

della rete viaria, del dissesto idrogeologico, della prevenzione del rischio sismico e della valorizzazione dei beni culturali e ambientali, con criteri di riparto e modalità di utilizzo delle risorse tramite il sistema di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n.229;

- l'assegnazione alle Regioni a statuto ordinario per il periodo 2021-2034, di contributi per investimenti in opere pubbliche (Art.1, c.134) per la messa in sicurezza degli edifici e del territorio, della viabilità e dei sistemi di trasporto pubblico, per la rigenerazione urbana e la riconversione energetica verso fonti rinnovabili, per le infrastrutture sociali e le bonifiche ambientali, nel limite di 135 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021 e 2022, di 335 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2025, di 470 milioni di euro per l'anno 2026, di 515 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2032, di 560 milioni di euro per l'anno 2033 e di 200 milioni di euro per l'anno 2034;
- la promozione del **Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare** (Art.1, cc.437-444 L.160 2019), finalizzato a riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (Smart City). Per quanto riguarda l'attuazione del Programma (Art.1, c.443) è istituito un fondo con una dotazione complessiva in termini di competenza e di cassa pari a 853,81 milioni di euro, di cui 12,18 milioni di euro per l'anno 2020, 27,25 milioni di euro per l'anno 2021, 74,07 milioni di euro per l'anno 2022, 93,87 milioni di euro per l'anno 2023, 94,42 milioni di euro per l'anno 2024, 95,04 milioni di euro per l'anno 2025, 93,29 milioni di euro per l'anno 2026, 47,15 milioni di euro per l'anno 2027, 48,36 milioni di euro per l'anno 2028, 53,04 milioni di euro per l'anno 2029, 54,60 milioni di euro per l'anno 2030, 54,64 milioni di euro per ciascuno degli anni 2031 e 2032 e 51,28 milioni di euro per l'anno 2033.

A complemento delle disposizioni sopra menzionate, si richiama il 'Fondo per l'attuazione del Piano nazionale per le città' (Missione 19 - Casa e assetto urbanistico, Programma 2 - Politiche abitative, urbane e territoriali, Azione 3 - Interventi e misure per la riduzione del disagio abitativo), già enunciato nel paragrafo IV.3.5.2 e istituito dall'art. 12 (comma 5, del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla L. 134/2012, recante 'Misure urgenti per la crescita del Paese'). Rispetto a tale stanziamento, ad oggi, nell'ambito del Piano Nazionale per le Città, appaiono finanziati circa 90 interventi di riqualificazione urbana rivolti alla "riduzione dei fenomeni di tensione abitativa, di marginalizzazione e degrado sociale, al miglioramento della dotazione infrastrutturale, della qualità urbana, del tessuto sociale ed ambientale". Di questi, a causa dei forti ritardi nell'attuazione del Piano e degli imprevisti sorti nelle diverse fasi esecutive, circa il 38% è stato concluso, il 28% in fase di esecuzione mentre il restante 34% deve ancora avere inizio. In sintesi, come riportato dal Piano Nazionale per le città, "ad oggi, sono stati effettuati pagamenti

a favore delle città per una somma pari ad euro 87.998.539,41, a valere sul Capitolo di bilancio n. 7365 (sul quale risulta impegnato l'importo complessivo di euro 224.000.000), nonché di euro 12.107.513,39 a valere sui fondi PAC - Piano Città (a fronte di un finanziamento complessivo di euro 94.000.000, previsto dall'art. 3 del Decreto Dipartimentale prot. n.1105 dell'8.02.2013 quali risorse destinate dal Ministro per la Coesione Territoriale alle "Zone franche urbane")", come viene sintetizzato nel seguente prospetto contabile sintetico.

TABELLA IV.3.5.3.1: FONDO PER L'ATTUAZIONE DEL PIANO NAZIONALE PER LE CITTÀ P.G. 01 E 02 DEL CAPITOLO N. 7365

Dotazione iniziale del programma	€ 224.000.000,00
Risorse assegnate alle amministrazioni locali	€ 224.000.000,00 (ripartiti ed impegnati in favore di ciascun beneficiario)
Risorse trasferite ai Comuni	€ 87.998.539,41
Residui passivi (correnti)	€ 67.496.282,96
Residui passivi perenti (P.G. 80)	€ 68.505.177,63

IV.3.5.4 LO STATO DI ATTUAZIONE

Il settore delle politiche abitative necessita da tempo di un insieme strutturato di misure rivolto in particolare alle fasce deboli del mercato, la cui urgenza e rilevanza sociale è aumentata con gli avvenimenti connessi al COVID-19. L'emergenza ha sottoposto a forti sollecitazioni tutto il sistema di regole, anche fiscali, connesse all'abitare ma in questa sede l'attenzione viene rivolta ai segmenti di popolazione che non possono accedere al libero mercato e per i quali dovrebbero essere disponibili gli alloggi ERP ovvero alloggi a canone calmierato, ovvero ancora per i quali dovrebbe essere accessibile un sostegno per accedere ai canoni concordati ai sensi della L.431 del 1998 o ai canoni dell'edilizia convenzionata o agevolata.

Al 2018 le famiglie in affitto erano pari al 20,8% del totale, con la punta massima del 29,9% in Campania. L'incidenza della spesa mensile per l'abitazione è per le famiglie in affitto pari al 28,5% del reddito medio mensile (ISTAT 2018) con punte che raggiungono il 40% e oltre per pensionati e dipendenti nelle città del Centro e del Nord. Se si considera che gli alloggi pubblici locati come edilizia residenziale pubblica sono in numero di circa 950.000 e che gli affitti a canone concordato risultanti alla Agenzia delle entrate nel 2018 erano 219.884 per un affitto mensile medio di 485 euro per 87 mq, si deve concludere che il sistema del sostegno pubblico, anche di tipo fiscale, all'alloggio sociale è da riformare e potenziare.

