

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. LVII

n. 4

ALLEGATI

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2016

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

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(RENZI)

Comunicato alla Presidenza il 9 aprile 2016

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

Allegato II – Le spese dello Stato nelle regioni e nelle province autonome

Allegato III – Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra

Allegato IV – Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della pubblica amministrazione e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip

Allegato V – Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate

Allegato VI – Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica

INDICE

ALLEGATO I - Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica ..	Pag.	5
ALLEGATO II - Le spese dello Stato nelle regioni e nelle province autonome	»	29
ALLEGATO III - Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra	»	37
ALLEGATO IV - Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della pubblica amministrazione e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip	»	55
ALLEGATO V - Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate	»	67
ALLEGATO VI - Strategia per le infrastrutture di trasporto e logistica	»	127



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2016

Allegato

Rapporto sullo stato di attuazione della Riforma
della contabilità e finanza pubblica

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Matteo Renzi

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Pier Carlo Padoan

Deliberato dal Consiglio dei Ministri - aprile 2016

PREMESSA

L'articolo 3 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica", prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta al Parlamento, in allegato al Documento di economia e finanza, un rapporto sullo stato di attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica, evidenziando, in particolare, le attività volte alla realizzazione della nuova organizzazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche e il collegamento tra la nuova struttura del bilancio e la nuova organizzazione delle amministrazioni pubbliche conseguente all'attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 e del relativo decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni). Nel rapporto si illustra, inoltre, lo stato di attuazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei bilanci delle Regioni, degli altri enti territoriali e degli enti pubblici non territoriali.

Il presente rapporto riguarda gli atti e le azioni attuate nel corso dell'anno 2015 e nei primi due mesi del 2016 e si compone di quattro parti.

Nella prima parte sono illustrati le attività e gli adempimenti svolti in ordine al ciclo di programmazione e di bilancio, in materia di banca dati unitaria e si dà conto dello stato di attuazione della delega sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche (enti territoriali e altri enti pubblici).

Nella seconda parte sono rendicontate le attività dirette a rafforzare le procedure di controllo e monitoraggio dei conti pubblici.

Nella terza parte si esaminano gli atti e le attività attuate in materia di Tesoreria degli enti pubblici e programmazione dei flussi di cassa.

Nella quarta parte, si evidenzia lo stato di attuazione delle altre deleghe legislative contenute nella legge 196/2009 e si illustrano le attività svolte ai fini dell'attuazione dell'articolo 15 della legge 243/2012 sul contenuto della nuova legge di bilancio.

INDICE

I.	IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA
I.1	Il ciclo e gli strumenti della programmazione finanziaria.....
I.2	La Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).....
I.3	L'armonizzazione dei sistemi contabili e il piano dei conti integrato (articolo 2)
I.4	L'armonizzazione dei bilanci degli Enti non territoriali (articolo 2).....
I.5	L'armonizzazione dei bilanci degli Enti territoriali (articolo 2)
II.	IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI.....
II.1	Le relazioni ed i rapporti di monitoraggio da parte del MEF
II.2	La definizione degli schemi, dei tempi e delle modalità di acquisizione delle informazioni e dei dati di base delle operazioni di partenariato pubblico-privato.....
II.3	Gli adempimenti di cui all'articolo 31-bis.....
III.	LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA.....
III.1	La definizione degli aggregati sottostanti i saldi di cassa e dei criteri metodologici per il calcolo degli stessi (articolo 44).....
III.2	La convenzione per la definizione delle condizioni di tenuta del conto del tesoro presso Banca d'Italia per il servizio di tesoreria (articolo 47)
IV.	LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE ALTRE DELEGHE LEGISLATIVE E LA RIFORMA PREVISTA DALL'ARTICOLO 15 DELLA LEGGE N. 243/2012
IV.1	La delega per la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche (articolo 30, commi 8 e 9).....
IV.2	Le deleghe per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato e per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (articoli 40 e 42).....
IV.3	L'attuazione dell'articolo 15 della legge n. 243/2012

I. IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA

I.1 IL CICLO E GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA

Nel corso del 2015 è stata data piena attuazione al disposto dell'articolo 7 della legge di contabilità e finanza pubblica, relativo al ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio.

Ai sensi dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Documento di economia e finanza (DEF) rappresenta il principale documento del ciclo di programmazione economica e finanziaria.

Il DEF è stato deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 10 aprile 2015. Il DEF è suddiviso in tre sezioni: il Programma di Stabilità (PdS) dell'Italia, Analisi e tendenze della finanza pubblica e il Programma Nazionale delle Riforme (PNR). Il PdS e il PNR sono trasmessi, entro il 30 di aprile, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea. Responsabile dell'elaborazione del PNR è il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro, coadiuvato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. All'elaborazione contribuiscono anche gli altri Ministeri, per la parte di rispettiva competenza, e le Regioni, attraverso un dialogo e un confronto continuo nei tavoli di lavoro che si svolgono presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee.

Il Dipartimento del Tesoro definisce l'impostazione del PNR e ne cura i contenuti, svolgendo altresì un'intensa attività di coordinamento tra le Amministrazioni coinvolte. In tale ambito, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha il compito di monitorare tutti i provvedimenti normativi primari e secondari, esaminandoli per l'aggiornamento delle misure degli anni precedenti e per l'individuazione delle nuove misure di stimolo alla crescita economica e al miglioramento del *business environment*. Le misure sono suddivise in diverse aree di *policy* (contenimento ed efficientamento spesa pubblica, mercato dei prodotti e concorrenza, efficienza amministrativa, lavoro e pensioni, federalismo, energia ambiente, innovazione e capitale umano, sostegno alle imprese, sistema finanziario), descritte singolarmente e dettagliate nei riferimenti normativi e quantificate in termini di effetti finanziari. Tutte le informazioni sono raccolte nelle griglie di misure contenute in apposito allegato al PNR.

Il comma 4 del citato articolo 10 prevede che la seconda sezione del Documento di Economia e Finanza sia corredata di una Nota metodologica in cui siano esposti i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente.

