecuzione.

In particolare si prevede, in materia di infrastrutture stradali e autostradali:

- il rifinanziamento del contratto di programma 2021-2025 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e ANAS Spa (2.250 milioni di euro per il periodo 2023-2034);
- la realizzazione di lotti funzionali del nuovo asse viario Sibari - Catanzaro della S.S. 106 Jonica (3.000 milioni di euro per il periodo 2023-2037);
- la realizzazione di interventi sulle strade statali delle aree dei crateri sismici 2009 - Abruzzo e 2016 - Centro-Italia (400 milioni di euro per il periodo 2023-2027);
- il potenziamento, la riqualificazione e l'adeguamento della S.S.4 Salaria (300 milioni di euro per il periodo 2023-2026).

In materia di trasporto ferroviario, si prevede:

- il finanziamento delle tratte nazionali di alcune opere di accesso al tunnel di base Torino Lione, relative all'opera "Cintura di Torino e connessione al collegamento Torino-Lione opere prioritarie" e all'opera "Adeguamento linea storica Torino-Modane tratta Bussoleno-Avigliana" (750 milioni di euro per il periodo 2024-2029);
- il completamento della linea ferroviaria Torino - Lione (1.231 milioni di euro per il periodo 2024-2029);
- la progettazione della linea ferroviaria Chiasso-Monza nell'ambito del corridoio europeo Reno-Alpi (22 milioni di euro per l'anno 2023);
- lo stanziamento di nuove risorse per far fronte all'incremento del costo del "Progetto condiviso di sviluppo del territorio piemontese", nell'ambito del Progetto unico Terzo Valico dei Giovi - Nodo ferroviario di Genova (15 milioni di euro per l'anno 2023).

Per quanto riguarda la mobilità sostenibile, si prevede:

- lo stanziamento di nuove risorse per il completamento della linea C della metropolitana di Roma, a valle della presentazione da parte del Commissario straordinario di un quadro aggiornato dell'avanzamento dell'opera e di un cronoprogramma; in particolare, sono necessari 1.200 milioni di euro per il

completamento della tratta T2 (dalla stazione Clodio alla stazione Venezia esclusa), 900 milioni di euro per la realizzazione della tratta T1 (da Clodio a Farnesina) e 100 milioni per l'adeguamento contrattuale necessario per dar conto dei maggiori costi finalizzato al completamento della tratta T3 Fori Imperiali/Colosseo, in tempi compatibili con il Giubileo (2.200 milioni di euro per il periodo 2023-2032);

- la realizzazione di tratte della linea 4 della metropolitana di Milano, previa presentazione di un quadro completo e aggiornato dei costi, dei cronoprogrammi e degli interventi ancora da realizzare (75 milioni di euro per il periodo 2023-2027);
- la realizzazione del nuovo collegamento di trasporto rapido di massa tra Afragola e la rete metropolitana di Napoli e la fornitura di nuovi treni per la medesima metropolitana, a seguito della presentazione di un quadro completo e aggiornato dei costi di ciascun intervento e dei relativi cronoprogrammi (75 milioni di euro per il periodo 2023-2027);
- la realizzazione di interventi per il trasporto rapido di massa, mediante il finanziamento di progetti inclusi negli Avvisi n. 2 e n. 3 (900 milioni di euro per il periodo 2023-2030);
- la realizzazione nel territorio urbano di nuove ciclovie e di infrastrutture di supporto in connessione a reti di trasporto pubblico locale e ferroviario, effettuati da parte dei comuni, delle città metropolitane e delle unioni di comuni, attraverso l'istituzione nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del Fondo per lo sviluppo di ciclovie urbane intermodali; gli enti locali interessati devono dimostrare di aver approvato in via definitiva strumenti di pianificazione dai quali si evinca la volontà di procedere allo sviluppo strategico della rete ciclabile urbana (10 milioni di euro per il periodo 2023-2025).

In materia di infrastrutture idriche, è prevista:

- la realizzazione del sottoprogetto "Nuovo tronco superiore acquedotto del Peschiera - dalle sorgenti alla Centrale di Salisano" del progetto denominato "Messa in sicurezza e ammodernamento del sistema idrico del Peschiera", al fine del miglioramento dell'approvvigionamento idrico della Città Metropolitana di Roma (700 milioni di euro per il periodo 2023-2030).

Ulteriori misure in materia di lavori pubblici riguardano:

- la realizzazione del Piano complessivo delle opere relative ai Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 (400 milioni di euro per il periodo 2024-2026);
- l'assegnazione alla regione Calabria di risorse per la realizzazione di opere pubbliche finalizzate alla riduzione del divario infrastrutturale (36 milioni di euro per il periodo 2023-2025 da ripartire per una quota di 5 milioni tra i comuni della regione medesima);

- il finanziamento di interventi di edilizia pubblica, compresa quella scolastica e sanitaria (35 milioni di euro per il periodo 2023-2025);
- la realizzazione degli interventi urgenti per il recupero della piena funzionalità ed il ripristino dell'impianto funiviario Savona - San Giuseppe, in ragione dei danni causati da un eccezionale nubifragio, nel mese di novembre 2019, che ha determinato l'abbattimento di due piloni e il grave danneggiamento di altri due, con conseguente interruzione delle attività della funivia (300 mila euro per il 2023);
- il rifinanziamento del programma infrastrutturale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia costiera, finalizzato alla ristrutturazione, nonché alla costruzione di nuove sedi ed infrastrutture del Corpo (1 milione di euro per il 2024 e 3 milioni annui a decorrere dal 2025);
- la prosecuzione del programma di ammodernamento della componente aeronavale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia costiera (254,5 milioni di euro per il periodo 2023-2039).

TAVOLA A1: PRINCIPALI INTERVENTI PREVISTI DALLA LEGGE DI BILANCIO 2023 - 2025

	2023	2024	2025	2026 E SUCC.	TOTALE
Strade					
Cdp ANAS 2021-2025	100	150	200	1.800	2.250
Strada SS 106 Jonica	50	50	100	2.800	3.000
Strade dei crateri sismici	50	100	100	150	400
Strada SS 4 Salaria	50	100	100	50	300
TOTALE					5.950
Ferrovie					
Tratte nazionali linea Torino-Lione		50	100	600	750
Linea ferroviaria Torino – Lione		91	120	1.020	1.231
Linea ferroviaria Chiasso-Monza	22				22
Terzo Valico dei Giovi – Nodo di Genova	15				15
TOTALE					2.018
Mobilità sostenibile					
Metropolitana di Roma: linea C	50	50	50	2.050	2.200
Metropolitana di Milano: linea M4	15	15	15	30	75
Collegamento tra Afragola e rete di Napoli	15	15	15	30	75
Trasporto rapido di massa	20	70	70	740	900
Ciclovie urbane intermodali	2	4	4		10
TOTALE					3.260
Idrico					
Sistema idrico del Peschiera	50	50	100	500	700
TOTALE					700
Lavori pubblici					
Olimpiadi invernali Milano Cortina 2026		120	140	140	400
Opere pubbliche nella regione Calabria	12	12	12		36
Edilizia pubblica - scolastica e sanitaria	10	10	15		35
Funivia San Giuseppe di Savona	0,3				0,3
Capitanerie: programma infrastrutturale		1	3	30	34
Capitanerie: componente aeronavale	-1,5	-2	23	235	255
TOTALE					760

Nota: gli importi sono indicati in milioni di euro.

PAGINA BIANCA

Allegato IV

Relazione sullo stato di attuazione
degli impegni per la riduzione delle
emissioni di gas ad effetto serra

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	225
I. IL CONTESTO NORMATIVO INTERNAZIONALE ED EUROPEO E IL CONTRIBUTO DELL'ITALIA	227
I.1. GLI OBIETTIVI DI ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO DI KYOTO (2008-2012)	230
I.2. GLI OBIETTIVI DI RIDUZIONE DEI GAS A EFFETTO SERRA 2013- 2020 – ATTUAZIONE EMENDAMENTO DI DOHA	230
I.3 IL QUADRO CLIMA ED ENERGIA 2030.....	234
I.4 IL “GREEN DEAL” E REVISIONE DELLA LEGISLAZIONE EUROPEA	237
II. SITUAZIONE EMISSIVA RISPETTO AGLI OBIETTIVI 2020	239
II.1. OBIETTIVI “EFFORT SHARING” PER IL PERIODO 2013-2020.....	239
III. SITUAZIONE EMISSIVA RISPETTO AGLI OBIETTIVI PER IL PERIODO 2021-2030	243
III.1 POLITICHE E MISURE CON ORIZZONTE POST 2020 PER IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI AL 2030.....	244
III.2 PROIEZIONI EMISSIVE E OBIETTIVI PER IL PERIODO 2021-2030	247
ALLEGATO 1 – DATI EMISSIVI STORICI	253
ALLEGATO 2 – PROIEZIONI EMISSIVE AGGIORNATE	254

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'articolo 10, comma 9, della Legge n. 196 del 31 dicembre 2009, modificato dall'articolo 2, comma 2, della legge n. 39 del 7 aprile 2011, stabilisce che *“in allegato al DEF è presentato un documento, predisposto dal Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sentiti gli altri Ministri interessati, sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi internazionali assunti dall’Italia in sede europea ed internazionale, e sui relativi indirizzi.”*

Le informazioni riportate nella presente relazione sono state aggiornate sulla base dei più recenti dati emissivi e degli scenari elaborati nell’ambito del Regolamento 2018/1999 sulla *Governance* dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima¹.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=EN>

PAGINA BIANCA

I. IL CONTESTO NORMATIVO INTERNAZIONALE ED EUROPEO E IL CONTRIBUTO DELL'ITALIA

La XXI Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro per la lotta contro i cambiamenti climatici del 2015 ha adottato l'Accordo di Parigi¹, con decisione 1/CP21. L'Accordo definisce l'obiettivo di lungo termine per il contenimento dell'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2°C e il perseguimento degli sforzi per limitare l'aumento a 1,5°C, rispetto ai livelli pre-industriali.

L'Italia ha firmato l'accordo il 22 aprile 2016 e lo ha ratificato l'11 novembre 2016.

L'Accordo di Parigi è entrato in vigore il 4 Novembre 2016 e si applica a partire dal 2021.

L'Accordo prevede, accanto alle misure di mitigazione, ovvero di riduzione delle emissioni dei gas ad effetto serra (nel testo anche GHG), anche la messa in atto di misure per l'adattamento al cambiamento climatico, finalizzate ad accrescere la capacità dei Paesi di adattarsi agli effetti avversi dei cambiamenti climatici. I flussi finanziari a supporto di tali azioni dovranno essere orientati in modo da essere coerenti con un percorso di sviluppo sostenibile a basse emissioni e resiliente ai mutamenti del clima.

I Paesi firmatari dovranno puntare a raggiungere il picco globale delle emissioni quanto prima e ad ottenere successivamente rapide riduzioni al fine di raggiungere l'equilibrio globale tra emissioni e assorbimenti nella seconda parte del secolo.

Al momento dell'adesione all'Accordo, ogni Paese deve predisporre e comunicare il proprio "Contributo determinato a livello nazionale" (*NDC - Nationally Determined Contribution*) con l'obbligo di perseguire misure per la sua attuazione. Ogni successivo contributo nazionale dovrà costituire un avanzamento in termini di ambizione rispetto al contributo precedentemente presentato, intraprendendo, così, un percorso di ambizione crescente che dovrebbe condurre le Parti al raggiungimento dell'obiettivo collettivo.

Rispetto al Protocollo di Kyoto² e al suo emendamento (Emendamento di Doha³), che prevedono impegni di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra⁴ da parte dei soli Paesi industrializzati, rispettivamente, nei periodi 2008-2012 e 2013-2020, l'Accordo di Parigi rappresenta un cambio di paradigma nell'approccio alla lotta ai cambiamenti climatici. L'approccio "*bottom up*", basato su "Contributi determinati a livello nazionale" ad ambizione crescente nel tempo, prevede un impegno di tutte le Parti dell'accordo verso il raggiungimento degli obiettivi comuni, abbandonando la distinzione storica tra Paesi con diverso livello di sviluppo

¹ http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

² <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

³ http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_english.pdf

⁴ Anidride carbonica, protossido di azoto, metano, gli idrofluorocarburi, perfluorocarburi e esafluoruro di zolfo.

economico. I progressi nell'attuazione e nel raggiungimento degli NDC saranno monitorati grazie al nuovo quadro della trasparenza, attraverso le tabelle e i formati per la rendicontazione dei dati dell'inventario delle emissioni e degli assorbimenti dei gas serra che tutti i Paesi dovranno redigere e trasmettere periodicamente all'UNFCCC.

Tale sistema, le cui regole sono state finalizzate alla COP di Glasgow del 2021, garantendo informazioni più regolari e solide sullo stato delle emissioni, è fondamentale per la credibilità dell'Accordo di Parigi e degli impegni assunti dai Paesi.

Prima dell'ultima Conferenza delle Parti di Glasgow del 2021 (COP 26), le diverse analisi di scenario dei contributi nazionali effettuate dagli organismi internazionali hanno evidenziato che, benché gli obiettivi dell'Accordo siano ancora raggiungibili, la finestra temporale per permettere il loro raggiungimento è sempre più stretta e che azioni più incisive sono necessarie.

Come sottolineato, tra gli altri, dall'ultimo rapporto sulle emissioni del Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (*Emissions Gap Report 2022*⁵), pubblicato nel 2022, il riscaldamento globale previsto per la fine del secolo se tutti gli impegni previsti dagli NDC non condizionali saranno completamente attuati è stimato a circa 2,6°C e il *Synthesis Report 2021* del Segretariato UNFCCC⁶ ha registrato la necessità di un urgente incremento del livello di ambizione degli NDCs entro il 2030 per ottenere livelli emissivi compatibili con gli scenari IPCC per limitare il riscaldamento globale entro i 2°C e far sì che l'obiettivo del 1,5°C sia ancora raggiungibile.

Anche il Sesto rapporto IPCC sulla mitigazione al cambiamento climatico, pubblicato il 4 aprile 2022, conferma il ritardo nel ridurre le emissioni di gas serra, e l'urgenza di agire rapidamente con azioni di mitigazione efficaci ed eque al fine di limitare gli impatti del cambiamento climatico, sempre più minacciosi per la salute, i mezzi di sussistenza delle persone in tutto il mondo, la salute degli ecosistemi e la biodiversità. Il rapporto evidenzia, inoltre, come sia ancora possibile intervenire con sinergie e compromessi tra l'azione per il clima e il perseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

L'Unione europea e tutti i suoi Stati membri adempiono agli obblighi previsti dall'Accordo mediante la presentazione, l'aggiornamento e il mantenimento di un unico *Nationally Determined Contribution* per tutta l'Unione che definisce i settori e gli obiettivi inclusi, rimandando alla legislazione europea l'effettiva distribuzione degli obiettivi.

Alla luce delle più recenti evidenze scientifiche, quindi, su mandato del Consiglio europeo del dicembre 2020, l'Unione ha aggiornato il proprio NDC, modificando l'obiettivo vincolante da raggiungere entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 dal 40% di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra al -55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

A seguito della definizione di tale obiettivo, il 14 luglio 2021 la Commissione ha presentato il cosiddetto pacchetto "*Fit for 55*", ovvero l'insieme delle proposte legislative necessarie per ottenere l'obiettivo del -55% netto al 2030 e mettere l'Unione sulla giusta traiettoria per il raggiungimento della neutralità climatica al 2050.

