

## VIII COMMISSIONE PERMANENTE

### (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

#### S O M M A R I O

##### SEDE CONSULTIVA:

D.L. n. 41/2021: Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19. C. 3099 Governo, approvato dal Senato (Alla V Commissione) ( <i>Seguito esame e conclusione – Parere favorevole</i> ) .....	249
ALLEGATO 1 ( <i>Parere approvato dalla Commissione</i> ) .....	255

##### ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto ministeriale concernente il riparto dello stanziamento iscritto nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica per l'anno 2021, relativo a contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi. Atto n. 257 ( <i>Esame e rinvio</i> ) ....	250
Sull'ordine dei lavori .....	253
UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI .....	253

##### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:

Sul rapporto annuale « Infrastrutture strategiche e prioritarie – programmazione e realizzazione », aggiornato al 31 dicembre 2020 .....	253
ALLEGATO 2 ( <i>Nota di sintesi</i> ) .....	256

#### SEDE CONSULTIVA

*Mercoledì 12 maggio 2021. – Presidenza della presidente Alessia ROTTA. – Interviene la sottosegretaria di Stato per la transizione ecologica, Ilaria Fontana.*

#### La seduta comincia alle 13.50.

**D.L. n. 41/2021: Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19.**

**C. 3099 Governo, approvato dal Senato.**

(Alla V Commissione).

*(Seguito esame e conclusione – Parere favorevole).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento rinviato nella seduta dell'11 maggio scorso.

Eva LORENZONI (LEGA), *relatrice*, presenta una proposta di parere favorevole (*vedi allegato 1*).

Rachele SILVESTRI (FDI), intervenendo in sede di dichiarazione di voto, preannuncia l'astensione del gruppo di Fratelli d'Italia. Rileva che i suoi contenuti non hanno avuto un plauso unanime presso gli operatori cui erano destinati, come dimostra la predisposizione di un secondo « decreto sostegni 2 », attualmente in fase di predisposizione da parte del Governo.

Facendo una breve disamina delle criticità delle disposizioni di competenza della

Commissione, l'articolo 30-*bis*, al comma 5, disciplina i termini di comunicazione della scelta delle utenze non domestiche di servirsi o meno del gestore del servizio pubblico, in relazione ai cosiddetti « rifiuti assimilati » nel senso che la comunicazione deve avvenire, per il 2021, entro il 31 maggio. Osserva che è impensabile, come le stesse aziende hanno sottolineato, che in una situazione critica come quella attuale le aziende possano effettuare questa comunicazione entro un termine così ravvicinato e anticipato rispetto a quello ordinario.

L'articolo 30-*ter* affronta un tema molte volte dibattuto sia in Commissione che in Assemblea, relativo al potenziamento degli Uffici addetti alla ricostruzione *post* terremoto. Nel giudicare favorevolmente la disposizione contenuta nel decreto-legge, sottolinea che sarebbe assai preferibile risolvere il problema in via definitiva per tutti i territori colpiti dai terremoti degli ultimi anni, per pervenire rapidamente alla ricostruzione *post* sismica degli edifici.

Giudica positivamente la disposizione di cui al comma 1-*ter* dell'articolo 39, in materia di imballaggi, che permette la commercializzazione fino ad esaurimento delle scorte dei prodotti privi dei requisiti di etichettatura richiesti. Fa presente che l'Italia è il Paese europeo con la più alta percentuale di riciclo, come dimostra un recente Rapporto pubblicato il mese scorso, e rileva che bisogna porre in atto tutte le iniziative volte a far aumentare tale percentuale, puntando su un settore ambientalmente ed economicamente fondamentale.

Segnala infine che all'articolo 40, che destina risorse al Commissario straordinario per l'emergenza Covid, non è specificata la cadenza temporale con la quale il Commissario è tenuto a rendicontare alla Presidenza del Consiglio sull'utilizzo delle somme, specifica che appare opportuna in ossequio al principio di trasparenza.

Pur condividendo alcuni dei contenuti del provvedimento in esame, sottolinea che esso appare complessivamente insufficiente e ribadisce quindi l'astensione del proprio gruppo.

La Commissione approva quindi la proposta di parere favorevole presentata dalla relatrice (*vedi allegato 1*).

**La seduta termina alle 14.05.**

#### ATTI DEL GOVERNO

*Mercoledì 12 maggio 2021. – Presidenza della presidente Alessia ROTTA. – Interviene la sottosegretaria di Stato per la transizione ecologica, Ilaria Fontana.*

**La seduta comincia alle 14.05.**

**Schema di decreto ministeriale concernente il riparto dello stanziamento iscritto nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica per l'anno 2021, relativo a contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.**

**Atto n. 257.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame dello schema di decreto in titolo.

Manuela GAGLIARDI (MISTO-C!-PP), *relatrice*, ricorda che la Commissione avvia oggi l'esame sullo schema di decreto ministeriale concernente il riparto dello stanziamento iscritto nello stato di previsione del Ministero della transizione ecologica per l'anno 2021, relativo a contributi ad enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi.

Ricorda preliminarmente che l'articolo 1, comma 40 della legge n. 549 del 1995 ha disposto che gli importi dei contributi dello Stato in favore di enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi siano iscritti in un unico capitolo nello stato di previsione di ciascun Ministero interessato. La ripartizione dei contributi viene effettuata annualmente, con decreto interministeriale, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Il comma 41 del citato articolo prevede che il riparto sia effettuato secondo criteri diretti ad assicurare prioritariamente il buon funzionamento degli organismi cui è destinato, non-

ché degli enti nazionali per la gestione dei parchi.

Lo schema di decreto ministeriale in esame provvede, in particolare, a ripartire le risorse del capitolo 1551, piano gestionale 2, del bilancio di previsione del Ministero della transizione ecologica, a favore di enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi. Il capitolo citato è collocato all'interno del programma 18.13, *Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino*, nell'ambito della missione 18, *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*.

Lo stanziamento da ripartire per il 2021 è pari a euro 4.102.413, identico allo stanziamento previsto per l'anno 2020.

Le risorse sono in larga parte destinate ai 24 enti parco nazionali (1.888.000 euro, cifra identica all'anno precedente) e alle 29 aree marine protette (921.000 euro, cioè 3000 euro in meno rispetto all'anno precedente), a fronte delle 27 aree marine che ne hanno invece beneficiato nel 2020. Sono state infatti incluse nell'elenco delle aree marine protette anche quelle di Capo testa-Punta Falcone e di Capo Milazzo.

Dello stanziamento rimanente, 820.000 euro sono destinati ai 3 parchi minerari (300.000 per il Parco delle colline metallifere Grossetane, 300.000 per il Parco delle miniere dell'Amiata e 220.000 per il Parco delle miniere dello zolfo delle Marche), ancora in questo caso cifre identiche a quelle dell'anno scorso.

Ancora, 420.000 euro sono destinati al compimento degli obblighi derivanti dall'adesione dello Stato italiano alle convenzioni internazionali in materia ambientale (Convenzioni Cites e Bonn).

Viene infine previsto un fondo di premialità di circa 53.413 euro (3000 euro in più rispetto all'anno precedente), da destinarsi agli enti parco virtuosi, che rispettino cioè termini e modalità previste e che raggiungano un buono stato di avanzamento dei progetti.

Secondo quanto evidenziato dalla relazione illustrativa, il riparto tra gli enti parco nazionali è effettuato utilizzando il criterio della complessità territoriale-am-

ministrativa delle aree protette, sulla base di tre parametri – identici rispetto a quelli adottati nel 2020 – cui viene applicato un coefficiente di ponderazione che tenga conto della rilevanza di ciascun parametro rispetto agli altri: superfici delle zone naturali di riserva integrale all'interno del parco (ponderato al 50 per cento); superficie occupata (ponderata al 30 per cento); numero dei comuni insistenti in tutto o in parte sul territorio di ciascun parco (ponderato al 20 per cento).

In base a tale metodologia, a ciascun ente parco sono assegnate quote fisse pari a 65.000 euro, 85.000 euro e 103.000 euro.

Sempre secondo la relazione illustrativa, con riguardo agli enti parco nazionali, la direttiva ministeriale per il 2021 inviterà gli enti parco, secondo la linea già indicata dalla precedente direttiva del 2020 – che è stata realizzata solo in parte – a programmare azioni dirette ad affrontare il declino degli insetti impollinatori, problema globale che ha colpito molti Paesi dell'Unione europea tra cui l'Italia.

L'azione dei parchi dovrà essere articolata in tre linee di attività: monitoraggio, valutazione e raccolta dati; interventi sul territorio; attività di comunicazione verso cittadini e imprese. Quanto al monitoraggio, esso dovrà essere svolto secondo uno schema europeo pubblicato ad ottobre del 2020, attualmente in fase di applicazione sperimentale, passibile di integrazioni e modifiche in coerenza con le indicazioni metodologiche e i protocolli standardizzati forniti da ISPRA in collaborazione con l'Università di Torino. La raccolta dati è mirata ad acquisire informazione sull'utilizzo dei prodotti fitosanitari, in coerenza con le misure previste dal Piano d'azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari.

Per quanto riguarda il cronoprogramma delle attività finanziate per l'anno 2021, gli Enti parco dovranno quindi programmare un'azione di sistema o tra parchi della stessa regione ovvero trasversale, tra parchi di regioni diverse, per la protezione e la salvaguardia della fauna e della flora al fine di tutelare e promuovere la biodiversità. La proposta relativa all'azione di si-

stema sulla biodiversità deve essere sottoposta alla competente Direzione per il patrimonio naturalistico del MiTE entro il 15 maggio 2021.

Entro il 31 dicembre 2021 l'Ente parco capofila dovrà trasmettere una relazione intermedia che comprenda la sintesi dei contributi degli enti parco del gruppo; entro il 31 marzo 2022 è prevista la trasmissione della relazione intermedia sulle attività per gli insetti impollinatori e infine entro il 31 dicembre 2022 l'ente parco capifila trasmetterà la relazione finale.

Per quanto riguarda le aree marine protette, la relazione illustrativa evidenzia che, a partire dal 2012, è stata avviata una revisione del sistema delle aree marine protette italiane, allo scopo di rafforzarne la *governance*, attraverso la dotazione di un « modello di programmazione standardizzato », che ha consentito di assicurare il monitoraggio delle politiche di settore e della gestione dei finanziamenti nazionali e/o comunitari.

Come sottolineato dalla relazione, il sistema nazionale delle aree marine protette riveste un ruolo strategico nella conservazione e nella promozione della biodiversità e rappresenta un importante riferimento sia nell'ambito degli impegni assunti dall'Italia con la ratifica della Convenzione sulla biodiversità biologica e della Convenzione di Barcellona sul Mediterraneo, sia nell'ambito della nuova Strategia europea sulla biodiversità al 2030.

Sempre la relazione evidenzia che le direttive ministeriali emanate fino ad ora hanno consentito di sviluppare uno strumento di valutazione che supporti le aree marine protette in accordo con i quattro principi individuati per la loro protezione e conservazione, ovvero la rendicontazione naturalistica, la realizzazione di un *framework* di gestione, la continua raccolta di informazioni e dati ambientali affinché il sistema sia aggiornato e l'analisi per l'implementazione di nuove componenti contabili e informatiche che migliorino la gestione sostenibile delle suddette aree.

La direttiva 2021 prevede che gli enti gestori delle aree marine protette proseguano nelle attività di raccolta dei dati,

avviino un'attività di monitoraggio degli *habitat* coralligeni e sviluppino una metodica per la stima del disvalore economico generato dalle attività di pesca nell'*habitat* coralligeno. La presentazione della relazione finale al Ministero da parte degli enti gestori dovrà avvenire entro il 31 ottobre 2021.

La relazione illustrativa evidenzia quindi che le risorse stanziare sono state ripartite dallo schema di decreto in esame sulla base della qualificazione o meno delle aree marine protette in Aree Specialmente Protette di Importanza Mediterranea (ASPIM), analogamente all'anno precedente, prevedendo per le prime una quota fissa di 51.000 euro (1.000 euro in meno che nel 2020) e per le altre di 20.000 euro (2.000 euro in meno rispetto al 2020).

Ricordo, al riguardo, che le aree marine protette italiane inserite nella lista delle Aree Specialmente Protette di Importanza Mediterranea, istituite ai sensi della Convenzione di Barcellona del 1978, sono 11: Portofino, Miramare, Plemmirio, Tavolarapunta Coda Cavallo, Torre Guaceto, Capo Caccia-Isola Piana, Punta Campanella, Porto Cesareo, Capo Carbonara, Penisola del Sinis-Isola di Mal di Ventre, Egadi.