La Nota metodologica allegata al DEF 2015 ha illustrato i criteri previsivi adottati per le stime macroeconomiche e di finanza pubblica, tracciando le modifiche più rilevanti intervenute tra il DEF 2014 e quello del 2015. Si segnalano, in particolare, le modifiche derivanti dal recepimento del nuovo Sistema europeo dei

conti nazionali e regionali (SEC 2010)¹: la base di riferimento è, infatti, la serie dei conti economici nazionali rivisti dall'ISTAT secondo il nuovo SEC per gli anni 2009-2013. In particolare, tenendo conto delle modifiche apportate al conto economico della PA secondo il SEC 2010, si è rivista la seconda sezione della Nota relativa ai "Criteri di formulazione delle previsioni tendenziali del conto delle A.P.", con riferimento alla previsione della spesa per interessi, della spesa per redditi da lavoro dipendente, dei consumi intermedi, delle altre spese correnti, degli investimenti fissi lordi e degli altri trasferimenti in conto capitale. Della seconda sezione sono stati, altresì, aggiornati i paragrafi relativi alle entrate contributive e alle prestazioni sociali in denaro.

Nel mese di ottobre 2015 è stato predisposto il Documento Programmatico di Bilancio per il 2016 (DPB). Il DPB, previsto dal Regolamento UE n. 473/2013, si colloca nell'ambito del nuovo ciclo di monitoraggio e valutazione delle politiche di bilancio dei paesi dell'area euro introdotto dal c.d. *Two Pack*. Il documento, che deve essere trasmesso alla Commissione Europea e all'Eurogruppo entro il 15 ottobre di ciascun anno, si articola in una serie di tabelle tese ad illustrare il quadro macroeconomico ed il progetto di bilancio per l'anno successivo.

I.2 LA BANCA DATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (BDAP)

La Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'articolo 13 della legge 196/2009, è attualmente accessibile dalle seguenti amministrazioni:

- Gli utenti accreditati della Ragioneria generale dello Stato;
- La Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- Le Amministrazioni centrali;
- Gli Uffici amministrativi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;
- L'Ufficio parlamentare di bilancio;
- La Corte dei conti;
- Il gruppo di esperti istituito dal Governo nell'ambito della revisione della spesa;
- Il Comando generale della guardia di finanza;
- Gli Enti coinvolti nel monitoraggio delle opere pubbliche di cui all'articolo 18 del decreto legge 21 giugno 2013 n.69;
- L'Istituto superiore per la ricerca e la protezione ambientale.

Ad oggi risultano censite in BDAP circa 11.000 utenze. L'apertura a utenze esterne del Portale BDAP è stata resa possibile dal progressivo consolidarsi di obiettivi convergenti all'avanzamento completo del progetto. L'approccio esecutivo, quindi, è rimasto coerentemente legato a una visione strategica di insieme: partendo dall'analisi dei fabbisogni informativi espressi nella legge di contabilità, è stata

¹ Sistema adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo con Regolamento UE n. 549/2013 del 26 giugno 2013.

costruita una solida documentazione tecnica di progetto sulla base della quale sviluppare le attività informatiche secondo criteri di priorità.

In questa fase implementativa del patrimonio informativo della Banca Dati, si citano i più rilevanti e consistenti progetti concretizzati nel 2015:

- Ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, è stata realizzata, sulla piattaforma di *Master Data Management* della Ragioneria generale dello Stato, l'Anagrafe degli Enti che costituisce l'ambito di riferimento del patrimonio informativo della BDAP. L'Anagrafe Enti BDAP rappresenta il risultato di un complesso processo di integrazione dei dati anagrafici provenienti da differenti fonti istituzionali interne ed esterne alla Ragioneria generale dello Stato, quali SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, ISTAT - Settore S13, IPA - Indice delle Pubbliche Amministrazioni, MIUR - Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. In osservanza alle disposizioni normative contenute nel decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, sono state implementate ulteriori attività IT volte ad integrare le informazioni relative alle partecipazioni in società ed enti di diritto pubblico e di diritto privato detenute direttamente o indirettamente dalle Amministrazioni Pubbliche. La possibilità di avere una visione unica, omogenea, integrata, condivisa dei dati anagrafici degli enti con il supporto di un processo di gestione che ne garantisce l'aggiornamento, l'accuratezza e la completezza, costituisce un valore fondamentale in quanto base informativa di riferimento su cui integrare l'insieme dei domini conoscitivi necessari al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.
- In coerenza con le innovazioni normative che hanno introdotto la fatturazione elettronica e la certificazione del credito, è stato realizzato il "Cruscotto fatture e pagamenti della PA per beni e servizi", disponibile dal dicembre 2015, che ha acquisito le informazioni dei sistemi di supporto amministrativo, quali il Sistema di interscambio SDI, la piattaforma di certificazione dei crediti (PCC) e il Sistema di contabilità generale (SICOGE). Questo strumento si propone di valorizzare il patrimonio informativo acquisito dalla Ragioneria generale dello Stato tramite i sistemi gestionali preposti alla raccolta dati, con l'obiettivo di realizzare funzionalità di analisi integrata di fenomeni complessi come quelli relativi a fatturazione e pagamenti. Considerando l'importanza crescente delle innovazioni informatiche a supporto dell'analisi dei tempi medi di pagamento delle Amministrazioni, il Cruscotto BDAP costituisce alle condizioni vigenti, uno strumento accessibile agli utenti interni della Banca Dati per analisi conoscitive di interesse ed ulteriori suggerimenti migliorativi. Nell'ambito della sezione Open Data BDAP che si prevede di rendere operativa nel corso del 2016, il Cruscotto diventerà strumento di divulgazione utile alle attività di comunicazione istituzionale dell'intero Ministero dell'economia e delle finanze.

Nella BDAP confluiscono anche le informazioni rilevate dal Sistema di Monitoraggio Unitario della Politica di Coesione (previsto dall'articolo 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, modificato dall'art 1, comma 670 della legge 23 dicembre 2014 n. 190) degli interventi cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2014/2020, a valere sui fondi strutturali, sul FEASR e sul FEAMP, nonché degli

interventi complementari previsti nell'ambito dell'Accordo di partenariato finanziati dal Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183.

Il monitoraggio in questione è assicurato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato attraverso le funzionalità del proprio sistema informativo. Tale sistema, sviluppatosi nel corso delle programmazioni comunitarie 2000/2006 e 2007/2013, in linea con il principio dell'unificazione della politica regionale, rileva i dati di programmazione ed attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi comunitari, dei programmi finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), dei programmi attuativi del "Piano di Azione e Coesione" finanziati dalla riduzione del cofinanziamento nazionale dei programmi Ue e consente una visione integrata dell'andamento complessivo della politica regionale di coesione. Il dettaglio di rilevazione è l'unità progettuale opportunamente codificata con il codice CUP e, laddove obbligatorio, con il codice CIG. I dati di attuazione rilevati sono finanziari, fisici e procedurali e a questi si aggiungono anche i dati anagrafici dei vari soggetti collegati ai progetti. Per ogni progetto vengono rilevati oltre 220 occorrenze. Al 31 dicembre 2015 il sistema gestisce 569 Programmi per un numero complessivo di 950.735 progetti che movimentano risorse per 111 miliardi di euro. Le nuove funzionalità del Sistema di Monitoraggio saranno rese disponibili agli utenti entro aprile 2016 per quanto riguarda la componente di acquisizione, entro dicembre 2016 per la componente di analisi e reportistica.