Le dinamiche demografiche che hanno visto l'aumento delle famiglie mono personali fino ad un quarto del totale, l'invecchiamento della popolazione, l'affermazione tra le fasce di popolazione più giovane di modelli di residenzialità orientati all'utilizzo rispetto alla proprietà e al coworking invece dell'ufficio tradizionale, richiedono infatti un ripensamento e un intervento sul patrimonio offerto in locazione come "alloggio sociale". Questo anche per rispondere ad un fabbisogno di

nuovi alloggi a basso canone che è reso esplicito dalle domande inevase di assegnazione di un alloggio erp e dal protrarsi della coabitazione tra genitori e figli in età adulta che non giova al dinamismo della società.

L'emergenza COVID e i suoi seguiti richiedono inoltre di verificare e rielaborare i principi distintivi dell'abitare sulla base di nuovi parametri di soggiorno, convivenza e coesistenza tra le persone.

Gli interventi nel settore della casa possono quindi rispondere al doppio requisito di favorire il recupero di dinamiche economiche di segno positivo, per le dirette ricadute nel mondo delle costruzioni, e di intervento rivolto a migliorare le condizioni di vita dei ceti meno favoriti. Le iniziative da intraprendere devono considerare anche la riorganizzazione degli strumenti a disposizione. Si tratta infatti di:

1) dare risposte alla domanda di alloggi sociali a canoni più bassi di quelli del mercato, potenziando l'offerta in locazione sia da parte dei privati sia di alloggi di edilizia residenziale pubblica gestiti secondo principi di buona amministrazione;

2) dare continuità alle risorse destinate al sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e alla morosità incolpevole;

3) stabilire obiettivi di buona organizzazione e di risanamento del patrimonio immobiliare pubblico da perseguire attraverso l'aggiornamento dell'anagrafe del patrimonio e degli assegnatari, le azioni di sostegno all'utenza, per il contrasto all'abusivismo, per il rientro dalla morosità in un quadro di interventi di adeguamento della qualità edilizia ed energetica degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica quali livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117 Costituzione.

Secondo i dati (non concordanti) comunicati dalle regioni e da Federcasa il numero, su base nazionale, delle domande di accesso ad un alloggio di edilizia residenziale pubblica da parte di soggetti dotati di idonei requisiti e che non è possibile soddisfare oscilla tra 320.000 e 600.000. La principale ragione di tale fabbisogno risiede nel lungo periodo di mancati investimenti nel settore, che è stata l'altra faccia di un trasferimento di poteri e di patrimonio immobiliare attuato senza una chiara cornice di regole ed obiettivi tanto nell'edilizia residenziale pubblica quanto nell'edilizia convenzionata ed agevolata.

Dall'anno 2000 i nuovi fondi stanziati nel settore sono stati quelli dedicati al Fondo nazionale di sostegno all'accesso alle locazioni previsto dalla legge 431 del 1998 e poi dal Fondo inquilini morosi incolpevoli istituito nel 2013.

Le risorse per gli investimenti del settore sono invece consistite, in buona sostanza, nel recupero della parte non spesa di fondi accantonati per l'edilizia residenziale dei decenni Settanta e Ottanta del secolo scorso nei conti di Tesoreria della Cassa Depositi e Prestiti, a partire dalle ritenute sulle buste paga dei lavoratori dipendenti. Tali accantonamenti sono ormai pressoché esauriti, salvo talune quote di risorse destinate all'edilizia sovvenzionata regionale, che per alcune regioni che hanno raggiunto dimensioni non fisiologiche e per le quali il MIT ha in corso l'esatta ricognizione delle destinazioni e programmazioni, pur nei limiti di una dotazione finanziaria non di pertinenza statale.

Le esperienze riferibili all'iniziativa del Ministero delle Infrastrutture più significative sono:

A) l'attuazione Programma di recupero di alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà di Comuni ed ex IACP di cui all'art.4 della L.80 del 2014 che ha destinato 815 milioni per rendere disponibili, attraverso interventi di manutenzione

ordinaria o straordinaria ed efficientamento energetico e tecnologico (linea a) e linea b) per un massimo rispettivamente di 15mila e di 50 mila euro di spesa per alloggio), i 48.015 alloggi non utilizzabili censiti dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti nel 2015 con il concorso delle regioni. Tali risorse sono integralmente programmate fino al 2029 ed erogate per la linea a) per 72,28 milioni di euro e per la linea b) per 368,35 milioni di euro. Al 31.12.2019 è stato possibile rendere disponibili in totale quasi 12.000 alloggi, di cui 4962 alloggi che necessitavano di interventi di lieve entità e 6982 alloggi per i quali sono stati necessari interventi di manutenzione straordinaria. In ragione della diluizione nel tempo delle risorse disponibili la dimensione numerica degli alloggi recuperati è solo il 25% del totale degli alloggi censiti come non utilizzabili per le condizioni di degrado, e ad essi vanno aggiunti gli alloggi che nel quinquennio sono diventati indisponibili per assenza di manutenzione straordinaria. Considerato l'alto rendimento di questa spesa in termini di rapida offerta di alloggi ERP attraverso appalti di semplice replicabilità sembra necessario ed opportuno un investimento per completare la copertura del fabbisogno a suo tempo accertato dalle regioni, pari ad euro 65 milioni di euro, e per anticipare la disponibilità delle risorse, che si presenta attualmente secondo il quadro finanziario della tabella seguente. In termini di cantieri da avviare sarebbe un ottimo costo/efficacia della misura con il recupero di un numero di alloggi che in relazione alle risorse effettivamente disponibili può arrivare fino ai 35.551 alloggi tuttora inutilizzati rispetto ai 48015 censiti e ai 42533 programmati (dei quali come detto 12.000 sono già stati reimmessi nel circuito delle assegnazioni).