La relazione sottolinea, al riguardo, il maggior carico di responsabilità delle 11 aree marine rientranti nella lista ASPIM, tenute a costanti attività di studio scientifico sistematico e di monitoraggio degli *habitat*, al fine di stilare gli elenchi delle specie sia di flora che di fauna, necessari per definire il grado di biodiversità del sito in oggetto e di mantenere le condizioni ambientali di origine, soprattutto quando queste ricadono in zone prossime ad aree antropizzate.

In ordine ai tre parchi minerari (Parco tecnologico ed archeologico delle colline metallifere grossetane, Parco museo delle miniere dell'Amiata e Parco museo delle miniere di zolfo delle Marche) la relazione illustrativa precisa che essi, istituiti con decreto ministeriale per effetto di apposite disposizioni normative, non hanno flussi stabilizzati di risorse finanziarie, ma che a partire dal 2004, considerata l'esistenza e gli interventi di tutela realizzati e al fine di

garantirne la continuità, sono state individuate le quote finanziabili compatibilmente con le necessità degli enti parco e delle aree marine protette.

Come detto, per l'assolvimento degli obblighi derivanti dall'adesione dello Stato alle Convenzioni internazionali (Convenzione di Bonn sulla tutela delle specie migratorie, e Convenzione sul commercio internazionale di flora e fauna minacciate da estinzione – CITES), lo schema di decreto in esame assegna complessivamente 420.000 euro.

Per la voce «Fondo di premialità» la relazione sottolinea che la quota ripartita, pari ad euro 53.413, è da destinare agli Enti parco che avranno rispettato termini e modalità previste e raggiunto un buono stato di avanzamento dei progetti, ovvero per la compensazione di eventuali ulteriori accantonamenti operati sul capitolo 1551, piano gestionale 2, ovvero ogni maggior onere o risparmio di spesa dovuto al calcolo in valuta dei trasferimenti obbligatori destinati alle Convenzioni internazionali.

Anticipando una valutazione favorevole sul provvedimento, si riserva di presentare una proposta di parere in esito al dibattito.

La Sottosegretaria Ilaria FONTANA si riserva di intervenire successivamente.

Paola DEIANA (M5S) esprime sconcerto per la diminuzione di risorse alle aree marine protette, e in particolare alle aree marine di speciale importanza mediterranea, di cui contestualmente si riconosce il fondamentale valore per la conservazione e promozione della biodiversità. Pur concordando con la opportunità di monitorare l'impatto della pesca sull'*Habitat* coralligeno, osserva che ci sono interventi assai più importanti in *habitat* più strategici, come ad esempio quelli in cui è presente la posidonia, che vengono di fatto ignorati.

Si riserva quindi di effettuare un approfondimento sul provvedimento in esame e valutare con la relatrice eventuali elementi da inserire nella proposta di parere.

Alessia ROTTA, *presidente*, nel concordare con le considerazioni della collega

Deiana, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

#### Sull'ordine dei lavori.

Alessia ROTTA, *presidente*, propone di anticipare di qualche minuto la riunione dell'Ufficio di presidenza già prevista per le 14.30.

La Commissione concorda.

**La seduta termina alle 14.20.**

#### UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

*Mercoledì 12 maggio 2021.*

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.20 alle 16.30.

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

*Mercoledì 12 maggio 2021. – Presidenza della presidente Alessia ROTTA.*

**La seduta comincia alle 16.30.**

**Sul rapporto annuale «Infrastrutture strategiche e prioritarie – programmazione e realizzazione», aggiornato al 31 dicembre 2020.**

Alessia ROTTA, *presidente*, rende comunicazioni sul Rapporto «*Infrastrutture strategiche e prioritarie – Programmazione e realizzazione*», elaborato dal Servizio Studi della Camera, su incarico dell'VIII Commissione, in collaborazione con l'Autorità nazionale anticorruzione e l'Istituto di ricerca CRESME. Esso fornisce un'analisi sullo stato della programmazione e della realizzazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie con dati ed elementi di informazione aggiornati al 31 dicembre 2020. Il quadro delineato tiene conto, pertanto, anche dei diversi interventi legislativi che si sono susseguiti negli ultimi anni e delle linee di indirizzo strategico enunciate

negli allegati ai documenti di economia e finanza (DEF), che sono stati trasmessi al Parlamento, nonché, da ultimo, degli effetti della crisi pandemica da Covid-19.

Il documento tiene altresì conto delle prospettive del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che muterà profondamente il contesto di riferimento degli investimenti infrastrutturali e le relative tempistiche di attuazione e sul quale il monitoraggio dovrà in futuro opportunamente concentrarsi, divenendo così uno strumento a disposizione della Camera per la valutazione dello stato di avanzamento degli interventi infrastrutturali finanziati con le risorse del programma Next Generation EU.

Il quadro di riferimento del presente Rapporto comprende le infrastrutture oggetto di monitoraggio inserite nella programmazione delle infrastrutture strategiche nel periodo 2001-2014, le infrastrutture prioritarie individuate negli allegati ai Documenti di economia e finanza (DEF) 2015, 2017, 2019 e 2020 nonché ulteriori infrastrutture individuate ai sensi dell'articolo 4 del D.L. n. 32/2019 (decreto « sblocca cantieri »), come modificato dall'articolo 9 del D.L. n. 76/2020 (decreto « semplificazioni ») e riportati nello schema di DPCM, in corso di emanazione, di individuazione degli interventi infrastrutturali da sottoporre a commissariamento, sul quale le competenti Commissioni di Camera e Senato hanno espresso i pareri parlamentari nelle sedute dell'11 marzo 2021.

Il rapporto è preceduto da una nota di sintesi – che sarà allegata al resoconto della seduta odierna della Commissione (*vedi allegato 2*) – la quale pone in evidenza le principali risultanze che emergono dal monitoraggio, nonché da una scheda (capitolo 1) recante una ricostruzione normativa della disciplina in materia di programmazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie, anche con riferimento a taluni profili problematici della stessa.

Nei capitoli 2, 3 e 4 viene analizzato lo stato di avanzamento delle infrastrutture strategiche e prioritarie, mentre il capitolo 5 è dedicato all'analisi del mercato delle opere pubbliche nel periodo 2016-2020, con un focus sulle infrastrutture di trasporto e, per la prima volta, un approfondimento sui tempi lunghi di realizzazione di tali infrastrutture.

Come di consueto, alla pubblicazione del rapporto si accompagna l'aggiornamento del sistema informativo SILOS (Sistema Informativo Legge Opere Strategiche), anch'esso accessibile sul sito *web* della Camera, che consente di consultare i dati, anche in formato di tipo aperto, relativi a tutte le infrastrutture oggetto di monitoraggio ed elementi di dettaglio concernenti lo stato di avanzamento delle singole opere contenute nelle relative schede opera.

La Commissione prende atto.

**La seduta termina alle 16.35.**

## ALLEGATO 1

**D.L. n. 41/2021: Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19. C. 3099 Governo, approvato dal Senato.**

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

La VIII Commissione,

esaminato, per le parti di competenza, il decreto-legge n. 41 del 2021, recante *Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19* (C. 3099 Governo, approvato dal Senato);

premessi che:

l'articolo 30, comma 5, proroga al 30 giugno 2021 il termine di approvazione delle tariffe e dei regolamenti della tassa rifiuti (TARI) e della tariffa corrispettiva e ridefinisce i termini di comunicazione della scelta delle utenze non domestiche di servirsi o meno del gestore del servizio pubblico, in relazione ai cosiddetti « rifiuti assimilati »;

l'articolo 30-ter autorizza i comuni di Forio, di Lacco Ameno e di Casamicciola Terme, colpiti dagli eventi sismici del 21 agosto 2017, ad assumere personale al fine di garantire l'operatività degli Uffici addetti alla ricostruzione;

l'articolo 30-quater incrementa di 6 milioni di euro la dotazione del Fondo salva-opere per l'anno 2021;

l'articolo 33, comma 2-sexies autorizza la spesa per un importo pari a 1 milione di euro a decorrere dall'anno 2021 in favore di ISPRA;

l'articolo 39, comma 1-ter proroga alcuni termini in materia di imballaggi;

l'articolo 39-quater inserisce sino al 31 dicembre 2022 la posidonia spiaggiata tra le esclusioni previste, a determinate condizioni, dal novero dei rifiuti;

l'articolo 40 destina risorse per l'anno 2021 al Commissario straordinario per l'emergenza da Covid-19 (per circa 1,2 miliardi) nonché, al comma 3, un incremento di 700 milioni per l'anno 2021 al Fondo per le emergenze nazionali di cui 19 milioni sono da indirizzare al ripristino della capacità di risposta del Servizio nazionale della Protezione Civile;

l'articolo 6-bis interviene sul calcolo delle detrazioni nell'ambito del cosiddetto « *superbonus* 110 per cento », mentre gli articoli 6-septies e 40-quater riguardano rispettivamente la detassazione dei canoni non percepiti e la proroga della sospensione degli sfratti,

esprime

**PARERE FAVOREVOLE**

## ALLEGATO 2

**Sul rapporto annuale « Infrastrutture strategiche e prioritarie – programmazione e realizzazione », aggiornato al 31 dicembre 2020.****Nota di sintesi**

Il presente documento analizza i dati sullo stato della programmazione e della realizzazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie al 31 dicembre 2020. Il presente monitoraggio è effettuato anche nella prospettiva del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che muterà profondamente il contesto di riferimento degli investimenti infrastrutturali e delle relative tempistiche di attuazione e sul quale il monitoraggio dovrà in futuro concentrarsi. Come ogni anno la restituzione degli esiti del monitoraggio trova in SILOS (Sistema Informativo Legge Opere Strategiche), accessibile anche sul sito *web* della Camera, il quadro di dettaglio degli interventi e 200 schede riguardanti le infrastrutture deliberate dal CIPE e le tratte ferroviarie Napoli-Bari e Palermo-Catania-Messina di competenza del Commissario straordinario. Nel rapporto l'organizzazione delle informazioni di sintesi tiene conto dell'evoluzione normativa – per una cui ricostruzione, anche con riferimento ai profili di criticità del quadro normativo, si rinvia alla allegata scheda (v. capitolo 1) – e delle linee di indirizzo strategico contenute negli allegati infrastrutture ai documenti di economia e finanza (DEF), che sono stati annualmente trasmessi al Parlamento.

Come di consueto, il rapporto, per completare la valutazione dello stato di avanzamento delle infrastrutture, dedica una sezione all'analisi dell'andamento dei bandi e delle aggiudicazioni di opere pubbliche in un periodo temporale quinquennale che va dal 2016 al 2020.

**1. Il nuovo perimetro delle infrastrutture strategiche e prioritarie: 305 miliardi di euro**

Il costo, aggiornato al 31 dicembre 2020, delle infrastrutture strategiche e prioritarie programmate ammonta a **305 miliardi di euro**. Di questi:

- **262,321 miliardi** – circa l'86% – sono riferiti a **infrastrutture prioritarie**, ovvero a programmi e interventi prioritari individuati con i DEF 2015, 2017, 2019 e 2020 e a interventi infrastrutturali da sottoporre a commissariamento individuati ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019 (c.d. decreto sblocca cantieri), come modificato dall'art. 9 del DL 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni);
- i restanti **42,965 miliardi** – il 14% – sono riconducibili a **infrastrutture strategiche non prioritarie**, ovvero a quelle infrastrutture non inserite nei documenti sopra citati ma indicate nell'11° Allegato infrastrutture del DEF 2013 (l'ultimo documento sul quale si è perfezionato l'iter di approvazione ai sensi dell'abrogata disciplina sulla programmazione delle infrastrutture strategiche di cui alla legge n. 443 del 2001). Si tratta di interventi deliberati dal CIPE, in corso di realizzazione o sottoposti a revisione progettuale.

**2. Un incremento di 32,352 miliardi di euro rispetto al 2019**

Rispetto al 2019, il costo delle infrastrutture monitorate risulta in **aumento di circa 32,352**

**miliardi** (+12%). Tale variazione è principalmente ascrivibile:

- per 17,931 miliardi ai nuovi interventi inseriti nell'allegato al DEF 2020 "Italia veloce";
- per 5,117 miliardi ai nuovi interventi individuati ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019 come modificato dall'art. 9 del DL 76/2020 e riportati nello schema di DPCM (Atto del Governo n. 241) di individuazione degli interventi infrastrutturali da sottoporre a commissariamento, sul quale le competenti Commissioni di Camera e Senato hanno approvato pareri favorevoli, con condizioni e osservazioni, nelle sedute dell'11 marzo 2021;
- per 9,304 miliardi all'aggiornamento del costo delle altre infrastrutture strategiche e prioritarie monitorate al 31 ottobre 2019 (da 272,934 a 282,238 miliardi) determinato anche a seguito di *project review*.