⁵ <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40874/EGR2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁶ <https://unfccc.int/news/updated-ndc-synthesis-report-worrying-trends-confirmed>

Il cosiddetto “pacchetto” comprende un quadro legislativo complesso e interconnesso che combina, tra l’altro, l’applicazione del sistema dell’*“Emissions trading”* a nuovi settori ed una revisione del sistema esistente per rendere l’obiettivo coerente con il -55% netto al 2030; incremento degli obiettivi di efficienza energetica e rinnovabili, una più rapida transizione verso modalità di trasporto a basse emissioni e rafforzamento della infrastruttura necessaria a tal fine; un allineamento delle politiche di tassazione dell’energia rispetto agli obiettivi del Green Deal; misure alternative per affrontare il *“carbon leakage”* (ovvero la rilocalizzazione delle produzioni in Paesi senza i medesimi obblighi di riduzione delle emissioni dell’UE); strumenti per preservare e accrescere i serbatoi naturali di assorbimento del carbonio (ad esempio, le foreste).

Tale pacchetto non è ancora entrato in vigore; per alcuni provvedimenti è ancora in corso il negoziato, per altri è stato raggiunto un accordo provvisorio tra Consiglio dell’UE e Parlamento europeo che dovrà essere ufficialmente formalizzato dai due organi codecisori.

Dal momento che la presente relazione fa riferimento all’anno 2022, si dovrà fare riferimento alla legislazione attualmente vigente, coerente con il precedente NDC che richiedeva una riduzione complessiva delle emissioni di GHG del -40% rispetto al 1990, pur con uno sguardo rispetto ai potenziali ulteriori impegni futuri.

Per quanto riguarda il percorso di decarbonizzazione nazionale, pertanto, nel quadro dell’NDC europeo, esistono strumenti di pianificazione di breve e lungo periodo di cui si è dotata l’Italia, sempre secondo quanto stabilito nel Regolamento EU sulla *Governance per Energy Union*⁷, ovvero:

- il Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (PNIEC) con orizzonte al 2030⁸, in aggiornamento in attesa del *“Fit for 55”*, il cui obiettivo è quello di realizzare una nuova politica energetica che assicuri la piena sostenibilità ambientale, sociale ed economica del territorio nazionale e accompagni tale transizione;
- la Strategia nazionale di lungo periodo sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra⁹, anch’essa in aggiornamento, che individua possibili percorsi di decarbonizzazione, prendendo in considerazione diverse opzioni tecnologiche, comprese quelle più innovative, non ancora completamente sviluppate, al fine di raggiungere l’obiettivo di neutralità climatica al 2050, tenendo anche in dovuta considerazione il prossimo impatto del PNRR.

Per meglio comprendere gli sviluppi delle politiche e misure intraprese nel tempo dall’Italia per soddisfare gli impegni assunti, nei seguenti paragrafi si riporta una breve sintesi degli obiettivi di riduzione dell’Unione Europea e quindi anche dell’Italia, a partire dalla sottoscrizione del Protocollo di Kyoto, fino ad oggi.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1999&from=EN>

⁸ https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf

⁹ https://www.minambiente.it/sites/default/files/lts_gennaio_2021.pdf

I.1. GLI OBIETTIVI DI ATTUAZIONE DEL PROTOCOLLO DI KYOTO (2008-2012)

Rispetto agli impegni assunti con la ratifica del Protocollo di Kyoto, l'Unione europea nel suo complesso¹⁰ si era impegnata a ridurre le proprie emissioni di gas serra dell'8% rispetto ai livelli del 1990. Successivamente tale impegno, assunto collettivamente, era stato ripartito in maniera differenziata tra gli Stati membri.

In tale contesto, l'Italia si era impegnata a ridurre le proprie emissioni del 6,5% rispetto ai livelli del 1990 nel periodo 2008-2012 (Legge 120/2002).

L'Italia ha rispettato gli impegni di riduzione previsti, prevalentemente mediante l'attuazione di politiche e misure e mediante modesto ricorso all'acquisto di crediti, meccanismo consentito nell'ambito del Protocollo stesso.

I.2. GLI OBIETTIVI DI RIDUZIONE DEI GAS A EFFETTO SERRA 2013- 2020 – ATTUAZIONE EMENDAMENTO DI DOHA

Nel 2012, con la COP di Doha, è stato raggiunto un accordo tra le Parti circa la prosecuzione del Protocollo di Kyoto attraverso l'emendamento di Doha, che fissava impegni di riduzione dei Paesi industrializzati per il periodo 2013-2020.

L'Italia ha depositato il proprio strumento di ratifica il 18 luglio 2016 e l'emendamento è entrato in vigore il 31 dicembre 2020[A1], a seguito della ratifica da parte di 147 Parti.

Il termine per la conclusione degli adempimenti degli impegni di Doha è previsto entro il 2023, considerando fino al centesimo giorno successivo al processo di revisione da parte degli esperti UNFCCC (ai sensi dell'articolo 8 del Protocollo) degli inventari delle emissioni dell'ultimo anno del periodo di impegno (2020).

Di conseguenza, la data effettiva per la fine del processo di revisione, adottata con la decisione UNFCCC1/CMP.17¹¹, è giugno 2023.

Al termine della procedura di revisione da parte degli esperti UNFCCC, con la pubblicazione del Rapporto di Revisione Annuale, terminerà il processo di revisione e inizieranno i 100 giorni del "Periodo aggiuntivo per l'adempimento degli impegni" (cd. periodo di adeguamento o "True up Period").

In tale periodo di tempo, al fine di adempiere agli impegni del Protocollo, una Parte può continuare ad acquisire, e altre Parti possono trasferire, unità di riduzione delle emissioni, riduzioni certificate delle emissioni, unità di quantità assegnate e unità di rimozione ai sensi degli articoli 6, 12 e 17 del protocollo di Kyoto, utilizzando i cosiddetti "meccanismi flessibili".

Dato il ritardo con cui l'emendamento è entrato in vigore e le incertezze nel contesto internazionale rispetto alla conclusione del periodo di impegno di Kyoto, il Consiglio Europeo, nella primavera del 2007, aveva comunque stabilito la necessità che l'Unione avviasse una transizione verso un'economia a basso contenuto di carbonio attraverso un approccio integrato tra le politiche in materia

¹⁰ In virtù del cosiddetto meccanismo della 'bolla', sulla base del quale Paesi con obiettivo di riduzione individuale 'raggruppano' i propri impegni nell'ambito di un unico obiettivo di riduzione.

¹¹ Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its seventeenth session, held in Sharm el-Sheikh from 6-18 November 2022 (unfccc.int)

di clima ed energia. Il Consiglio, quindi, aveva stabilito di raggiungere, entro il 2020, i seguenti obiettivi:

- riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990;
- riduzione dei consumi energetici del 20% rispetto allo scenario “*business as usual*”;
- produzione di energia da fonti rinnovabili pari al 20% dei consumi energetici dell’Unione europea;
- uso dei biocombustibili per il 10% della quantità di combustibile utilizzato nel settore dei trasporti.

A seguito delle conclusioni del Consiglio, è stato approvato il cosiddetto “Pacchetto clima-energia 2020”, ossia un insieme di provvedimenti legislativi finalizzati a dare attuazione agli impegni assunti.

La conformità rispetto agli obiettivi identificati a livello europeo garantisce il raggiungimento degli adempimenti previsti nell’ambito dell’emendamento di Doha.

Nell’ambito del Protocollo di Kyoto, la variazione degli stock di carbonio e delle emissioni di gas serra da fonte e assorbimenti di CO₂ derivanti dal cambiamento diretto dell’uso del suolo indotto dall’uomo e dalle attività forestali possono essere utilizzati per rispettare gli impegni dei Paesi inclusi nell’Annex B del Protocollo di Kyoto. L’Italia, così come gli altri Stati membri dell’Unione Europea, applica quanto previsto dall’articolo 3.3¹² e 3.4¹³ del protocollo di Kyoto individualmente.

I provvedimenti più rilevanti ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riduzione al 2020 sono: la Direttiva 2003/87/CE che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni di GHG (c.d. “*Emissions Trading System*” - ETS), modificata mediante la 2009/29/CE, che istituisce un sistema europeo di scambio di quote di emissioni di CO₂ a cui partecipano i gestori degli impianti di produzione termoelettrica e dei grandi impianti industriali, e la Decisione 406/2009/CE¹⁴ (c.d. Decisione “*Effort Sharing*”), che riguarda le sole emissioni non soggette a ETS derivanti da trasporti, riscaldamento edifici, agricoltura, piccola industria ecc..., per le quali vengono stabiliti dei tetti annuali di emissioni di GHG vincolanti per ogni singolo Stato membro. Il funzionamento di tali strumenti normativi viene, di seguito, brevemente richiamato, costituendo l’impalcatura principale intorno a cui continuano ad essere costruite le politiche di riduzione delle emissioni di gas serra a livello europeo.

¹² L’articolo 3.3 prevede la contabilizzazione di emissioni ed assorbimenti di CO₂ ed altri gas serra risultanti dalla costituzione di nuove foreste (afforestazione, riforestazione) e dalla conversione delle foreste in altre forme d’uso delle terre (deforestazione)

¹³ L’articolo 3.4 prevede la contabilizzazione di emissioni ed assorbimenti di gas serra relative alla gestione forestale (*forest management*), e le attività cosiddette addizionali, come la gestione delle terre agricole (*cropland management*), la gestione dei prati e dei pascoli (*grazing land management*) e la rivegetazione. Per il secondo periodo di impegno del Protocollo di Kyoto, 2013-2020, l’Italia ha eletto *cropland management* (CM) e *grazing land management* (GM), come attività addizionali dell’articolo 3.4.

¹⁴ Decisione concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020.

La Direttiva 2003/87/CE “EU Emissions Trading Scheme” (come modificata dalla Direttiva 2009/29/CE)

L'elemento cardine della politica europea per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra è rappresentato dal sistema di scambio di quote di emissione a livello dell'Unione per il settore industriale e termoelettrico con la Direttiva 2003/87/CE (“EU Emissions Trading Scheme”, EU ETS).

La direttiva era stata approvata come strumento di attuazione del Protocollo di Kyoto e istituiva un sistema di tipo “*cap and trade*”, ovvero fissa un tetto massimo di emissioni consentite (“quote di emissione”) e permette lo scambio di quote tra i partecipanti al sistema.

Viene fissato un tetto alla quantità totale di alcuni gas serra che possono essere emessi dagli impianti o operatori aerei che rientrano nel sistema. Per gli impianti fissi, il tetto totale si riduce nel tempo in modo che le emissioni consentite diminuiscano gradualmente in linea con gli obiettivi.

Tale meccanismo consente la certezza delle riduzioni, mediante la fissazione del tetto massimo e il minor costo di raggiungimento degli obiettivi di riduzione per i partecipanti al sistema.

Durante il periodo di adempimento di Kyoto, 2008-2012, il “*cap*” complessivo europeo era stato distribuito agli Stati membri e il sistema era, di fatto, gestito come la somma di diversi sistemi di “*cap and trade*” separati, generando, evidentemente, delle distorsioni attuative e, di conseguenza, competitive notevoli tra i partecipanti.

Dal 2008, anche il settore dell'aviazione civile è stato inserito nel quadro dell'EU ETS, benché i due sistemi fossero funzionalmente separati¹⁵.

Con l'approvazione della Direttiva 2009/29/CE, il sistema EU ETS è stato profondamente rivisto e armonizzato a livello europeo comprendendo le seguenti importanti modifiche:

- il numero massimo di quote di emissione (“*cap*”) è determinato a livello europeo e decresce, per gli impianti stazionari, in misura dell'1,74% all'anno dal 2013 al 2020;
- al fine di consentire l'internalizzazione del costo della CO₂ nel costo dei prodotti, la regola generale di assegnazione delle quote è l'acquisto su base d'asta. Dal 2013, tale regola si applica a tutto il settore di produzione termoelettrica;
- l'assegnazione gratuita è consentita, in via transitoria, per quei settori manifatturieri esposti al rischio del cosiddetto “*carbon leakage*”, ovvero rilocalizzazione delle imprese in Paesi in cui non sono vigenti normative di riduzione delle emissioni, rendendo vani gli sforzi di riduzione dell'UE dal momento che le emissioni si rilocalizzano. Ciò comporta la mancata riduzione delle emissioni e la perdita di competitività;
- le assegnazioni, in ogni caso, sono determinate sulla base di *benchmarks*, calcolati come $tCO_2/t_{\text{prodotto}}$, sulla base delle migliori prestazioni emissive degli impianti in Europa. Nel caso in cui la somma delle assegnazioni, così calcolate,

¹⁵ Nel 2008, la direttiva è stata emendata al fine di includere nel campo di applicazione anche il settore dell'aviazione civile (Direttiva 2008/101/CE).

dovesse raggiungere e superare il “*cap*”, scatterebbe l’applicazione di un “fattore lineare di riduzione” uguale per tutti i settori.

Principalmente a causa della crisi economica, a partire dal 2009, si è determinato un *surplus* di quote di CO₂ sul mercato. Tale condizione ha contribuito a determinare il perdurare di un segnale di prezzo insufficiente a stimolare la transizione verso un’economia a basse emissioni di carbonio nei settori inclusi nel campo di applicazione della norma.

Al fine di eliminare tale *surplus* e definire un meccanismo di riequilibrio dell’offerta, sono state proposte misure di breve e lungo periodo:

- per il breve periodo, si è stabilito di posticipare la messa all’asta di 900 milioni di quote fino al 2019-2020 (c.d. “*backloading*”);
- per il lungo periodo, è stata adottata la cosiddetta “*riserva stabilizzatrice del mercato*”¹⁶ che rappresenta un meccanismo di controllo dell’offerta di quote sul mercato, al fine di garantire che il prezzo delle stesse resti tale da incentivare le misure di riduzione delle emissioni da parte degli impianti soggetti alla norma. La riserva è operativa dal gennaio 2019.

La Decisione 406/2009/CE “*Effort sharing*”

La Decisione 406/2009/CE ripartisce tra gli Stati membri l’obiettivo comunitario di riduzione delle emissioni di gas serra per i settori non regolati dalla Direttiva EU ETS, ovvero trasporti, civile, piccola industria (impianti di combustione di potenza termica nominale inferiore a 20MW), agricoltura e rifiuti (cd. “*Settori Effort Sharing*”). Per l’Italia l’obiettivo di riduzione al 2020 era pari al -13%, rispetto ai livelli del 2005 da raggiungere attraverso una traiettoria stabilita di quote massime annuali.

Tale Decisione si basa sulla assegnazione di un ammontare massimo di emissioni consentite da compensare con “quote” di emissione (AEA, *Annual Emission Allocation*)

La Decisione prevedeva, altresì, strumenti di flessibilità quali la possibilità di utilizzo anticipato di una percentuale stabilita di quote assegnate per l’anno successivo (“*borrowing*”), nonché la possibilità di riporto agli anni successivi delle quote inutilizzate (“*banking*”). Inoltre, era prevista la possibilità di trasferire una parte delle AEA ad altri Stati membri, mediante accordo di compravendita.

Secondo la Decisione era, infine, permesso l’utilizzo dei crediti residuali derivanti da attività progettuali registrate prima del 2013 (previsti dal Protocollo di Kyoto JI, CDM¹⁷).

¹⁶ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.264.01.0001.01.ENG

¹⁷ <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms>

I.3 IL QUADRO CLIMA ED ENERGIA 2030

Come citato in premessa, il Consiglio UE del dicembre 2020 ha disposto l'aggiornamento dell'NDC europeo e stabilito un obiettivo UE vincolante di riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, per mettere l'Unione in linea con il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050.

Al momento, il citato obiettivo non è ancora tradotto in normativa attuativa dal momento che l'insieme delle proposte legislative, che dovranno tradurre l'obiettivo in iniziative concrete e consentire di mettere l'unione e i suoi Stati membri sulla traiettoria per la neutralità climatica al 2050 incluse nel pacchetto "Fit for 55", non sono state ancora formalmente adottate.

Pertanto, nel seguito si descriverà il quadro normativo attualmente in vigore, che è riferito al precedente obiettivo di riduzione interna del -40% a livello UE rispetto al 1990.

Tale obiettivo principale si traduce negli obiettivi europei vigenti nella legislazione del -43% e -30% rispetto all'anno 2005, rispettivamente, nei settori ETS e "Effort sharing".