- B) Il Fondo Investimenti per l'Abitare avviato nel 2011 con il contratto tra il Ministero delle Infrastrutture e CDP Investimenti sgr, con il quale il primo ha sottoscritto 140 milioni di euro in quote del Fondo, cui si sono aggiunti 1 miliardo di CDP, 500 milioni di gruppi bancari, 220 milioni di gruppi assicurativi, 168 milioni di casse di previdenza. Tramite il Sistema Integrato dei Fondi immobiliari - SIF (29 fondi operativi) l'azione del FIA è stata potenziata fino a 3 miliardi di sottoscrizione con obiettivi di ritorno calmierato (2-3% di rendimento oltre inflazione). Al 31.12.2019 il Sistema risultava impegnato per un complesso di 219 interventi avviati per un totale di 15.100 alloggi sociali e 5.200 posti letto in residenze temporanee e studentesche (di cui 2726 in vendita convenzionata; 10785 in locazione convenzionata; 1558 a riscatto dopo locazione) oltre a 593 alloggi di cui 589 in proprietà a libero mercato e 4 in affitto). Nuovi progetti sono stati avviati nel corso del 2020. Il 75% degli alloggi è destinato alla locazione di medio/lungo termine. Gli alloggi sono riservati alle famiglie con un reddito superiore a quello richiesto per accedere all'Edilizia Residenziale Pubblica- ERP ma che hanno difficoltà a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per la presenza di prezzi di vendita o canoni troppo elevati o per la carenza di un'offerta adeguata. L'offerta del SIF si connota per una prevalenza di locazione a canone calmierato (tipicamente dal 30 al 50% al di sotto del canone di mercato) e per una formula innovativa che fornisce anche l'accesso al welfare di comunità, cioè ad una rete stabile di servizi sociali e di relazioni umane, fondate sui principi della condivisione e della solidarietà, che rappresentano una nuova tipologia dell'abitare. Alla data odierna gli interventi previsti coprono oltre 100 comuni. Il risultato dell'assorbimento delle unità residenziali realizzate evidenzia, nel suo complesso, un riscontro pari a oltre il 90%

ALLEGATO AL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020

delle unità disponibili in locazione e in vendita convenzionata e circa l'80% delle unità in locazione con patto di futura vendita. Il concreto avvio del sistema ha richiesto tempi di rodaggio molto prolungati e ha visto una scarsa partecipazione di iniziative localizzate nelle regioni del Sud. Questa esperienza d'altro canto ha fornito degli interessanti riferimenti di benchmark e può contribuire a suggerire talune innovazioni funzionali di rilievo.

TABELLA IV.3.5.4.1: PROGRAMMA RECUPERO ALLOGGI ERP DI PROPRIETA' DI COMUNI ED EX IACP (art. 4 legge 80/2014) INTERVENTI DI MANUTENZIONE STRAORDINARIA (LINEA B), DISPONIBILITÀ FINANZIARIA PER FONTE DI FINANZIAMENTO E ANNUALITÀ

Annualità	Fonte di finanziamento		Totale finanziamento	Erogazioni			Somme da erogare
	L. 80/2014 art. 4 e art. 1, c.235 legge 190/2014	articolo 1, c.140 legge 232/2016		L. 80/2014 art. 4 e art. 1, c.235 legge 190/2014	articolo 1, c.140 legge 232/2016	Totale	
2014	34.813.584,50	0	34.813.584,50	34.013.299,69			
2015	36.258.861,50	0	36.258.861,50	35.425.348,08			
2016	120.216.861,50	0	120.216.861,50	117.453.172,95			
2017	116.218.861,50	0	116.218.861,50	113.274.981,38			
2018	70.241.861,50	65.116.384,00	135.358.245,50	64.446.520,79	65.116.383,99		
2019	4.734.661,49	59.000.000,00	63.734.661,49	3.726.983,49	7.200.748,42		
2020	4.734.661,49	20.000.000,00	24.734.661,49				
2021	3.980.288,86	20.000.000,00	23.980.288,86				
2022	3.010.380,06	20.000.000,00	23.010.380,06				
2023	3.010.380,06	10.000.000,00	13.010.380,06				
2024	3.010.380,06	10.000.000,00	13.010.380,06				
2025	0	37.000.000,00	37.000.000,00				
2026	0	10.000.000,00	10.000.000,00				
2027	0	59.000.000,00	59.000.000,00				
2028	0	0,00	0,00				
2029	0	11.000.000,00	11.000.000,00				
TOTALI	400.230.782,50	321.116.384,00	721.347.166,50	368.340.306,38	72.317.132,41	440.657.438,79	280.689.727,71