Il costo aggiornato delle infrastrutture esaminate dal CIPE o dal Commissario straordinario per le tratte ferroviarie Napoli-Bari e Palermo-Catania-Messina al 31 dicembre 2020 è pari a circa 140,804 miliardi.

### **3. Risorse disponibili totali per 205 miliardi di cui 169,4 miliardi per le infrastrutture prioritarie e 35,5 miliardi per le infrastrutture non prioritarie. Aumenta il contributo pubblico e si riduce quello privato**

Le risorse complessivamente disponibili al 31 dicembre 2020, per la realizzazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie, ammontano a 205 miliardi, il 67% del costo previsto, e il fabbisogno residuo, necessario per completare le infrastrutture programmate, ammonta a circa 100 miliardi (33%). Il contributo pubblico rappresenta l'83% (169,6 miliardi) e quello privato il restante 17% (35,3 miliardi). Ad ottobre 2019, su un ammontare di risorse disponibili di 199 miliardi, il contributo pubblico rappresentava il 78% (155 miliardi) e quello privato il 22% (44 miliardi). La minore disponibilità di risorse private, relative principalmente a autostrade e aeroporti, è da ricondurre principalmente alle problematiche legate all'affidamento in concessione di nuove tratte autostradali o al rinnovo di concessioni in essere e all'esigenza di verifica delle strategie di sviluppo di alcuni dei principali scali aeroportuali nazionali anche a seguito della crisi epidemiologica da COVID-19.

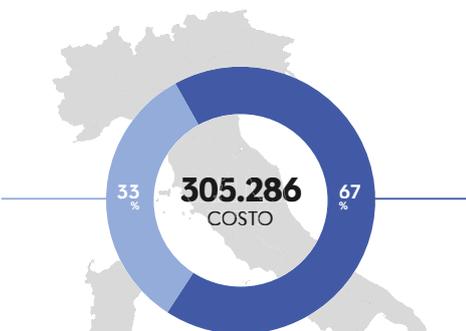
Con riferimento al costo delle infrastrutture prioritarie, pari a 262,321 miliardi, le disponibilità finanziarie ammontano complessivamente a 169,387 miliardi di euro (65% del costo) con un fabbisogno residuo di circa 92,934 miliardi. L'87% delle risorse disponibili, pari a 147,143 miliardi, sono risorse pubbliche provenienti da leggi di bilancio e da altre norme nazionali e da risorse europee principalmente del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020. Nuove ingenti risorse arriveranno dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e dovrebbero coinvolgere progetti maturi la cui ultimazione è prevista entro il 2026. Il restante 13% riguarda risorse private, pari a circa 22,244 miliardi.

**Costi, disponibilità e fabbisogno**

(importi in milioni di euro)

**INFRASTRUTTURE  
STRATEGICHE  
E PRIORITARIE**

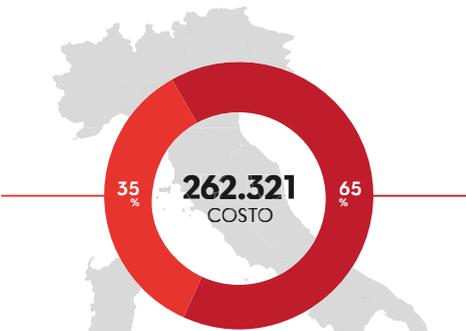
FABBISOGNO  
**100.385**



DISPONIBILITÀ  
**204.901**

**INFRASTRUTTURE  
PRIORITARIE**

FABBISOGNO  
**92.934**



DISPONIBILITÀ  
**169.387**

**INFRASTRUTTURE  
STRATEGICHE  
NON PRIORITARIE**

FABBISOGNO  
**7.451**



DISPONIBILITÀ  
**35.514**

Per le infrastrutture non prioritarie, invece, si osserva una copertura finanziaria dell'83% corrispondente a un importo di circa 35,5 miliardi. Il contributo pubblico rappresenta il 63% (22,4 miliardi) e quello privato il restante 37% (13,1 miliardi).

**4. L'analisi dei costi per sistema infrastrutturale evidenzia per le infrastrutture prioritarie la netta prevalenza delle ferrovie (49%) e un rilevante aumento del costo delle infrastrutture portuali. Tra le infrastrutture strategiche non prioritarie prevalgono nettamente strade e autostrade (60%)**

L'analisi dei costi delle infrastrutture prioritarie per sistema infrastrutturale evidenzia la centralità delle ferrovie alle quali spetta quasi la metà del costo complessivo (128,497 miliardi su 262,321 miliardi totali). La **netta prevalenza delle infrastrutture ferroviarie** non sorprende in quanto è un risultato conforme alle linee programmatiche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ora Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili) che mirano a uno "sviluppo di sistemi integrati di trasporto per una mobilità sostenibile, a lunga percorrenza e locale, anche al fine di ridurre l'inquinamento nelle città e procedere nel percorso di decarbonizzazione" per il quale "sono fondamentali lo sviluppo dell'alta velocità delle persone e delle merci e il simultaneo potenziamento del trasporto su base regionale, anche per garantire un vero diritto alla mobilità ai tanti pendolari che ogni giorno utilizzano il trasporto pubblico per recarsi al lavoro"<sup>1</sup>. **In questo ambito si rileva un basso tasso di realizzazione e un significativo fabbisogno.**

Riguardo allo stato di realizzazione, circa i due terzi del costo è relativo a lotti in fase di progettazione (85.081 milioni su 128,498 miliardi di costo totale), anche per effetto dell'individuazione di nuove priorità con l'allegato al DEF 2020 o con lo schema di DPCM ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019, e solo il 4% risulta ultimato (4,898 miliardi). Con l'ultimo aggiornamento si rileva, inoltre, un aumento del costo dei lavori in corso (da 17,905 miliardi del 2019 a 23,310 miliardi nel 2020), un minore costo dei lavori contrattualizzati ma non avviati (da 6,752 miliardi a 3,908 miliardi), l'assenza di lotti aggiudicati in attesa di contratto, un maggiore costo dei lotti in gara (da 6,752 miliardi a 9.895 miliardi) a motivo primariamente dei lunghi tempi di aggiudicazione dei lotti del collegamento ferroviario Torino-Lione (lato Francia e Italia) e della recente messa in gara di alcuni lotti relativi agli itinerari ferroviari per l'accesso al Brennero (Quadruplicamento Fortezza-Ponte Gardena) e per il collegamento AV/AC tra Napoli e Bari e tra Palermo, Catania e Messina. Chiudono il quadro sullo stato di avanzamento delle infrastrutture ferroviarie i lotti rescissi (1,160 miliardi relativi al lotto Pfons-Brenner della Galleria

---

<sup>1</sup> Cfr. Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili - Linee programmatiche, presentate dal Ministro in occasione dell'audizione svolta nella seduta del 16 marzo 2021 delle Commissioni riunite Ambiente e Trasporti della Camera dei deputati anche in relazione all'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza.

di base del Brennero) insieme ai lotti per i quali non è stato possibile definire con precisione lo stato di realizzazione (circa 246 milioni).

Riguardo al significativo fabbisogno, pari al 52% del costo (66,954 miliardi di euro su un costo totale di 128,498 miliardi di euro), **saranno fondamentali le risorse che verranno rese disponibili a valere sul Piano nazionale di ripresa e resilienza** al fine di “rendere, entro il 2026, il sistema infrastrutturale più moderno, digitale e sostenibile, in grado di rispondere alla sfida della decarbonizzazione indicata dall’Unione Europea con le strategie connesse allo *European Green Deal* (in particolare la ‘strategia per la mobilità intelligente e sostenibile’, pubblicata il 9 dicembre 2020) e di raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile individuati dall’Agenda 2030 delle Nazioni Unite<sup>2</sup>”. Si consideri che nel PNRR trasmesso al Parlamento il 25 aprile 2021, a fronte di risorse complessive pari a 191,5 miliardi, **circa 24,77 miliardi** sono destinati a **investimenti sulla rete ferroviaria** e in particolare a progetti per il “completamento dei principali assi ferroviari ad alta velocità ed alta capacità, all’integrazione fra questi e la rete ferroviaria regionale e alla messa in sicurezza dell’intera rete ferroviaria” selezionati tra quelli che danno attuazione alle indicazioni strategiche e programmatiche dell’Allegato al DEF 2020 “Italia veloce”. Non sono invece previsti investimenti con risorse del PNRR per migliorare la sicurezza e la resilienza climatica/sismica di ponti e viadotti e per lo sviluppo del sistema portuale in quanto già previsti a valere su risorse nazionali.

Riguardo alle altre infrastrutture prioritarie, nell’ultimo anno si rileva un significativo aumento del costo per **porti e interporti** per effetto dell’individuazione di nuove priorità con l’allegato al DEF 2020 o con lo schema di DPCM ai sensi dell’art. 4 del DL 32/2019. Si passa da un costo di 2,532 miliardi, per le infrastrutture prioritarie programmate ad ottobre 2019, a 7,404 miliardi per le infrastrutture prioritarie programmate a dicembre 2020. I principali interventi della nuova programmazione sono localizzati nel porto di Genova (1,545 miliardi) e nei principali porti di Sud e Isole (1,323 miliardi) e gli interventi di maggiore costo sono la nuova diga foranea del porto di Genova (700 milioni) e i lavori di messa in sicurezza e di adeguamento idraulico del rio Molinassi e del rio Cantarena, di adeguamento alle norme in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro, nonché di razionalizzazione dell’accessibilità dell’area portuale industriale di Genova Sestri Ponente (697 milioni). In questo ambito il fabbisogno ammonta a 2,375 miliardi pari al 32% del costo.

Le **infrastrutture stradali e autostradali prioritarie**, che comprendono i sistemi autostradali e la rete stradale non a pedaggio gestita dalla società ANAS, rappresentano il 29% del costo complessivo delle infrastrutture prioritarie (77,196 miliardi, circa 3 miliardi in più rispetto al precedente monitoraggio) e i **sistemi urbani**, ovvero programmi e interventi prioritari nelle quattordici città metropolitane del Paese, il 15% (39,603 miliardi, circa 14 miliardi in più rispetto al

---

<sup>2</sup> Cfr. Piano nazionale di ripresa e resilienza trasmesso al Parlamento il 25 aprile 2021.

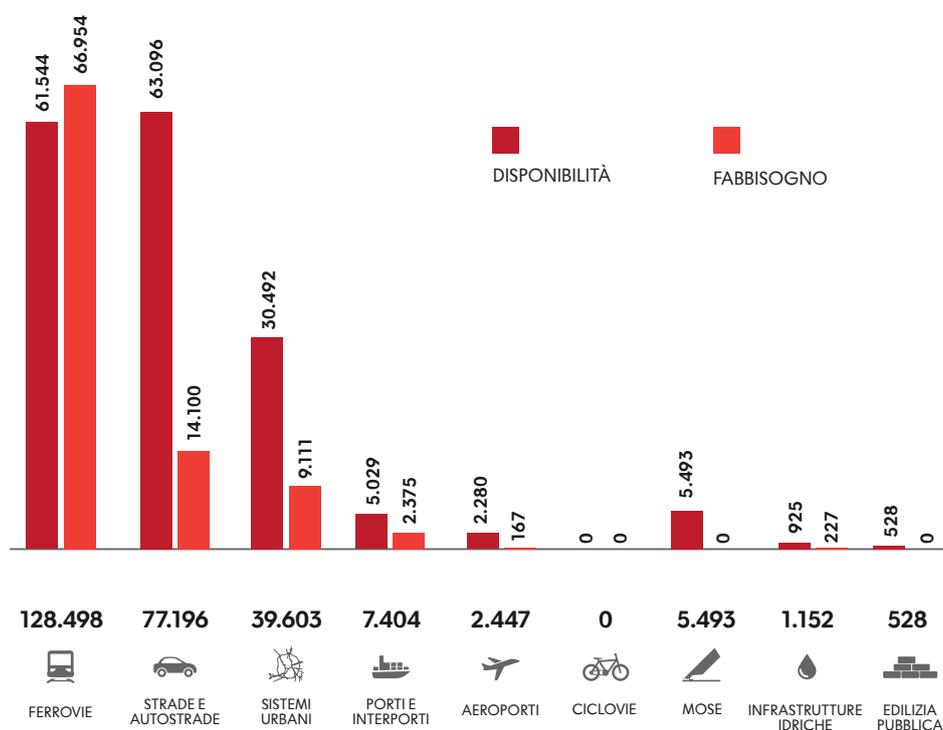
precedente monitoraggio). Entrambi i sistemi infrastrutturali presentano un fabbisogno contenuto (18% le strade e 23% i sistemi urbani) a motivo anche di una programmazione più matura.