I.3 L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E IL PIANO DEI CONTI INTEGRATO (ARTICOLO 2)

Nel corso del 2015 si è dato seguito al processo di armonizzazione dei sistemi contabili delle Amministrazioni Pubbliche, avviato con la delega contenuta nell'articolo 2 della legge 196/2009, al fine di perseguire la qualità e la trasparenza dei dati di finanza pubblica, nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle Amministrazioni Pubbliche con il Sistema Europeo dei Conti.

In particolare, tutte le Amministrazioni Pubbliche in regime di contabilità finanziaria diverse dalle Amministrazioni centrali dello Stato hanno adottato il Piano dei conti integrato, che rappresenta un elemento di coordinamento tecnico sostanziale del processo di armonizzazione stesso.

Il Piano dei conti è corredato, al fine di facilitarne l'implementazione da parte degli Enti, da un Glossario pubblicato sul sito web della Ragioneria generale dello Stato.

Per agevolare la predisposizione dei bilanci di previsione 2016, nelle more dell'adozione del Regolamento di aggiornamento degli schemi di bilancio di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97 (Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70), è stata predisposta, dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, la circolare n. 27 del 25 settembre 2015, contenente una tabella di correlazione tra le voci del Piano dei conti e i vecchi schemi di bilancio. Peraltro, il medesimo Piano dei conti è stato oggetto di continui aggiornamenti nel corso del 2015, al fine di tener conto sia degli esiti della sperimentazione condotta nell'anno precedente, ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013, n. 132, sia degli esiti di appositi Gruppi di lavoro che hanno approfondito tematiche specifiche relative a varie tipologie di Enti. Al fine di testare la validità di alcune appostazioni contabili è stata, altresì, promossa una

consultazione pubblica sul sito web della Ragioneria generale dello Stato. Le suddette attività hanno consentito l'aggiornamento del Piano dei conti Integrato, con la pubblicazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 febbraio 2016, emanato ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013, n. 132 sulla Gazzetta Ufficiale. Si rammenta che il Piano dei conti è entrato in vigore dal 1 gennaio 2015 per gli Enti non territoriali (escluse le amministrazioni centrali dello Stato) che adottano la contabilità finanziaria di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, mentre si applica estensivamente a tutti gli Enti territoriali di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ai loro enti ed organismi strumentali in contabilità finanziaria a partire dal 1° gennaio 2016. In attuazione dell'articolo 18 del decreto legislativo 91/2011, è proseguito l'iter per l'adozione del Regolamento disciplinante lo schema tipo di bilancio consolidato delle Amministrazioni Pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati. A tal fine lo schema di Regolamento, che consta di 15 articoli, definisce i principi e le regole generali dell'operazione di consolidamento, stabilisce le caratteristiche e gli elementi dei documenti da allegare al bilancio consolidato, nonché il contenuto della nota integrativa al bilancio medesimo, dettando infine le disposizioni transitorie. Nel corso del 2015 sono stati recepiti i pareri resi dal Consiglio di Stato (parere n. 780 del 17/03/2015 e n. 2565 del 10/09/2015) e, in data 14 dicembre 2015, lo schema di Regolamento è stato trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari al fine di acquisire i previsti pareri.

I.4 L'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI DEGLI ENTI NON TERRITORIALI (ARTICOLO 2)

L'armonizzazione delle Amministrazioni Pubbliche diverse da quelle statali, con esclusione delle Regioni, degli Enti locali, dei loro enti ed organismi strumentali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, è disciplinata dal richiamato decreto legislativo 91/2011, attuativo dell'articolo 2 della legge 196/2009. Si riportano di seguito le attività svolte lo scorso anno al fine di dare attuazione a taluni adempimenti previsti dal citato decreto legislativo.

In particolare, nel corso del 2015, lo schema di Regolamento per la revisione delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 97/2003, previsto dall'articolo 4, comma 3, lettera b) del decreto legislativo 91/2011, è stato trasmesso alla Corte dei conti, al fine di acquisirne il preventivo avviso. Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, in sede consultiva, nell'adunanza del 2 marzo 2015, hanno comunicato il proprio parere, con nota del 19 marzo 2015, segnalando alcune osservazioni, le quali sono state interamente recepite dal Ministero dell'economia e delle finanze. Infatti, detto schema dovrà acquisire il previsto parere del Consiglio di Stato, previa deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri, e, quindi, ai sensi del comma 8, dell'articolo 4 del decreto legislativo 91/2011, dovrà essere trasmesso alle Camere per il previsto parere delle Commissioni parlamentari competenti.

In ordine alla sperimentazione prevista dall'articolo 25 del decreto legislativo 91/2011, finalizzata a valutare gli effetti derivanti da un avvicinamento tra contabilità finanziaria e contabilità economico - patrimoniale, si evidenzia che, per

effetto di alcune proroghe, detta attività è stata effettivamente avviata a partire dall'esercizio 2015².

Le pubbliche amministrazioni, in contabilità finanziaria, coinvolte nella sperimentazione, sono state:

- Istituto nazionale di astrofisica (INAF);
- Agenzia nazionale per i servizi sanitari (AGENAS);
- Autorità portuale di Ancona;
- Cassa conguaglio per il settore elettrico (CCSE).

Gli enti coinvolti nella sperimentazione hanno ricevuto puntuali indicazioni circa gli adempimenti da porre in essere, ed in particolare:

- redazione del bilancio di previsione sperimentale annuale 2015 e pluriennale 2015-2017, secondo gli schemi ed i principi contabili contenuti nel decreto ministeriale;
- sottoposizione all'organo di controllo e all'organo di vertice per l'approvazione e la valutazione in merito allo svolgimento della sperimentazione, sia dei documenti in formulazione sperimentale che dei bilanci redatti secondo la normativa previgente;
- espletamento delle procedure propedeutiche all'applicazione del principio della competenza finanziaria (allegato 1 al decreto ministeriale) e del principio contabile applicato della competenza finanziaria (allegato 2 al decreto ministeriale), dopo l'approvazione del rendiconto generale 2014:
 - riaccertamento straordinario dei residui (articolo 7);
 - appostamento dei valori riaccertati nel fondo pluriennale vincolato (articolo 4, comma 2);
 - appostamento dei valori riaccertati nel fondo svalutazione crediti (articolo 7, comma 1, lettera e).