- C) La programmazione integrata sviluppata con il segmento pari a 493 milioni euro (377+116), relativo ai Programmi integrati dell'art. 1 comma 1 lettere da b) ad e) del PNEA - Piano Nazionale di Edilizia Abitativa del 2009, realizzato sulla scorta delle precedenti esperienze dei contratti di quartiere 1 e 2, dei PRU, PRUACS e altri strumenti di programmazione stato - regioni - enti locali variamente denominati. Per tale segmento sono stati sottoscritti Accordi di programma per 468 milioni, che prevedevano il concorso di capitali privati. L'attuazione di questo segmento ha mostrato i limiti operativi e procedurali degli accordi di programma per la frequente modificazione della programmazione in sede comunale e per la vischiosità delle procedure attuative. Lo stato di attuazione degli accordi di programma è al 31.12.2019 al 60% delle somme impegnate.
- D) E' anche meritevole di segnalazione il percorso attuativo della delibera CIPE n. 127 del 22 dicembre 2017 (pubblicata sulla G.U. del 14 aprile 2018), su proposta del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, che ha riprogrammato le residue risorse finanziarie giacenti sul conto corrente n. 20127 - "Fondi di edilizia convenzionata/agevolata programmi centrali", destinate ai programmi di cui agli artt. 2, comma 1, lett. f) e 3, comma 1, lett. q) della legge del 5 agosto 1978 n. 457 (piano decennale per l'edilizia residenziale), per complessivi 350 milioni di euro. La delibera indica due settori (Tabella IV.3.5.4.2) di riprogrammazione, raccordati con gli elementi base delle originarie finalità previste dal legislatore: attuazione di un programma integrato di edilizia residenziale sociale per un importo di 250 milioni di euro (Tabella IV.3.5.4.3); interventi di edilizia residenziale nei territori danneggiati dai sismi dell'agosto e ottobre 2016 e del gennaio 2017, per 100 milioni di euro (Tabella IV.3.5.4.4). La Delibera fa tesoro di precedenti esperienze e dispone un programma ambizioso che disciplina l'osservanza, nella realizzazione degli interventi, di alcune prescrizioni, tra le quali: la locazione permanente degli interventi con canone sociale se integralmente finanziati, o la finalizzazione a patto di futura vendita se realizzati con cofinanziamento privato, applicando il canone agevolato e il rispetto dei limiti di reddito fissati da ciascuna regione; prestazioni edilizie con requisiti in Classe A1 per il recupero e riuso e la Classe A4 per la sostituzione edilizia; la messa in sicurezza degli elementi strutturali degli immobili; il superamento delle barriere architettoniche e la sicurezza nell'uso, la flessibilità compositiva e tipologica degli spazi; un contributo all'incremento della qualità urbana del contesto e dei quartieri degradati con l'utilizzazione di una riserva fino al 20% dello stanziamento per la realizzazione o il recupero di urbanizzazioni secondarie. Gli interventi da realizzare nell'ambito del programma integrato di edilizia residenziale sociale devono, altresì, prevedere "un consumo di suolo zero", tramite interventi di rigenerazione urbana che prevedano nuove costruzioni solo in misura residuale ed un mix di residenze, funzioni, spazi collettivi e per servizi di prima necessità complementari agli alloggi, nonché essere cofinanziati da soggetti pubblici e/o privati per una quota pari ad almeno il 20 per cento del finanziamento statale assegnato.

ALLEGATO AL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020

TABELLA IV.3.5.4.2: RIPARTO COMPLESSIVO DELIBERE CIPE 127/2017 E 55/2019 PER FONTE

Anno	Fonte (1) (Mln €)	Fonte (2) (Mln €)	Totale
2019	25	10	35
2020	75	30	105
2021	75	30	105
2022	50	20	70
2023	25	10	35
Totale	250	100	350

Fonte: Direzione Generale per la condizione abitativa.

Si tratta di requisiti che sono tutti ormai incorporati nei requisiti di sostenibilità recati dagli SDGs, cui il programma contribuisce sia per l'Obiettivo 1 (lotta alla povertà) sia per l'Obiettivo 11 (Città sostenibili).

Purtroppo, la necessità di adottare una successiva delibera CIPE, la n. 55 del 24 luglio 2019, pubblicata sulla G.U. del 16 novembre 2019, per ricomprendere anche la regione Campania (Ischia), tra i beneficiari del finanziamento di 100 milioni destinato alle aree soggette ai sismi, e per consentire ai gestori dell'edilizia ERP di poter presentare le proposte di intervento in aggiunta ai Comuni per il programma integrato di edilizia residenziale sociale, ha dilatato i tempi di attuazione insieme ad una complessa definizione degli atti di formale attuazione (consultazioni regionali locali, concertazione interministeriale, conferenza unificata). Peraltro, tanto gli interventi di edilizia residenziale sociale nelle aree colpite dal terremoto, sia quelli del programma integrato di edilizia residenziale sociale sono in procinto di vedere finalmente la conclusione degli atti di individuazione degli interventi e di concreto avvio.

Il Ministero delle infrastrutture ha allo studio l'istituzione di un fondo destinato a valorizzare tutte le esperienze positive fin qui registrate su base locale, regionale e nazionale per rafforzare l'offerta di edilizia residenziale pubblica gestita secondo principi di buona amministrazione e promuovere l'offerta da parte di privati di alloggi sociali a canoni più bassi di quelli del mercato.

TABELLA IV.3.5.4.3: DELIBERE CIPE 127/2017 E 55/2019 - RIPARTO DEL PROGRAMMA INTEGRATO DI EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE

Regioni	Importi(€)
PIEMONTE	20.994.873,25
VALLE D'AOSTA	450.439,50
LOMBARDIA	47.744.728,75
Prov. Aut. TRENTO	2.504.925,75
Prov. Aut. BOLZANO	3.117.061,75
VENETO	16.078.941,50
FRIULI VENEZIA GIULIA	5.842.361,50
LIGURIA	7.586.622,50
EMILIA ROMAGNA	20.885.350,50
TOSCANA	17.064.040,25
UMBRIA	3.200.379,50
MARCHE	4.880.853,00
LAZIO	21.840.504,75
ABRUZZO	3.262.568,75
MOLISE	617.135,50
CAMPANIA	21.461.156,25
PUGLIA	14.123.530,25
BASILICATA	2.431.034,25
CALABRIA	7.430.891,50
SICILIA	22.646.446,75
SARDEGNA	5.836.154,25
Totale	250.000.000,00

Fonte: Direzione Generale per la condizione abitativa.

