



Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità sostenibili

## LINEE PROGRAMMATICHE

### PREMESSE

L'emergenza sanitaria causata dal Covid-19 sta incidendo in modo determinante sul nostro modo di vivere, di lavorare, di interagire, causando una crisi economica e sociale senza precedenti nella storia dell'Italia repubblicana. In Italia, la contrazione del PIL nel 2020 è stata pari all'8,9%, con una perdita media annua in termini di occupazione pari a 456 mila occupati (-2%), e con rilevantissimi impatti specialmente sulle donne e sui giovani.

La crisi non ha inciso soltanto sui flussi (il PIL), ma anche sui diversi stock di capitale (economico, naturale, umano e sociale), ovvero su quegli elementi che incidono sul benessere di un Paese e sulla sua sostenibilità, che si trasmetteranno alle prossime generazioni. Chiaramente, gli impatti sono stati rilevanti sul capitale economico (riduzione della capacità produttiva, accelerata dalla caduta degli investimenti e quindi dell'accumulazione di capitale); ma anche e soprattutto sul capitale umano e sul capitale sociale. Sebbene gli effetti più visibili riguardino la salute delle comunità nazionali e la crisi del sistema economico, la pandemia ha messo anche in luce tutta la fragilità del nostro modello di sviluppo, la cui insostenibilità dal punto di vista economico, sociale e ambientale, risultava chiara già prima dell'esplosione del Covid-19.

Per questo, a noi spetta operare scelte in grado di contemperare le esigenze di tutela della salute con quelle di sostegno al lavoro e ai settori economici e produttivi, ma anche cogliere l'occasione per realizzare trasformazioni radicali del modello economico e sociale. Va adottata una visione innovativa di sviluppo, che guardi al futuro che vogliamo costruire per il nostro Paese, in linea con ciò che in questi anni – nella mia attività accademica e di collaborazione con la Commissione europea – ho definito “resilienza trasformativa” del sistema socioeconomico, un approccio che ha influito sul nome del Piano nazionale di ripresa e resilienza finanziato dal *Next generation EU*.

Questo mutamento di visione è coerente con quel cambio di paradigma proposto dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, sottoscritta anche dal nostro Paese nel 2015, che descrive la strada per un modello sviluppo finalizzato al benessere delle persone e della società, attraverso target concreti e misurabili da raggiungere in questo decennio, non soltanto di tipo economico, ma anche in altri settori chiave per incidere sulla qualità della vita (ecosistemi, disuguaglianze, servizi sociali).

Anche nel nostro Paese sta maturando la consapevolezza della necessità di una svolta nella direzione di uno sviluppo sostenibile e questa direzione è certamente rafforzata dal nuovo corso delle politiche dell'Unione europea e dagli indirizzi della Commissione guidata da Ursula von der Leyen nel creare “un'Europa resiliente, sostenibile e giusta”. Gli interventi che saranno finanziati dai diversi paesi europei con il PNRR, dovranno infatti essere finalizzati ai seguenti obiettivi: contribuire alla transizione ambientale e alla resilienza e sostenibilità; perseguire con successo la transizione digitale; favorire e sostenere i processi di innovazione e aumentare la competitività, riducendo le disuguaglianze.

La prospettiva strategica su cui intendo impostare il mio mandato governativo – anche sulla base delle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Mario Draghi – è quindi coerente con i principi dell’Agenda 2030 e con le strategie dell’Unione europea. In questo senso, il cambio del nome del “Ministero delle infrastrutture e dei trasporti” in “Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili” corrisponde a una precisa visione di sviluppo orientato verso la sostenibilità economica, sociale e ambientale. Una scelta che va di pari passo con la nascita del Ministero per la transizione ecologica. Non a caso, oltre 40 dei 169 target dell’Agenda 2030 riguardano, direttamente o indirettamente, il Ministero che ho la responsabilità di guidare.

La ripresa e la resilienza del nostro Paese dipendono in modo decisivo dalla dotazione infrastrutturale di cui esso dispone e dall’efficienza dei sistemi a rete che sostengono le attività economiche e sociali. Per questo, un investimento rapido e consistente in questo campo deve non solo esercitare un rilevante effetto positivo di tipo occupazionale nell’attuale congiuntura, ma contribuire a determinare un miglioramento della competitività della nostra economia e della qualità della vita delle persone e dell’ambiente in cui sono inserite. Trasformare in senso sostenibile le infrastrutture e il sistema dei trasporti, infatti, non solo è benefico per il sistema economico attuale e del futuro, ma è indispensabile anche per raggiungere gli obiettivi di riduzione dei gas serra al 2030 previsti dall’Unione europea e per realizzare la decarbonizzazione entro il 2050: da soli, il settore dei trasporti e quello edilizio contribuiscono infatti per più della metà alle emissioni di gas climalteranti e il loro impatto sulla qualità del suolo e della biodiversità è evidente.

Le nostre infrastrutture devono essere adeguate ai bisogni delle imprese e dei cittadini, soprattutto tenendo conto delle gravi disuguaglianze sociali e territoriali che affliggono l’Italia, con una inaccettabile distanza tra Nord e Sud, centri e periferie, città e aree interne e rurali. È necessario un investimento straordinario per assicurare l’efficienza delle infrastrutture e la sicurezza dei cittadini, per evitare che accadano disastri come quello del Ponte Morandi. L’innovazione tecnologica e dei materiali può consentire un salto di qualità nella gestione delle reti infrastrutturali e dei sistemi a rete, anche per accompagnare la trasformazione in atto dell’industria dell’*automotive* e dei trasporti in generale. La crisi indotta dalla pandemia ha comportato e comporterà cambiamenti profondi nel funzionamento delle città e nei comportamenti di imprese e persone, da accompagnare e orientare con un ripensamento del sistema del trasporto locale.