L'attività di sperimentazione ha richiesto agli enti partecipanti l'adeguamento delle procedure amministrative e contabili, l'aggiornamento del sistema informativo-contabile e la formazione del personale coinvolto. A conclusione dell'intera attività in parola e tenuto conto dei risultati della stessa sperimentazione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze si provvederà, qualora ritenuto opportuno, all'aggiornamento del principio contabile applicato della competenza finanziaria e alla sua eventuale estensione alle altre amministrazioni pubbliche, disponendo, ove necessario, con il medesimo provvedimento, i conseguenti adeguamenti delle connesse disposizioni del regolamento di cui trattasi.

Per quanto concerne l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Università, di cui alla legge 30 dicembre 2010, n. 240, al fine di rispondere alle prescrizioni dell'articolo 3, comma 6 del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 14 gennaio 2014, n. 19 è stato emanato il decreto interministeriale 10 dicembre 2015 del Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Con tale provvedimento sono stati definiti gli schemi di budget economico e budget degli

² In merito a tale adempimento si ricorda che in data 1 ottobre 2013 era già stato emanato un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

investimenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a) e b) del decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 18. Si evidenzia che gli schemi di budget economico e budget degli investimenti si propongono di rispondere alle esigenze specifiche delineate nei principi contabili e postulati di bilancio di cui al citato decreto interministeriale, con particolare riferimento alla comprensibilità e trasparenza nonché alla confrontabilità dei dati contabili previsionali con quelli di rendicontazione.

Lo schema di budget ad esempio, è strutturato in esatta coerenza con lo schema di conto economico di cui all'allegato 1 del richiamato decreto interministeriale, al fine di garantire la comparabilità del bilancio preventivo (per la parte economica) con le analoghe risultanze del bilancio d'esercizio. Lo schema di budget di cui al citato decreto interministeriale 10 dicembre 2015 prevede la voce "Utilizzo di riserve di Patrimonio netto derivanti dalla contabilità economico patrimoniale" per rendere evidente, ai fini del conseguimento di un risultato economico in pareggio, l'utilizzo di riserve patrimoniali non vincolate al momento di predisposizione del bilancio unico di ateneo di previsione, in conformità al principio contabile "Equilibrio di bilancio" di cui all'articolo 2, comma 1 del richiamato decreto interministeriale 19/2014. In via transitoria e nei limiti dell'esaurimento delle relative risorse, lo schema di budget prevede, inoltre, la voce "Utilizzo di riserve di patrimonio netto derivanti dalla contabilità finanziaria" al fine di dare evidenza dell'utilizzazione delle riserve di patrimonio netto derivanti in particolare dalla riclassificazione dei residui passivi e dell'avanzo di amministrazione in conformità all'articolo 5, comma 1, lett. g) e j) del decreto interministeriale 19/2014. Si rappresenta, inoltre, per quanto attiene alla classificazione della spesa per missioni e programmi per le richiamate università, che è stato emanato il decreto interministeriale del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 21 del 16 gennaio 2014 e che, in attuazione dell'articolo 6, comma 3 del decreto legislativo 18/2012, è in corso di adozione, in conformità alle disposizioni contenute nel decreto legislativo 91/2011 - per quanto riguarda i principi in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, nonché in applicazione dei principi contabili nazionali dell'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) - il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze con il quale si definiscono i principi contabili per il consolidamento dei bilanci delle università con gli organismi rientranti nell'area di consolidamento, come indicati al comma 2 dell'articolo 6 del decreto legislativo 18/2012.

I.5 L'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI DEGLI ENTI TERRITORIALI (ARTICOLO 2)

Il processo di armonizzazione contabile degli Enti territoriali è stato definito - in attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, recante i principi e i criteri direttivi per l'attuazione del federalismo fiscale, e tenendo in considerazione le disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 196/2009) e del decreto legislativo 118/2011.

L'ambito di applicazione del decreto è costituito dalle Regioni a statuto ordinario, dagli Enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Province, Comuni, Città metropolitane, Comunità montane, Comunità isolate, Unioni di comuni e Consorzi di enti locali) e dai loro enti e organismi

strumentali, con specifica disciplina per gli enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale.

Per tali enti, l'entrata in vigore della riforma, a decorrere dal 1° gennaio 2015, è stata preceduta da una sperimentazione triennale, avviata a decorrere dal 1° gennaio 2012, che ha consentito l'emanazione del decreto legislativo 10 agosto 2014 n. 126, correttivo e integrativo del decreto legislativo 118/2011.

Al fine di favorire la transizione al nuovo ordinamento contabile, destinato a cambiare radicalmente la gestione finanziaria degli enti territoriali, il decreto legislativo 118/2011 ha previsto un'applicazione graduale dei nuovi principi e istituti, consentendo agli enti di distribuire in più esercizi l'attività di adeguamento alla riforma e di limitare nei primi esercizi³ gli accantonamenti in bilancio riguardanti i crediti di dubbia esigibilità.

Nel 2015 gli enti territoriali, pertanto, hanno provveduto, come requisito minimo, ad adottare il principio contabile della competenza finanziaria potenziata nell'ambito dei nuovi schemi di bilancio, affiancando questi ultimi, per il 2015 validi a fini conoscitivi e dal 2016 aventi valore legale, a quelli vigenti prima della riforma ed hanno avuto la possibilità di dedicarsi all'aggiornamento del proprio sistema informativo-contabile e alla riorganizzazione degli uffici, al fine di garantire, dal 2016, l'adozione a regime dei nuovi strumenti contabili (piano dei conti integrato e classificazione per missione e programmi nell'alveo di comuni schemi di bilancio e di un sistema di contabilità integrata insieme finanziaria ed economico-patrimoniale) e la corretta applicazione dei principi generali e applicati.

L'attività più impegnativa richiesta agli enti nel 2015 ha riguardato l'applicazione della nuova configurazione del principio della competenza finanziaria potenziata e la correlata attività di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi.

Se correttamente applicato, il nuovo impianto della contabilità finanziaria imperniato sulla competenza finanziaria potenziata determina un tendenziale ridimensionamento delle poste in conto residui che devono essere costituite solo da crediti e debiti veri ed esigibili delle pubbliche amministrazioni territoriali.