TABELLA IV.3.5.4.4: DELIBERE CIPE 127/2017 E 55/2019, RIPARTO EDILIZIA RESIDENZIALE INNOVATIVA PER SISMI 2016 E 2017

Regioni	Importi (€)
UMBRIA	19.520.000,00
MARCHE	8.000.000,00
LAZIO	12.091.272,55
ABRUZZO	49.817.539,57
CAMPANIA	10.571.187,88
Totale	100.000.000,00

Fonte: Direzione Generale per la condizione abitativa.

FOCUS

Aggiornamento del quadro normativo in materia edilizia

Agire sulla legislazione in materia edilizia è di fondamentale importanza per favorire la ripresa del settore delle costruzioni, ed in particolare di quello dell'edilizia, soprattutto nell'attuale situazione di mutato contesto socio economico. Disporre di un quadro normativo organico, chiaro, in grado di superare le principali criticità generate dalla sovrapposizione delle modifiche apportate nel tempo alle norme in materia edilizia, di razionalizzare talune procedure, attualizzandone alcuni contenuti e introducendo sostanziali elementi di semplificazione, innovazione e smaterializzazione dei processi, è una esigenza riscontrata ai vari livelli ed evidenziata da tutti i soggetti operanti nel settore.

Avere norme e regole non più tarate sulle dinamiche espansive del territorio ma piuttosto che guardano al patrimonio esistente, che favoriscano dinamiche di recupero, riuso e riqualificazione, nell'ottica di non consumo di nuovo suolo, è l'elemento di base per innescare i processi di rigenerazione di parti di città, obiettivo questo non più procrastinabile.

Subito dopo gli anni settanta l'industria delle costruzioni è stata disciplinata da due leggi fondamentali: la legge n.1086/1971 e la legge 64/1974; a queste si sono aggiunte successivamente numerose altre disposizioni, riguardanti i diversi settori che caratterizzano la realizzazione di un'opera. Il DPR n. 380 del 6 giugno 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia,) aveva raccolto in forma organica gran parte delle disposizioni inerenti l'attività edilizia.

Tuttavia, oggi, il citato DPR n. 380/2001 e tutti gli altri interventi legislativi e regolamentari che negli ultimi decenni hanno rappresentato un punto fermo di riferimento per l'industria delle costruzioni e per il settore edile, non sono più in grado, con l'evoluzione intervenute, di fornire adeguate risposte alle innumerevoli problematiche che si presentano quotidianamente nella pratica applicativa, né sembrano fornire una risposta organica le numerosissime altre iniziative normative che in questi ultimi anni si sono sovrapposte,

È pertanto un obiettivo imprescindibile addivenire in tempi brevi ad una norma organica per le Costruzioni, che, nel rispetto dei principi di razionalizzazione e innovazione:

- a) riordini in modo organico la disciplina edilizia, eliminando incongruenze e contraddizioni derivanti dalla stratificazione legislativa;
- b) favorisca snellimenti procedurali e la smaterializzazione dei processi;
- c) definisca regole e misure atte a favorire le operazioni di rigenerazione urbana e di recupero/riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, in luogo dell'utilizzo di suolo inedito per nuove realizzazioni;
- d) persegua efficacemente la sicurezza delle nuove costruzioni, riducendo per quanto possibile i vincoli burocratici, anche riqualificando la figura del progettista, nell'ambito delle proprie responsabilità;
- e) favorisca la riduzione della vulnerabilità sismica del patrimonio esistente;
- f) sviluppi un quadro di maggiore conoscenza di tutte le opere esistenti sul territorio;
- g) introduca tematiche che incrementino gli aspetti di sostenibilità, sicurezza, efficientamento energetico.

FOCUS

Altre infrastrutture puntuali: l'edilizia carceraria

L'art. 6-bis del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 convertito, con modificazioni, con legge 11 agosto 2014 n. 117 ha stabilita la chiusura, dal 31 luglio 2014, delle funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie e la definizione, con decreto di natura non regolamentare, delle misure necessarie per assicurare la continuità delle attività.

Il comma 12 dell'art. 3 del decreto-legge 12 settembre 2014 n. 133 ha previsto una nuova assegnazione delle risorse disponibili – pari ad euro 452.000.000,00 - nello Stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministero della Giustizia secondo le ordinarie competenze.

Con decreto interministeriale del 10 ottobre 2014 (Ministero della Giustizia e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) sono stati ridistribuiti tra i due dicasteri gli interventi e sono state disciplinate anche le variazioni ed integrazioni del programma di edilizia penitenziaria, de-mandando al Comitato Misto Paritetico l'incombenza di coordinare, di programmare e di monitorare lo stato di attuazione del programma predisposto dal Commissario straordinario del Governo.

Lo stato di attuazione degli interventi programmati è pari al 75% dell'intero programma di edilizia penitenziaria.

Il Comitato paritetico, istituito nel 2014, atteso il fallimento degli obiettivi fissati dalla gestione commissariale delle carceri da parte del Ministero della Giustizia, ha preso atto che solo a seguito del trasferimento dei Fondi di edilizia penitenziaria al MIT e, in particolare, alle strutture decentrate dei Provveditorati interregionali alle OOPP, è stato possibile impegnare € 261.643.092,60, a fronte di provviste finanziarie pari a € 452.732.097,02, e avviare n. 36 interventi.