Si rimanda ai successivi paragrafi per i dettagli dei provvedimenti relativi ai provvedimenti adottati per il raggiungimento di tali obiettivi.

Per quanto riguarda, invece, gli obiettivi sulle rinnovabili e sull'efficienza energetica, sono vigenti le Direttive (UE) 2018/2002 sull'Efficienza energetica, che prevede un obiettivo di riduzione dei consumi di energia primaria al 2030 pari al -32,5%, e (UE) 2018/2001 sulle Fonti Rinnovabili, che prevede che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32%. La quota di consumi di energia coperta da energie rinnovabili risulta, secondo l'ultimo dato consolidato (anno 2020), pari a 20,4%, valore superiore al *target* assegnato all'Italia per il 2020 (pari a 17%) ma ovviamente ancora da far crescere, per arrivare al *target* 2030. L'andamento del consumo finale lordo di energia è stato negli ultimi anni molto influenzato dal fenomeno pandemia, attestandosi a valori inferiori al valore PNIEC 2030 (107,6 Mtep nel 2020 contro 111,4 Mtep); è in corso il monitoraggio aggiornato degli effetti in termini di risparmio connessi alle misure di politica attiva messe in campo dallo Stato italiano.

Infine, con Regolamento (UE) 2018/1999 è stato istituito un sistema di *Governance* dell'Unione dell'Energia, che mira a pianificare e tracciare le politiche e misure messe in atto dagli Stati membri dell'Unione europea al fine del raggiungimento degli obiettivi in materia di riduzione delle emissioni, incremento dell'efficienza energetica, ricerca e innovazione, sicurezza energetica e sviluppo del mercato interno dell'energia.

Il meccanismo di *governance* (Art. 1) è basato sulle Strategie a lungo termine, sui Piani nazionali integrati per l'energia e il clima che coprono periodi di dieci anni a partire dal decennio 2021-2030, sulle corrispondenti relazioni intermedie nazionali integrate sull'energia e il clima trasmesse dagli Stati membri e sulle modalità di monitoraggio della Commissione. Tale meccanismo prevede un processo strutturato, trasparente e iterativo tra la Commissione e gli Stati membri volto alla messa a punto e alla successiva attuazione dei Piani nazionali integrati per l'energia e il clima, anche per quanto riguarda la cooperazione regionale, e la corrispondente azione della Commissione.

Nell'ambito di questo inquadramento, il 31 dicembre 2019 l'Italia ha inviato alla Commissione il proprio Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) con orizzonte al 2030, il cui obiettivo è quello di realizzare una nuova politica energetica che assicuri la piena sostenibilità ambientale, sociale ed economica del territorio nazionale e accompagni tale transizione; come già menzionato, tale documento è in fase di aggiornamento in vista del "Fit for 55".

- L'Italia, inoltre, il 10 febbraio 2021 ha inviato alla Commissione la propria Strategia nazionale di lungo periodo sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra (LTS 2050). La Strategia individua possibili percorsi di decarbonizzazione al fine di raggiungere la neutralità climatica al 2050. La Strategia, elaborata in linea con il Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), deve essere considerata uno strumento "dinamico", che verrà "aggiornata" ed "integrata", anche per tenere pienamente conto dei processi di revisione degli obiettivi energetico-ambientali nazionali attualmente in corso a livello europeo.

Emissioni ETS: la direttiva (UE) 2018/410 di revisione della direttiva 2003/87/CE (2021-2030)

Nel 2018 è stata adottata la direttiva (EU) 2018/410, che rivede la Direttiva 2003/87/CE "Emissions trading", al fine di regolare il periodo 2020-2030.

I principali elementi di novità contenuti nel testo approvato possono essere sintetizzati come segue:

- il fattore di riduzione lineare dell'ammontare totale di quote disponibili è aumentato dal 1,74% al 2,2%, per consentire il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione assegnato al settore ETS (-43% rispetto alle emissioni del 2005);
- la percentuale di quote di emissione da distribuire mediante asta è fissata *ex ante* al 57%: l'ammontare massimo disponibile per le assegnazioni gratuite sarà, pertanto, pari al 43% del totale;
- l'aggiornamento dei criteri per la definizione dei settori industriali considerati esposti al rischio di delocalizzazione verso Paesi che non hanno regolamentato le emissioni di gas a effetto serra;
- l'aggiornamento dei valori dei *benchmark* per meglio allinearli ai progressi tecnologici avvenuti dalla loro definizione (2007-2008) ad oggi.

Emissioni "Effort sharing": Il Regolamento (UE) 2018/842 e i target 2021-2030

Per quanto riguarda l'obiettivo di riduzione nei settori "Effort Sharing", è stato adottato il Regolamento (UE) 2018/842 "Effort Sharing" che:

- ripartisce l'obiettivo europeo di riduzione delle emissioni del 30% tra gli Stati membri sulla base del PIL pro-capite del 2013 e definisce, per ciascuno Stato membro, la traiettoria da seguire per il raggiungimento di tale obiettivo attraverso delle allocazioni di emissioni annuali (AEA) che non possono essere superate. Per l'Italia è previsto un obiettivo di riduzione al 2030 pari al -33%

rispetto al 2005, mentre le AEA sono state stabilite nella Decisione di esecuzione (UE) 2020/2126 della Commissione del 16 dicembre 2020¹⁸;

- mantiene e rafforza gli strumenti di flessibilità già previsti nella legislazione vigente (*banking, borrowing* e trasferimenti);
- introduce due nuove flessibilità: la prima, limitata ad alcuni Stati membri tra i quali non è inclusa l'Italia, prevede un trasferimento limitato e pari a 100 milioni di quote dal settore ETS; la seconda, destinata a tutti gli Stati membri, prevede la possibilità di utilizzare i crediti generati dagli assorbimenti del settore LULUCF (*Land Use, Land Use Change and Forestry*) per un ammontare massimo europeo di 280 milioni di tonnellate (per l'Italia la quantità massima di crediti è pari a 11,5 milioni di tonnellate per il periodo 2021-2030);
- introduce un nuovo elemento di equità nello sforzo richiesto agli Stati membri per tenere conto delle azioni precoci da essi già effettuati: la cosiddetta "riserva di sicurezza". Tale riserva, costituita da un volume di quote pari a 105Mt, è destinata ai soli Paesi con PIL pro capite 2013 inferiore alla media EU che avranno effettuato maggiori riduzioni oltrepassando il proprio target al 2020 ("overachievement"). I Paesi beneficiari potranno avvalersi di una quota pari fino al 20% del proprio "overachievement" ai fini della conformità con gli obiettivi previsti dal Regolamento. L'accesso alla riserva è, comunque, subordinato al raggiungimento dell'obiettivo europeo di riduzione al 2030 pari al 30% rispetto ai livelli del 2005;
- prevede una flessibilità specifica per i Paesi con obiettivo positivo al 2020 (Paesi dell'Est che nella precedente Decisione avevano la possibilità di aumentare le emissioni nel periodo 2013-2020) che potranno beneficiare al 2021 di un numero aggiuntivo di crediti.

Il Regolamento LULUCF (*Land Use, Land Use Change and Forestry*)

Il quadro normativo iniziale per il settore dell'uso del suolo, del cambiamento di uso del suolo e della silvicoltura è stato stabilito con Regolamento (UE) 2018/841, adottato nel 2018, e riguarda le emissioni e gli assorbimenti di CO₂ e le emissioni di gas a effetto serra di CH₄ e N₂O risultanti dal settore LULUCF, che include la gestione del suolo, delle foreste e della biomassa nel periodo dal 2021 al 2030. Contribuisce al vigente obiettivo di riduzione delle emissioni dell'Unione di almeno il -40% entro il 2030 rispetto al 1990.

Per il periodo 2021-2025, il sistema di contabilizzazione attualmente vigente per la gestione forestale prevede il ricorso ad un "reference level"¹⁹, ovvero un livello di riferimento di assorbimenti di CO₂ che verrà confrontato con gli assorbimenti futuri, generando crediti o debiti di emissione.

Per i periodi dal 2021 al 2025 e dal 2026 al 2030, tenuto conto degli strumenti di flessibilità, ciascuno Stato membro garantisce che le emissioni non superino gli assorbimenti, calcolate come somma delle emissioni e degli assorbimenti totali sul proprio territorio, cumulativamente in tutte le categorie contabili del suolo.

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2126&from=EN>

¹⁹ Il reference level è stato definito con il Piano Nazionale di contabilizzazione forestale: https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/clima/nfap_final_resubmission_2019_clean.pdf

Pertanto, se le emissioni LULUCF superano gli assorbimenti contabilizzati, uno Stato membro deve intensificare gli sforzi di riduzione delle emissioni nei suoi settori “*Effort sharing*” per compensare il *deficit* (le assegnazioni annuali di emissioni non ETS vengono eliminate, aumentando di fatto l'obiettivo per quello Stato membro, Art. 9 Reg. 2018/842), oppure può acquistare crediti LULUCF da altri Stati membri. Infine, gli Stati membri possono utilizzare una quantità limitata di crediti LULUCF per contribuire al raggiungimento degli obiettivi nazionali “*Effort Sharing*” (la cosiddetta “flessibilità” - art. 7 Reg. 2018/842, pari a 11.5 MtCO₂eg., per il periodo 2021-2030).

I.4 IL “GREEN DEAL” E REVISIONE DELLA LEGISLAZIONE EUROPEA

L'11 dicembre 2019 la Commissione europea ha presentato la Comunicazione sul cosiddetto “*Green deal*” europeo, una “strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse”. Di fatto, con il “*Green Deal*”, viene definita una tabella di marcia iniziale delle principali politiche e misure necessarie per realizzare il cambiamento.

Il Consiglio Europeo del 10-11 dicembre 2020 ha adottato l'obiettivo di riduzione UE delle emissioni nette pari ad almeno il 55% entro il 2030 e aggiornato, di conseguenza, l'NDC europeo.

Al fine di dare forza di legge agli obiettivi del 2030 e del 2050, inoltre, il 29 luglio 2021 è entrata in vigore la Legge europea sul clima (Regolamento CEE/UE 30 giugno 2021, n. 1119) che “*stabilisce l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050*” e “*istituisce un quadro per progredire nel perseguimento dell'obiettivo globale di adattamento*”.

Come sottolineato in precedenza, è attualmente in discussione il cosiddetto pacchetto “*Fit for 55*”, ovvero l'insieme delle proposte legislative necessarie per ottenere l'obiettivo del -55% netto al 2030 e mettere l'Unione sulla giusta traiettoria per il raggiungimento della neutralità climatica al 2050.

Il cosiddetto “pacchetto” è un quadro legislativo complesso che, prevede, tra l'altro:

- l'applicazione del sistema dell’*“Emissions trading”* a nuovi settori ed una revisione del sistema esistente per rendere l'obiettivo coerente con il -55% netto al 2030;
- l'aggiornamento del Regolamento “*Effort Sharing*”, con l'individuazione di obiettivi di riduzione nazionali più ambiziosi e tetti annuali di emissione più stringenti;
- l'incremento degli obiettivi di efficienza energetica e rinnovabili;
- una più rapida transizione verso modalità di trasporto a basse emissioni e rafforzamento della infrastruttura necessaria a tal fine;
- un allineamento delle politiche di tassazione dell'energia rispetto agli obiettivi del “*Green Deal*”;

- misure alternative per affrontare il “*carbon leakage*” (ovvero la rilocalizzazione delle produzioni in Paesi senza i medesimi obblighi di riduzione delle emissioni dell’UE);
- strumenti per preservare e accrescere i serbatoi naturali di assorbimento del carbonio (i.e. foreste).

Per tali strumenti legislativi è in corso la procedura legislativa ordinaria e non è ancora possibile fornire dettagli relativi agli obiettivi settoriali e alle modalità per il loro raggiungimento.

II. SITUAZIONE EMISSIVA RISPETTO AGLI OBIETTIVI 2020

II.1. OBIETTIVI “EFFORT SHARING” PER IL PERIODO 2013-2020

Dal momento che i settori della generazione termoelettrica e dell'industria manifatturiera sono compresi nell'ambito di applicazione della direttiva EU ETS e che, pertanto, gli obiettivi relativi a tali settori sono direttamente applicati, in capo agli Stati membri restano gli obiettivi settoriali relativi agli altri settori economici.

Gli impegni di riduzione per il periodo 2013-2020 per i settori non-ETS per gli Stati membri (trasporti, civile, piccola industria, agricoltura e rifiuti), come già detto nei paragrafi precedenti, sono definiti dalla Decisione 406/2009/CE.

Gli obiettivi effettivi in termini di massimali emissivi attribuiti a ciascuno Stato membro sono determinati sulla base delle decisioni 2013/162/EU²⁰ e 2013/634/EU²¹ e mostrati in Tabella II.1. Tali decisioni sono state, da ultimo, riviste per quanto riguarda i target dal 2017 al 2020 con Decisione (UE) 2017/1471 del 10 agosto 2017. Quest'ultimo adeguamento è stato necessario al fine di tenere conto degli effetti del ricorso ai fattori di emissione del 4° rapporto IPCC e del cambiamento delle metodologie UNFCCC usate dagli Stati membri. Gli obiettivi annuali vincolanti per l'Italia, derivanti dalle citate Decisioni, sono indicati nella seguente Tabella II.1, che riporta anche il consuntivo delle emissioni nazionali di gas ad effetto serra per gli anni 2013-2020 comunicato alla Commissione Europea il 15 marzo 2022 ai sensi del Regolamento 2018/1999 sulla *Governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima. Con tale comunicazione del 2022 si è chiuso il periodo 2013-2020 e la relativa verifica del rispetto dei target emissivi.

TABELLA II.1 – EMISSIONI DI GAS AD EFFETTO SERRA (GHG)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	(MtCO ₂ eq)							
Emissioni totali (escluso LULUCF)	450.4	429.3	441.7	439.2	433.5	429.6	418.3	381.2
Emissioni “Effort Sharing”	283.6	274.4	283.4	282.1	275.9	280.8	275.0	254.0
Obiettivi “Effort Sharing” (1)	308.2	306.2	304.2	302.3	298.3	295.8	293.4	291.0
Distanza dagli obiettivi “Effort Sharing”	-24.6	-31.8	-20.8	-20.2	-22.4	-15.0	-18.4	-37.0

(1) I dati mostrati in tabella sono calcolati con i fattori di emissione del 4° rapporto IPCC secondo la metodologia aggiornata che i Paesi che hanno sottoscritto il Protocollo di Kyoto sono tenuti ad utilizzare a partire dal 2013. I valori sono stati determinati con Decisioni della Commissione n. 162/2013/CE 634/2013/CE e 1471/2017/CE.

²⁰ La Decisione stabilisce le assegnazioni annuali di emissioni degli Stati membri per il periodo dal 2013 al 2020 utilizzando i dati degli inventari dei gas a effetto serra degli Stati membri determinati in conformità delle linee guida del 1996 per gli inventari nazionali dei gas a effetto serra del gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (IPCC), disponibili al momento della sua adozione.