Il riaccertamento straordinario ha offerto, infatti, agli enti la possibilità di "fare pulizia" nei propri bilanci, eliminando:

- i residui attivi riconosciuti insussistenti, per l'avvenuta legale estinzione o per indebito o erroneo accertamento del credito, in modo da chiudere definitivamente la stagione dei "disavanzi occulti";
- i residui attivi che non corrispondono a crediti esigibili. Tale attività ha portato alla reimputazione dei cosiddetti crediti futuri agli esercizi di competenza;
- i residui passivi cui non corrispondono obbligazioni giuridiche, al fine di evitare, nel futuro, il ripresentarsi di situazioni di incertezza in sede di valutazione delle partite debitorie e il ripetersi di iniziative eccezionali per

³ L'articolo 1, comma 509, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) prevede che gli enti locali, stanziino in bilancio per il fondo crediti di dubbia esigibilità nel 2015 una quota dell'importo dell'accantonamento quantificato nel prospetto riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al bilancio di previsione pari almeno al 36 per cento, se l'ente non ha aderito alla sperimentazione di cui all'articolo 36, e al 55 per cento, se l'ente ha aderito alla predetta sperimentazione. Nel 2016 per tutti gli enti locali lo stanziamento di bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità è pari almeno al 55 per cento, nel 2017 è pari almeno al 70 per cento, nel 2018 è pari almeno all'85 per cento e dal 2019 l'accantonamento al fondo è effettuato per l'intero importo.

la loro sistemazione, quali la concessione di anticipazioni di liquidità da parte dello Stato per il pagamento dei debiti pregressi. I debiti potenziali eliminati dai residui passivi sono ora rappresentati tra i fondi rischi e i fondi spese future;

- i residui passivi che non corrispondono a debiti esigibili, reimputati agli esercizi di competenza.

La riforma ha previsto specifiche modalità di recupero dell'eventuale disavanzo derivante dal processo di riaccertamento straordinario dei residui, costituite soprattutto da uno "straordinario" ampliamento dei tempi di copertura⁴.

Per disciplinare nel dettaglio le modalità di copertura del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, in attuazione dell'articolo 3, comma 16, del decreto legislativo 118/2011, nel corso del 2015, previa intesa in sede di Conferenza unificata, è stato emanato il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, del 2 aprile 2015.

Il riaccertamento straordinario dei residui ha rappresentato anche l'occasione per un'analisi dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, diretta a realizzare una "concordanza contabile" tra le scritture contabili riguardanti i crediti e i debiti dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, necessaria per garantire trasparenza e qualità alle grandezze della finanza pubblica italiana e ai relativi dati contabili.

Per quanto attiene, in particolare, i rapporti finanziari tra Stato e Regioni, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha intrapreso, con la collaborazione delle Regioni, un complesso e impegnativo lavoro di riconciliazione tra i residui passivi (compresi i perenti) risultanti dalle scritture contabili dello Stato e i correlati residui attivi vantati dalle Regioni.

Per le Regioni, storicamente dotate di autonomi sistemi contabili, l'entrata in vigore del decreto legislativo 118/2011 assume una rilevanza particolare: per la prima volta, anche tali enti hanno un ordinamento contabile unico, definito dal titolo III del decreto legislativo 118/2011 (articoli 36-74), omogeneo a quello previsto per gli enti locali e per i loro enti strumentali.

Gli effetti della riforma sul "sistema Regioni" sono da correlare anche alla novella costituzionale che ha ricondotto l'armonizzazione dei bilanci pubblici tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato⁵, e soppresso la competenza legislativa regionale in materia di contabilità.

Nel nuovo quadro normativo sopravvive solo la competenza normativa regolamentare delle Regioni, evidenziata dall'articolo 36, comma 5, del decreto legislativo 118/2011, secondo cui le "regioni adottano i principi contabili generali e i principi contabili applicativi di cui agli allegati 1 e 4 al presente decreto".

Per il nuovo assetto normativo la materia contabile non è nella disponibilità legislativa delle Regioni, alle quali è riservata la facoltà di emanare regolamenti contabili meramente applicativi del decreto legislativo 118/2011. Ciò a garanzia della unitarietà della disciplina contabile dei bilanci pubblici. In passato le Regioni,

⁴ L'articolo 1, comma 538, lettera b), punto 1), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) consente di recuperare il disavanzo straordinario derivante dal riaccertamento straordinario dei residui in non più di 30 esercizi in quote costanti.

⁵ Articolo 117, comma secondo, della Costituzione, modificato dall'articolo 3, comma 1, lett. a), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

in applicazione del decreto legislativo 76/2000, hanno normato la materia contabile ciascuna con propria legge regionale, creando la disomogeneità dei sistemi contabili, con pesanti ricadute anche sul sistema economico nazionale, quali, ad esempio, la formazione delle ingenti masse di debiti commerciali della PA. Si ricorda, infatti, che, dei circa 60 miliardi di debiti commerciali della PA, ben oltre 30 miliardi sono imputabili alle Regioni. Nel corso del 2015 è stata completata l'attività diretta a garantire l'adozione della riforma da parte delle Autonomie speciali, nei cui confronti non è prevista l'automatica applicazione della riforma, in quanto *“La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*⁶.

Consapevoli dell'importanza dell'armonizzazione contabile, che non può considerarsi pienamente conseguita se non con riferimento a tutto il territorio nazionale, le Autonomie speciali si sono rese disponibili ad adottare la riforma e, nell'ambito degli accordi concernenti i più ampi rapporti finanziari con lo Stato, hanno formalmente accettato di recepire, con propria legge regionale, il decreto legislativo 118/2011 e successive modifiche. Tra queste, in particolare, le regioni Sicilia e Sardegna hanno adottato la riforma dal 1° gennaio 2015, mentre le altre Autonomie speciali si sono impegnate ad applicarla a decorrere dal 1° gennaio 2016.

Nel 2015 ha avviato la propria attività *“la Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali”* (cd. Commissione Arconet), istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze con il compito di adeguare gli allegati al decreto legislativo 118/2011 all'evoluzione dell'ordinamento giuridico e alle esigenze di monitoraggio e di consolidamento dei conti pubblici⁷.

⁶ Articolo 79 del decreto legislativo 118/2011, e successive modifiche, anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n.178 del 2012.