ALLEGATO AL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020

TABELLA IV.3.5.4.5: ALTRE INFRASTRUTTURE PUNTUALI - INTERVENTI DI EDILIZIA CARCERARIA DI COMPETENZA DEL MIT CON RISORSE ASSEGNATE						
	Localizzazione	Tipologia	Importo	Somme destinate all'intervento	Stato di attuazione	Struttura che assume la gestione per il completamento
1	LECCE	NUOVA REALIZZAZIONE	200	€ 12.722.385,70	LAVORI IN FASE DI INIZIO	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Campania, la Puglia, il Molise e la Basilicata
2	TARANTO	NUOVA REALIZZAZIONE RISTRUTTURAZIONE	200	€ 12.725.475,71	LAVORI IN FASE DI ESECUZIONE (50%)	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Campania, la Puglia, il Molise e la Basilicata
3	TRAPANI	NUOVA REALIZZAZIONE	200	€ 14.300.508,38	LAVORI IN FASE DI ESECUZIONE (33%)	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Sicilia e la Calabria
4	MILANO CEFERA	NUOVA REALIZZAZIONE	392	€ 37.784.507,67	LAVORI IN FASE DI ESECUZIONE (9%)	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Lombardia e l'Emilia Romagna
5	VICENZA	NUOVA REALIZZAZIONE	200	€ 12.491.336,95	LAVORI IN FASE DI ESECUZIONE (10%)	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per il Veneto, il Trentino e il Friuli Venezia Giulia
6	SULMONA	NUOVA REALIZZAZIONE	200	€ 15.610.904,53	LAVORI IN FASE DI ESECUZIONE (9%)	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna
7	PARMA	NUOVA REALIZZAZIONE	200	€ 13.137.927,41	LAVORI IN FASE DI ESECUZIONE (9%)	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Lombardia e l'Emilia Romagna
8	SIRACUSA	NUOVA REALIZZAZIONE	200	€ 13.479.346,36	LAVORI IN FASE DI ESECUZIONE (65%)	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Sicilia e la Calabria
9	FERRARA	NUOVA REALIZZAZIONE	200	€ 12.954.881,87	Rinuncia all'aggiudicazione valutazione 2° ingegneristica	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Lombardia e l'Emilia Romagna
10	CALTAGIRONE	NUOVA REALIZZAZIONE	200	€ 14.437.648,20	LAVORI IN FASE DI ESECUZIONE (25%)	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Sicilia e la Calabria
11	TRANI	NUOVA REALIZZAZIONE	200	€ 13.207.765,26	LAVORI IN FASE DI ESECUZIONE (3%)	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Campania, la Puglia, il Molise e la Basilicata
12	BOLOGNA	NUOVA REALIZZAZIONE	200	€ 12.817.112,19	INFASE ESAME PROGETTO ESECUTIVO	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Lombardia e l'Emilia Romagna
13	ROMA REBIBBIA	NUOVA REALIZZAZIONE	400	€ 27.988.156,50	INFASE ESAME PROGETTO ESECUTIVO	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna
14	CATANIA	NUOVA REALIZZAZIONE	442	€ 33.000.000,00	INFASE DI AGGIUDICAZIONE	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Sicilia e la Calabria
15	SAN VITO AL TAGLIAMENTO	NUOVA REALIZZAZIONE	442	€ 29.989.774,00	INFASE DI AGGIUDICAZIONE	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per il Veneto, il Trentino e il Friuli Venezia Giulia
16	REGGIO CALABRIA - ARGHILLA'	NUOVA REALIZZAZIONE		€ 20.000.000,00	PROGETTO ESECUTIVO VALIDATO	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Sicilia e la Calabria
17	SASSARI - BANCALI	COMPLETAMENTO DI NUOVA REALIZZAZIONE	465	€ 2.910.199,37	LAVORI ULTIMATI E CONSEGNATI	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna
18	CAGLIARI - UTA	COMPLETAMENTO DI NUOVA REALIZZAZIONE	566	€ 10.987.510,43	LAVORI ULTIMATI E CONSEGNATI	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna
19	NOLA	NUOVA REALIZZAZIONE	900	€ 75.000.000,00	LOCALIZZAZIONE PREDISPOSTO PROGETTO PRELIMINARE	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Campania, la Puglia, il Molise e la Basilicata
20	ANCONA MONTACUTO	MANUTENZIONE STRAORDINARIA		€ 2.091.409,86	LAVORI IN FASE DI ESECUZIONE	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Toscana, le Marche e l'Umbria
21	AUGUSTA	MANUTENZIONE STRAORDINARIA		€ 2.081.550,97	LAVORI IN FASE DI ESECUZIONE	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Sicilia e la Calabria
22	ENNA	MANUTENZIONE STRAORDINARIA		€ 2.366.786,71	LAVORI IN FASE DI ESECUZIONE	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Sicilia e la Calabria
23	PALERMO UCCIARDONE - SEZ. V	MANUTENZIONE STRAORDINARIA		€ 3.096.260,36	LAVORI IN FASE DI ESECUZIONE	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Sicilia e la Calabria
24	PALERMO UCCIARDONE - SEZ. VI	MANUTENZIONE STRAORDINARIA		€ 1.526.673,49	LAVORI IN FASE DI ESECUZIONE	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Sicilia e la Calabria
25	LIVORNO PAD. D	MANUTENZIONE STRAORDINARIA	122	€ 7.500.371,10	INFASE DI AGGIUDICAZIONE	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Toscana, le Marche e l'Umbria
26	LIVORNO PAD. C	MANUTENZIONE STRAORDINARIA	136	€ 9.502.626,60	INFASE DI AGGIUDICAZIONE	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Toscana, le Marche e l'Umbria
27	MILANO SAN VITTORE - RAGGI IV	MANUTENZIONE STRAORDINARIA	379	€ 14.000.000,00	PROGETTO PRELIMINARE	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Lombardia e l'Emilia Romagna
28	MILANO SAN VITTORE - RAGGI II	MANUTENZIONE STRAORDINARIA				
29	NAPOLI FOGGIA REALE	MANUTENZIONE STRAORDINARIA		€ 4.245.546,13	LAVORI IN FASE DI INIZIO	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Campania, la Puglia, il Molise e la Basilicata
30	LOMBARDIA			€ 15.563.185,23	IN ATTESA DI INDICAZIONI DA PARTE DEL DAP	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Lombardia e l'Emilia Romagna
31	FIANOSA	MANUTENZIONE STRAORDINARIA	150	€ 5.000.000,00	IN ATTESA DI INDICAZIONI DA PARTE DEL DAP	Proveditorato Interregionale alle COFFP, per la Toscana, le Marche e l'Umbria
			6614	€ 462.098.860,98		