Va inoltre segnalato che le infrastrutture prioritarie nel 2020 si sono arricchite di due nuove voci dedicate agli interventi in tema di infrastrutture idriche e edilizia pubblica individuati dal Governo ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019. Le **infrastrutture idriche** sono rappresentate da interventi volti prevalentemente alla messa in sicurezza e al completamento di dighe e acquedotti, per cui sono previsti 1,152 miliardi con una copertura finanziaria pari all'80% del costo (925 milioni). L'**edilizia pubblica** è rappresentata da interventi di adeguamento, ristrutturazione nonché nuova realizzazione di presidi di pubblica sicurezza delle città di Torino, Milano, Genova, Bologna, Roma, Napoli, Crotone, Reggio Calabria, Catania e Palermo, per un valore di 528 milioni interamente finanziato.

Rientrano nelle infrastrutture prioritarie anche il **MO.S.E.**, opera del costo di 5,493 miliardi in corso di ultimazione (al 31 dicembre 2020 si rileva uno stato di avanzamento dei lavori del 94,85% e la sua ultimazione è programmata entro dicembre 2021), e le **ciclovie**, per le quali è stato azzerato il costo indicato nel precedente monitoraggio, a causa della carenza di informazioni di dettaglio strutturate sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico delle infrastrutture. Anche in questo ambito sono attese risorse del PNRR.

### Infrastrutture prioritarie - Costi, disponibilità e fabbisogno per sistema infrastrutturale

(importi in milioni di euro)



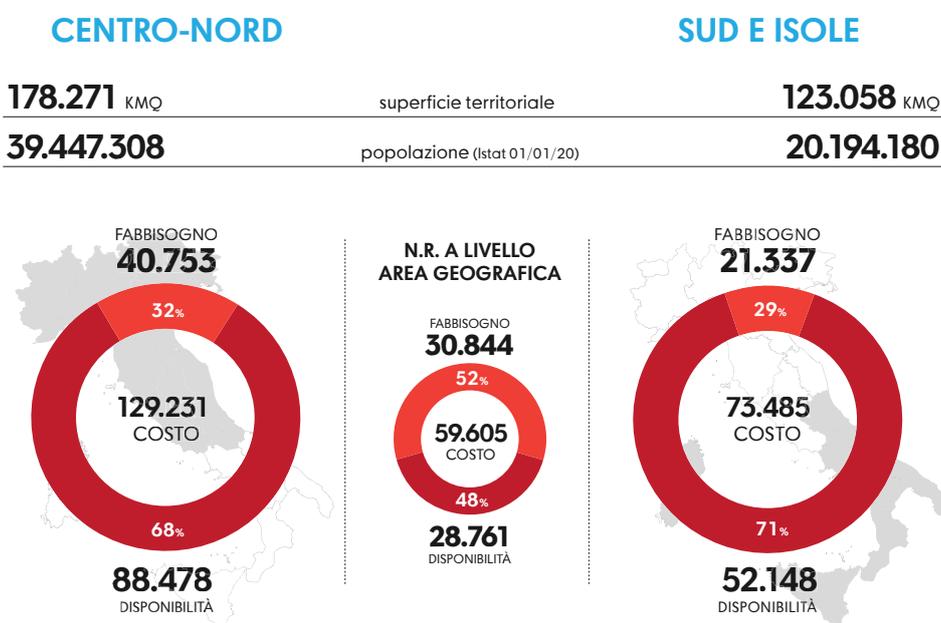
Per le **infrastrutture strategiche non prioritarie** la principale voce di costo è rappresentata **da strade e autostrade**, che con 25,906 miliardi rappresentano il 60% del costo complessivo delle infrastrutture non prioritarie al 31 dicembre 2020. Le disponibilità finanziarie ammontano a 22,853 miliardi di euro con un fabbisogno residuo di circa 3,053 miliardi. Le risorse disponibili consentono quindi una copertura finanziaria pari all'88% del costo con risorse pubbliche (13,073 miliardi) e private (9,781 miliardi).

**5. Per le infrastrutture prioritarie il peso del Centro-Nord è del 49% e quello di Sud e Isole del 28%. Il restante 23% riguarda programmi di manutenzione, sulle reti ferroviaria e stradale nazionale, diffusi sul territorio**

Dall'analisi della distribuzione territoriale del costo delle infrastrutture prioritarie programmate al 31 dicembre 2020, si rileva un costo di circa 129 miliardi (il 49% del costo delle infrastrutture prioritarie) per interventi localizzati nelle regioni del Centro-Nord (dove risiede il 66% della popolazione). Ammonta invece a 73,485 miliardi (il 28%) il costo degli interventi localizzati nelle regioni del Sud e nelle Isole (dove risiede il 34% della popolazione). Il restante 23%, pari a 59,605 miliardi, è relativo al costo di programmi e interventi non ripartibili a livello di macro area geografica, destinati a interventi di manutenzione e sviluppo tecnologico delle reti ferroviaria e stradale esistenti.

**Infrastrutture prioritarie - Costi, disponibilità e fabbisogno per macro area geografica**

(importi in milioni di euro)



Le disponibilità finanziarie per le infrastrutture del Centro-Nord ammontano a 88,478 miliardi di euro (il 52% delle disponibilità nazionali), pari a una copertura finanziaria del 68% del costo, con un fabbisogno residuo di 40,752 miliardi, includendo nel calcolo eventuali fondi residui.

Le disponibilità finanziarie per le infrastrutture del Sud e delle Isole ammontano a 52,148 miliardi di euro (il 31% delle disponibilità nazionali), pari a una copertura finanziaria del 71% del costo, con un fabbisogno residuo di 21,337 miliardi.

Le disponibilità finanziarie per le infrastrutture non ripartibili, invece, ammontano a 28,761 miliardi di euro (il 17% delle disponibilità nazionali), pari a una copertura finanziaria del 48% del costo, con un fabbisogno residuo di 30,844 miliardi.

**6. Il costo dei lotti ultimati al 31 dicembre 2020 sale a 50 miliardi, il 16% delle infrastrutture programmate. Sale a 58 miliardi il costo dei lotti in corso di esecuzione (19%) e a 153 miliardi quello dei lotti in fase di progettazione (50%). Il restante 15% (44 miliardi) sono lotti in gara, aggiudicati, contrattualizzati ma con lavori non avviati oppure con uno stato misto**

Il complesso quadro delle opere pubbliche, fatto di programmazione, progettazione, affidamento dei lavori e realizzazione delle opere, viene analizzato attraverso l'aggiornamento di SILOS e tiene conto di 1.328 lotti dei quali 863 riguardano le infrastrutture prioritarie e 465 le infrastrutture strategiche non prioritarie. Le schede opera di SILOS, oltre a fornire dati storici, permettono un approfondimento sullo stato di avanzamento di tali infrastrutture.

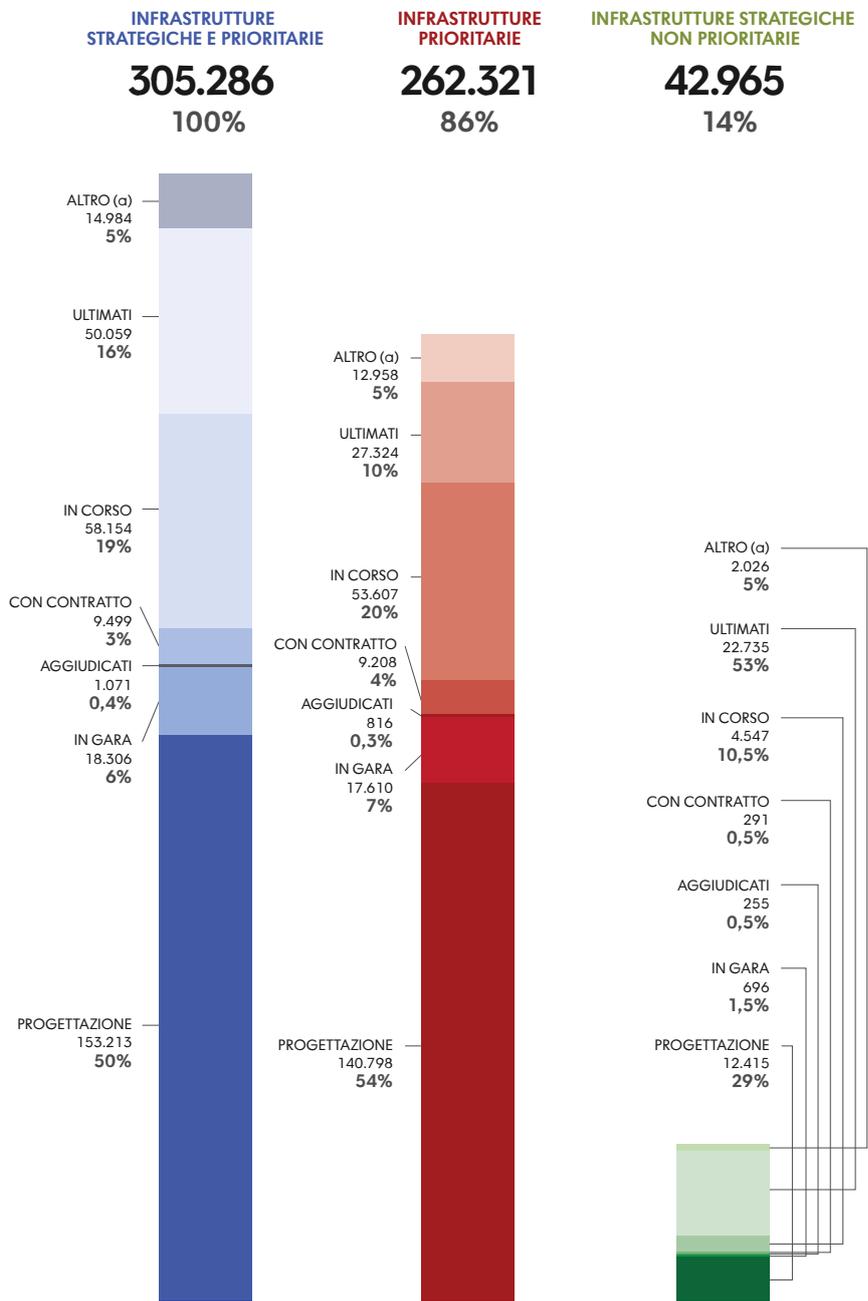
L'analisi mostra, al 31 dicembre 2020, la seguente situazione. Sull'intero quadro costituito dai 305,286 miliardi di euro, il 50% delle infrastrutture risulta in fase di progettazione (circa 153 miliardi); il 6% in gara (18,3 miliardi); lo 0,4% (circa 1,1 miliardi) è aggiudicato in attesa di contratto; il 3% (9,5 miliardi) ha il contratto ma i lavori non sono iniziati; il 19%, per 58,2 miliardi di euro, è in corso di realizzazione e il 16%, per circa 50 miliardi di euro, è stato ultimato. Residuano 15 miliardi di euro, nella voce "altro", per i contratti rescissi e per i lotti per i quali è impossibile definire con precisione lo stato di realizzazione.

Per le infrastrutture "strategiche non prioritarie", i lotti ultimati rappresentano il 53% del costo, mentre per le infrastrutture "prioritarie" i lotti ultimati rappresentano il 10%. Tali dati non sono raffrontabili con i rapporti precedenti in quanto il perimetro di analisi si modifica di anno in anno.

Appare comunque evidente, come si accennava anche nel rapporto dello scorso anno, che si stia entrando in una fase in cui, dopo molto tempo rispetto a quanto programmato, diverse infrastrutture strategiche si avviano alla conclusione e per altre è previsto l'avvio della fase di cantierizzazione a breve anche a seguito delle misure di semplificazione di tutti i passaggi burocratici e amministrativi nonché in vista dell'impiego delle risorse destinate al finanziamento degli interventi inseriti nel PNRR.