⁷ L'attività della Commissione è disciplinata dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 dicembre 2014. I componenti della Commissione Arconet sono stati nominati con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 24 marzo 2015, su designazione delle Amministrazioni rappresentate. La Commissione Arconet è composta da 23 componenti e relativi supplenti, così suddivisi:

- n. 5 rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, uno dei quali con funzioni di presidente;
- n. 1 rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari regionali;
- n. 3 rappresentanti del Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali;
- n. 1 rappresentante della Corte dei conti;
- n. 2 rappresentanti dell'ISTAT;
- n. 3 rappresentanti delle Regioni, designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, uno dei quali per le autonomie speciali;
- n. 1 rappresentante delle città metropolitane e delle province, designato dall'Unione delle province d'Italia (UPI);
- n. 2 rappresentanti dei comuni, designati dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI);
- n. 1 rappresentante dell'Organismo italiano di contabilità.
- n. 2 rappresentanti del Consiglio nazionale di dottori commercialisti e degli esperti contabili;
- n. 1 rappresentante dell'Associazione bancaria italiana (ABI);
- n. 1 rappresentante dell'Assosoftware.

Nel corso del suo primo anno di attività la Commissione Arconet si è riunita con cadenza bisettimanale per seguire ed “accompagnare” la prima applicazione della riforma, provvedendo a:

- disciplinare la graduale applicazione dei principi contabili riguardanti gli accantonamenti del fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione in sede di rendiconto, ad integrazione di quella disposta dalla legge di stabilità 2015 per il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel bilancio di previsione;
- recepire le proposte di modifica dei principi contabili definite negli ultimi mesi del 2014 dal gruppo di lavoro che ha seguito la sperimentazione⁸;
- adeguare i principi contabili applicati alla disciplina dello *split payment* e del *reverse charge*;
- rispondere alle richieste di chiarimenti degli enti, in particolare, a quelle presentate dai componenti della Commissione;
- elaborare i principi contabili riguardanti il Documento Unico di Programmazione semplificato per gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;
- aggiornare gli schemi di bilancio e il piano dei conti;
- definire il piano degli indicatori e dei risultati attesi, previsto dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 9 dicembre 2015, e dal decreto del Ministero dell'interno del 22 dicembre 2015;
- predisporre un documento che riepiloga e richiama l'attenzione sugli adempimenti richiesti dalla riforma nell'esercizio 2016;
- integrare i principi contabili alle esigenze delle autonomie speciali, con particolare riferimento all'accertamento dei tributi devoluti;
- aggiornare i principi contabili riguardanti la copertura degli investimenti pluriennali.

A tal fine, nel corso del 2015 la Commissione ha approvato tre proposte di aggiornamento degli allegati al decreto legislativo 118/2011, recepite con i decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del 20 maggio 2015, del 7 luglio 2015 e del 1° dicembre 2015.

⁸ Le principali proposte del gruppo di lavoro sperimentazione recepite dalla Commissione Arconet riguardano:

- a) il prospetto concernente il risultato di amministrazione presunto da adottare nel 2015, in caso di approvazione del bilancio di previsione dopo il riaccertamento straordinario dei residui;
- b) estensione della natura vincolata dei trasferimenti UE alle risorse destinate al cofinanziamento nazionale;
- c) la facoltà di determinare il fondo crediti di dubbia esigibilità facendo riferimento ai risultati degli ultimi tre esercizi per gli enti che hanno formalmente attivato un processo di accelerazione della propria capacità di riscossione;
- d) le modalità di contabilizzazione delle entrate concernenti i permessi a costruire destinati al finanziamento delle opere a scomputo;
- e) precisazioni concernenti la contabilizzazione delle estinzioni anticipate di prestiti con la CDP spa;
- f) la contabilizzazione dei trasferimenti per c/terzi;
- g) la disciplina delle spese vincolate pagate prima del relativo incasso;
- h) la disciplina dell'utilizzo delle risorse vincolate al 31 dicembre.

II. IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI

II.1 LE RELAZIONI ED I RAPPORTI DI MONITORAGGIO DA PARTE DEL MEF

Nell'anno 2015 è proseguita l'attività prevista dall'articolo 14, comma 3, della legge 196/2009, il quale prevede la pubblicazione mensile, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di una relazione sul conto consolidato di cassa riferito all'amministrazione centrale, con indicazioni settoriali sugli enti degli altri comparti delle Amministrazioni Pubbliche, tenendo conto anche delle informazioni desunte dal SIOPE.

Dall'anno 2013 le Amministrazioni Centrali inserite nell'elenco ISTAT pubblicato annualmente sulla Gazzetta Ufficiale sono tenute all'invio telematico alla Ragioneria generale dello Stato dei dati di cassa mensili, ad esclusione degli Enti di ricerca e degli Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca che utilizzano il sistema di rilevazione SIOPE attraverso il portale appositamente predisposto.

Nel 2015 si è proceduto ad organizzare la rilevazione dei dati di cassa delle unità istituzionali inserite nell'elenco ISTAT nel sottosettore delle Amministrazioni Centrali da ottobre 2015. Tali dati saranno utilizzati nel conto di cassa delle Amministrazioni Centrali da gennaio 2016, unitamente a quelli inviati dalle amministrazioni già precedentemente accreditate. La procedura pianificata per la rilevazione mensile dei dati di cassa ha operato correttamente e circa il 50% delle amministrazioni hanno adempiuto al dettato normativo. Tale percentuale è influenzata dall'alto numero delle Federazioni sportive (35), che al momento non adempiono alla rilevazione. Al netto di queste, la precedente percentuale risulta pari a circa il 70%. Per le Amministrazioni non ancora accreditate sono in corso le attività per la risoluzione delle varie criticità presentatesi. La pubblicazione, con cadenza trimestrale, del Rapporto sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni Pubbliche prevista dall'articolo 14, comma 4, redatto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è proseguita nel corso del 2015. Il Rapporto si articola in tre sezioni. La prima sezione presenta e analizza il conto di cassa delle amministrazioni pubbliche e dei sottosettori istituzionali. La seconda sezione riporta i risultati della gestione di cassa del bilancio dello Stato, fornendo informazioni relativamente agli andamenti degli incassi e dei pagamenti. La terza sezione fornisce informazioni circa la consistenza e la composizione del debito del settore statale. Così come prescritto dall'articolo 14, comma 5, è stato effettuato il monitoraggio dell'andamento delle entrate tributarie e contributive provvedendo alla pubblicazione, con cadenza mensile, del previsto rapporto, redatto dal Dipartimento delle Finanze e dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Relativamente alle disposizioni di cui ai commi 7, 8 e 9 del medesimo articolo 14, viene confermata la trasmissione mensile al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, attraverso il sistema SIOPE, dei dati concernenti gli incassi e i pagamenti degli Enti di previdenza pubblici, secondo le modalità, i criteri e le codificazioni stabiliti con i previsti decreti ministeriali. Gli Enti previdenziali privatizzati, non assoggettati al sistema di rilevazione SIOPE, inoltre, inviano i dati

trimestrali relativi alla gestione di cassa entro il giorno 20 del mese successivo ai trimestri di riferimento, secondo uno schema tipo determinato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