PAGINA BIANCA

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

V.1 LA METODOLOGIA PER L'INDIVIDUAZIONE DEI FABBISOGNI E DELLE PRIORITÀ

Come descritto nel Capitolo I, l'approccio alla scelta e realizzazione delle opere proposto in questo documento (Figura I.1) parte dalla definizione degli obiettivi e delle strategie, che definiscono la *vision* di medio-lungo periodo verso cui far tendere la politica nazionale delle infrastrutture e dei trasporti. Con riferimento al settore dei trasporti, tale *vision* traccia un quadro unitario entro il quale dovrà essere redatto il nuovo **Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL)** che, partendo dall'analisi critica del contesto attuale e dei principali trend macroeconomici, sociali, territoriali ed ambientali in atto (descritti nel Capitolo II), definisca gli obiettivi da perseguire ed individui, attraverso strumenti di valutazione quantitativa, le strategie e le relative azioni per il raggiungimento di tali obiettivi.

In questo contesto, l'individuazione dei fabbisogni e delle priorità per le infrastrutture ed i trasporti è un'attività centrale del processo di pianificazione finalizzata al perseguimento degli obiettivi strategici individuati (Capitolo I).

Secondo la metodologia introdotta dalle **Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche** del MIT (DM n.300 di giugno 2017), l'individuazione dei fabbisogni che, come previsto anche dal D.lgs. 228/2011 costituirà la prima sezione del **Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP)**, rappresenta un elemento imprescindibile per la loro valutazione ex-ante e per quella delle singole opere.

Per la definizione della metodologia di individuazione dei fabbisogni e delle priorità infrastrutturali per il Paese **non si è potuto prescindere dagli effetti negativi**, oggi incerti e non prevedibili, **che l'emergenza sanitaria legata al COVID-19, provocherà** sul sistema produttivo, economico, sociale e dei trasporti e che attendono l'Italia, l'Europa ed il mondo intero.

In particolare, la crisi nazionale e globale provocata dal COVID-19 ha fortemente segnato il sistema dei trasporti passeggeri che si immagina vivrà nei prossimi mesi prima una **situazione emergenziale di breve-medio termine**, con il settore dei trasporti quasi totalmente compromesso per effetto delle precauzioni sanitarie da adottare per il distanziamento e controllo sociale (es. crollo della domanda di mobilità e dell'offerta di servizi di trasporto del settore aereo, ferroviario, su gomma di lunga percorrenza e del TPL, specialmente con riferimento al settore privato) e poi una **situazione strutturale di medio-lungo termine**, che durerà per tutto il 2020 e probabilmente per parte del 2021 ed in cui si assisterà ad una drastica riduzione della mobilità internazionale (soprattutto sul trasporto aereo) e ad una significativa riduzione anche della mobilità di persone nazionale e locale. Tale fase

sarà caratterizzata, da una parte, da un profondo scetticismo e riluttanza da parte dei cittadini verso gli spostamenti di trasporto “non indispensabili” (es. paura, perdita di fiducia nei servizi di trasporto, eccesso di risparmio precauzionale per l’incertezza) e, dall’altra, da un’offerta di servizi di trasporto quasi mai economicamente sostenibili per le aziende (es. coefficienti di riempimento dei veicoli necessariamente modesti anche in ragione del distanziamento sociale da garantire a bordo). In questa fase non è escluso che aumenti anche sensibilmente la quota modale degli spostamenti così detti “*individuali*”, ovvero quelli svolti a piedi, in bici, in moto ed in auto.

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

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

Per contrastare gli effetti negativi già provocati dall’emergenza sanitaria del COVID-19, nonché per evitare/limitare quelli ancora non manifestati (tra cui il rischio di conseguenze drammatiche per l’economia del Paese), è necessario avviare una programmazione di interventi strutturali rilevanti per il settore delle infrastrutture, dei trasporti e della logistica basato su **investimenti utili ma al contempo di immediata capacità di spesa** (es. piani/programmi di manutenzione e sicurezza, incentivi/sussidi ai servizi di trasporto e/o alla domanda di mobilità; completare gli interventi strategici in corso di realizzazione, sblocco dei cantieri, semplificazione normativa e delle procedure).

Infine, a differenza degli Allegati al DEF redatti negli anni e che si sono occupati prevalentemente di definire i fabbisogni e le priorità per le sole infrastrutture di trasporto, il presente documento, anche in ragione di tutte le considerazioni fatte nei precedenti Capitoli, mira a definire, sulla base di una analisi della domanda e dell’offerta di trasporto passeggeri e merci e di una visione complessiva del sistema dei trasporti multimodale, i fabbisogni e le priorità non solo per le infrastrutture di trasporto, ma anche per la semplificazione normativa e i sussidi ed incentivi per la domanda e per i servizi di trasporto, oltre per le infrastrutture dell’edilizia e per quelle idriche.

A partire da queste considerazioni, l’analisi dei fabbisogni per l’annualità 2020 è stata effettuata considerando come orizzonte temporale il 2030, anno in cui si ritiene possano essere completati tutti gli interventi previsti nel presente documento, nonché il completamento della rete europea centrale “*core network*”.

Con riferimento al settore dei trasporti, coerentemente con quanto definito nell’Allegato al DEF 2017 e successivi, ci si è riferiti al **Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti (SNIT)**, già introdotto dal PGTL del 2001 ed aggiornato con riferimento alla domanda di mobilità e all’offerta di trasporto, nell’ambito delle attività per la

redazione del presente documento. In particolare, come introdotto nel Capitolo III e coerentemente con la classificazione delle reti TEN-T in “core network” e “comprehensive network”, lo SNIT si compone di un sistema di infrastrutture lineari e puntuali di 1° e 2° livello, costituito da:

- ferrovie;
- strade e autostrade;
- porti;
- aeroporti;
- ciclovie;
- sistemi di trasporto rapido di massa per le aree metropolitane.