Per affrontare queste sfide si opererà simultaneamente su due direttrici. La prima, orientata alle necessità immediate: migliorare l’efficienza dei sistemi attuali di trasporto per ridurre i rischi e gli impatti negativi legati all’emergenza sanitaria; stimolare la ripresa economica e occupazionale, superando ritardi nell’attuazione di opere già deliberate e finanziate; aumentare l’efficienza energetica del patrimonio pubblico; assicurare la manutenzione sistematica del patrimonio infrastrutturale esistente, prevenendo i rischi anche attraverso l’uso di tecnologie innovative; completare l’iter di provvedimenti legislativi di grande rilievo, come la legge sul consumo di suolo; accelerare l’emanazione di decreti attuativi di norme primarie. Le urgenze su cui, fin dal primo giorno di attività, mi sono concentrato ricomprendono, ovviamente, la finalizzazione del PNRR, su cui tornerò tra breve, e il completamento di dossier di grande rilevanza sistemica per il settore di trasporti, terrestri e aerei in primo luogo.

La seconda, per orientare tutte le scelte future alla realizzazione di infrastrutture più sostenibili e resilienti (in primo luogo ai rischi sismici e ai disastri naturali), in grado di ridurre le disuguaglianze esistenti e rispondere ai bisogni delle imprese e delle persone. In particolare, ci si concentrerà su:

- investimenti nell'edilizia sociale agevolata e per la qualità dell'abitare nonché nell'edilizia residenziale pubblica, in linea con gli obiettivi di efficienza energetica e di aumento del benessere delle persone, come previsto dall'Agenda urbana per lo sviluppo sostenibile;
- lo 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; fondamentali in tale prospettiva sono:
  - o lo sviluppo dell'alta velocità delle persone e delle merci, specialmente al Sud, 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;
  - o il rinnovo in senso ecologico delle flotte per il trasporto su terra e via mare;
  - o il rafforzamento dell'intermodalità e della logistica integrata, con particolare attenzione all'ammodernamento dei porti, anche in un'ottica di transizione ecologica;
- il rafforzamento delle infrastrutture idriche primarie, anche per anticipare le problematiche derivanti dalla crisi climatica e migliorare così l'adattamento e la resilienza del nostro sistema.

Trasversali rispetto alle due linee di azione indicate saranno:

- l'impegno per la semplificazione delle procedure amministrative che presiedono alle diverse fasi di definizione, progettazione e attuazione delle infrastrutture, nell'ottica di accelerare la realizzazione dei cantieri senza incidere sulla legalità, concorrenza e trasparenza delle scelte di fronte ai cittadini e alle imprese;
- la costruzione di un sistema informativo integrato e trasparente, riguardante tutte le fasi della realizzazione delle infrastrutture e il funzionamento dei sistemi di rete, al fine di anticipare criticità, valutare lo stato dei progetti e favorire il coinvolgimento della società civile nei processi decisionali e attuativi.

Per rendere immediatamente operativo tale approccio, ho varato un assetto organizzativo finalizzato al completamento del PNRR, per quanto di competenza del Ministero, che verrà esteso progressivamente anche alle altre attività, basato su cinque linee di attività:

- la definizione dei progetti, perché siano perfettamente rispondenti ai criteri del Next Generation EU, in particolare della realizzazione nei tempi previsti e del principio di "do not significant harm";
- la realizzazione di un sistema informativo in grado di monitorare l'attuazione del Piano, consentendo alle strutture un'azione immediata in caso di stalli;
- l'innovazione di carattere normativo;
- l'innovazione di carattere organizzativo interna al Ministero;
- la valutazione ex ante (e in fase di realizzazione anche ex post) dell'impatto economico, sociale e ambientale delle singole azioni previste nel Piano.

Tra le priorità di queste settimane c'è anche quella relativa all'entrata in vigore della nuova organizzazione del Ministero che prevede tre dipartimenti: il Dipartimento per la programmazione, le infrastrutture di trasporto a rete e i sistemi informativi, il Dipartimento per le opere pubbliche, le risorse umane e strumentali e il Dipartimento per i trasporti e la navigazione. In particolare, con la creazione del Dipartimento della Programmazione si

intende accentuare la centralità della pianificazione strategica dell'assetto del territorio, con riferimento all'articolazione delle infrastrutture sul territorio a rete. Colgo l'occasione per ringraziare l'On. Paola de Micheli, che ha disegnato questo assetto, per il lavoro svolto nel corso della sua attività di Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

Vediamo ora alcuni aspetti riguardanti le diverse aree di competenza del Ministero, anche nell'ottica del PNRR.

## **SEMPLIFICAZIONE DEI PROCESSI AMMINISTRATIVI**

La Banca d'Italia, in uno studio del dicembre 2019<sup>1</sup>, ha evidenziato che la durata mediana della realizzazione di un'opera è pari a 4 anni e 10 mesi a fronte di un importo mediano di 300.000 euro; detto valore sale a quasi 11 anni per le opere sopra i 5 milioni. I dati elaborati dall'ANAS, consegnati al Ministero, in relazione ai tempi di realizzazione degli interventi stradali 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. Trattasi di tempi incompatibili con le esigenze di uno Stato moderno, nonché con la tempistica prevista per l'utilizzo delle risorse nazionali ed europee, oltreché del PNRR.

Con i decreti-legge "Semplificazioni" e "Proroga termini" dello scorso anno sono state introdotte alcune modifiche al Codice dei contratti e sono state individuate procedure accelerate per far fronte all'emergenza epidemiologica Covid-19. Occorre proseguire nell'attività di semplificazione, tanto nella fase di selezione degli appaltatori, quanto nella fase antecedente l'avvio delle procedure di gara, nella quale ancora si riscontra l'acquisizione dei pareri al di fuori del modello procedimentale della conferenza di servizi, sovrapposizioni di competenze e di valutazioni tra diversi organi tecnici, nonché l'assenza di un adeguato coordinamento tra detti organi che si traduce, sovente, in valutazioni ontologicamente contrastanti.