II.2 LA DEFINIZIONE DEGLI SCHEMI, DEI TEMPI E DELLE MODALITÀ DI ACQUISIZIONE DELLE INFORMAZIONI E DEI DATI DI BASE DELLE OPERAZIONI DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

Nell'ambito delle attività del gruppo di lavoro inter-istituzionale coordinato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sul partenariato pubblico-privato (PPP), nel corso del 2015, si è perfezionato e condiviso un set di informazioni sulle operazioni di PPP, sulla base del quale, sarà possibile avviare il monitoraggio delle operazioni in PPP. Il sistema di monitoraggio utilizzato sarà quello già adottato, dal mese di ottobre 2014, per le opere pubbliche all'interno della Banca dati delle AP (articolo 5 del decreto legislativo 229/2011).

II.3 GLI ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ARTICOLO 31-BIS

L'articolo 31-bis della legge 196/2009, introdotto dall'articolo 5 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54, prevede che le Amministrazioni Pubbliche pubblichino, ai sensi della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011, informazioni inerenti i fondi che non rientrano nei bilanci ordinari. Per il bilancio dello Stato, le predette informazioni sono rese disponibili nel disegno di legge di bilancio mediante un apposito allegato conoscitivo.

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 gennaio 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 78 del 3 aprile 2015, è stato approvato lo schema di allegato. Per la prima volta, nel disegno di legge di bilancio per il triennio 2016-2018, è stato pubblicato, in allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un elenco delle gestioni fuori bilancio e degli altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari, distinto per Ministero.

III. LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA

III.1 LA DEFINIZIONE DEGLI AGGREGATI SOTTOSTANTI I SALDI DI CASSA E DEI CRITERI METODOLOGICI PER IL CALCOLO DEGLI STESSI (ARTICOLO 44)

Nel 2015 si è proceduto alla redazione dei conti di cassa del settore statale e del settore pubblico, pubblicati nei vari documenti di monitoraggio e di programmazione rilasciati nel corso dell'anno. In conformità con quanto previsto dalla normativa, il conto di cassa del settore statale è stato elaborato attraverso il consolidamento tra i flussi generati dal bilancio dello Stato e quelli relativi alla gestione di tesoreria statale. Il conto di cassa del settore pubblico è stato costruito consolidando i conti di cassa dei comparti del settore statale, degli Enti di previdenza, delle Regioni, degli Enti del settore sanitario, di Comuni e Province e degli altri enti pubblici consolidati. Inoltre, dal 2014 è attivo presso l'ISTAT il Comitato interistituzionale per il "coordinamento delle attività per il miglioramento della qualità del processo di compilazione delle statistiche di finanza pubblica", cui partecipano anche rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze. Fra le linee di attività del gruppo figura l'analisi delle voci di raccordo fra gli aggregati di finanza pubblica, propedeutica al successivo sviluppo delle attività connesse alla definizione degli aggregati sottostanti i saldi di cassa e dei criteri metodologici per il calcolo degli stessi.

III.2 LA CONVENZIONE PER LA DEFINIZIONE DELLE CONDIZIONI DI TENUTA DEL CONTO DEL TESORO PRESSO BANCA D'ITALIA PER IL SERVIZIO DI TESORERIA (ARTICOLO 47)

La Decisione della Banca centrale europea n. BCE/2014/23 "sulla remunerazione di depositi, saldi e riserve in eccesso" e il relativo atto di Indirizzo n. BCE/2014/22, emanati il 5 giugno 2014, hanno introdotto modifiche alla gestione di attività e passività nazionali da parte delle banche centrali nazionali, con riferimento, in particolare, all'ammontare complessivo dei depositi governativi remunerati presso la Banca d'Italia, che attualmente non può superare la soglia individuata nell'importo maggiore tra 200 milioni e lo 0,04% del PIL. Le nuove regole introdotte dalla Banca centrale europea con riguardo alle condizioni di tenuta del Conto Disponibilità sono state recepite nel nostro ordinamento con la legge di Stabilità 2015. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 26 giugno 2015, d'intesa con la Banca d'Italia, ha definito il perimetro dei depositi governativi soggetti alle disposizioni di politica monetaria. Le modifiche procedurali, in linea con le nuove indicazioni della Banca centrale europea, sono state recepite dalla Convenzione con la Banca d'Italia firmata il 23 dicembre 2015.

IV. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE ALTRE DELEGHE LEGISLATIVE E LA RIFORMA PREVISTA DALL'ARTICOLO 15 DELLA LEGGE N. 243/2012

IV.1 LA DELEGA PER LA RAZIONALIZZAZIONE, LA TRASPARENZA, L'EFFICIENZA E L'EFFICACIA DELLE PROCEDURE DI SPESA RELATIVE AI FINANZIAMENTI IN CONTO CAPITALE PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE (ARTICOLO 30, COMMI 8 E 9)

L'articolo 30 della legge di contabilità e finanza pubblica, nel regolamentare le leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente, dispone al comma 8 la delega al Governo per adottare "uno più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche". L'intervento normativo posto in essere ha l'intento di contribuire a colmare il *gap* infrastrutturale del Paese e di migliorare l'efficienza della spesa per investimenti in opere pubbliche che, a parità di risorse investite, genera minori *output* rispetto ad altri paesi europei. Il recupero di tale *gap* passa anche attraverso la rimozione di alcuni ostacoli di natura finanziaria che in estrema sintesi, riguardano la molteplicità e dispersione delle fonti di finanziamento, il mancato o ritardato completamento di interventi avviati, l'immobilizzazione delle risorse su progetti non cantierabili, le carenze informative sulle risorse stanziare e sullo stato di avanzamento/attuazione di ciascun progetto/opera e, infine, l'inesistenza di un legame normativo/gerarchico/tecnico tra bilancio e singola opera (identificata dal CUP). La delega in questione è stata attuata con l'emanazione dei decreti legislativi del 29 dicembre 2011, n. 228 e n. 229, entrati in vigore il 21 febbraio 2012, a cui hanno fatto seguito vari provvedimenti attuativi.