Nel presente allegato, coerentemente con quanto fatto nell’abito degli Allegati al DEF degli ultimi anni, l’analisi dei fabbisogni di infrastrutture di trasporto è riferita esclusivamente allo **SNIT di 1° livello**. Pur nella consapevolezza che le diverse aree del Paese richiedono importanti interventi di infrastrutture anche alla scala locale, l’analisi è stata limitata ai soli **fabbisogni di rilevanza nazionale** sulle diverse modalità di trasporto. Nello SNIT di 1° livello sono incluse anche le 14 **Città Metropolitane** identificate dall’articolo 1, comma 5, della legge 7 aprile 2014, n. 56, in virtù della specificità degli assi di accessibilità a tali aree, in termini di pianificazione e realizzazione di infrastrutture già incluse nello SNIT di 1° livello. Anche diversi interventi alla scala locale sono inclusi tra i contratti di programma in vigore, ad esempio, quelli di ANAS ed RFI, ed altri saranno inclusi nel prossimo DPP in accordo con le Regioni e gli enti locali coinvolti.

L’analisi dei fabbisogni è stata a sua volta suddivisa in **interventi, programmi di interventi, incentivi e piani/ procedure/processi/ adeguamenti normativi**.

FOCUS

Interventi

Singoli interventi classificabili in:

- nuova realizzazione;
- completamento;
- ampliamento/potenziamento.

Programmi di interventi

Volti a valorizzare quegli interventi diffusi sul territorio, in alcuni casi anche di piccole dimensioni (fisiche e/o economiche), che nel loro complesso contribuiscono all’attuazione e al perseguimento degli obiettivi strategici.

Incentivi

Al fine di aumentare ed accelerare (anticipandone i benefici) l’efficacia e l’efficienza delle azioni implementate (es. incentivi finalizzati alla competizione per il mercato dei servizi di trasporto di maggiore qualità; incentivi per attrarre domanda di mobilità su nuove infrastrutture/servizi).

Piani/procedure/processi/ adeguamenti normativi

Al fine di:

- nuove realizzazioni;
- perseguire gli obiettivi della politica per le infrastrutture ed i trasporti del Paese;
- alimentare il processo di pianificazione delle infrastrutture ed i trasporti;
- aumentare la qualità dei progetti;
- velocizzare le procedure e quindi le realizzazioni;
- implementare interventi di manutenzione e sicurezza;
- sviluppare/implementare nuove tecnologie.

Con riferimento alla definizione **degli interventi e dei programmi di interventi**, nelle more della redazione del PGTL e del DPP, la metodologia applicata per la definizione dei fabbisogni è coerente con quanto stabilito nelle Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche del MIT. In particolare, per la fase transitoria le linee guida prevedono che la selezione e l'individuazione delle priorità, avvenga attraverso un **doppio livello di valutazione ex-ante**:

1. **un primo livello** finalizzato all'individuazione degli "interventi maturi", ovvero quelli di cui il primo DPP finanzierà la realizzazione, attività già in larga parte sviluppata all'interno degli Allegati al DEF degli scorsi anni;
2. **un secondo livello** il cui obiettivo è quello di stabilire un "ordine di priorità" tra gli interventi, sia quelli di cui finanziare la realizzazione - o completare il loro finanziamento, sia quelli di cui finanziare la progettazione di fattibilità.

La **valutazione di primo livello** si basa sul confronto di più indicatori riguardanti:

- la maturità progettuale, ovvero l'appaltabilità dei lavori in tempi brevi, da valutarsi in ragione:
 - del livello di progettazione (definitivo, esecutivo o con procedura di aggiudicazione avviata);
 - della presenza di una valutazione di impatto ambientale (VIA);
 - dello stato di avanzamento delle richieste di autorizzazioni e/o espropri;
- l'aggiornamento delle analisi (es. studi di traffico, analisi della domanda, analisi delle programmazioni triennali di manutenzione immobili, valutazioni costi-benefici) incluse nelle proposte progettuali;
- la percentuale di completamento, per le sole opere in corso di realizzazione;
- la quota di finanziamento acquisita o acquisibile con certezza (indipendentemente dalla sua forma).

È da precisare che, in aggiunta alle analisi tecnico-quantitative prodotte (es. studi di traffico, analisi della domanda, valutazioni costi-benefici) per le singole proposte progettuali (opere/interventi), non riportate nel presente documento per brevità, le **analisi dei fabbisogni** per le infrastrutture ed i servizi di trasporti prioritari per il Paese sono state condotte in un'**ottica sistemica**, ovvero:

- nella loro capacità congiunta di apportare benefici al sistema delle infrastrutture e dei trasporti nazionale (es. analisi della domanda, impatti sociali e valutazioni economiche - Capitolo VI), coerentemente con gli obiettivi e le strategie generali (Capitolo I) in cui si collocano le singole opere;
- nell'ottica di una metodologia generale di valutazione degli investimenti (Paragrafo IV.1.3) a cui devono essere sottoposti tutti i nuovi (singoli) interventi;
- nella loro utilità di contribuire al rilancio dell'economia del Paese post COVID-19.

A parità di utilità che si stima possa produrre ogni singolo intervento/programma di intervento (es. incidenza dei benefici prodotti in ragione dei costi da sostenere), per la **valutazione di secondo livello**, ovvero la definizione dei criteri con cui definire l'ordine di priorità degli investimenti, ci si è riferiti anche a quelli che possano