**Quadro di riferimento dei costi per stato di avanzamento**

(importi in milioni di euro)



(a): lotti con contratto rescisso o con uno stato di avanzamento misto.

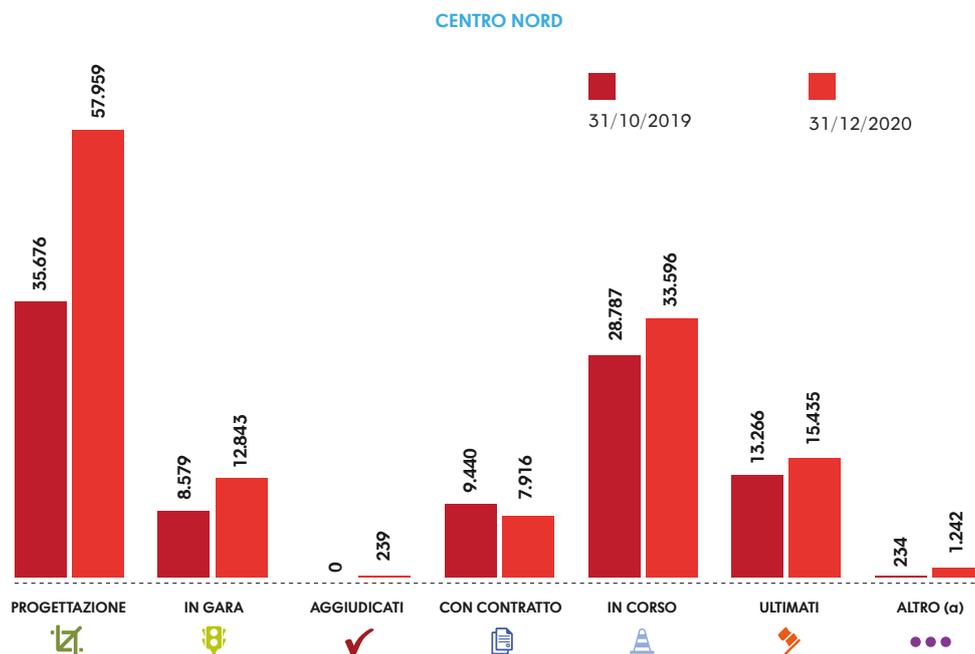
### 7. Le infrastrutture prioritarie ultimate, in corso di realizzazione o con bando pubblicato aumentano al Centro-Nord, al Sud e nelle Isole

Il costo dei lotti prioritari ultimati localizzati nelle regioni del Centro-Nord ammonta a circa 15,5 miliardi, un valore aumentato di circa 2,2 miliardi rispetto al costo rilevato nel precedente rapporto, pari a circa 13,3 miliardi. In crescita anche il costo dei lotti in corso di realizzazione (da circa 28,8 a 33,6 miliardi), di quelli in gara (da 8,6 a 12,8 miliardi) o aggiudicati (da 0 a 239,5 milioni). In calo il costo dei lotti contrattualizzati e lavori non avviati (da 9,4 a 7,9 miliardi).

Il costo dei lotti prioritari ultimati localizzati nelle regioni del Sud e nelle Isole ammonta invece a circa 11,9 miliardi, in aumento di circa 1 miliardo rispetto al costo rilevato nel precedente rapporto pari a circa 10,9 miliardi. In crescita anche il costo dei lotti in corso di realizzazione (da 14 a 17 miliardi), di quelli in gara (da 1,4 a 4,8 miliardi) o con contratto sottoscritto e lavori non avviati (da 496 milioni a 1,3 miliardi). In calo il costo dei lotti aggiudicati (da 1,6 miliardi a 577 milioni).

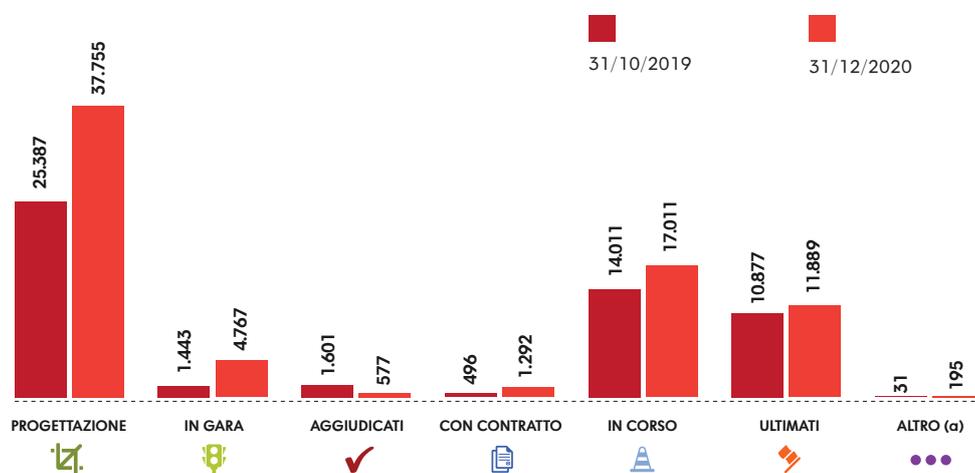
#### Infrastrutture prioritarie - Costi per stato di avanzamento e macro area geografica - raffronto tra monitoraggi

(importi in milioni di euro)



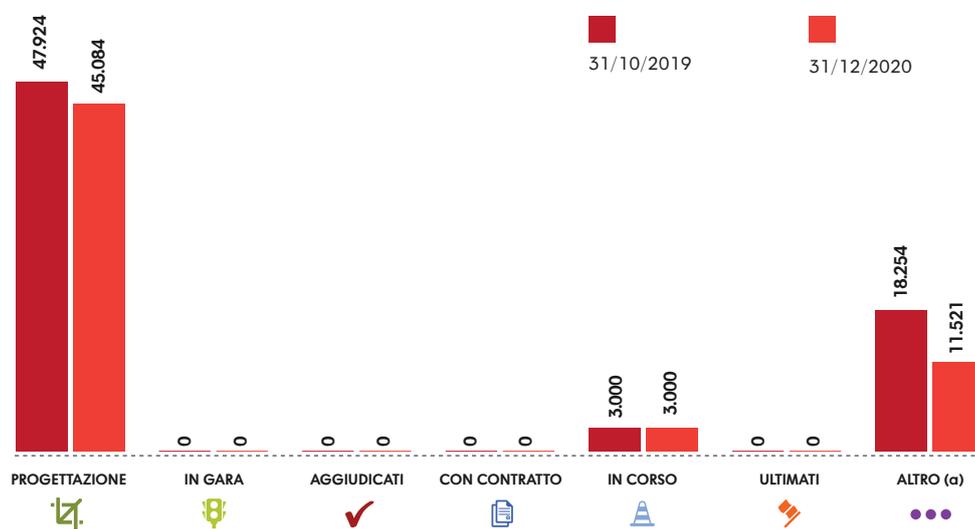
(a): lotti con contratto rescisso o con uno stato di avanzamento misto.

SUD E ISOLE



(a): lotti con contratto rescisso o con uno stato di avanzamento misto.

N.R. A LIVELLO AREA GEOGRAFICA



(a): lotti con contratto rescisso o con uno stato di avanzamento misto.

### 8. Nonostante la pandemia, anche il 2020, dopo il 2019, segna una crescita della spesa per investimenti

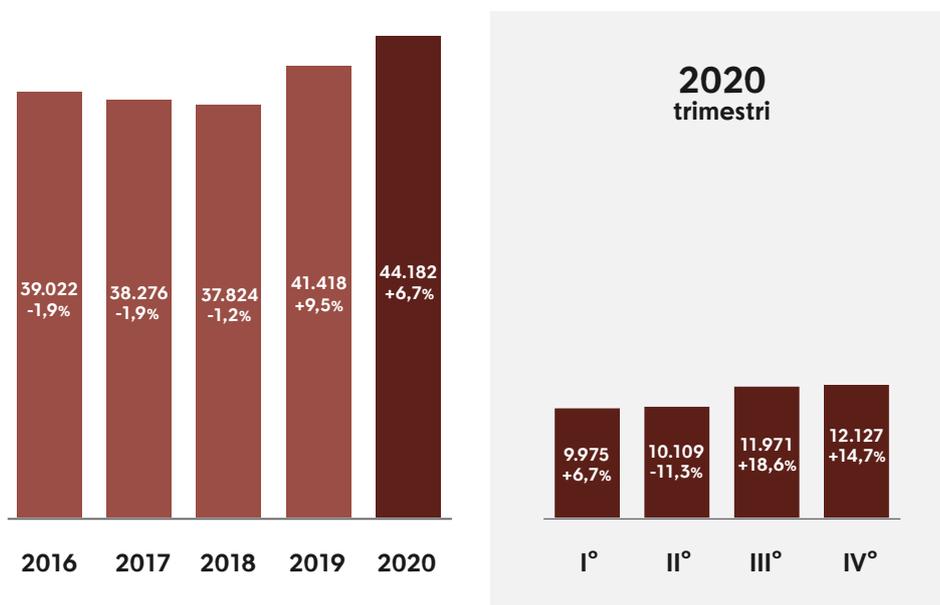
Come descritto nel rapporto dello scorso anno, il settore delle opere pubbliche nell'ultimo biennio ha avviato una nuova fase operativa e di spesa.

Secondo i dati dell'Istat aggiornati al 2 aprile 2021, dopo le flessioni del triennio 2016-2018 la spesa per investimenti della Pubblica Amministrazione è tornata crescere, del 9,5% nel 2019 e del 6,7% nel 2020. Si tratta di un dato importante vista la pesante caduta nel secondo trimestre causata dalla crisi pandemica e dal *lockdown*. Dopo la crescita del 6,7% nel primo trimestre del 2020, la spesa per investimenti ha registrato una contrazione dell'11,3% nel secondo trimestre, ma nel terzo e quarto trimestre dell'anno la spesa ha ripreso a crescere, rispettivamente del 18,6% e 14,7%. Anche gli investimenti fissi lordi in costruzioni degli enti locali, dopo le pesanti contrazioni del 2016 e del 2017, sono tornati a crescere del 14,9% nel 2019 e del 2,3% nel difficile 2020.

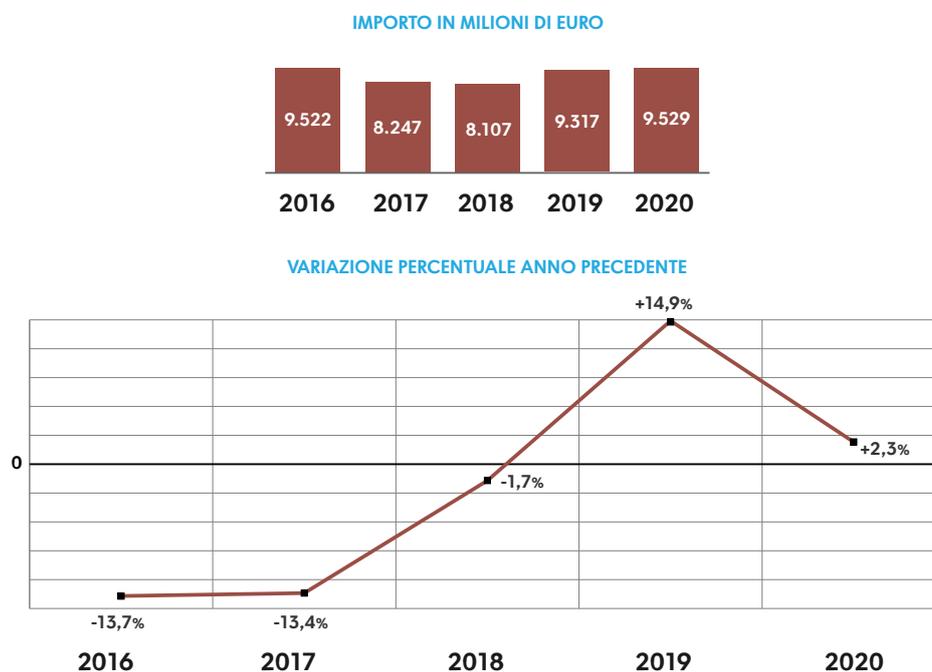
#### Investimenti fissi lordi della PA e degli Enti Locali

INVESTIMENTI FISSI LORDI PA  
(DATI ISTAT 2 APRILE 2021)

IMPORTO IN MILIONI DI EURO E VARIAZIONE PERCENTUALE  
RISPETTO ALLO STESSO PERIODO DELL'ANNO PRECEDENTE



INVESTIMENTI FISSI LORDI  
IN COSTRUZIONI DEGLI ENTI LOCALI  
(DATI SIOPE)



Fonte: Cresme su dati Istat e SIOPE

### 9. 59 opere del costo di 78,7 miliardi di euro per i commissari straordinari

Se la ripresa della spesa per investimenti pubblici dà concreta evidenza delle diverse azioni che sono state avviate nelle ultime due legislature, principalmente quelle di carattere finanziario riguardanti la disponibilità di risorse, con le misure contenute nei decreti “sblocca cantieri” (DL 32/2019) e “semplificazioni” (DL 76/2020) si è inteso far ripartire anche taluni grandi cantieri puntando alla semplificazione dei processi amministrativi. A tale riguardo, sono state individuate ai sensi dell’art. 4 del DL 32/2019, come modificato dall’art. 9 del DL 76/2020, **59 opere del costo complessivo di 78,7 miliardi di euro da sottoporre a commissariamento**. L’84% del costo (66,327 miliardi) spetta alle **57 opere** riportate nello **schema di DPCM** di individuazione degli interventi da sottoporre a commissariamento (sono escluse la rete viaria provinciale in Sicilia e la rete viaria in Sardegna per le quali non è indicato il costo e non è stato ancora designato un Commissario). Il restante 16% (12,346 miliardi) riguarda invece il **Nodo di Genova e Terzo valico dei Giovi** (6,853 miliardi) e il **Sistema Mo.S.E.** (5,493 miliardi).