Al contempo, occorre semplificare tutti i passaggi burocratici e amministrativi connessi all'impiego delle risorse destinate al finanziamento degli interventi inseriti nel PNRR e non strettamente indispensabili quali, a titolo esemplificativo, il complesso procedimento di aggiornamento dei contratti di programma tra il Ministero e ANAS e RFI.

Per procedere su questi aspetti ho promosso l'avvio di due tavoli di lavoro che procederanno in parallelo: il primo, coinvolge il MIMS, il Ministero per la Transizione Ecologica e il Ministero della Cultura, che valuterà proposte per la semplificazione delle procedure di loro competenza. Il secondo, avviato proprio stamattina insieme al Ministro per la Pubblica Amministrazione, coinvolge il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e l'Autorità anticorruzione e ha la finalità di individuare interventi normativi utili a velocizzare l'attuazione dei progetti contenuti nel PNRR, da estendere eventualmente anche alle altre opere. In ambedue i casi, si prevede l'interlocuzione con il Parlamento, le parti sociali e gli enti territoriali. Entrambi i tavoli di lavoro procederanno con la massima velocità, anche al fine di predisporre norme che accompagnino la presentazione del PNRR alla Commissione europea.

Accanto a interventi di natura legislativa, occorre però porre in essere iniziative per:

- attuare il principio della necessaria qualificazione delle stazioni appaltanti, rafforzando le stesse in termini di risorse umane e strumentali;

---

<sup>1</sup> Dal titolo "Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti" ed elaborato sulla base delle informazioni relative ai lavori pubblici avviati nel contesto delle politiche di coesione nel periodo 2000-2013, gestite ed elaborate dall'Agenzia per la Coesione territoriale, che rappresentano poco più di un decimo del totale dei progetti avviati in Italia.

- rafforzare, in termini di risorse umane e strumentali, gli organi tecnici preposti al rilascio dei pareri e delle relative strutture di supporto, costituendo anche sezioni specializzate per gli interventi del PNRR;
- realizzare la totale digitalizzazione delle procedure amministrative.

## IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

La strategia che ispira le proposte del MIMS si fonda sui seguenti pilastri:

- l'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile;
- gli indirizzi strategici dell'Unione Europea, a partire dal Green Deal;
- le Linee Guida della Commissione Europea per la definizione del PNRR, che comprendono: riforme strutturali e per l'attuazione del Piano; investimenti (obiettivi, target, milestones); il citato principio del "*do not significant harm*", che comporta esclusione di strade, aeroporti e interporti, ad eccezione di interventi "digital and green";
- la pianificazione strategica nazionale: l'allegato al DEF e al Programma Nazionale di Riforma, approvato dal Cdm il 6 luglio 2020, che è in corso di aggiornamento e integrazione;
- le programmazioni di settore;
- l'integrazione con le risorse nazionali a legislazione vigente, l'aggiornamento dei contratti di programma RFI e ANAS 2020 e 2021 i nuovi contratti di programma 2022-2026, il Fondo di Sviluppo e Coesione 2021-2027, la programmazione europea 2021-27.

Nella bozza di PNRR in fase di revisione le risorse assegnate al MIMS ammontano a 48 miliardi di euro, di cui 32 aggiuntivi. In particolare, sono previste le seguenti assegnazioni e principali progettualità:

- **Missione 2 Rivoluzione verde e transizione ecologica: 13,2 mld di euro**
  - Investimenti nella filiera dell'idrogeno (0,5 mld di euro)
  - Trasporto pubblico locale sostenibile (7,5 mld di euro)
  - Efficientamento degli edifici pubblici (2,3 mld di euro)
  - Gestione sostenibile delle risorse idriche (2,9 mld di euro)
- **Missione 3 Infrastrutture per una mobilità sostenibile: 32 mld di euro**
  - Opere ferroviarie per la mobilità e la connessione veloce del Paese (26,7 mld di euro)
  - Messa in sicurezza e monitoraggio digitale di strade, viadotti e ponti (1,6 mld di euro)
  - Progetto integrato Porti d'Italia (3,3 mld di euro)
  - Digitalizzazione aeroporti e sistemi logistici (0,4 mld di euro)
- **Missione 5 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore: 2,8 mld di euro**
  - Rigenerazione urbana e housing sociale (2,8 mld di euro)

Senza entrare nei singoli progetti, vorrei proporre una lettura trasversale alle diverse missioni, articolata su quattro punti:

1. **Il Mezzogiorno costituisce una priorità per l'azione del Governo: quindi, il PNRR prevede che il 47% dei fondi sia destinato a progetti a favore di questa area territoriale.** Se si considerano solo le risorse aggiuntive (al netto, quindi, di quelle già finanziate a legislazione vigente), la percentuale destinata al Mezzogiorno sale al 58%. In particolare:
  - a. con l'Alta Velocità ferroviaria si ridurranno i tempi di percorrenza per raggiungere la Capitale e il Nord dal Mezzogiorno. È previsto il completamento della tratta ad alta velocità e alta capacità Napoli-Bari e la realizzazione di un primo lotto funzionale ad Alta Velocità sulla Salerno-Reggio Calabria; ulteriori lotti funzionali saranno realizzati sulla Catania-Messina-Palermo, sulla Roma-Pescara e sulla Taranto-Battipaglia. Tali interventi saranno poi completati entro il 2030 con risorse nazionali ed europee per circa 18 miliardi.
  - b. a integrazione dello sviluppo dell'Alta Velocità, il servizio ferroviario sarà capillarmente esteso in ambito locale potenziando le ferrovie regionali, per permettere la diversione modale dalla strada alla ferrovia (2,7 mld di euro per le ferrovie di proprietà delle regioni e ulteriori 2,4 mld di euro per reti RFI di interesse regionale);
  - c. tutte le azioni di rinnovo del parco treni, autobus e navi del Tpl prevedono una ripartizione di risorse destinate al 50% al Mezzogiorno e la stessa quota sarà applicata alle risorse da ripartire per la realizzazione delle nuove tranvie, filovie e altri trasporti rapidi di massa, oltre che alle ciclovie;
  - d. la portualità del Sud verrà sviluppata con particolare attenzione alla connettività terrestre dei porti, elemento fondamentale per il raggiungimento di una adeguata competitività del sistema portuale italiano, e coerentemente con l'implementazione della "cura del ferro" individuata dal Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica in ottica di sostenibilità ambientale. Per il progetto Porti d'Italia, sono previsti oltre 3,3 mld di euro, di cui 1,5 mld destinati ai porti del Sud.
  