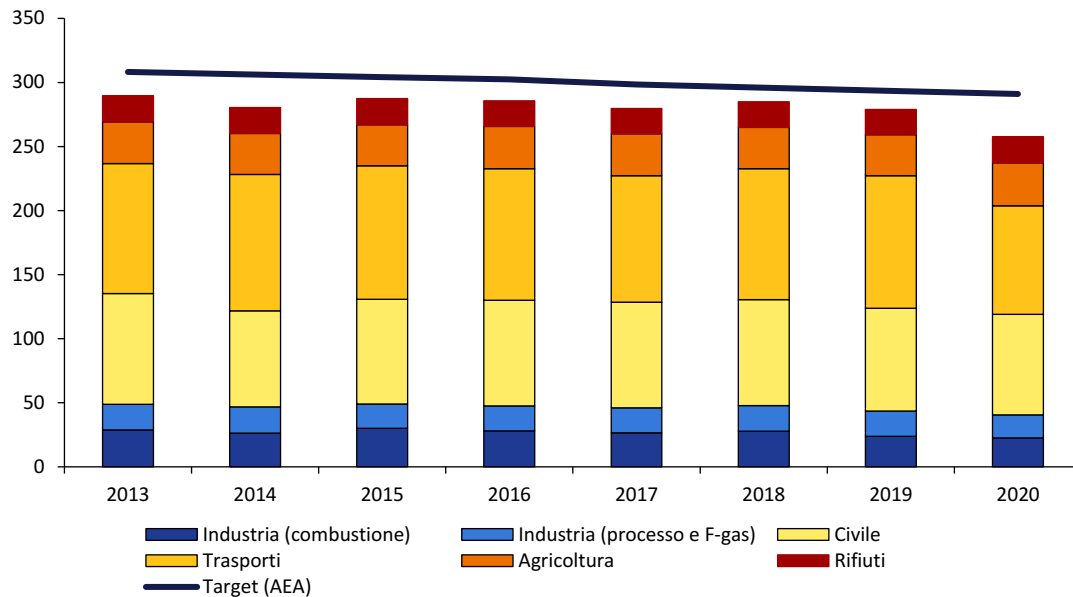
²¹ La Decisione stabilisce gli adeguamenti al ribasso delle assegnazioni annuali di emissioni degli Stati membri per il periodo dal 2013 al 2020 a seguito dell'ampliamento del campo di applicazione dell'ETS, che ha determinato lo 'spostamento' di parte delle emissioni storiche da non-ETS a ETS.

Come evidenziato nella tabella, la piena attuazione degli impegni assunti dall'Italia ha consentito di ottenere riduzioni di emissioni superiori a quelle necessarie per adempiere agli obiettivi della Decisione "Effort Sharing".

Sebbene l'anno 2020 sia stato severamente influenzato dagli effetti delle chiusure dovute alla pandemia da COVID-19, già negli anni precedenti si osservavano delle riduzioni significative delle emissioni in tutti i principali settori.

A tali riduzioni hanno contribuito diversi fattori.

FIGURA II.1 - EMISSIONI EFFORT SHARING PER SETTORE (MTCO₂EQ) E TARGET ANNUALI (dati storici)



Fonte: ISPRA.

Il settore industriale ha registrato un calo emissivo che risente del progressivo efficientamento dei processi produttivi, dell'abbandono dei combustibili più inquinanti e a più alto livello di emissioni di gas serra, ma anche della crisi strutturale innescata a partire dalla crisi finanziaria globale del 2008.

Nel settore civile la progressiva riduzione delle emissioni è riconducibile, in analogia con l'industria, all'abbandono dei combustibili più inquinanti e a più alto livello di emissioni di gas serra, ma anche al progressivo, seppur lento, efficientamento del parco immobiliare.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, invece, le politiche sugli standard emissivi e di consumo dei nuovi veicoli sono state in buona parte compensate dalle dinamiche economiche e dalla crescente domanda di trasporto privato, anche come modifica dei comportamenti a seguito della pandemia.

In sintesi, per quanto riguarda i settori meno influenzati dalla situazione economica, come trasporti e civile, non risultano riduzioni significative delle emissioni a partire dal 2013 (per il dettaglio dei livelli emissivi settoriali si faccia riferimento alla tabella in Allegato 1).

Pertanto, sebbene le riduzioni richieste dal rispetto delle allocazioni annuali per il periodo 2013-2020 siano state non solo raggiunte ma ampiamente superate (si calcola un "overachievement" totale per il periodo in termini di riduzione delle emissioni di 190 MtCO₂eq), la mancata riduzione delle emissioni dei settori trasporti

e civile ha portato a un progressivo avvicinamento dei livelli emissivi italiani alle AEA, fino al superamento delle stesse registrato per l'anno 2021. Tale superamento risulta essere di 10,9 MtCO₂eq.

Tale informazione è disponibile ora in modo accurato, poiché, ai sensi del Regolamento (UE) 2018/1999, entro il 15 marzo gli Stati membri devono comunicare alla Commissione europea l'Inventario nazionale delle emissioni di gas serra del 2021 e la quota di emissioni soggette al Regolamento "*Effort Sharing*". Già dallo scorso anno, i primi dati disponibili mostravano una ripresa significativa delle emissioni, in buona parte riconducibile sia alla ripresa economica e delle attività produttive che alla crescita della mobilità privata.

PAGINA BIANCA

III. SITUAZIONE EMISSIVA RISPETTO AGLI OBIETTIVI PER IL PERIODO 2021-2030

Considerato che il cosiddetto pacchetto “Fit for 55”, ovvero l’insieme delle proposte legislative che definiscono gli obiettivi settoriali necessari per ottenere l’obiettivo di riduzione delle emissioni di gas serra del -55% netto al 2030 a livello UE, è attualmente ancora in discussione, nella presente relazione si deve necessariamente fare riferimento alla legislazione vigente e, quindi, all’obiettivo di riduzione dei gas serra di almeno il 40% a livello europeo rispetto all’anno 1990.

L’obiettivo complessivo vigente si traduce in una riduzione a livello europeo del 43% per il settore ETS ed una del 30% per i settori non soggetti a ETS, calcolate rispetto all’anno 2005.

Similmente all’obiettivo del periodo precedente, l’obiettivo di riduzione per le emissioni dei “settori ETS” è applicato a livello europeo in maniera armonizzata e centralizzata, in capo ai gestori degli impianti ricadenti nel campo di applicazione della direttiva mentre la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra relativo ai “settori *Effort Sharing*” viene suddivisa tra gli Stati membri. Per l’Italia, in particolare, è stato stabilito un obiettivo di riduzione al 2030 pari al -33%, rispetto all’anno 2005 (Regolamento “*Effort Sharing*”), con la relativa allocazione annuale (AEA) per tutto il periodo a partire dal 2021. Le riduzioni annuali delle emissioni di gas serra per il settore non-ETS per il periodo 2021-2030 sono definite nella Decisione attuativa 2020/2126, i valori sono riportati nella seguente tabella.

TABELLA III.1 – ALLOCAZIONI DI EMISSIONI ANNUALI DELL’ITALIA

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	(MtCO ₂ eq)									
Obiettivi “ <i>Effort Sharing</i> ” (AEA)	273.5	268.8	264.0	259.3	254.6	249.8	245.1	240.3	235.6	230.9

A livello nazionale, il Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (di seguito, anche PNIEC) identifica i settori di azione e le politiche e misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi europei e nazionali. Gli obiettivi nazionali su energia e clima individuati da tale strumento sono riassunti nella tabella seguente.

Ai sensi della legislazione europea vigente, tale Piano, adottato nel dicembre 2019, dovrà essere aggiornato nell’anno in corso²².

²² Articolo 14 del Regolamento 2018/1999 sulla Governance dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima.

TABELLA III.2 - PRINCIPALI OBIETTIVI SU ENERGIA E CLIMA DELL'UE E DELL'ITALIA AL 2020 E AL 2030

	Obiettivi 2020		Obiettivi 2030	
	UE	ITALIA	UE	ITALIA (PNEC)
Energie rinnovabili (FER)				
Quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia	20%	17%	32%	30%
Quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi di energia nei trasporti	10%	10%	14%	21,6%
Quota di energia da FER nei Consumi Finali Lordi per riscaldamento e raffrescamento			+1,3% annuo (indicativo)	+1,3% annuo (indicativo)
Efficienza Energetica				
Riduzione dei consumi di energia primaria rispetto allo scenario PRIMES 2007	-20%	-24%	-32,5% (indicativo)	-43% (indicativo)
Risparmi consumi finali tramite regimi obbligatori efficienza energetica	-1,5% annuo (senza trasp.)	-1,5% annuo (senza trasp.)	-0,8% annuo (con trasporti)	-0,8% annuo (con trasporti)
Emissioni Gas Serra				
Riduzione dei GHG vs 2005 per tutti gli impianti vincolati dalla normativa ETS	-21%		-43%	
Riduzione dei GHG vs 2005 per tutti i settori non ETS	-10%	-13%	-30%	-33%
Riduzione complessiva dei gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990	-20%		-40%	

Fonte: PNIEC, dicembre 2019.

III.1 POLITICHE E MISURE CON ORIZZONTE POST 2020 PER IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI AL 2030

Al fine di realizzare gli obiettivi declinati nel PNIEC, l'Italia, come nei periodi storici precedenti, sta proseguendo nell'adozione di politiche e misure con orizzonte post-2020.

Nel seguito, si riporta un elenco aggiornato delle principali politiche e misure introdotte dopo il 2020 e il cui impatto diretto o indiretto (nel caso di politiche volte principalmente al miglioramento della qualità dell'aria) è atteso negli anni successivi e considerato nella valutazione degli scenari di riduzione dei paragrafi seguenti:

- Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 (il cosiddetto "D.lgs. RED II"), di attuazione della direttiva comunitaria 2018/2001 sulla "promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili". Questo nuovo decreto contiene molte misure che abilitano e/o incentivano interventi di promozione delle energie rinnovabili, sia come generazione distribuita rivolta all'autoproduzione o alle comunità energetiche, sia come impianti *utility scale* necessari per aumentare più velocemente il ritmo di crescita delle energie rinnovabili, in tutti i settori di impiego dell'energia. Sono inoltre presenti disposizioni di sostegno dei biocarburanti e dei gas rinnovabili, tra cui il biometano (oggetto di una specifica misura anche nel PNRR) su cui si punta anche in un'ottica di valorizzazione dell'economia circolare e di sostenibilità delle attività di produzione agricola;
- il D.L. 19 maggio 2020, n. 34 (il cosiddetto "decreto Rilancio") all'art. 119 ha istituito il Superbonus. Il Superbonus incentiva interventi di riqualificazione

profonda energetica e sismica degli edifici residenziali. Il supporto è fornito sotto forma di detrazione fiscale, dilazionata in 5 anni, in favore di chi effettua l'intervento. I costi ammessi sono quelli di progettazione e realizzazione dell'intervento, nella quota del 110%, di cui il contribuente fruisce direttamente ovvero optando per altri strumenti finanziari (c.d. "cessione del credito" e "sconto in fattura"), in modo da far fronte al problema degli elevati costi di investimento iniziale di un intervento di riqualificazione profonda. Tali strumenti prevedono che il credito fiscale maturato nell'arco dei 5 anni venga trasferito, anziché al cittadino beneficiario dell'intervento, al fornitore che lo detrae direttamente in fattura (ovvero società di costruzione, progettisti, o più in generale il *general contractor*), riducendo il costo dell'investimento iniziale, oppure ad un istituto finanziario, che anticiperà il capitale necessario. Per garantire che gli interventi di riqualificazione energetica siano classificabili come "riqualificazione profonda" (ovvero livello medio secondo la Raccomandazione (UE) 2019/786) è stata introdotta la condizione minima di un doppio passaggio di classe energetica (corrispondente ad un risparmio di energia primaria del 40% rispetto all'*ex-ante*). A tal fine sono stati introdotti interventi "trainanti" (a maggior risparmio) e "trainati", quest'ultimi ammessi solo se realizzati congiuntamente ad almeno un intervento trainante. Di seguito, le tipologie di interventi ammessi. Per gli interventi non compresi dal D.L. Rilancio continua ad applicarsi l'Ecobonus, ovvero il sistema di incentivazione preesistente;

- Decreto legislativo 10 giugno 2020, n. 48 di attuazione della direttiva (UE) 2018/844 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica;
- Decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 73 di attuazione della direttiva (UE) 2018/2002 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica;
- decreti di approvazione dei progetti di riqualificazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione Centrale (PREPAC): sono stati stanziati 750 milioni di euro per il periodo 2021-2030;
- Decreto Legge n. 34 del 30 aprile 2019 e Decreto Legge n. 162 del 30 dicembre 2019 che hanno istituito un apposito fondo da circa 900 milioni di euro fino al 2033 (poi 40 milioni di euro all'anno) per l'adozione di interventi per il miglioramento della qualità dell'aria nelle Regioni del Bacino Padano. Le misure finanziabili, definite anche attraverso accordo in Conferenza unificata, riguardano tutti i settori maggiormente responsabili delle emissioni inquinanti (trasporti, energia e riscaldamento domestico, agricoltura);
- Legge n. 234 del 2021 che, all'articolo 1, comma 498, istituisce un Fondo per l'attuazione delle misure del Programma Nazionale di Controllo dell'Inquinamento Atmosferico, con una dotazione di 50 milioni di euro per il 2023, 100 milioni di euro per il 2024, 150 milioni di euro per il 2025 e 200 milioni di euro annui per ciascun anno dal 2026 al 2035. Le misure finanziabili sono relative ai settori che maggiormente influiscono sulle emissioni dei principali inquinanti in atmosfera;

- il Piano Strategico Nazionale per la Mobilità Sostenibile che ha stanziato 3,7 miliardi di euro (200 milioni di euro per il 2019 e di 250 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2033) + 185 milioni dal fondo investimenti 2019 (L.145/2018 art. 1 c. 95). Le risorse sono destinate alle regioni (2,2 miliardi), alle città metropolitane e comuni superiori ai 100 abitanti (1,287 miliardi), e ai comuni con alto inquinamento di PM10 e biossido di azoto (398 milioni nel periodo 2019-2023).
- Decreto legge n. 141 del 12 dicembre 2019 (c.d. DL Clima) che prevede specifiche misure per incentivare la mobilità sostenibile nelle città italiane come ad esempio il “Programma sperimentale trasporto scolastico sostenibile” (art. 3), con una dotazione finanziaria di 20 milioni di euro (10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021), prevede il finanziamento degli investimenti necessari alla realizzazione di progetti sperimentali per la realizzazione o l’implementazione del servizio di trasporto scolastico con mezzi di trasporto ibridi o elettrici;
- Decreto MASE n. 137 del 4 ottobre 2022 relativo all’Avviso C.S.E. 2022 “Comuni per la sostenibilità e l’efficienza energetica” finalizzato alla realizzazione di interventi di efficienza energetica negli edifici delle Amministrazioni comunali attraverso l’acquisto e l’approvvigionamento di beni e servizi tramite il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA), per un valore di 320 milioni di euro.
- Decreto MASE del 15 settembre 2022 che approva il Piano triennale di ricerca di sistema elettrico per un importo di 210 milioni di euro.
- Delibera CIPESS del 27 dicembre 2022 che assegna al MASE 200 milioni di euro per l’istituzione di un fondo rotativo per la realizzazione di impianti fotovoltaici in assetto di autoconsumo, in favore di famiglie in condizione di disagio economico, denominato Fondo Nazionale Reddito Energetico.

Oltre a tali misure, nell’ambito del *Next Generation EU*, lo strumento stabilito a livello europeo per rispondere alla crisi pandemica provocata dal Covid-19, è stato approvato il 13 luglio 2021 il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito, anche PNRR)²³, il programma di investimenti disegnato per rendere l’Italia un Paese più equo, verde e inclusivo, con un’economia più competitiva, dinamica e innovativa.

Lo sforzo di rilancio dell’Italia delineato nel PNRR si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo, ovvero:

- digitalizzazione e innovazione;
- transizione ecologica;
- inclusione sociale.

In particolare, alla transizione ecologica sono destinate all’incirca il 40% delle risorse finanziarie totali²⁴. Il più ampio stanziamento di risorse è stato previsto proprio per la Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, alla quale è stato destinato il 31,05% dell’ammontare complessivo del Piano, ovvero

²³ Allegato riveduto alla Decisione di Esecuzione del Consiglio relativa all’approvazione della valutazione del Piano per la Ripresa e la Resilienza italiano

²⁴ Piano per la Ripresa e la Resilienza italiano - sito Italia Domani.

circa 59,46²⁵ miliardi di euro per intensificare l'impegno dell'Italia in linea con gli obiettivi ambiziosi del "Green Deal" sui seguenti temi:

- incentivi per l'efficientamento energetico degli edifici;
- incremento della quota di energia prodotta da rinnovabili e innovazione della filiera industriale, inclusa quella dell'idrogeno;
- rafforzamento delle infrastrutture di trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica (*Smart grids* e resilienza reti);
- promozione delle comunità energetiche e dell'autoconsumo;
- sviluppo del biometano e dell'agro-voltaico;
- mobilità sostenibile con il rafforzamento della mobilità ciclistica, lo sviluppo del trasporto rapido di massa, il rinnovo del parco ferroviario e bus e l'installazione di infrastrutture di ricarica elettrica;
- agricoltura sostenibile ed economia circolare.