L’81,5% del costo, pari a 64,142 miliardi, riguarda infrastrutture inserite nell’allegato al DEF 2020. Il 12%, pari a 9,414 miliardi, riguarda infrastrutture inserite nei DEF precedenti ma non

inserite nel DEF 2020. Il restante 6,5%, pari a 5,117 miliardi, riguarda nuove priorità individuate ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019 in quanto riferite ad interventi caratterizzati "da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale". Tra questi ultimi rientrano le infrastrutture idriche (1,152 miliardi), gli interventi di adeguamento, ristrutturazione nonché nuova realizzazione di presidi di pubblica sicurezza delle città di Torino, Milano, Genova, Bologna, Roma, Napoli, Crotone, Reggio Calabria, Catania e Palermo (528 milioni), la Nuova Linea Ferrandina-Matera La Martella (365 milioni), il raddoppio Codogno-Cremona-Mantova (1,320 miliardi), il nuovo tunnel stradale del Colle di Tenda (140 milioni), il tratto tra Foggia e San Severo della SS 16 Adriatica (247 milioni), la SS 89 Garganica (922 milioni).

Riguardo alla ripartizione territoriale del costo, il 63% (49,786 miliardi) è relativo a interventi localizzati nelle 12 regioni del Centro-Nord dove risiede il 66% della popolazione. Il restante 37% (28,887 miliardi) è invece relativo alle 6 regioni del Sud e alle due Isole maggiori dove risiede il 34% della popolazione.

#### **10. I tempi lunghi di realizzazione delle infrastrutture di trasporto**

La lunghezza dei tempi di realizzazione delle infrastrutture di trasporto ferroviario, stradale e autostradale appare determinata da una pluralità di fattori concorrenti: i lunghi tempi di approvazione dei programmi e dei progetti, l'effettiva disponibilità delle risorse, il rilevante contenzioso in fase di affidamento e di esecuzione del contratto, la complessità delle opere, e l'insorgere di eventi imprevisi ed imprevedibili che si presentano durante lo svolgimento dei lavori, tra i quali sono da mettere in conto anche le situazioni di crisi aziendale e il fallimento delle imprese cui sono stati aggiudicati i lavori. Nel 2020 anche l'emergenza da COVID-19 ha inciso profondamente sui tempi, sia con riferimento all'attività della Pubblica Amministrazione, sia con riguardo all'impatto sull'organizzazione dei cantieri.

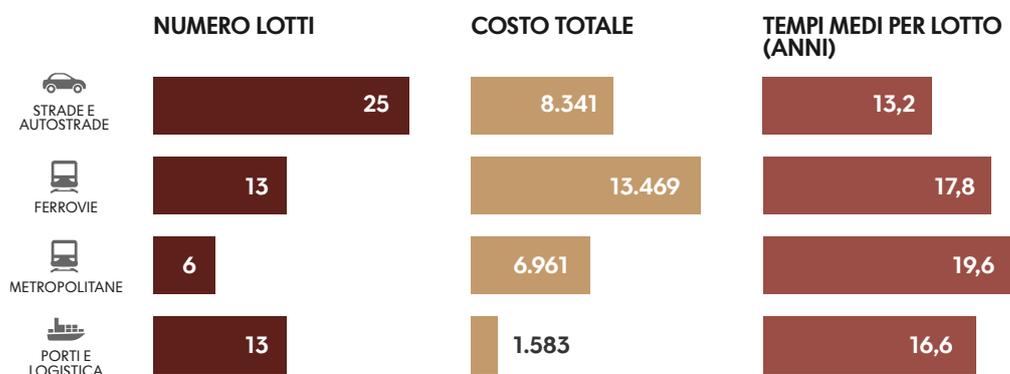
Si consideri che lo studio realizzato nel 2018 dal Nucleo di verifica e controllo (NUVEC) dell'Agenzia per la Coesione Territoriale su 56.000 interventi di opere pubbliche realizzate nell'ambito delle Politiche di Coesione, per un ammontare di 120 miliardi di euro, ha mostrato come la media dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche infrastrutturali sia di 4,4 anni, con un leggero miglioramento rispetto ai 4,5 anni della rilevazione effettuata nel 2014. I tempi medi di realizzazione crescono progressivamente al crescere del valore economico dei progetti: si va così da meno di 3 anni per i progetti di importo inferiore ai 100 mila euro a 15,7 anni per i grandi progetti dal valore di oltre 100 milioni di euro; la fase di progettazione presenta durate medie variabili tra 2 e 6 anni; la fase di aggiudicazione dei lavori oscilla tra 5 e 20 mesi circa e occupa in media 6 mesi, mentre i tempi medi dei lavori variano tra 5 mesi e quasi 8 anni. Le indagini del NUVEC mettono in evidenza il peso di quelli che definisce "tempi

di attraversamento”, vale a dire i tempi che intercorrono tra la fine di una fase procedurale e quella successiva, tempi caratterizzati dalle attività prevalentemente amministrative necessarie per la prosecuzione del percorso attuativo di un’opera. I c.d. tempi di attraversamento costituiscono complessivamente il 54,3 per cento del ciclo di realizzazione dell’opera pubblica. La rilevanza dei tempi di attraversamento diminuisce al crescere dell’importo, passando nel complesso dal 59,5 per cento, per la classe di importo minore di 100 mila euro, al 44 per cento, per la classe di importo superiore a 100 milioni di euro, dove aumentano, anche per la complessità dell’opera, i tempi di esecuzione.

Conferme sui tempi lunghi di realizzazione dei grandi interventi infrastrutturali emergono anche dall’analisi svolta dal CRESME, sempre nel 2018, su 20 infrastrutture di trasporto strategiche per il Paese finalizzata ad individuare i tempi e i principali nodi che rallentano l’avanzamento della spesa. L’analisi puntuale e dettagliata ha riguardato 20 infrastrutture di trasporto dell’importo complessivo di oltre 30 miliardi, selezionate tra le oltre 400 infrastrutture strategiche ex “legge obiettivo”. I tempi medi di attuazione rilevati, al 31 dicembre 2017, intendendo l’arco temporale che va dall’avvio della progettazione all’ultimazione dei lavori, sono risultati essere di 15,6 anni, perfettamente in linea con quanto stimato dal NUVEC. Il 66% dei tempi complessivi – pari a 10,3 anni – è assorbito da tutte le attività che precedono l’esecuzione dei lavori.

### Infrastrutture di trasporto monitorate – Costi e tempi di realizzazione

Importi in milioni di euro correnti



Fonte: Elaborazione CRESME su fonti varie

La questione centrale dei lunghi tempi di realizzazione di un’opera pubblica è stata ripresa anche dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, in occasione dell’audizione sulle linee programmatiche svolta nella seduta del 16 marzo 2021 delle Commissioni riunite

Ambiente e Trasporti della Camera dei deputati anche in relazione all'esame della proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza. Nel documento illustrato nel corso dell'audizione si fa riferimento, tra l'altro, a dati di uno studio della Banca d'Italia del dicembre 2019 che confermano l'aumento della durata media dei tempi di realizzazione di un'opera pubblica al crescere dell'importo dei lavori, nonché a dati elaborati dall'ANAS, in relazione ai tempi di realizzazione degli interventi stradali, che evidenziano una durata media della fase che precede lo svolgimento della gara per l'individuazione delle imprese esecutrici di circa 5 anni, di cui circa 16 mesi per la redazione dei tre livelli di progettazione e circa 44 mesi per il rilascio delle varie autorizzazioni.

Una nuova elaborazione sviluppata dal CRESME per le infrastrutture di trasporto del valore superiore ai 50 milioni di euro messe in gara dal 2011 al 2020, finalizzata a misurare i tempi di affidamento, che vanno dalla data di pubblicazione del bando di gara alla data di aggiudicazione, evidenzia tempi medi di 297 giorni.

Nel complesso, quindi, servono circa 10 mesi per individuare l'esecutore dei lavori e degli eventuali livelli di progettazione posti a base di gara che dovranno essere autorizzati prima dell'avvio del cantiere.

Dai dati del CRESME, che forniscono un quadro aggiornato che tiene conto anche degli effetti del nuovo Codice dei contratti pubblici entrato in vigore nel 2016, sembra inoltre emergere dal 2017 una riduzione dei tempi medi di aggiudicazione. Si passa da 358 giorni (circa 12 mesi) del periodo 2011-2016, ai 207 giorni (meno di 7 mesi) dal 2017 al 2020. Occorrerà invece aspettare il 2021 per misurare gli effetti della pandemia e delle nuove norme del decreto semplificazioni che dovrebbero ridurre ulteriormente i tempi di affidamento.

L'esito della gara e quindi la scelta dell'impresa che deve realizzare i lavori però non determina sempre la fine dell'iter procedurale e l'avvio dei lavori. Per raggiungere la fase della cantierizzazione si devono aggiungere prima i tempi necessari alla sottoscrizione del contratto - che in taluni casi possono essere molto lunghi anche a causa dei contenziosi - e poi, considerando che nella maggioranza dei casi si tratta di contratti che prevedono oltre all'esecuzione dei lavori anche la redazione dei progetti (principalmente esecutivi ma nei casi di concessione anche dei livelli precedenti, oltre al perfezionamento dei Piani Economico Finanziari), i tempi necessari alla redazione e approvazione degli stessi.

Inoltre un altro aspetto di cui tener conto riguarda da un lato i pagamenti dei lotti e dall'altro la crisi che ha caratterizzato il settore delle costruzioni e che ha portato a incrementare il numero dei fallimenti e a peggiorare le condizioni economico/finanziarie delle imprese aggiudicatrici, incidendo così sull'interruzione dei lavori in corso.

In sostanza, dai dati emerge che le fasi che incidono di più sui tempi non sono quelle dell'affidamento dei lavori, quanto quelle burocratiche del percorso autorizzativo pre-gara e quelle post aggiudicazione, in cui incidono aspetti contrattuali, ricorsi e contenziosi, varianti e imprevisti, sino alle situazioni di crisi o fallimenti delle imprese.

**Infrastrutture di trasporto - Bandi e aggiudicazioni di importo superiore a 50 milioni di euro<sup>(a)</sup>**

	TOTALE		AGGIUDICATE AL 31 DICEMBRE 2020		TEMPI MEDI DI AFFIDAMENTO	
	NUMERO	IMPORTO	NUMERO	IMPORTO	GIORNI	MESI
2011	24	5.666	19	4.952	486	16,2
2012	21	2.623	21	2.623	324	10,8
2013	16	2.410	15	2.209	299	10,0
2014	26	2.620	25	2.570	304	10,1
2015	11	2.503	10	2.382	395	13,2
2016	9	1.392	9	1.392	339	11,3
2017	26	4.957	26	4.957	177	5,9
2018	31	4.603	20	2.933	267	8,9
2019	33	10.117	11	1.977	202	6,7
2020	v39	11.978	2	199	180	6,0
Media annua 2011-2020	24	4.887	16	2.619	297	9,9
Media annua 2011-2018	21	3.347	18	3.002	324	10,8
Media annua 2011-2016	18	2.869	17	2.688	358	11,9
Media annua 2017-2020	32	7.914	15	2.517	207	6,9

Fonte: Cresme Europa Servizi

(a) Il ridotto numero di aggiudicazioni di gare indette nel biennio 2019-2020 è determinato principalmente dai tempi di affidamento più lunghi in relazione alla dimensione economica degli interventi da affidare e dall'emergenza COVID-19 che ha rallentato l'attività delle stazioni appaltanti.