2. **Le aree urbane costituiscono una valenza prioritaria nel PNRR,** anche in ragione del fatto che è soprattutto in tale ambito che si giocherà la sfida della sostenibilità, ambientale economica e sociale. Di conseguenza:
  - a. il trasporto pubblico locale verrà rinnovato e potenziato con la sostituzione del parco autobus e dei treni metropolitani con nuovo materiale rotabile più efficiente e a modalità di trazione innovativa (elettrico, idrogeno, ibrido);
  - b. si svilupperanno nuove linee di trasporto rapido di massa sostenibile quali le tranvie, le filovie, i *bus rapid transit* e in alcune grandi aree urbane si prolungherà l'attuale rete delle metropolitane;
  - c. gli interventi sulla mobilità pubblica saranno realizzati tenendo conto della programmazione strategica per la mobilità sostenibile di area urbana in quanto i finanziamenti verranno erogati principalmente alle aree già dotate di Piano urbano di mobilità sostenibile (PUMS), di conseguenza verranno anche finanziate le ciclovie urbane previste dai Biciplan, parte integrante dei PUMS;

- d. sono previsti consistenti investimenti tecnologici per i principali nodi urbani, che consentiranno un aumento della capacità del servizio a parità di infrastruttura, per l'ammodernamento delle stazioni e del loro inserimento nel contesto urbano.
- e. le città vedranno finanziati i Programmi innovativi per la qualità dell'abitare (PINQUA) che saranno giudicati meritevoli al termine della valutazione delle proposte presentate (sono stati pubblicati due bandi con scadenze il 15 marzo e il 15 aprile). Si intende, quindi, riqualificare, riorganizzare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia sociale; ri-funzionalizzare aree, spazi e proprietà pubbliche e private anche attraverso la rigenerazione del tessuto urbano e socio-economico; migliorare l'accessibilità e la sicurezza delle aree urbane e la fornitura di servizi e infrastrutture urbano-locali; rigenerare aree e spazi già costruiti, aumentando la qualità ambientale e migliorando la resilienza ai cambiamenti climatici, anche attraverso interventi con impatti sulla densificazione urbana. Si procederà inoltre a promuovere l'edilizia sociale agevolata attraverso il Fondo dei fondi (FIA2) ed è previsto un investimento di 2 mld di euro per l'efficientamento energetico e l'adeguamento sismico dell'edilizia residenziale pubblica.

**3. La sostenibilità e la resilienza delle infrastrutture e dei sistemi a rete sono centrali nella strategia del PNRR.** Questo comporta un investimento senza precedenti per:

- modalità di trazione innovative nel trasporto passeggeri, basate sulla sperimentazione dell'uso di idrogeno per i treni (Puglia, Sicilia, Sardegna e Calabria; corridoio del Brennero) e rinnovo del parco autobus per il Tpl con sostituzione dei mezzi diesel con autobus a trazione alternativa, principalmente elettrici;
- ciclovie turistiche della Rete Nazionale, che attraversano più Regioni, per lo sviluppo del turismo sostenibile, e sviluppo delle ciclovie urbane;
- efficientamento energetico dell'edilizia residenziale pubblica nel Programma "Safe, green and social" per l'edilizia residenziale pubblica (con Casaltalia) nonché delle cittadelle giudiziarie;
- gestione sostenibile delle risorse idriche, implementando il Piano Nazionale Invasi ed efficientando la rete di distribuzione idrica anche in ottica di riduzione delle perdite;
- rinnovamento del parco rotabile con l'acquisto di nuovi treni, per i quali si prevede la sostituzione delle locomotive diesel, laddove ancora presenti, con treni elettrici o, in realtà specifiche, a idrogeno, nonché della flotta navale e delle infrastrutture per il trasporto ferroviario delle merci per favorire lo shift modale e l'elettrificazione di nodi e raccordi;
- realizzazione del piano nazionale *cold ironing* per l'elettrificazione delle banchine nonché il piano Green ports per l'efficientamento energetico e la gestione dei rifiuti nei porti.
- digitalizzazione delle infrastrutture, attraverso il monitoraggio tecnologico di ponti e viadotti stradali della rete nazionale; la digitalizzazione del sistema di controllo dello spazio aereo a cura dell'ENAV; la logistica sostenibile attraverso la creazione di piattaforme di dialogo e di intelligenza artificiale; il progetto Brenner Digital Green Corridor per la riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub>, grazie alla produzione di idrogeno da energie rinnovabili; il Sistema ERTMS, per la gestione, controllo e protezione del traffico ferroviario e relativo segnalamento a bordo.