III.2 PROIEZIONI EMISSIVE E OBIETTIVI PER IL PERIODO 2021-2030

Rispetto al D.E.F. 2022, quest'anno le proiezioni delle emissioni non includono lo scenario a politiche aggiuntive. Tale scenario potrà infatti essere calcolato solo nel momento in cui saranno conclusi i lavori di aggiornamento del PNIEC attualmente in corso. Parallelamente, come ampiamente ricordato, sono in corso di adozione le proposte di modifica della normativa europea che determineranno la definizione di nuovi obiettivi e, conseguentemente, di nuove politiche funzionali al loro raggiungimento.

I dati consuntivi degli anni più recenti sono stati utilizzati per aggiornare le proiezioni dei principali parametri macroeconomici, in coerenza coi dati resi disponibili dalla Commissione europea nel 2022 nell'ambito del meccanismo di monitoraggio delle emissioni di gas serra in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999 che ai sensi dell'articolo 18 prevedeva l'invio di dati di scenario emissivo per il 15 marzo 2023. Sulla base dei dati citati disponibili si è, quindi, proceduto ad aggiornare lo "scenario di riferimento" che mostra come dovrebbero evolvere le emissioni italiane, considerando le politiche e misure vigenti a dicembre 2021 (cd. WEM, "With Existing Measures"), ultimo anno per il quale si dispongono di dati statistici definitivi.

Si evidenzia infatti che i dati relativi allo scenario di riferimento di cui alla Tabella III.3.1, non includono tutte le misure previste per il conseguimento dei target previsti dal PNIEC né le misure di recente emanazione, ma solo le misure attive al 2021.

In linea con le metodologie di rendicontazione delle emissioni definite in ambito europeo ed internazionale per la costruzione degli scenari emissivi, dal momento che il PNRR è stato adottato nel corso del 2021 ed è in fase di attuazione,

²⁵ Piano per la Ripresa e la Resilienza italiano - sito Italia Domani.

si è ritenuto di includere gli effetti delle misure ivi comprese²⁶ nello scenario di riferimento.

La seguente Tabella III.3.1 riporta i dati relativi allo “scenario di riferimento” e al dato consuntivo 2021.

TABELLA III.3.1 – EMISSIONI DI GAS AD EFFETTO SERRA (GHG) SCENARIO DI RIFERIMENTO					
(MtCO₂eq)	2005	2021	2025	2030	2050
Emissioni totali (escluso LULUCF)	594,2	417,6	373,7	349,7	330,8
Emissioni ETS*	247,5	131,4	110,9	100,9	95,3
Emissioni “Effort Sharing”	343,8	284,4	260,0	246,0	209,7
Emissioni-Assorbimenti LULUCF	n.a.	n.a.	0	0	n.a.
Obiettivi “Effort Sharing” (AEA)	n.a.	273,5	254,5	230,9	n.a.
Distanza dagli obiettivi “Effort Sharing”	n.a.	+10,9	+5,5	+15,1	n.a.

* Per ragioni metodologiche, il dato ETS ed “Effort Sharing” non comprende le emissioni del settore aviazione nazionale che, invece, è compreso nel totale.
Fonte: ISPRA.

Si riporta di seguito una sintesi delle analisi condotte e dei principali risultati²⁷, con particolare riferimento al PNRR, e si rimanda all’allegato 2 per il dettaglio delle emissioni settoriali indotte dalla adozione del PNRR e delle altre misure attualmente vigenti.

Per quanto riguarda il settore dei trasporti, sono stati presi in considerazione gli investimenti relativi alla mobilità sostenibile, al rinnovo delle flotte di autobus e treni con veicoli ad emissioni zero e al potenziamento della rete di infrastruttura di ricarica elettrica.

Per quanto riguarda la mobilità di persone, al 2026 la maggior parte delle misure si concentra nella ciclo-pedonalità e nel trasporto ferroviario, con incrementi in termini di chilometri di piste ciclabili e di infrastruttura ferroviaria.

Al 2026, l’effetto delle misure del PNRR si traduce in un modesto aumento 5% sia della domanda di trasporto ferroviario che di quella ciclopeditone con una conseguente riduzione della mobilità privata, pari a circa il 5%.

In assenza di ulteriori misure, l’insieme delle politiche vigenti non sarebbe ancora sufficiente a garantire adeguati livelli di intermodalità.

²⁶ Allegato riveduto alla Decisione di Esecuzione del Consiglio relativa all’approvazione della valutazione del Piano per la Ripresa e la Resilienza italiano; Recovery and Resilience Facility Operational Arrangements between European Commission and Italy; Piano per la Ripresa e la Resilienza italiano -sito Italia Domani

²⁷ Si specifica che la contabilizzazione settoriale delle emissioni di gas a effetto serra segue i formati stabiliti nel contesto degli inventari nazionali delle emissioni di gas serra comunicati annualmente a UNFCCC e che, quindi, si riferiscono sempre ad emissioni “dirette” dei vari comparti. Ciò implica, ad esempio, che le emissioni del settore civile, incluso nel Regolamento “Effort Sharing” e, quindi, che contribuisce al raggiungimento dell’obiettivo nazionale di riduzione al 2030, NON includono le emissioni indirette generate per la produzione elettrica che, invece, sono contabilizzate nel settore termoelettrico che, come detto nei paragrafi precedenti, è soggetto alla normativa EU ETS. Per un maggiore dettaglio si veda il *National Inventory Report 2022 - Italian Greenhouse Gas Inventory 1990-2020*, redatto da ISPRA e disponibile all’indirizzo <http://emissioni.sina.isprambiente.it/inventario-nazionale/>

Il PNRR prevede anche l'installazione di 21.355²⁸ nuove infrastrutture di ricarica al 2026²⁹. Tale numero risulta molto importante, se confrontato alle attuali dotazioni di infrastrutture di ricarica e all'attuale numero di auto elettriche in circolazione.

Per quanto riguarda il rinnovo della flotta di mezzi di trasporto pubblici, le misure convergono nell'entrata in servizio entro il 2026 di circa 3.000 autobus ad emissioni zero e di 150 treni alimentati a idrogeno in sostituzione di quelli alimentati a gasolio con effetti piuttosto contenuti in termini di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra.

È inoltre necessario considerare che la pandemia ha comportato un importante e non previsto incremento della mobilità basata su trasporti privati, che si prevede possa rientrare parzialmente nei prossimi anni.

Per quanto riguarda il settore civile, le misure individuate dal PNRR vertono principalmente su interventi di efficientamento degli edifici, sia nel settore residenziale che nel settore terziario. La misura più importante, in termini di risorse economiche, è rappresentata dal cosiddetto Superbonus 110% attualmente in fase di rimodulazione. Per completezza di valutazione, nello scenario sono contenuti anche gli effetti delle misure relative alla riqualificazione di cinema, teatri, musei, scuole e degli edifici afferenti al Ministero della Giustizia.

L'effetto dell'insieme di queste misure può essere quantificato in una riduzione di circa 1% delle emissioni del settore, rispetto a quanto si avrebbe in assenza di tali interventi. Considerati gli attuali livelli di emissione, nonché l'inerzia storicamente rilevata in questo settore, il *trend* di riduzione delle emissioni garantito dalle politiche attive al 2021 non risulta essere ancora sufficiente al raggiungimento degli obiettivi previsti dal PNIEC per il 2030 in materia di emissioni.

A ciò contribuiscono anche le oscillazioni climatiche annuali, che hanno comportato talvolta un incremento dei consumi di combustibili per il soddisfacimento del fabbisogno energetico per la climatizzazione.

Le misure del PNRR appaiono più efficaci nel settore delle energie rinnovabili.

In tale ambito, gli interventi finanziati e gli effetti attesi dalle riforme abilitanti porteranno incrementi significativi per la produzione fotovoltaica ed eolica, nonché per la produzione di biometano.

In particolare, le produzioni eolica e fotovoltaica si tradurrebbero in una riduzione evidente delle emissioni prodotte dal settore delle industrie energetiche, quantificabile in oltre 15 MtCO₂eq al 2030 rispetto ai livelli del 2021.

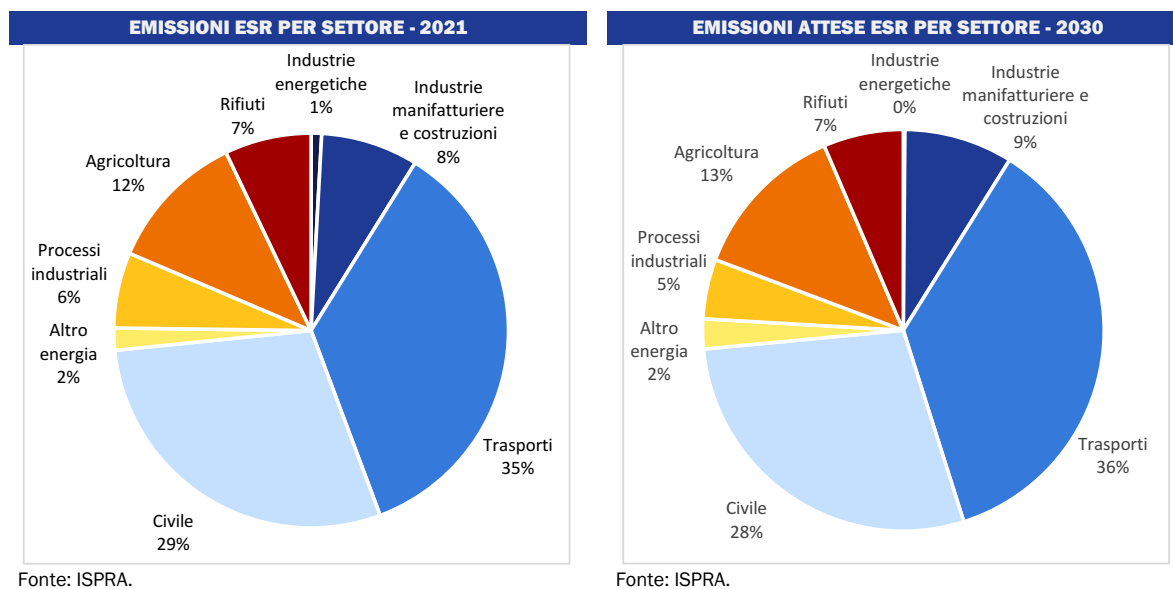
Secondo quanto previsto dal PNRR, si dovrebbe raggiungere una produzione di circa 2,3 miliardi di metri cubi all'anno di biometano a partire dal 2026. L'immissione in consumo o la distribuzione in rete di tale metano, compensando una pari riduzione dei consumi di gas naturale di origine fossile, si tradurrà in un'ulteriore riduzione delle emissioni.

In conclusione, lo scenario di riferimento, grazie alla mutata situazione economica e all'adozione delle misure previste nel PNRR, si avvicina all'attuale

²⁸ Di cui 100 sperimentali.

²⁹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT *Analysis of the recovery and resilience plan of Italy Accompanying the document Proposal for a COUNCIL IMPLEMENTING DECISION on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Italy* {COM(2021) 344 final}.

obiettivo di riduzione per l'“*Effort Sharing*” (-33% al 2030 rispetto ai livelli del 2005) senza però conseguirlo. In particolare, risulta evidente la necessità di adottare appropriate politiche aggiuntive, soprattutto nei settori civile e dei trasporti, per il raggiungimento degli obiettivi PNIEC, ma anche in considerazione del prossimo aggiornamento degli stessi in funzione del pacchetto *Fit for 55*.



Raggiungimento degli obiettivi 2030

Gli obiettivi di riduzione dei gas ad effetto serra in capo all'Italia sono quelli relativi alla riduzione delle emissioni dei settori inclusi nel Regolamento “*Effort Sharing*” e gli obiettivi per il settore LULUCF, derivanti dal Regolamento EU 841/2018 (LULUCF).

Per tali settori, inclusi nel Regolamento “*Effort sharing*”, lo scenario di riferimento (scenario costruito sulle misure vigenti), sia grazie alla mutata situazione economica che all'adozione delle misure previste nel PNRR, pur avvicinandosi all'attuale obiettivo di riduzione del -33% al 2030 rispetto ai livelli del 2005 e alla traiettoria disegnata dalle Allocazioni di Emissione Annuale, mostra come appare ancora necessario adottare politiche e misure aggiuntive, in particolare nei settori civile e dei trasporti, per raggiungere gli obiettivi PNIEC. Infatti, già dal 2021, le emissioni italiane sono superiori alle AEA definite ai sensi del Regolamento.

Inoltre, a fronte di una riduzione attesa delle emissioni totali dal 2005 al 2030 di oltre il 41%, le emissioni soggette ad ETS ci si aspetta si riducano del 59%, mentre quelle ESR di circa il 28,5%. In termini assoluti, a fronte di una riduzione attesa delle emissioni complessive pari a circa 244 MtCO₂eq, la riduzione delle emissioni ETS sarebbe di 147 MtCO₂eq, mentre quella delle emissioni ESR sarebbe di 98 MtCO₂eq.

Le misure attualmente vigenti appaiono, quindi, efficaci soprattutto in termini di incremento di rinnovabili nel mix di generazione elettrica, che determina,

certamente, una riduzione delle emissioni ETS; tuttavia, la modifica solo della generazione e non anche dei consumi determinerebbe vantaggi contenuti in termini di riduzioni che devono avvenire nei settori ricadenti in ambito “*Effort sharing*”.

Al fine di conseguire gli obiettivi fissati dal PNIEC sarà necessario incrementare gli sforzi rispetto alle misure vigenti al 2021 sia nel settore trasporti, principalmente riducendo la domanda di mobilità privata e favorendo lo switch modale di persone e merci (da gomma a ferro e nave), sia nel settore civile, come già previsto dalla Strategia per la Riqualificazione Energetica del Parco Immobiliare Nazionale (STREPIN) pubblicata nel 2021, promuovendo la riduzione del fabbisogno energetico negli edifici e l’incremento dell’utilizzo di tecnologie basso emissive.

Per il settore LULUCF, lo scenario di riferimento prevede che sia raggiunto l’obiettivo di neutralità climatica al 2025, così come previsto dal Regolamento UE 2018/841; gli assorbimenti del settore al 2030, secondo lo scenario di riferimento pari a -34.9 MtCO₂eq, si avvicinano alla proposta di obiettivo per il settore LULUCF pari a -35.8 MtCO₂eq contenuta nel pacchetto “*Fit for 55*”.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1 – DATI EMISSIVI STORICI

ALLEGATO 1 – EMISSIONI SETTORIALI DI GAS AD EFFETTO SERRA IN MTCO2EQ												
	1990	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Da usi energetici, di cui:	425,5	488,3	429,9	367,9	347,6	360,0	356,4	351,0	346,5	336,4	300,0	332,8
Industrie energetiche	137,6	159,9	137,5	109,1	100,5	106,1	104,7	104,8	95,8	91,7	81,6	86,4
Industria manifatturiera e costruzioni	92,1	92,3	70,1	56,8	52,6	55,6	54,4	53,1	54,2	50,0	45,8	53,9
Trasporti	102,2	128,4	115,9	104,4	109,3	106,7	105,6	101,5	105,1	106,3	86,6	103,3
Civile	78,2	95,8	96,1	87,3	75,6	82,5	83,3	83,3	83,5	81,0	79,2	83,2
Altri usi energetici e fuggitive	15,3	11,9	10,4	10,2	9,7	9,2	8,4	8,2	7,8	7,4	6,8	6,0
Da altre fonti, di cui:	97,4	105,9	93,6	88,6	87,7	85,8	86,6	86,4	87,1	85,9	84,9	84,8
Processi industriali e gas fluorurati	40,7	47,2	39,0	35,8	35,4	33,3	33,6	33,9	34,9	34,0	31,0	31,9
Agricoltura (coltivazioni e allevamenti)	37,7	34,6	32,2	32,4	32,1	32,1	33,0	32,6	32,3	32,2	33,4	32,7
Rifiuti	19,0	24,1	22,4	20,4	20,2	20,3	20,0	19,9	19,9	19,7	20,5	20,2
LULUCF	-3,5	-35,6	-41,7	-41,2	-41,9	-44,0	-43,2	-23,3	-45,2	-41,8	-32,5	-27,5
Totale escluso LULUCF, di cui:	522,9	594,2	523,5	456,5	435,4	445,7	443,0	437,3	433,6	422,3	385,0	417,6
ETS	n.a.	247,5	199,5	164,5	152,6	156,2	155,0	155,3	146,5	140,9	126,1	131,4
Effort Sharing (1)	n.a.	n.a.	n.a.	289,6	280,5	287,3	285,8	279,8	284,8	278,9	257,7	284,4

(1) Per ragioni metodologiche, il dato "Effort Sharing" non comprende le emissioni del settore aviazione nazionale che, invece, è compreso nel totale.