Riguardo ai tempi più lunghi in relazione alla dimensione economica si deve considerare che:

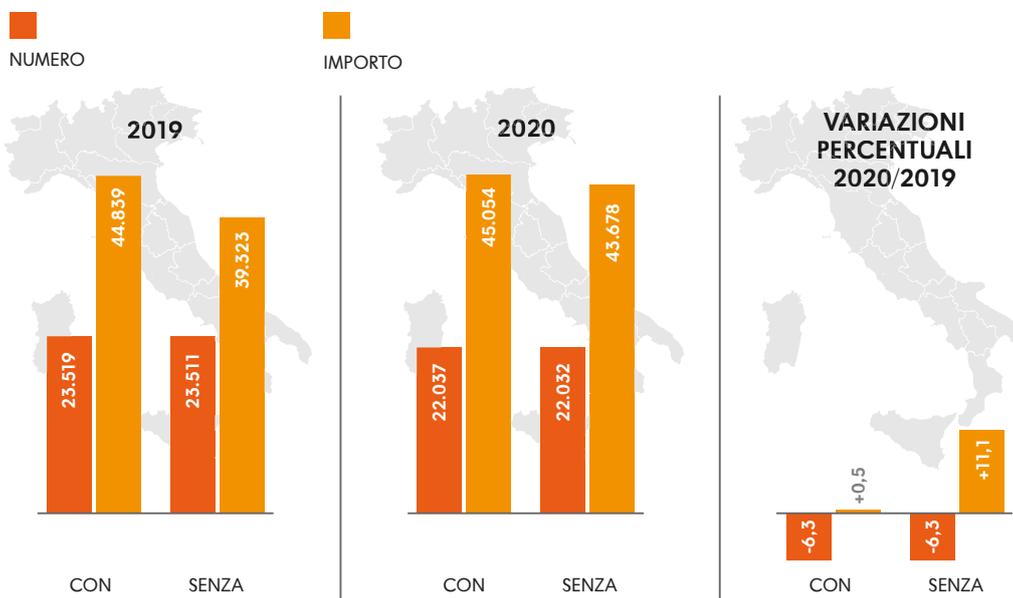
- l'importo medio dei bandi del biennio 2019-2020 è di circa 307 milioni a fronte di importi medi di 148,5 milioni nel 2018, di 191 milioni nel 2017, di 155 milioni nel 2016 e di 160 milioni nel quinquennio 2011-2015;
- i tempi di affidamento rilevati per i 19 bandi di importo superiore a 300 milioni di euro banditi e aggiudicati nel decennio 2011-2020 sono di 407 giorni che diventano 650 giorni per i 7 bandi indetti nel quinquennio 2011-2015 e aggiudicati al 31 dicembre 2020 e di 266 giorni per i 12 bandi indetti nel quinquennio 2016-2020 e aggiudicati al 31 dicembre 2020.

### 11. La crescita degli importi in gara, avviata nel 2017, registra un nuovo picco nel 2020 dopo il 2019

L'aggiornamento dell'analisi del mercato delle opere pubbliche misurata attraverso i bandi di gara conferma la crescita del mercato avviata nella seconda metà del 2017 e l'accelerazione avvenuta nel biennio 2018-2019 e fa emergere un 2020 con un trend a doppia velocità. Nel 2020, infatti, si riduce il numero di bandi del 6% rispetto al 2019, principalmente per la ridotta attività delle stazioni appaltanti a causa della pandemia da COVID-19; ma aumenta significativamente l'importo dei lavori messi in gara per effetto di contratti di importo rilevante dovuti principalmente alla nuova realizzazione e alla manutenzione di infrastrutture per la mobilità ferroviaria e stradale. Inoltre, la crescita può essere anche attribuita alle semplificazioni disposte dai decreti-legge n. 32/2019 e n. 76/2020 che, tra l'altro, hanno sospeso le limitazioni dell'appalto integrato e, per gli affidamenti sopra la soglia europea (5,350 milioni di euro), oltre alla riduzione dei termini procedurali, consentono il ricorso alle procedure negoziate senza bando, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia da COVID-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, anche quando i termini, seppur abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possono essere rispettati.

#### Realizzazione opere pubbliche – Bandi CON e SENZA

concessioni di servizi per la distribuzione del gas e importo dei servizi gestionali relativamente agli affidamenti di importo superiore a 50 milioni di euro per servizi integrati nei settori acqua, rifiuti e sanità (importo in milioni di euro)



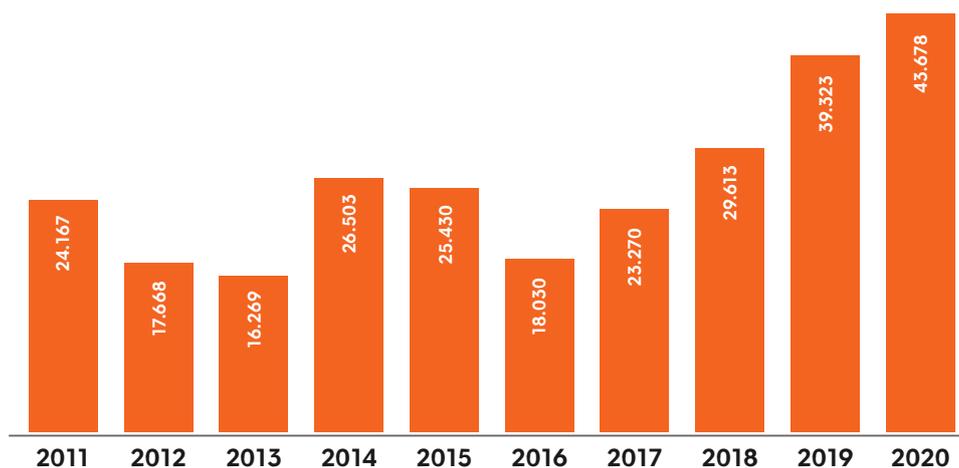
Fonte: Cresme Europa Servizi

Va segnalato che riguardo alla crescita degli importi nel 2020, la dimensione della crescita varia significativamente se nel calcolo si includono o si escludono i bandi di importo superiore a 50 milioni di euro per concessioni di servizi come l'affidamento del servizio di distribuzione del gas, del servizio idrico integrato, della gestione integrata dei rifiuti e della gestione integrata di RSA. Includendo queste voci, che contengono significativi costi connessi alle *commodities* e ai servizi gestionali oltre che ai lavori, la crescita degli importi messi in gara nel 2020 rispetto al 2019 è pari allo +0,5%, mentre senza considerare queste tipologie di opere, l'importo cresce del +11,1%.

Va inoltre ricordato che il 2019 è stato un anno di picco in termini di importi dei lavori messi in gara rispetto a tutti gli anni 2000, e che quindi i dati del 2020, considerando la crisi pandemica e gli effetti che questa ha avuto sullo svolgimento delle attività produttive e lavorative, testimonia della spinta registrata dal comparto delle opere pubbliche.

### Realizzazione opere pubbliche – Bandi SENZA

*concessioni di servizi per la distribuzione del gas e importo dei servizi gestionali relativamente agli affidamenti di importo superiore a 50 milioni di euro per servizi integrati nei settori acqua, rifiuti e sanità (importo in milioni di euro)*



Fonte: Cresme Europa Servizi

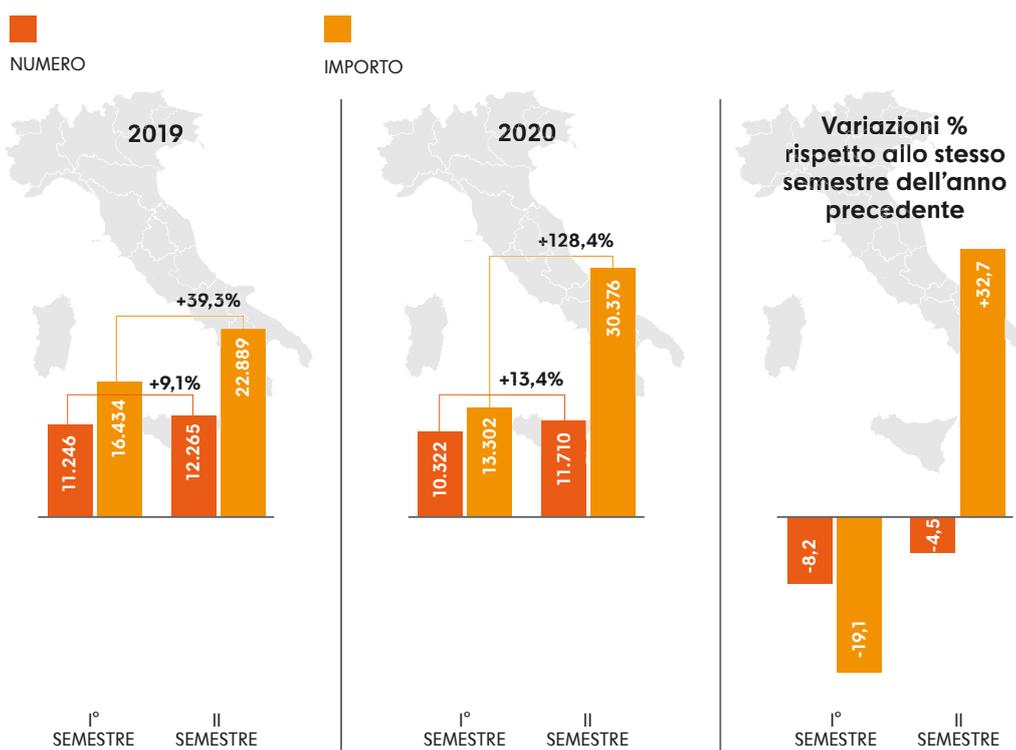
Come si nota, prendendo in considerazione il mercato senza concessioni di servizi per la distribuzione del gas e senza l'importo dei servizi gestionali relativamente agli affidamenti di importo superiore a 50 milioni di euro per servizi integrati nei settori acqua, rifiuti e sanità, a partire dal 2017 si avvia una fase di ripresa dei bandi in termini di numero e di importo. Emergono dall'analisi i picchi del 2019 (39,4 miliardi di euro messi in gara) e 2020 (43,3 miliardi), valori ben superiori a quelli registrati annualmente tra il 2011 e il 2017.

## 12. Le principali dinamiche del difficile 2020, l'impatto della pandemia e delle semplificazioni

Nel 2020, con l'emergenza da COVID-19, i bandi di gara delle opere pubbliche prima si contraggono e poi tornano a crescere. Come sopra accennato, nel 2020 il numero dei bandi si riduce, a causa principalmente della ridotta attività delle stazioni appaltanti soprattutto dei comuni, sia nel periodo di *lockdown* (-17% a marzo 2020 rispetto a marzo 2019; -41% ad aprile; con un saldo negativo nel 1° semestre del -8,2%) che nei mesi successivi (-4,5% nel secondo semestre) caratterizzati dal persistere della pandemia. Allo stesso tempo si registra una forte crescita degli importi nella seconda metà dell'anno (+128,4% rispetto al 1° semestre 2020; +32,7% rispetto al secondo semestre 2019) per effetto della messa in gara di contratti di importo rilevante facilitata anche dalle semplificazioni disposte dai DL 32/2019 e 76/2020.

### Realizzazione opere pubbliche – Bandi per semestre

(importo in milioni di euro)



Fonte: Cresme Europa Servizi

Riguardo ai primi effetti delle norme del DL 76/2020 che prevedono la possibilità di ricorrere in modo più ampio alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara per l'affidamento dei lavori fino e oltre la soglia europea, l'articolazione dei dati del 2020 per trimestri e per classi dimensionali fa emergere il significativo aumento nell'ultimo trimestre del ricorso alla procedura negoziata senza bando per l'affidamento dei contratti sopra la soglia europea.