## AGGIORNAMENTO DEI CONTRATTI DI PROGRAMMA ANAS E RFI 2021

Le leggi di bilancio relative agli anni 2020 e 2021 hanno assegnato ulteriori risorse a favore di ANAS e RFI, che devono essere recepite quanto prima nei Contratti di Programma vigenti (2,8 miliardi aggiuntivi per ANAS; 8,64 miliardi aggiuntivi per RFI). Inoltre, occorre avviare subito le attività per l'elaborazione dei nuovi Contratti di Programma per ANAS e RFI, in continuità con i suddetti aggiornamenti e alla luce delle riforme in corso in ambito PNRR, al fine di rispettare la scadenza del 2026 prevista dalla Commissione Europea per le opere finanziate dal Next Generation EU.

Al riguardo, tra le proposte di semplificazione per l'attuazione del PNRR vi è anche quella relativa all'inserimento automatico nei contratti di programma vigenti con RFI e ANAS e nei piani regolatori portuali delle opere inserite nel PNRR, eliminando gli adempimenti amministrativo/burocratici attualmente previsti.

## STRADE

L'insieme delle opere che costituiscono la rete stradale italiana è valutabile in oltre un milione e mezzo di unità, la maggior parte delle quali ha un'età superiore a 50 anni. Presenta gravi carenze manutentive ed è soggetta a rilevanti azioni antropiche e ambientali, oltre ai rischi derivanti dal dissesto idrogeologico del territorio, aggravati dalla crisi climatica.

Ciò evidenzia la complessità e l'onerosità delle azioni necessarie per garantire la sicurezza e la piena funzionalità della rete infrastrutturale stradale, che esigono un'attenta programmazione e una rapida esecuzione dei lavori di manutenzione, messa in sicurezza, miglioramento, adeguamento e sostituzione delle opere.

La rete stradale nazionale deve essere ammodernata e migliorata, garantendo anche le connessioni con le aree interne.

In coerenza con tale finalità è stato proposto un elenco di opere infrastrutturali stradali per le quali si è ritenuto necessario nominare commissari straordinari al fine di accelerarne la realizzazione. Altre opere verranno individuate entro giugno 2021.

Massima priorità sarà assegnata alle manutenzioni ordinarie e straordinarie continuative e al rafforzamento del sistema di vigilanza attraverso un puntuale monitoraggio delle infrastrutture.

In attuazione dell'articolo 49 del decreto-legge 'Semplificazioni', il MIMS ha adottato le Linee Guida per il censimento, la classificazione e gestione del rischio, la valutazione della sicurezza e del monitoraggio dei ponti e sono in corso di elaborazione quelle sulle gallerie esistenti lungo la rete stradale e autostradale.

Inoltre, con l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali (ANSFISA), il Ministero ha inteso promuovere l'adozione da parte dei gestori delle reti stradali e autostradali di Sistemi di Gestione della Sicurezza per le attività di verifica e manutenzione delle infrastrutture.

Tutte queste azioni, volte ad incrementare la sicurezza, sono state organizzate secondo criteri oggettivi, con un approccio basato sul concetto di rischio, che consente di individuare le necessità reali e, di conseguenza, le priorità e gli strumenti più opportuni di intervento. A tale scopo, le tecnologie innovative per le indagini e il monitoraggio strutturale, insieme agli strumenti digitali di gestione e analisi dati previsti nelle Linee Guida, offrono un insieme di strumenti necessari e utili.



A queste azioni sulla rete nazionale si aggiungono le linee di finanziamento per la messa in sicurezza dei ponti e viadotti sulle strade provinciali e su quelle delle Città metropolitane, con un finanziamento di 1.150 mln di euro, previsto da un decreto ministeriale di prossima emanazione. Ulteriori risorse verranno reperite con la nuova programmazione del Fondo Sviluppo e Coesione.

### **Procedure di gara per il riaffidamento di concessioni autostradali**

Sono state ultimate le procedure di gara relative al riaffidamento di numerose concessioni autostradali (A3 Autostrade Meridionali, A5 Torino – Quincinetto, A21 Torino – Alessandria – Piacenza, A10 Savona – Ventimiglia, A12 Livorno - Sestri Levante). Le offerte aggiudicatarie prevedono tariffe più vantaggiose per l'utenza e un programma di riqualificazione delle opere per circa 1,9 mld di euro.

## **FERROVIE**

Nel prossimo decennio, il sistema-Paese sarà impegnato a proseguire l'azione di rilancio del trasporto ferroviario, sia per le merci sia per i passeggeri, la cui rilevanza è accentuata dalla previsione di politiche di mobilità più sostenibili, in linea con il *Green Deal* europeo.

Ciò richiederà un'importante e complessa opera di consolidamento e diffusione dei risultati ottenuti con il completamento della rete Alta Velocità/Alta Capacità che implicherà anche un'attenta e capillare revisione di alcuni orientamenti nella pianificazione del sistema adottati in passato e rivelatisi poco efficaci.

Il forte sviluppo dell'alta velocità sulla *Dorsale* Milano-Bologna-Firenze-Roma-Napoli e sulla *Trasversale* Torino-Milano-Verona-Venezia, originato sia dai forti incrementi di prestazioni connesse alla realizzazione della nuova rete sia dall'ingresso di nuovi operatori e del conseguente aumento di qualità ed efficienza produttiva, ha generato rilevanti vantaggi per gli utenti, ma anche effetti differenziali di concentrazione tali da porre oggi problemi sia di equità sia di efficienza. Infatti, alcune parti del Paese non hanno goduto della connessione al nuovo sistema e sono state penalizzate, in termini di velocità e di facilità degli spostamenti.

Al contempo, il potenziamento dei servizi ferroviari regionali e metropolitani, assunto ormai da diversi anni come obiettivo di primaria importanza anche a livello nazionale, continua a svilupparsi 'a macchia di leopardo'.