Fonte: ISPRA.

ALLEGATO 2 – PROIEZIONI EMISSIVE AGGIORNATE

Nella seguente tabella è riportata una sintesi delle emissioni di gas ad effetto serra dell'Italia, sia per quanto riguarda gli anni 2005, 2015, 2020 e 2021 (emissioni storiche), sia per quanto riguarda i livelli di emissione attesi al 2025 e al 2030, secondo lo scenario emissivo di riferimento a politiche correnti (ovvero considerando l'effetto delle politiche adottate a tutto il 2021, incluse quelle definite dal PNRR).

Nella tabella è riportato il confronto con gli obiettivi di riduzione al 2030 rispetto al 2005 attualmente vigenti, nonché con quelli contenuti nelle proposte di modifica del Regolamento "Effort Sharing" e nel Regolamento LULUCF presentate dalla Commissione europea nell'ambito del pacchetto di misure noto come "Fit for 55".

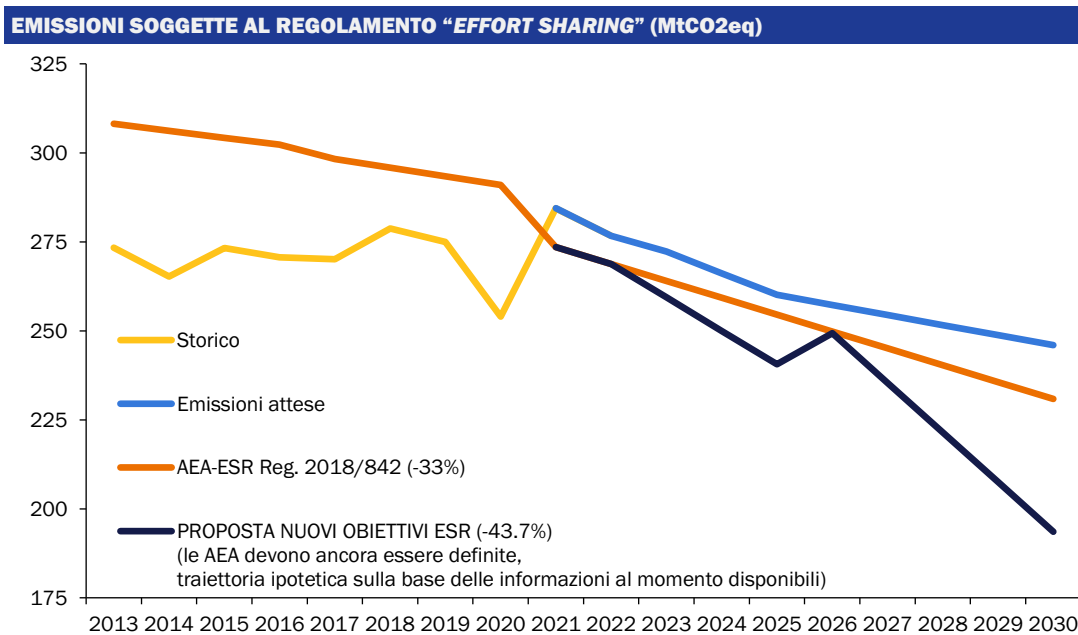
ALLEGATO 2 – EMISSIONI SETTORIALI DI GAS AD EFFETTO SERRA: DATI STORICI E SCENARIO DI RIFERIMENTO (MtCO ₂ eq)							
	2005	2015	2020	2021	2025*	2030*	2050*
DA USI ENERGETICI, di cui:	488,3	360,0	300,0	332,8	287,7	269,4	232,6
Industrie energetiche	159,9	106,1	81,6	86,4	63,5	59,3	47,5
Industria manifatturiera e costruzioni	92,3	55,6	45,8	53,9	45,3	40,3	39,6
Trasporti	128,4	106,7	86,6	103,3	97,9	92,4	79,2
Civile	95,8	82,5	79,2	83,2	73,2	70,3	59,5
Altri usi energetici e fuggitive	11,9	9,2	6,8	6,0	7,8	7,0	6,8
DA ALTRE FONTI, di cui:	105,9	85,8	84,9	84,8	86,0	80,3	72,2
Processi industriali e gas fluorurati	47,2	33,3	31,0	31,9	36,7	32,9	33,5
Agricoltura (coltivazioni e allevamenti)	34,6	32,1	33,4	32,7	32,2	31,6	29,2
Rifiuti	24,1	20,3	20,5	20,2	17,1	15,9	9,5
TOTALE (escluso LULUCF), di cui:	594,2	445,7	385,0	417,6	373,7	349,7	304,8
Soggetto ad ESD/ESR	343,8	287,3	257,7	284,4	260,1	246,0	209,7
Assorbimenti settore LULUCF	-35,6	-44,0	-32,5	-27,5	-33,9	-34,9	-36,1
Proposta nuovo obiettivo reg. LULUCF						-35,8	
Riduzione attesa settori ESR						-28,4%	
Obiettivo di riduzione ESR vigente						-33%	
Proposta nuovo obiettivo ESR						-43,7%	

*Scenario emissivo di riferimento a politiche correnti, incluse quelle definite dal PNRR.

Fonte: ISPRA.

Nel grafico seguente è riportato un confronto specifico tra le sole emissioni soggette ad "Effort Sharing" per il periodo 2013-2030 e le allocazioni annuali di emissioni stabilite dal Regolamento attualmente vigente, nonché quelle che verosimilmente deriveranno dalla proposta di modifica del Regolamento. Al riguardo

si precisa che l'esatta quantificazione di tali allocazioni potrà essere effettuata solo quando il nuovo Regolamento sarà stato adottato.



PAGINA BIANCA

Allegato V

Le spese dello Stato nelle regioni
e nelle province autonome

PAGINA BIANCA

INDICE

I. LE SPESE DELLO STATO NELLE REGIONI E NELLE PROVINCE AUTONOME	261
--	------------

INDICE DELLE TABELLE

Tabella I.1-1 Analisi dei pagamenti del Bilancio dello Stato per aggregati economici al netto di interessi passivi e redditi da capitale - anni 2020 e 2021 - (dati in migliaia di euro).....	263
Tabella I.1-2 Analisi dei pagamenti del Bilancio dello Stato per aggregati economici di parte corrente al netto di interessi passivi e redditi da capitale - anno 2021 (*) - (dati in migliaia di euro) (segue).....	264
Tabella I.1-3 Analisi dei pagamenti del Bilancio dello Stato per aggregati economici in c/capitale - anno 2021 (*) - (dati in migliaia di euro)	266

PAGINA BIANCA

I. LE SPESE DELLO STATO NELLE REGIONI E NELLE PROVINCE AUTONOME

La legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 31 dicembre 2009, prevede all'articolo 10 che, in un allegato al Documento di Economia e Finanza, siano esposte, con riferimento agli ultimi dati di consuntivo disponibili, distinte tra spese correnti e spese in conto capitale, le risorse destinate alle singole regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano, con separata evidenza delle categorie economiche relative ai trasferimenti correnti e in conto capitale agli enti locali.

Le tabelle qui presentate contengono la disaggregazione regionale dei pagamenti del bilancio dello Stato al netto degli interessi passivi e dei rimborsi di prestiti. Sono pertanto esposti i flussi complessivi che dallo Stato affluiscono a vario titolo ai territori delle diverse Regioni e Province Autonome, non limitando l'analisi alle risorse che lo Stato attribuisce direttamente agli Enti territoriali ed alle amministrazioni locali operanti nelle diverse aree, sotto forma di trasferimenti.

Per le spese connesse alla produzione di servizi (soprattutto redditi da lavoro e acquisto di beni e servizi) e per gli investimenti, l'allocazione territoriale è basata sul luogo dove viene svolta l'attività produttiva mentre per le spese di trasferimento rileva la regione del soggetto beneficiario.

L'informazione per la regionalizzazione proviene dal Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato relativo agli ordinativi di pagamento, la cui analisi consente in buona misura di attribuire le erogazioni ai singoli territori. In alcuni casi ci si avvale di informazioni aggiuntive, fornite direttamente dalle amministrazioni e dagli organismi responsabili della spesa.

Le informazioni disponibili non consentono tuttavia l'allocazione territoriale della totalità della spesa e questo spiega la presenza di una quota di spesa non regionalizzata, in buona misura composta da spese che, per la loro natura, non sono attribuibili ad alcuna regione (pagamenti destinati all'estero e poste meramente di natura contabile come gli ammortamenti). All'interno della spesa non regionalizzata è opportuno distinguere un'ulteriore componente, denominata nelle tabelle "Erogazioni ad Enti e Fondi": detta componente è relativa alle risorse che non affluiscono ai beneficiari finali direttamente dallo Stato ma con l'intermediazione di altre istituzioni centrali (Presidenza del Consiglio dei Ministri, ANAS, CNR, ecc.) o di fondi alimentati dal bilancio stesso (Fondo per la crescita sostenibile, Fondo per le agevolazioni alla ricerca, ecc.). In questo caso l'attribuzione ai territori dovrebbe più propriamente avvenire sulle erogazioni effettuate da tali organismi "a valle" del trasferimento dal bilancio: è un esercizio che viene effettuato annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato nella pubblicazione "La Spesa Statale Regionalizzata" a cui si rimanda per indicazioni di maggiore dettaglio.

La tabella I.1-1 riporta la distribuzione territoriale per gli anni 2020 e 2021 per il complesso delle spese correnti e di quelle in conto capitale, mentre le tabelle successive forniscono per il solo 2021 l'ulteriore disaggregazione dei

pagamenti per categoria economica, rispettivamente per la parte corrente (tabella I.1-2) e per quella in conto capitale. (Tabella I.1-3).

TABELLA I.1-1 ANALISI DEI PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER AGGREGATI ECONOMICI AL NETTO DI INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE – ANNI 2020 E 2021 - (DATI IN MIGLIAIA DI EURO)

REGIONI	SPESA CORRENTE				SPESA IN CONTO CAPITALE				SPESA FINALE			
	Anno 2020		Anno 2021(*)		Anno 2020		Anno 2021(*)		Anno 2020		Anno 2021(*)	
	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %
Abruzzo	5.489.548	2,2	5.134.158	2,0	845.086	5,8	1.153.543	5,6	6.334.634	2,4	6.287.701	2,3
Basilicata	2.402.645	1,0	2.365.486	0,9	173.095	1,2	210.349	1,0	2.575.739	1,0	2.565.835	0,9
Calabria	8.397.814	3,3	8.297.315	3,2	497.590	3,4	587.518	2,8	8.895.403	3,3	8.884.834	3,2
Campania	23.573.536	9,4	22.982.895	8,9	1.009.423	6,9	1.330.242	6,4	24.582.958	9,3	24.313.137	8,7
Emilia Romagna	15.181.746	6,0	15.896.944	6,2	903.742	6,2	1.391.149	6,7	16.085.488	6,1	17.288.093	6,2
Friuli Venezia Giulia	8.115.474	3,2	7.435.272	2,9	351.302	2,4	535.330	2,6	8.466.776	3,2	7.970.602	2,9
Lazio	36.698.161	14,6	38.637.314	15,0	2.021.988	13,9	2.955.690	14,3	38.720.149	14,6	41.593.004	15,0
Liguria	6.274.139	2,5	6.218.197	2,4	1.270.247	8,7	1.526.531	7,4	7.544.386	2,8	7.744.728	2,8
Lombardia	31.124.189	12,4	32.036.296	12,5	1.863.915	12,8	2.666.084	12,9	32.988.104	12,4	34.702.379	12,5
Marche	5.343.451	2,1	5.573.352	2,2	325.053	2,2	407.621	2,0	5.668.504	2,1	5.980.974	2,2
Molise	1.385.711	0,6	1.362.946	0,5	145.415	1,0	162.509	0,8	1.531.126	0,6	1.525.455	0,5
Piemonte	15.012.969	6,0	15.499.163	6,0	1.038.584	7,1	2.014.918	9,7	16.051.553	6,0	17.514.080	6,3
Puglia	15.882.244	6,3	15.962.786	6,2	666.405	4,6	903.269	4,4	16.548.649	6,2	16.866.055	6,1
Sardegna	10.013.047	4,0	10.161.634	4,0	214.453	1,5	349.375	1,7	10.227.500	3,9	10.511.009	3,8
Sicilia	21.979.637	8,8	24.057.899	9,4	790.766	5,4	1.360.335	6,5	22.770.403	8,6	25.408.233	9,1
Toscana	14.229.129	5,7	14.319.591	5,6	780.676	5,4	1.166.246	5,6	15.009.805	5,7	15.485.838	5,6
Umbria	3.417.907	1,4	3.401.695	1,3	177.602	1,2	268.246	1,3	3.595.509	1,4	3.669.940	1,3
Valle D'Aosta	1.210.768	0,5	1.224.297	0,5	26.823	0,2	58.322	0,3	1.237.591	0,5	1.282.619	0,5
Veneto	15.801.244	6,3	16.296.535	6,3	1.284.551	8,8	1.421.826	6,9	17.085.795	6,4	17.718.361	6,4
Trento	4.224.120	1,7	4.681.207	1,8	90.734	0,6	136.134	0,7	4.314.854	1,6	4.817.340	1,7
Bolzano	5.314.586	2,1	5.689.544	2,2	87.807	0,6	135.162	0,7	5.402.394	2,0	5.824.706	2,1
SPESA REGIONALIZZATA	251.072.065	100,0	257.224.525	100,0	14.565.256	100,0	20.730.398	100,0	265.637.321	100,0	277.954.923	100,0
SPESA NON REGIONALIZZATA	328.829.694		366.149.340		83.441.011		98.335.046		412.270.705		464.484.386	
di cui: Erogazione ad Enti e Fondi	226.605.110		250.536.654		69.259.436		79.788.807		295.864.545		330.325.460	
TOTALE SPESA	579.901.760		623.373.865		98.006.267		119.065.444		677.908.026		742.439.309	

* stima provvisoria

TABELLA I.1-2 ANALISI DEI PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER AGGREGATI ECONOMICI DI PARTE CORRENTE AL NETTO DI INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE - ANNO 2021 (*) - (DATI IN MIGLIAIA DI EURO) (SEGUE)