### Realizzazione opere pubbliche – Bandi per affidamenti diretti e procedure negoziate per classe di importo e trimestre

(importo in milioni di euro)

	IMPORTO NS		FINO A 150MILA EURO		DA 150MILA A 5 MILIONI DI EURO		OLTRE 5 MILIONI DI EURO						TOTALE	
	N°.	€	€	N°.	€	N°.	€	N°.	€	N°.	€	N°.	€	
1° trimestre	343	1.186	72	1.002	439	19	186	19	186	-	-	2.550	697	
2° trimestre	170	1.292	80	936	422	11	218	11	218	-	-	2.409	721	
3° trimestre	178	1.354	79	1.248	729	21	185	12	108	9	77	2.801	993	
4° trimestre	233	1.582	86	1.670	1.031	34	1.084	11	650	23	433	3.519	2.201	
<b>Totale</b>	<b>924</b>	<b>5.414</b>	<b>317</b>	<b>4.856</b>	<b>2.622</b>	<b>85</b>	<b>1.673</b>	<b>53</b>	<b>1.162</b>	<b>32</b>	<b>511</b>	<b>11.279</b>	<b>4.612</b>	

Fonte: Cresme Europa Servizi

### 13. La crescita dei mercati tradizionali delle opere pubbliche e il forte calo dei PPP

Un dato importante che ha caratterizzato il mercato delle opere pubbliche nel 2020 è la fase espansiva degli importi degli appalti di lavori tradizionali - ovvero appalti di sola esecuzione dei lavori, appalti integrati di progettazione ed esecuzione dei lavori e appalti a contraente generale - e di quelli di costruzione/manutenzione e gestione. Infatti nel 2020 il mercato dei lavori pubblici tradizionali, a fronte di una crescita dell'11,1% dell'importo dei bandi dell'insieme delle opere pubbliche, registra un +38,1% degli importi messi in gara: si

passa dai 25,2 miliardi del 2019 ai 34,7 del 2020. Decisivi sono gli appalti integrati che registrano una crescita del 238% (da 3,3 a 11,2 miliardi) degli importi accompagnata da un aumento del 97% del numero di bandi (da 281 a 553 bandi).

Il dinamismo dei lavori pubblici tradizionali è confermato anche dal dato delle aggiudicazioni: +16,3% a fronte di una crescita del 5,4% dell'insieme delle aggiudicazioni di opere pubbliche. Altre conferme arrivano dal mercato della progettazione: +83% gli importi dei bandi per servizi di progettazione, direzione dell'esecuzione e collaudo delle opere a fronte di un +50% dell'insieme dei servizi di architettura e ingegneria e altri servizi tecnici. In crescita anche gli importi degli appalti di costruzione/manutenzione e gestione (+58,8% nel 2020, da circa 2,7 a 4,3 miliardi).

### La ripresa delle opere pubbliche – Importo bandi e aggiudicazioni

(Variazioni %)

	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019
	Totale mercati				
Bandi SAI e altri servizi tecnici	0,8	72,1	16,3	12,8	50,2
Bandi OOPP	-29,1	29,1	27,3	32,8	11,0
Aggiudicazioni di OOPP	12,9	-24,5	26,9	1,4	5,4
	Lavori tradizionali				
Bandi di progettazione (a)	69,7	147,8	20,6	3,7	83,0
Bandi di lavori tradizionali	-32,6	54,3	29,1	21,3	38,1
Aggiudicazioni di lavori tradizionali	-21,8	-17,5	67,6	-0,7	16,3

Fonte: Cresme Europa Servizi

(a): sono compresi i bandi per l'affidamento dei tre livelli di progettazione di lavori pubblici (progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo), le attività di direzione dell'esecuzione dei lavori e di coordinamento della sicurezza nonché i collaudi.

In forte calo il mercato del PPP. Nel 2020 si registra una riduzione degli importi in gara del 59,2% rispetto al 2019, passandosi da 11,5 miliardi a 4,7 miliardi. Uno dei motivi di questa riduzione è fisiologico, considerando il valore record del 2019, mentre altri fattori sono riconducibili al crescente ammontare di risorse disponibili e all'entrata in vigore del decreto semplificazioni che sembra favorire il ricorso agli appalti tradizionali anche per i tempi di attuazione più brevi.

#### **14. RFI prima stazione appaltante nel 2020**

L'analisi dei bandi del 2020 articolati per macrotipologie di stazioni appaltanti evidenzia la riduzione della domanda di enti territoriali e amministrazioni centrali e la fase espansiva dei gestori di reti, infrastrutture e servizi pubblici nazionali, sostenuta primariamente dai gestori delle infrastrutture di trasporto ferroviario e stradale. La fase di crescita degli importi dei lavori mandati in gara dai gestori di reti, infrastrutture e servizi pubblici nazionali ha inizio nel 2017 (+88%) e continua nel 2018 (+1%), nel 2019 (+37,4%) e nel 2020 (+89,7%), passando dai 4,7 miliardi di euro messi in gara nel 2016 ai 23,2 miliardi del 2020: un valore record per tutti gli anni 2000. Di questi, 13,8 miliardi di euro fanno riferimento a 410 bandi di RFI Spa - che diventa la prima stazione appaltante del Paese per ammontare degli importi in gara - e delle imprese impegnate nella realizzazione del collegamento ferroviario ad alta velocità Torino-Lione (6 bandi dell'importo complessivo di circa 572 milioni) e della tratta AV/AC Brescia-Verona (4 bandi dell'importo complessivo di circa 304 milioni).

Gli enti territoriali nel 2020, dopo la crescita del 2019, hanno registrato una flessione del 15,5% degli importi messi in gara e del 7,4% del numero dei bandi. Il peso degli enti territoriali sui bandi di gara delle opere pubbliche scende dal 55% del 2019 al 41% del 2020. I comuni nel 2020 hanno registrato una flessione del 6% degli importi di lavori messi in gara, e una contrazione del 10,6% del numero di gare. Il peso dei comuni sui bandi di gara delle opere pubbliche scende dal 17% del 2019 al 15% nel 2020. Tale decremento appare interamente ascrivibile alla crisi pandemica, che ha colpito più duramente le amministrazioni locali rispetto alle altre stazioni appaltanti.

#### **15. Nel 2020 le infrastrutture di trasporto spingono la ripresa delle opere pubbliche, mentre sono calati gli interventi edilizi**

Il settore delle opere pubbliche più dinamico del 2020 è quello dei trasporti, con percentuali di crescita del 3,1% per numero e del 38,7% per importo. Il motore trainante sono le consistenti risorse assegnate nell'ultimo quinquennio per la nuova costruzione, il potenziamento (anche tecnologico) e la manutenzione di infrastrutture per la mobilità ferroviaria e stradale a valere sui finanziamenti pubblici nazionali (leggi di bilancio e altre norme nazio-

nali) e europei (Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020 e Fondi CEF 2014-2020) e con l'apporto di risorse private dei concessionari autostradali. Il 2020 rappresenta il quarto anno consecutivo di crescita per numero e importo. Tra il 2016 e il 2020 il numero di bandi aumenta del 43% (da 3.991 a 5.703 bandi) a fronte di un importo più che quadruplicato (da 6,2 a 25,3 miliardi).

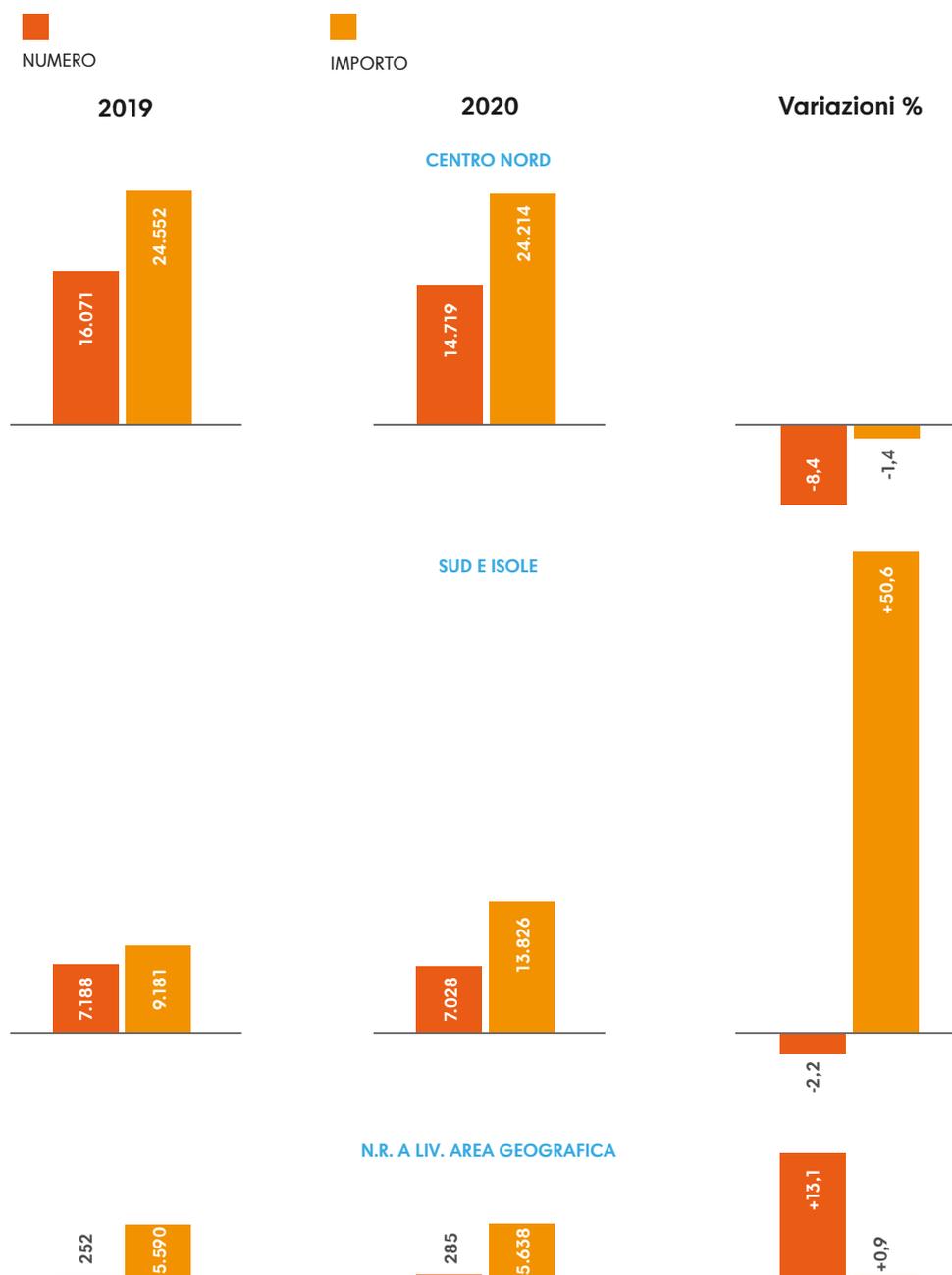
Nel 2020 risultano invece in calo tutti gli altri settori: l'edilizia ha registrato una flessione del -10,7% del numero di bandi (da 11.518 a 10.286) e del -19,4% degli importi (da 13,5 a 10,9 miliardi); il settore dell'ambiente, energia e telecomunicazioni ha registrato un calo del -5,4% del numero (da 2.948 a 2.790 bandi), ma gli importi messi in gara sono rimasti stabili a quota 5,9 miliardi; le altre infrastrutture hanno registrato un calo del -7,3% del numero (da 3.511 a 3.253 bandi) e del -5,6% degli importi (da circa 1,65 a 1,56 miliardi).

#### **16. Territorio: il recupero del Mezzogiorno**

L'analisi per area geografica, considerando che una parte dei bandi non è riconducibile a una delle due macro-aree territoriali individuate, riguardo agli importi in gara fa emergere nel 2020 il forte recupero di Sud e Isole (dai 9,2 miliardi del 2019 a 13,8 miliardi, +50,6%), sostenuto, tra l'altro, dall'assegnazione delle risorse europee della programmazione FSC 2014-2020, e da un minore impatto della crisi pandemica rispetto alla regioni del Nord; e il rallentamento del Centro-Nord (da 24,6 a 24,2 miliardi, -1,4%), che può risultare in parte fisiologico, se si considera la forte accelerazione registrata nel triennio 2017-2019, e in parte causato dal maggiore impatto della crisi pandemica. Il maggiore impatto della crisi pandemica nelle regioni del Nord è confermato anche dalla più significativa riduzione del numero di bandi: -8,4% nelle regioni del Centro-Nord (si passa da 16.071 bandi a 14.719); -2,2% nelle regioni del Sud e nelle Isole (da 7.188 bandi a 7.028).

## Realizzazione opere pubbliche - Bandi per area geografica

(importi in milioni di euro)



Fonte: Cresme Europa Servizi