È necessario superare la tradizionale logica che vede nel segmento 'regionale' un livello di servizio residuale. L'esperienza ha infatti dimostrato la grande efficacia di una strategia volta a differenziare tale segmento mediante l'introduzione di un livello di servizio metropolitano, o suburbano, capace di garantire servizi capillari ad elevata frequenza a supporto della domanda di mobilità espressa da tutte le grandi città e di un livello di servizio 'regionale veloce', capace di garantire collegamenti interpolo di medio raggio a supporto dell'esigenza di mobilità espressa dalle grandi reti urbane diffuse, con velocità e comfort competitivi rispetto all'utilizzo dell'auto privata.

Si tratta, in altri termini, di supportare il progressivo sviluppo di una rete di servizi di trasporto pubblico multimodale e integrata, che riesca a offrire adeguate alternative all'uso dell'automobile, non soltanto per la mobilità urbana in senso stretto, ma anche per gli spostamenti verso i poli cittadini e i principali poli di interscambio, come ad esempio gli aeroporti.

Naturalmente, lo sviluppo di un tale sistema integrato non potrà attribuire alla ferrovia il compito di collegare tutte le aree del Paese. Occorre, pertanto, prevedere adeguati livelli di integrazione con le altre modalità di trasporto (reti metro-tramviarie urbane, navigazione marittima e interna, autoservizi) così da assicurare adeguati livelli di accessibilità in tutte le aree Paese (comprese le aree interne o le piccole isole), di colmare i gap infrastrutturali esistenti nelle varie zone del territorio nazionale, di consentire un accesso utile alle infrastrutture e ai servizi di trasporto veloce e di permettere il transito veloce delle merci.

In questa prospettiva, si proseguirà nella realizzazione: delle tratte ad alta velocità già programmate per completare i sistemi infrastrutturali relativi alle grandi reti di trasporto transeuropee; degli interventi necessari per colmare i principali gap infrastrutturali esistenti nelle varie aree del Paese, consentendo a ogni cittadino e alle merci un agevole accesso alle infrastrutture e ai servizi di trasporto veloce.

Inoltre, molti obiettivi strategici di sviluppo dei servizi finali all'utenza sono perseguibili non tanto attraverso costose opere infrastrutturali, quanto mediante interventi di aggiornamento tecnologico e attraverso oculate scelte di regolazione e gestione del sistema esistente.

L'opportunità del ferro dovrà dunque essere colta avendo ben chiara la necessità di un più efficiente impiego delle risorse disponibili nella consapevolezza che nei prossimi anni la sfida più importante consisterà nella valorizzazione e riqualificazione del patrimonio infrastrutturale esistente, secondo una rinnovata capacità di programmazione finalizzata allo sviluppo di un sistema utile e snello. Ciò avverrà tramite l'adozione di modalità di intervento fondate su un'attenta valutazione degli effetti sul piano socioeconomico e ambientale, dotate di un ampio grado di condivisione a livello territoriale.

## **MOBILITA' URBANA E TRASPORTO PUBBLICO LOCALE (TPL)**

Il miglioramento della sostenibilità per la mobilità nelle aree urbane impone un consistente rinnovo dei veicoli con cui viene erogato il servizio di trasporto pubblico, che costituisce una delle misure fondamentali previste dal Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC).

A questo proposito, sono state ripartite e inizieranno ad essere erogate nel 2021: le risorse ordinarie e del Piano Strategico Nazionale per la mobilità sostenibile (3.885 mln di euro) destinate al programma di rinnovo straordinario dei parchi autobus utilizzati per i servizi di trasporto pubblico locale e regionale, con il finanziamento per l'acquisto di autobus ad alimentazione alternativa (elettrica, idrogeno, metano) e della relativa rete infrastrutturale (ad es. impianti di ricarica); le risorse per il finanziamento del trasporto rapido di massa (8.027 mln di euro), rivolto alle Città metropolitane e ai comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, (metropolitane, tranvie, filovie e BRT); le risorse destinate al finanziamento del Tpl navale (512,65 mln di euro); le risorse per il finanziamento della mobilità ciclistica (realizzazione delle ciclovie e ciclostazioni urbane (137 mln di euro) e le risorse del FSC ciclovie (83,6 mln di euro).

In questo quadro si conferma l'esigenza di realizzare un'ampia riforma del Tpl che sulla base di nuovi indicatori possa individuare e selezionare quelle soluzioni di trasporto che siano il più possibile intermodali, ottimizzate nei percorsi, prevalentemente a trazione elettrica o comunque a ridotte emissioni di CO<sub>2</sub>. In coerenza con tale esigenza è stata istituita presso il MIMS una Commissione di studio ad hoc.

Allo stesso tempo, al fine di sostenere il settore del trasporto pubblico locale e regionale in seguito agli effetti negativi derivanti dall'emergenza pandemica, in aggiunta ai 1,4 mld destinati a compensare i minori ricavi da traffico registrati nel periodo dal 23 febbraio 2020 al 31 gennaio 2021 e per l'erogazione di servizi aggiuntivi (di cui quasi 1,2 mld già ripartiti a

titolo di anticipazione), si procederà allo stanziamento di ulteriori risorse per l'anno 2021 attraverso il decreto-legge 'Sostegni'. Tali fondi consentiranno di completare l'istruttoria per ripartire ed erogare risorse destinate a compensare i mancati ricavi, per i servizi aggiuntivi relativi all'esercizio 2020 e per integrare le anticipazioni relative all'esercizio 2021. In questo modo verrà garantito l'equilibrio di bilancio delle aziende esercenti i servizi di trasporto pubblico locale e regionale e quindi la regolarità e continuità dei medesimi servizi per i cittadini.