REGIONI	Totale	Redditi da lavoro dipendente	Consumi intermedi	Imposte pagate sulla produzione	Trasferimenti correnti ad Amm. Pubbl.		
					Totale	di cui:	
						Regioni e Province Autonome	Comuni e Province
Abruzzo	5.134.158	1.351.043	202.027	124.034	3.163.655	2.396.522	334.345
Basilicata	2.355.486	591.748	76.427	54.546	1.521.021	1.194.264	191.687
Calabria	8.297.315	2.214.845	324.352	203.756	5.110.950	3.844.730	814.812
Campania	22.982.895	5.859.345	791.299	539.512	14.495.040	10.869.433	2.276.952
Emilia Romagna	15.896.944	3.342.013	461.976	308.912	10.686.768	8.058.945	1.149.770
Friuli Venezia Giulia	7.435.272	1.352.216	186.289	123.328	5.464.085	4.910.180	104.347
Lazio	38.637.314	9.249.247	6.901.037	835.502	19.162.863	9.966.701	2.002.155
Liguria	6.218.197	1.609.647	278.367	147.321	3.835.135	2.932.835	430.782
Lombardia	32.036.296	6.313.646	779.808	587.155	21.933.705	16.761.634	2.118.810
Marche	5.573.352	1.356.567	167.992	125.060	3.542.327	2.705.547	371.743
Molise	1.362.946	337.610	40.572	31.272	884.519	683.777	104.056
Piemonte	15.499.163	3.402.429	439.985	315.353	10.346.781	7.841.331	1.226.415
Puglia	15.962.786	4.481.917	695.118	409.692	9.565.820	7.530.469	1.034.617
Sardegna	10.161.634	1.855.801	280.264	169.837	7.533.501	6.745.094	295.940
Sicilia	24.057.899	5.355.293	778.834	492.872	16.304.642	14.178.830	1.030.088
Toscana	14.319.591	3.445.895	500.286	316.358	9.075.605	6.927.209	996.640
Umbria	3.401.695	817.520	113.374	75.057	2.186.825	1.667.768	226.172
Valle D'Aosta	1.224.297	56.241	9.540	5.051	1.091.434	1.049.721	14.016
Veneto	16.296.535	3.532.475	437.555	325.293	10.850.068	8.491.190	1.119.978
Trento	4.681.207	135.458	34.017	11.821	4.321.218	4.194.183	25.579
Bolzano	5.689.544	234.730	39.516	20.934	5.145.802	5.019.101	50.421
SPESA REGIONALIZZATA	257.224.525	56.895.686	13.538.636	5.222.666	166.221.766	127.969.466	15.919.324
SPESA NON REGIONALIZZATA	366.149.340	41.294.607	1.725.683	226.601	164.524.058	200.754	694.911
di cui: Erogazione ad Enti e Fondi	250.536.654	36.499.416	49.740	20	160.503.250	117.947	64.168
TOTALE SPESA	623.373.865	98.190.293	15.264.319	5.449.268	330.745.824	128.170.221	16.614.235

* stima provvisoria

TABELLA I.1-2 ANALISI DEI PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER AGGREGATI ECONOMICI DI PARTE CORRENTE AL NETTO DI INTERESSI PASSIVE REDDITI DA CAPITALE – ANNO 2021 (*) - (DATI IN MIGLIAIA DI EURO)

REGIONI	Totale	Trasf. correnti a famiglie e ist. soc. private	Trasf. correnti alle imprese	Trasf. correnti all'estero	Risorse proprie Unione Europea	Poste correttive e compensative	Amm.ti	Altre uscite correnti
Abruzzo	5.134.158	240.534	49.845	1.456				1.563
Basilicata	2.355.486	95.783	15.106	10				844
Calabria	8.297.315	336.010	98.556	70				8.776
Campania	22.982.895	934.081	342.791	216				20.610
Emilia Romagna	15.896.944	723.459	358.413	543				14.860
Friuli Venezia Giulia	7.435.272	223.010	66.370	17.581				2.393
Lazio	38.637.314	1.926.637	495.699	23.830				42.498
Liguria	6.218.197	270.793	72.019	160				4.755
Lombardia	32.036.296	1.566.252	824.341	13.480				17.909
Marche	5.573.352	298.586	80.623	358				1.840
Molise	1.362.946	57.868	10.312	33				760
Piemonte	15.499.163	704.936	274.360	8.587				6.731
Puglia	15.962.786	641.325	140.166	7.695				21.052
Sardegna	10.161.634	249.314	57.568	53				15.297
Sicilia	24.057.899	829.296	274.829	210				21.922
Toscana	14.319.591	734.762	221.609	9.036				16.041
Umbria	3.401.695	168.769	34.888	108				5.154
Valle D'Aosta	1.224.297	17.994	43.992	5				40
Veneto	16.296.535	777.957	362.480	2.221				8.486
Trento	4.681.207	73.614	104.826	86				165
Bolzano	5.689.544	69.821	178.458	34				250
SPESA REGIONALIZZATA	257.224.525	10.940.799	4.107.252	85.773				211.947
SPESA NON REGIONALIZZATA	366.149.340	16.520.599	38.679.839	1.848.869	20.868.954	77.112.773	451.324	2.896.033
di cui: Erogazione ad Enti e Fondi	250.536.654	14.444.252	37.193.301	1.188		8.777		1.836.708
TOTALE SPESA	623.373.865	27.461.399	42.787.090	1.934.642	20.868.954	77.112.773	451.324	3.107.980

* stima provvisoria

TABELLA I.1-3 ANALISI DEI PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER AGGREGATI ECONOMICI IN C/CAPITALE - ANNO 2021 (*) - (DATI IN MIGLIAIA DI EURO)

REGIONI	Totale	Investimenti fissi lordi e acquisto terreni		Contributi agli investimenti				Contributi invest. all'estero	Contrib. invest. a famiglie e ist. sociali	Altri trasf. in conto capitale	Acquisizioni attività finanziarie
		Totale	di cui:			Investimenti alle imprese	Contrib. invest. a famiglie e ist. sociali				
			Regioni e Province Autonome	Comuni e Province	Autonome						
Abruzzo	1.153.543	128.360	798.919	50.401	714.078	215.403	668	10.192			
Basilicata	210.349	24.901	111.534	31.899	66.645	55.248	1.016	17.649			
Calabria	587.518	36.155	364.760	137.914	215.124	164.799	667	20.959	178		
Campania	1.330.242	114.238	545.166	71.251	349.368	597.112	1.650	51.512		20.564	
Emilia Romagna	1.391.149	113.887	386.208	175.225	148.612	741.029	2.318	147.706			
Friuli Venezia Giulia	535.330	31.259	305.884	123.700	20.943	176.122	326	1.146	20.592		
Lazio	2.955.690	390.169	1.165.761	84.031	794.775	1.225.271	3.485	160.255	2.093		
Liguria	1.526.531	97.642	471.717	56.302	111.193	892.906	1.904	32.909		29.453	
Lombardia	2.666.084	124.892	856.988	284.909	451.630	1.484.046	5.060	193.864	1.043	191	
Marche	407.621	34.911	180.981	77.442	84.807	152.392	1.625	37.712			
Molise	162.509	6.281	89.497	14.921	72.418	62.643	725	3.364			
Piemonte	2.014.918	68.178	621.054	108.772	452.673	1.281.863	3.668	39.416		739	
Puglia	903.269	138.994	315.570	58.761	160.012	370.843	7.631	24.783		45.447	
Sardegna	349.375	55.703	195.328	97.388	61.505	92.050	504	5.790			
Sicilia	1.350.335	78.991	946.026	324.601	139.564	308.311	268	16.737			
Toscana	1.166.246	84.546	297.405	104.170	133.741	739.220	5.068	40.008			
Umbria	268.246	28.288	64.965	23.032	38.278	140.150	2.063	32.789			
Valle D'Aosta	58.322	6.281	42.852	28.235	6.842	862		8.327			
Veneto	1.421.826	129.913	482.835	162.859	245.908	752.081	3.446	53.551			
Trento	136.134	12.995	18.094	1.492	12.055	104.943	1	100			
Boziano	135.162	7.346	23.859	11.222	11.125	78.905	13	25.038			
SPESA REGIONALIZZATA	20.730.398	1.713.931	8.285.403	2.028.527	4.291.298	9.636.201	42.097	23.907	923.809	105.050	
SPESA NON REGIONALIZZATA	98.335.046	6.271.965	47.824.351	45.670	630.665	25.762.197	498.925	657.618	9.516.608	7.803.382	
di cui: Erogazione ad Enti e Fondi	79.788.807	84.135	46.232.629	22.094	52.268	22.727.628	498.925	46	9.272.902	972.540	
TOTALE SPESA	119.065.444	7.985.896	56.109.755	2.074.198	4.921.963	35.398.398	541.023	681.525	10.440.417	7.908.432	

* stima provvisoria

Allegato VI
Relazione sull'attuazione della
razionalizzazione del sistema degli
acquisti di beni e servizi

PAGINA BIANCA

PREMESSA

La presente relazione riguarda l'applicazione delle misure di cui all'art. 2, commi 569-574, della Legge Finanziaria 2008 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244) e la stima dei risparmi conseguiti, ai sensi del comma 576 del medesimo articolo 2.

Alla luce della successiva evoluzione normativa del sistema degli acquisti di beni e servizi realizzato mediante il Programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione e al fine di fornire ulteriori elementi informativi, si riportano alcuni dati di sintesi sul complesso degli strumenti di acquisto e di negoziazione realizzati nell'ambito del suddetto Programma.

Per quanto specificamente riguarda i commi espressamente richiamati quali oggetto della presente relazione, il comma 569, disciplina l'adozione di un "sistema di rilevazione dei fabbisogni" delle amministrazioni statali, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, mediante l'invio annuale al Ministero dell'economia e delle finanze dei dati relativi alla previsione annuale dei propri fabbisogni di beni e servizi per il cui acquisto si applica il Codice dei contratti.

Il comma 570 dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze, avvalendosi di Consip S.p.A., individui sulla base della rilevazione di cui al comma 569 per gli anni 2005-2007 indicatori di spesa sostenibile per il soddisfacimento dei fabbisogni collegati funzionalmente alle attività da svolgere, tenendo conto delle caratteristiche di consumo delle specifiche categorie merceologiche e dei parametri dimensionali della singola amministrazione, nonché dei dati di consuntivo. Il successivo comma 571 prevede che gli indicatori e i parametri di spesa sostenibili siano messi a disposizione delle amministrazioni, quali strumenti di supporto/modelli di comportamento secondo canoni di efficienza, nell'attività di programmazione e nell'attività di controllo di gestione delle amministrazioni.

Il successivo comma 572 prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso Consip S.p.A., predisponga e metta a disposizione delle amministrazioni strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi da acquistare nonché per l'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle convenzioni Consip (c.d. benchmark). In proposito si evidenzia che ai fini della definizione dei parametri di prezzo-qualità di cui all'articolo 26 della L. 488/1999 rileva il comma 507 dell'articolo 1, della L. 208/2015, il quale prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze definisce, con proprio decreto, sentita l'Autorità nazionale anticorruzione, tenendo conto degli aspetti maggiormente incidenti sul prezzo delle prestazioni nonché degli aspetti qualificanti ai fini del soddisfacimento della domanda pubblica, le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali che saranno oggetto delle convenzioni stipulate da Consip e che, conseguentemente all'attivazione di dette convenzioni, sono pubblicati sul sito istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze e nel portale degli acquisti in rete i valori delle caratteristiche essenziali e i relativi prezzi che

costituiscono i parametri di prezzo qualità di cui all'articolo 26, comma 3, della legge 488/1999.

Il successivo comma 573 definisce l'ambito dei soggetti legittimati ad effettuare acquisti attraverso le convenzioni stipulate da Consip S.p.A. ai sensi dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, attribuendo, in particolare, la facoltà di adesione a tutte le stazioni appaltanti; ciò per effetto della modifica apportata al detto comma dall'art. 1 comma 496 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), che ha sostituito il riferimento alla "amministrazione aggiudicatrice" con quello più ampio di "stazione appaltante".

Infine, il comma 574, come modificato dall'articolo 1, comma 574, dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160, dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze individui, con apposito decreto e sulla base della rilevazione dei fabbisogni, segnatamente in relazione agli acquisti d'importo superiore alla soglia comunitaria, secondo la rilevanza del valore complessivo stimato, il grado di standardizzazione dei beni e dei servizi e il livello di aggregazione della relativa domanda, le tipologie di beni e servizi non oggetto di convenzioni stipulate da Consip S.p.A. per le quali le amministrazioni statali sono tenute a ricorrere alla stessa Consip in qualità di stazione appaltante ai fini dell'espletamento dell'appalto, anche con l'utilizzo dei sistemi telematici. La medesima disposizione, nella versione vigente prima dell'intervento della legge di bilancio per il 2020, prevedeva l'individuazione non solo di gare su delega ma anche di accordi-quadro obbligatori. Sulla base della suddetta norma è stato emanato il dm 12 febbraio 2009.

INDICE

PREMESSA	269
I. RILEVAZIONE DEI FABBISOGNI ANNUALI DI BENI E SERVIZI, DEFINIZIONE DI INDICATORI DI SPESA SOSTENIBILE E INDIVIDUAZIONE DI GARE SU DELEGA PER LE QUALI LE AMMINISTRAZIONI SONO TENUTE A RICORRERE A CONSIP (ART. 2, COMMI 569, 570, 571, 574)	273
II. DEFINIZIONE DI STRUMENTI DI SUPPORTO PER LA COMPARAZIONE DEI PARAMETRI DI QUALITA'/PREZZO (ART. 2, COMMA 572)	277
III. FACOLTA' DI ADESIONE ALLE CONVENZIONI CONSIP S.P.A. ATTRIBUITA ALLE STAZIONI APPALTANTI (ART. 2 COMMA 573 E S.M.I.)	278
IV. RISPARMI CONSEGUITI	279

PAGINA BIANCA

I. RILEVAZIONE DEI FABBISOGNI ANNUALI DI BENI E SERVIZI, DEFINIZIONE DI INDICATORI DI SPESA SOSTENIBILE E INDIVIDUAZIONE DI GARE SU DELEGA PER LE QUALI LE AMMINISTRAZIONI SONO TENUTE A RICORRERE A CONSIP (ART. 2, COMMI 569, 570, 571, 574)

Realizzazione di un sistema di previsione dei fabbisogni per l'acquisto di beni e servizi delle amministrazioni statali e individuazione di indicatori di spesa sostenibile (cfr. art. 2 commi 569, 570, 571)

Nel 2008 è stato istituito un sistema informatico di rilevazione dei dati di previsione dei fabbisogni di spesa per beni e servizi acquistati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (con le esclusioni previste dalla normativa). In particolare, dal 2009 la rilevazione è effettuata attraverso il Sistema del Ciclo degli Acquisti Integrato (SCAI) del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e realizzata, successivamente alla chiusura del bilancio dello Stato, in modo da permettere alle amministrazioni di effettuare previsioni tenendo conto delle effettive disponibilità economiche.

Nello specifico, con circolare n. 12 del 20 febbraio 2009, emanata congiuntamente dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e dal Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi, è stato richiesto ai Centri di Responsabilità delle amministrazioni individuate dalla normativa di riferimento, di fornire la previsione dei fabbisogni relativi alla totalità dei beni e servizi da acquistare annualmente (circa 350 voci di spesa). A partire dalla rilevazione della previsione per l'esercizio 2022, la riconducibilità dei dati è ai conti del modulo economico del Piano dei Conti integrato individuato dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del 13 novembre 2020 (lo stesso D.M., all'art. 2, ha disposto la sostituzione integrale del Piano dei Conti di contabilità analitica dello Stato previsto dal D. Lgs., di cui alla Tabella B del D. L.vo 279/97, con il modulo economico del Piano dei Conti Integrato allegato al medesimo D.M.).

Le attività di rilevazione hanno pertanto cadenza annuale e richiedono circa 30 giorni per la loro effettuazione. Entro il mese di aprile si conclude di solito la fase di trasmissione dei dati da parte delle amministrazioni; detti dati vengono poi analizzati, elaborati e le relative conclusioni presentate entro il mese di settembre.