In merito ai 'servizi aggiuntivi', insieme all'istituzione dei tavoli prefettizi per coordinare l'attività didattica in presenza con la programmazione locale e regionale dei servizi di trasporto pubblico, il Ministero ha attivato, anche al fine di erogare i contributi stanziati, un monitoraggio da cui, in via provvisoria e fino alla conclusione dell'anno scolastico 2020 – 2021, risultano programmati complessivamente servizi aggiuntivi di trasporto pubblico locale per più di 85 milioni di km (bus x km + treno x km) a fronte di un onere stimato in 320 mln di euro. Il sistema di monitoraggio verrà perfezionato nel corso dei prossimi mesi avvalendosi di moduli web predisposti dall'Osservatorio sulle politiche del Tpl.

## PORTI

La riforma della legge 84 del 1994 realizzata nel 2016 a seguito dell'approvazione del Piano nazionale della Portualità e della logistica, ha inteso razionalizzare, semplificare e sviluppare il sistema portuale italiano attraverso una strategia marittima integrata che, da un lato consentisse, grazie alla diminuzione delle Autorità portuali da 24 a 16, una gestione non più per singolo porto ma di sistema, dall'altro, attraverso l'istituzione della Conferenza nazionale di coordinamento dei Presidenti delle Autorità di Sistema portuale, creare un punto sinergico in termini di strategie di settore a livello centrale. Poiché la riforma si è limitata a innovare solo alcuni aspetti della portualità italiana, è necessario completare e implementare l'avviato processo di riforma e rendere attuale la legge alla luce dei nuovi obiettivi per rendere più competitivo il sistema nazionale della portualità e nel quadro più generale di sviluppo della rete dei trasporti.

Dal punto di vista infrastrutturale, in linea generale è necessario dare priorità: alle connessioni di rete corta, interconnettendo le aree logistiche territoriali con i sistemi portuali e completando le infrastrutture di ultimo miglio (strade, ferrovie, etc.), per valorizzare così anche le zone franche e le Zone economiche speciali (ZES) e Zone logistiche semplificate (ZLS); alle connessioni di rete lunga, interconnettendo a livello funzionale e infrastrutturale i sistemi portuali nazionali con le tre grandi direttrici delle reti TEN/T, dell'area euroasiatica BRI e dell'area MED; ai nodi portuali, completando gli interventi portuali e fronte mare, attrezzando i porti per le vocazioni industriali, commerciali e turistiche di pertinenza; alla sostenibilità ambientale ed energetica dei sistemi portuali, con attenzione alla riconversione dei siti dismessi; alla smaterializzazione e digitalizzazione delle procedure logistico-portuali.

Riguardo agli investimenti sulla portualità (per cui sono stati assegnati circa 800 mln del fondo infrastrutture e circa 150 mln su ulteriori capitoli di spesa, a cui si aggiungeranno circa 400 mln della Legge di Bilancio 2021 e le risorse destinate ai porti nel PNRR) le problematiche principali riguardano la specifica vocazione dei porti italiani, che per la maggior parte operano solo per il mercato interno. A questa criticità si aggiunge la difficoltà di realizzare le opere per l'estrema complessità delle procedure per l'affidamento degli appalti. Alcune difficoltà sono state risolte dal decreto-legge 'Semplificazioni' dello scorso anno, ma ne rimangono altre dovute al numero di amministrazioni coinvolte nel procedimento autorizzativo delle opere portuali e dal moltiplicarsi delle procedure valutative e dei termini incerti per i pareri. Occorre pertanto individuare rapidamente misure di

semplificazione delle procedure esistenti, consentendo lo sfruttamento dei sedimenti in tutta la loro potenzialità in un'ottica di *blue o circular economy*.

La normativa vigente individua nel piano regolatore di sistema portuale lo strumento di pianificazione del sistema dei porti, composto dal Documento di pianificazione strategia di sistema (DPSS) e dai piani regolatori portuali dei singoli porti. È fondamentale la riduzione dei tempi per l'espressione dei pareri e una diversa metodologia di resa degli stessi.

Lo sviluppo della portualità necessita anche di un sistema economico retroportuale adeguato e attivo. L'istituzione delle ZES e il loro funzionamento possono rappresentare uno strumento importante per lo sviluppo del Sud, ma occorre riflettere su ulteriori misure per attrarre investimenti. L'istituzione dello Sportello Unico Amministrativo (SUA) presso ciascuna Autorità portuale consentirà la gestione complessiva dei procedimenti, mentre le linee guida che il Ministero sta predisponendo, confrontandosi con le autorità portuali, il Ministero per il Sud e gli enti locali, potranno offrire spunti per ulteriori strumenti di semplificazione.

## **INFRASTRUTTURE IDRICHE**

A partire dal 2017 il Ministero ha finanziato 125 interventi di miglioramento della sicurezza idraulica e sismica delle grandi dighe in gestione a soggetti pubblici, con prevalente uso della risorsa a fini irrigui, per un importo complessivo di circa 350 mln di euro.

È stato avviato l'aggiornamento della progettazione e l'esecuzione di 2 grandi dighe rimaste incompiute nel sud del Paese - Pietrarossa in Sicilia (che compare nell'elenco delle opere da commissariare) e Fossatella in Molise - ed è previsto il completamento di molti schemi idrici di grandi adduttori e di interconnessioni tra schemi di distribuzione (ad esempio l'acquedotto del Peschiera, altra opera per la quale è stato proposto il commissariamento).

È indispensabile eseguire gli interventi di miglioramento e adeguamento della sicurezza delle grandi dighe, soprattutto nelle zone di maggiore sismicità del Paese, e delle strutture con più anni di funzionamento (la media nazionale è di 65 anni, per l'idroelettrico di 75, ma esistono anche strutture di 100-120 anni). L'obiettivo è quello di mantenere gli attuali standard di fornitura/riserva idrica e di energia rinnovabile prodotta.

Occorre inoltre aumentare la sostenibilità delle risorse idriche, migliorando e mantenendo la qualità e la quantità della risorsa invasata nelle grandi dighe, contribuendo a diminuire le perdite dei grandi sistemi di adduzione e distribuzione, rendendo economicamente più utile i prelievi dai serbatoi anziché quelli da falda.