Le informazioni ottenute supportano, nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti:

- l'individuazione di eventuali nuove merceologie su cui attivare Convenzioni per le amministrazioni dello Stato, affinando anche la determinazione dei massimali delle convenzioni stesse;
- l'individuazione di tipologie di beni e servizi per le quali le amministrazioni dello Stato ricorrono a Consip S.p.A. per la realizzazione di gare su delega.

La rilevazione 2022, effettuata sul sistema SCAI, ha visto la partecipazione di 95 Centri di Responsabilità dei Ministeri (su un totale di 122) con un'adesione di circa il 78%.

TAVOLA I.1

MINISTERI	2021			2022		
	CDR					
	Dichiaranti					
	Totali	N°	In %	Totali	N°	In %
MINISTERO DELLA DIFESA	7	7	100	7	7	100
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	5	5	100	5	4	80
MINISTERO DELL'INTERNO	6	5	83	6	5	83
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	6	6	100	6	6	100
MINISTERO DELLA CULTURA E MINISTERO DEL TURISMO*	14	12	86	19	15	79
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	4	4	100	4	4	100
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	10	10	100	12	9	75
MINISTERO DELLA SALUTE	14	14	100	14	14	100
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE	3	3	100	4	3	75
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	7	7	100	7	0	0
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DELLA MOBILITA' SOSTENIBILI	5	4	80	6	3	50
MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA	3	3	100	4	3	75
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	13	13	100	14	12	86
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	13	13	100	14	10	71
TOTALE	110	106	96	122	95	78

* I dati dei due ministeri sono rappresentati insieme per permettere il confronto rispetto all'anno precedente (nel 2021 il Ministero del Turismo partecipò alla rilevazione congiuntamente al Ministero della Cultura).

Dall'attività di elaborazione dei dati svolta emerge che, complessivamente, la spesa per beni e servizi potenzialmente affrontabile con gli Strumenti di razionalizzazione del Programma prevista dai Centri di Responsabilità dei Ministeri per il 2022 si è attestata sui 4,8 miliardi di euro.

FIGURA I.1

2021

2022

Inoltre, i Ministeri a più alta spesa affrontabile con gli Strumenti di razionalizzazione del Programma prevista si confermano il Ministero dell'Interno, il Ministero della Difesa e il Ministero della Giustizia, che da soli dichiarano un fabbisogno pari al 79% del totale della spesa per beni e servizi dei Ministeri. Di seguito si mostra un grafico relativo alla distribuzione della spesa di interesse per il Programma rilevata per Ministero.

Per quanto attiene alle attività finalizzate alla costruzione e diffusione di indicatori di spesa sostenibile, volti a indirizzare le amministrazioni verso modelli di comportamento virtuosi, orientati all'efficienza dei consumi - legge Finanziaria 2008 comma 570 e 571 - essendo le stesse previste dalla norma con riferimento ad uno specifico arco temporale ormai trascorso, non sono più state realizzate.

Realizzazione di Accordi Quadro e/o Gare su Delega individuati ex art. 2 comma 574

In attuazione a quanto previsto dall'articolo 2, comma 574, della l. 244 del 2007, come vigente prima della modifica apportata dalla legge n. 160/2019, con Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 12 febbraio 2009, sono state individuate le sotto elencate merceologie, per il cui acquisto le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute a ricorrere a Consip S.p.A. ai fini dell'espletamento dell'appalto e dell'accordo quadro:

1. Carburanti avio - Gara su Delega;
2. Trasferte di lavoro - Accordo Quadro;
3. Ristorazione collettiva - Accordo Quadro.

A seguito delle modifiche apportate al comma 574 del suddetto articolo 2 della legge finanziaria per il 2008 dalla legge di bilancio per il 2020, l'indicazione degli accordi quadro nell'ambito del decreto non risulta più rilevante, posto che con la legge di bilancio per il 2020 è stato reso obbligatorio per le amministrazioni statali il ricorso a tutti gli accordi quadro stipulati da Consip.

Con riferimento alle Gara su Delega "Carburanti avio" negli anni dal 2020 a oggi si riporta di seguito quanto sviluppato.

Per conto del Ministero dell'Interno (Dipartimento della Pubblica Sicurezza) è stata pubblicata in data 12 novembre 2020 la quinta edizione della gara avente ad oggetto la fornitura di "Carburanti avio". La procedura di gara è stata aggiudicata nel mese di marzo 2021 per una durata contrattuale corrispondente a 36 mesi.

Per conto del Ministero della Difesa (Direzione degli Armamenti Aeronautici e per l'Aeronavigabilità) è stata pubblicata in data 4 febbraio 2021 la sesta edizione della gara (a procedura ristretta) per l'affidamento della fornitura di "Combustibile avio per turbomotori". La procedura è stata aggiudicata nel mese di giugno 2021 per una durata contrattuale corrispondente a 48 mesi.

A titolo informativo, si dà di seguito evidenza di quanto realizzato con riferimento all'Accordo Quadro "Trasferte di lavoro". La terza edizione dell'accordo quadro "Trasferte di lavoro" è stata attivata in data 6 febbraio 2019 e si è conclusa a febbraio 2022. La quarta edizione dell'accordo quadro "Trasferte di

lavoro” è stata pubblicata in data 24 giugno 2021 e attivata il 7 febbraio 2022, in sostanziale continuità con la scadenza dell’edizione tre.

In via generale si evidenzia che successivamente al 2008 la normativa che prevede obblighi di ricorso a strumenti di acquisto e di negoziazione ha subito significativi incrementi, tanto che ad oggi è possibile affermare che per le amministrazioni statali è obbligatorio il ricorso a tutti gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip (convenzioni-quadro, mercato elettronico, accordi quadro e sistema dinamico di acquisizione), oltre alla detta gara su delega “Carburanti avio”.

II. DEFINIZIONE DI STRUMENTI DI SUPPORTO PER LA COMPARAZIONE DEI PARAMETRI DI QUALITÀ/PREZZO (ART. 2, COMMA 572)

Con riferimento alla definizione di strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi da acquistare nonché per l'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle convenzioni Consip (c.d. benchmark) prevista dal comma 572 dell'articolo 2 della legge 244/2007, formalmente oggetto della presente relazione, va evidenziato che la disciplina in tema di valutazione della comparabilità e utilizzo dei parametri prezzo-qualità delle convenzioni Consip si è evoluta a seguito dell'intervento legislativo di cui al comma 507 dell'articolo 1, della L. 208/2015 che ha posto una articolata disciplina volta a implementare i meccanismi per l'utilizzo dei parametri di prezzo qualità delle convenzioni Consip come limiti massimi per gli acquisti autonomi, secondo quanto previsto dall'articolo 26, comma 3, della legge 488 del 1999 (c.d. benchmark). In particolare il comma 507 dell'articolo 1 della l. 208/2015 prevede che: *“Il Ministro dell'economia e delle finanze definisce, con proprio decreto, sentita l'Autorità nazionale anticorruzione, tenendo conto degli aspetti maggiormente incidenti sul prezzo della prestazione nonché degli aspetti qualificanti ai fini del soddisfacimento della domanda pubblica, le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali che saranno oggetto delle Convenzioni stipulate da Consip SpA ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Conseguentemente all'attivazione delle Convenzioni di cui al periodo precedente, sono pubblicati nel sito istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze e nel portale degli acquisti in rete i valori delle caratteristiche essenziali e i relativi prezzi, che costituiscono i parametri di prezzo-qualità di cui all'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488.”*

Tali caratteristiche essenziali rappresentano i parametri che le amministrazioni dovranno tenere in considerazione per la valutazione del rispetto del benchmark delle convenzioni quadro per i propri acquisti autonomi ma anche, secondo quanto previsto dal comma 510 del medesimo articolo, per valutare la possibilità di procedere ad un acquisto autonomo in deroga all'obbligo di ricorso alle convenzioni Consip, sulla base di autorizzazione motivata dell'organo di vertice, solo ove il bene e servizio non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali.

Con l'emanazione dei decreti del Ministro dell'economia e delle finanze del 21 giugno 2016, del 28 novembre 2017, del 6 febbraio 2019 e del 21 ottobre 2019, del 14 aprile 2021 e del 1° febbraio 2022 è stata data attuazione al richiamato comma 507 individuando le prestazioni principali e le relative caratteristiche essenziali oggetto delle convenzioni quadro stipulate da Consip. All'attivazione delle convenzioni sono pubblicate sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze, il Portale acquisti in rete PA, i valori di dette caratteristiche essenziali ed i relativi prezzi delle convenzioni che costituiscono i parametri di prezzo-qualità (c.d. benchmark).

III. FACOLTA' DI ADESIONE ALLE CONVENZIONI CONSIP S.P.A. ATTRIBUITA ALLE STAZIONI APPALTANTI (ART. 2 COMMA 573 E S.M.I.)

Il comma 573 dell'articolo 2 della l. 244 del 2007, come modificato dalla l. 208 del 2015, prevede che tutte le stazioni appaltanti possano ricorrere alle convenzioni rese disponibili nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti con i conseguenti effetti.

Si segnala che successivamente al 2008 sono intervenute numerose modifiche normative volte ad introdurre obblighi di ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione non solo, come segnalato, per le amministrazioni statali (per le quali oggi è obbligatorio il ricorso a convenzioni-quadro, mercato elettronico, accordi quadro e sistema dinamico di acquisizione per tutte le merceologie disponibili) ma anche per la gran parte delle altre pubbliche amministrazioni le quali sono obbligate, in relazione alle diverse tipologie di amministrazioni e diverse merceologie di beni e servizi, a ricorrere ai diversi strumenti di acquisto e di negoziazione. Tutte le restanti stazioni appaltanti, ove non sussistente uno specifico obbligo di ricorso a strumenti centralizzati, hanno comunque la facoltà di ricorso agli strumenti del Programma di razionalizzazione.

Pertanto, visto il complessivo e articolato quadro normativo, al fine di dare un quadro esaustivo dei risultati ottenuti in relazione al ricorso delle Convenzioni da parte di tutte le stazioni appaltanti, nella tavola successiva si rappresenta, per le Convenzioni, il risultato conseguito nel 2022 (dati di preconsuntivo) in termini di erogato.

TAVOLA III.1

	Erogato (1)
Preconsuntivo al 31/12/2022	7.276.548.337

(1) L'**Erogato** è il valore complessivo (effettivo o stimato) delle forniture e dei servizi erogati nel periodo di riferimento dai Fornitori di beni e dai Prestatori di servizi in relazione a contratti attivi stipulati nel periodo di riferimento o in periodi precedenti.

Il valore di erogato preconsuntivo 2022 delle stazioni appaltanti risulta significativamente superiore a quello registrato nel 2021 (da circa 4.766 milioni di euro a consuntivo nel 2021 a circa 7.277 milioni di euro nel 2022, con un incremento del 53%).

IV. RISPARMI CONSEGUITI

Ai fini di una valorizzazione dei risparmi conseguiti, l'analisi delle misure adottate a seguito delle disposizioni contenute nella Legge Finanziaria per il 2008 e s.m.i. evidenzia come, per alcune di esse, non risulti possibile enucleare compiutamente gli effetti, in termini di risparmio, dai risultati conseguiti dal "Sistema delle Convenzioni". Va evidenziato comunque, come riportato anche in Premessa, che rispetto alle previsioni formalmente oggetto della presente relazione ai sensi del comma 576 dell'articolo 2 della l. 244/2007, il sistema degli acquisti di beni e servizi realizzato da Consip per conto del Ministero dell'economia e delle finanze è stato interessato dal 2008 ad oggi da una notevole evoluzione normativa sia con riguardo al sistema degli obblighi e delle facoltà di adesione sia con riferimento alle diverse norme che hanno introdotto disposizioni su specifici ambiti merceologici.

Nell'attuale quadro normativo il Sistema delle Convenzioni¹ svolge un duplice ruolo: consente in primo luogo il conseguimento di risparmi diretti da prezzi unitari per acquisti effettuati dalle Amministrazioni sulle diverse iniziative di Convenzione (risparmio diretto); rappresenta in secondo luogo un sistema di riferimento per le stesse Amministrazioni acquirenti stabilendo prezzi benchmark e caratteristiche dei beni e servizi per l'espletamento di procedure di gara in autonomia, dando luogo ad un risparmio indiretto (risparmio da *benchmark*).

Sulla base delle precedenti considerazioni sono di seguito illustrati i risultati conseguiti in termini di risparmio diretto e le stime delle altre componenti di risparmio:

TAVOLA IV. 1 VALORI IN EURO ALLA CHIUSURA (dicembre 2022, dati di preconsuntivo)

Risparmio potenziale (1)	2.483.398.800
di cui: Risparmio Diretto (2)	1.182.192.066
Risparmio indiretto (da <i>benchmark</i>) (3)	1.301.206.734

(1) Il **Risparmio Potenziale** rappresenta la stima del valore del risparmio massimo teorico ottenuto per le categorie merceologiche su cui sono state attivate le convenzioni. È calcolato per ciascuna merceologia come risparmio da prezzi unitari sul valore stimato della spesa pubblica per singola categoria merceologica di bene o servizio oggetto di convenzione. Simula quindi il risparmio che si otterrebbe nello scenario teorico in cui tutta la spesa transitasse attraverso convenzioni del Programma oppure fosse effettuata a condizioni di prezzo/qualità analoghe a quelle delle convenzioni stesse.

Il **Risparmio Diretto** rappresenta la stima del valore del risparmio per acquisti effettuati attraverso le convenzioni, calcolato come risparmio da prezzi unitari sul valore complessivo, delle prestazioni di servizi e forniture di beni, effettivamente erogati attraverso le convenzioni.

Il **Risparmio indiretto (da *benchmark*)** rappresenta la stima del risparmio massimo teorico attribuito all'utilizzo dei parametri di qualità/prezzo delle convenzioni Consip come limiti massimi per acquisti autonomi.

Le percentuali di risparmio rispetto ai prezzi unitari di acquisto della Pubblica Amministrazione, applicate alle singole categorie merceologiche, sono ottenute tramite indagini ISTAT/MEF sulle "Modalità di acquisto delle pubbliche amministrazioni" (www.mef.gov.it) raffrontando i prezzi medi della P.A. per beni comparabili ed il valore di aggiudicazione Consip S.p.A., laddove tali indagini siano disponibili, diversamente sono stimate sulla base dei dati a disposizione per le singole merceologie.

¹ Con il termine Convenzioni si intende riferirsi alle Convenzioni ex art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488

Per completezza occorre infine evidenziare che il Sistema delle Convenzioni, seppur fondamentale, è parte oggi di un più articolato sistema degli acquisti pubblici realizzato nel più ampio contesto del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti - che contempla una serie di ulteriori strumenti di acquisto e di negoziazione quali gli Accordi Quadro, il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA), il Sistema Dinamico di Acquisizione della Pubblica Amministrazione (SDAPA), le Gare in Application Service Provider (ASP) e le Gare su Delega.

Pertanto, ai fini di una complessiva valutazione dell'attuazione della razionalizzazione del sistema degli acquisti nella PA, appare opportuno fornire elementi non solo specificamente afferenti alle disposizioni della legge finanziaria per il 2008 ma anche al principale indicatore dell'impatto dell'attività del Programma di razionalizzazione, l'erogato, con riferimento a tutti gli strumenti.

Nella tavola seguente si rappresentano i risultati in termini di erogato (dati di preconsuntivo) del Programma di razionalizzazione degli acquisti della PA per l'anno 2022.

TAVOLA IV.2

	Erogato
Preconsuntivo Programma Acquisti al 31/12/2022	21.587.689.128
di cui: Convenzioni	7.276.548.337
Accordi Quadro (AQ)	712.810.337
Mercato Elettronico (MEPA)	6.568.314.696
Sistema Dinamico (SDAPA)	3.722.809.492
Gare in Application Service Provider (GASP)	2.195.206.039
Gare su delega (GsD)	112.000.227

Nel corso del 2022 sugli strumenti del Programma Acquisti sono transitati circa 21,6 miliardi di euro di erogato, con un incremento del 27% rispetto ai 17 miliardi di euro circa registrati nel 2021.