L'obiettivo è quello di colmare il gap di investimenti nel settore. L'Italia è all'ultimo posto nella classifica europea per gli investimenti nel settore idrico (40 euro/abitante all'anno rispetto ad una media europea di 100 euro abitante al giorno), benché sia il Paese più idrovoro in Europa (160 m<sup>3</sup> di acqua potabile per abitante l'anno) e la sua struttura economica sia significativamente dipendente dalla risorsa acqua.

## **TRASPORTO AEREO**

È fondamentale che il trasporto aereo sia perfettamente integrato in una rete di trasporti coerente e armonizzata, in grado di contribuire anche alla riduzione degli impatti ambientali attraverso la diminuzione dei tempi di spostamento.

È essenziale quindi elaborare una nuova strategia nazionale, fondata sulla intermodalità dei sistemi di trasporto e al contempo incentivare le attività di riconversione del trasporto aereo

e delle relative infrastrutture e promuovere programmi di decarbonizzazione con l'obiettivo delle zero emissioni.

Occorre favorire quindi il rinnovo delle flotte con l'acquisto/sostituzione di aeromobili di nuova generazione, meno inquinanti sia per emissioni nocive (CO<sub>2</sub>) sia per il rumore.

È necessario poi elaborare una nuova strategia per l'utilizzo degli aeroporti minori attualmente non aperti al traffico commerciale, di cui possono essere sviluppate le potenzialità in termini di accessibilità ai territori e di promozione dei flussi turistici.

È in corso l'aggiornamento delle previsioni di traffico per i prossimi 15 anni e la revisione del Piano Nazionale degli Aeroporti, al fine di aggiornare i volumi e le caratteristiche del traffico atteso e le strategie di sviluppo che dovranno essere recepite. Nell'ambito della revisione del Piano Nazionale degli Aeroporti verrà dedicata un'apposita sezione alla definizione delle strategie alla base dello sviluppo della futura rete di trasporto merci, in modo da definire i fabbisogni di infrastrutture e le priorità di intervento in questo settore.

È evidente che nell'aggiornamento delle previsioni di traffico e nell'individuazione delle modalità e tempistiche di attuazione degli interventi di adeguamento e sviluppo degli aeroporti si dovrà tener conto dell'impatto sul settore aeroportuale del Covid-19, che comporta oggi una fortissima riduzione dei volumi di traffico passeggeri e la necessità di rivedere la programmazione di alcuni interventi.

## **RIGENERAZIONE URBANA E POLITICHE ABITATIVE**

Le città rappresentano il punto di caduta di tutte le dinamiche territoriali e delle sfide aperte dalla crisi economica e pandemica. La risposta alla crisi risiede anche in una nuova visione delle politiche abitative che, attraverso la costante collaborazione e condivisione tra le istituzioni, il mondo produttivo, imprenditoriale, finanziario e la società civile, si riescano a realizzare, attraverso azioni integrate, progetti che hanno un denominatore comune: la sostenibilità ambientale, l'incremento dell'uso delle tecnologie innovative e del digitale. Le nostre aree urbane sono ormai consolidate e pongono problemi di riqualificazione, di sostituzione del costruito e di ricucitura delle frammentazioni. È necessario un ripensamento delle città in funzione di una maggiore presenza di servizi e la pianificazione urbanistica deve divenire strumentale ai bisogni della popolazione, dedicando attenzione ai contesti territoriali sui quali si intende intervenire e avendo come obiettivo il miglioramento della qualità della vita e di lavoro dei cittadini.

Per questo è essenziale rafforzare una politica nazionale per la rigenerazione urbana, costruita su una strategia condivisa con le Regioni e gli enti locali, nel rispetto delle competenze del Titolo V della Costituzione.

Occorre intervenire per: implementare e razionalizzare le normative di settore, ponendo le basi per un quadro normativo specifico per la rigenerazione urbana; costruire una *vision* di interventi nelle città basata su integrazione, resilienza, coesione sociale, qualità, sostenibilità, sicurezza e valorizzazione del patrimonio esistente, che dia nuovo impulso alle infrastrutture sociali, compresa l'edilizia residenziale pubblica e sociale, e nella quale sia attribuita centralità alla vita dei cittadini e agli spazi e luoghi di vita (passare dalla logica "di costruttori di edifici" a quella di "costruttori di comunità"); individuare una *governance* per le politiche delle città, quale soggetto facilitatore del dialogo tra i vari attori interessati ai processi.

In questo contesto, un primo significativo risultato potrà essere conseguito nella logica della funzione sociale della casa come misura di contrasto alle disuguaglianze nonché di

sostegno al welfare, dalla realizzazione del Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare.

Oggi è fissato il termine per far pervenire al Ministero le proposte di progetti di Regioni, Città metropolitane e Città con popolazione maggiore di 60.000 abitanti, per i quali si potranno impegnare 850 mln di euro, a cui si potranno aggiungere le risorse del PNRR.

Contemporaneamente, per garantire la ripresa economica delle aree interne, dovranno trovare continuità: per le zone del terremoto del 2016, la realizzazione degli interventi necessari a garantire la viabilità alle aree e i relativi collegamenti alla rete nazionale, anche con politiche mirate alla messa in sicurezza delle zone vulnerabili, sismiche e al contrasto del dissesto idrogeologico; per i comuni fino a 3.000 abitanti, l'incremento e la razionalizzazione delle risorse per interventi infrastrutturali per importi sino a 200 mila euro di immediata cantierabilità, dando priorità alla manutenzione delle strade, alla sicurezza della viabilità, all'illuminazione pubblica, all'abbattimento delle barriere architettoniche e all'accessibilità ai luoghi di interesse storico o culturale.

.