Nel corso del 2015, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha avviato le attività per la definizione delle linee guida standardizzate, previste dall'articolo 8 del decreto legislativo 228/2011, che definiscono i criteri e le procedure per la valutazione *ex-ante* dei fabbisogni di infrastrutture e servizi e delle opere, per la selezione degli interventi da includere nel Documento pluriennale di pianificazione (DPP) che ogni Ministero deve redigere e sottoporre all'approvazione del CIPE entro il 31 ottobre dell'anno precedente il triennio di riferimento. Tali linee guida forniscono altresì i criteri per la valutazione *ex-post* delle opere. Inoltre, sono state avviate attività volte alla definizione, in particolare con la nuova struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del DPP. Nel corso del 2015 l'attività è stata rivolta sia al consolidamento che allo sviluppo del sistema di Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) nell'ambito della Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Nel 2016, si intende migliorare il sistema di rilevazione e di comunicazione con le amministrazioni soggette al monitoraggio, nonché continuare l'analisi qualitativa dei dati raccolti. L'obiettivo è di disporre di un set informativo completo ed integrato, sulla base del quale gli utenti potranno effettuare analisi utili alla valutazione circa la corretta allocazione e gestione delle

risorse finanziarie destinate ad opere pubbliche. La possibilità di effettuare analisi di questo tipo costituisce un fondamentale supporto decisionale in materia di finanza pubblica poiché consente, tra l'altro, di allocare verso progetti in fase avanzata di realizzazione risorse bloccate in bilancio. Il decreto legislativo 229/2011 attua, inoltre, il principio dell'univocità dell'invio, per cui le informazioni già presenti - in tutto o in parte - in banche dati di Amministrazioni Pubbliche non sono oggetto di ulteriore invio, ma pervengono al Ministero dell'economia e delle finanze direttamente da tali banche dati. Ciò è fattibile grazie all'interazione tra sistemi, che rilevano momenti o aspetti differenti della stessa opera, la cui interconnessione prima dell'adozione del decreto legislativo 229/2011 risultava impossibile. Al sistema di monitoraggio risultano iscritte circa 10 mila amministrazioni che hanno comunicato dati per quasi 100 mila opere, con un valore di circa 150 miliardi.

IV.2 LE DELEGHE PER IL COMPLETAMENTO DELLA REVISIONE DELLA STRUTTURA DEL BILANCIO DELLO STATO E PER IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA PER LA GESTIONE DEL BILANCIO E IL POTENZIAMENTO DELLA FUNZIONE DEL BILANCIO DI CASSA (ARTICOLI 40 E 42)

Nel corso degli ultimi anni sono intervenute importanti innovazioni a livello sovranazionale⁹ in materia di regole fiscali che sul piano interno hanno determinato la modifica costituzionale operata con la legge 20 aprile 2012 n. 1, l'approvazione della successiva legge 24 dicembre 2012, n. 243 che disciplina l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, previsto dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria e la novella della legge di contabilità e finanza pubblica per effetto del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54, attuativo della direttiva 2011/85/UE sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Queste modifiche hanno richiesto diversi approfondimenti per garantire il pieno coordinamento con i principi e i criteri delle deleghe previste dalla legge 196/2009 sul completamento della revisione e della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40) e sul riordino della disciplina della gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (articolo 42). Per questo motivo è stato più volte prorogato il termine per l'esercizio di tali deleghe. In particolare, di recente per effetto di quanto disposto dall'articolo 1, comma 2 della legge 22 gennaio 2016, n. 9, i termini per l'esercizio delle due deleghe sono stati prorogati al 15 febbraio 2016. Durante il 2015 si è proceduto ad elaborare materialmente i testi attuativi delle deleghe. Il 15 febbraio 2016 il Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento ha depositato presso le Camere gli schemi dei due decreti legislativi (Atto governo n. 264 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato e Atto Governo n. 265 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa), al

⁹ Si tratta dei Regolamenti UE n. 1173/2011, n. 1174/2011, n. 1175/2011, n. 1176/2011, n. 1177/2011 e la Direttiva n. 2011/85/UE (c.d. *six pack*), del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*) e dei Regolamenti UE n. 472/2013 e n. 473/2013 (c.d. *two pack*).

fine di acquisire sugli stessi il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Nello specifico, le disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo per il completamento della riforma della struttura del bilancio sono dirette ad assicurare una maggiore leggibilità e significatività del bilancio, la qualità dei dati di entrata e spesa; il rafforzamento del processo di programmazione finanziaria e del ruolo allocativo del bilancio, anche attraverso la messa a punto di un processo di revisione della spesa integrato nel ciclo del bilancio, e il potenziamento del monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi prefissati; la semplificazione delle procedure per i provvedimenti di variazione di bilancio in corso d'anno, tali da rendere più tempestiva la disponibilità delle risorse ai fini di una loro corretta gestione. In relazione a tali obiettivi il decreto prevede:

- la razionalizzazione delle unità di voto parlamentare (i “programmi” del bilancio dello Stato);
- l'introduzione delle “azioni” quali ulteriore articolazione dei programmi per rendere maggiormente leggibili le attività svolte, le politiche sottostanti e i servizi erogati;
- l'adozione di un piano dei conti integrato e, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità integrata economico-patrimoniale;
- la progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e la revisione del Conto riassuntivo del Tesoro, da pubblicare, in formato di tipo aperto, in apposita sezione del sito istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze;
- la revisione del ciclo di bilancio con un approccio top-down più stringente rispetto a quello attuale nel quale siano fissati all'inizio dell'anno gli obiettivi di spesa per Ministero che fissano i limiti entro i quali disporre la programmazione finanziaria e la definizione delle proposte per la manovra di finanza pubblica;
- il rafforzamento delle attività di monitoraggio delle misure di finanza pubblica adottate, attraverso la definizione di Accordi tra il Ministero dell'economia e delle finanze e gli altri Ministeri, e l'integrazione nel ciclo di bilancio di una attività continuativa e sistematica di analisi e valutazione della spesa che fornisca elementi conoscitivi per valutare le possibili scelte in relazione alle risorse necessarie per condurre l'azione pubblica, all'attuazione degli interventi proposti e ai risultati da questi attesi;
- l'ampliamento della flessibilità, sia in fase previsionale che gestionale, e lo snellimento delle relative procedure amministrative;
- l'iscrizione in bilancio fin dal 1° gennaio di risorse (entrate di scopo) che oggi sono assegnate ai Ministeri solo in corso di esercizio.

Lo schema di decreto legislativo sul riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa contiene norme che sono finalizzate a garantire: il potenziamento del ruolo delle previsioni di cassa, rendendo più diretto il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse in bilancio e il momento in cui queste determinano un impatto sul sistema economico attraverso la loro effettiva erogazione; il rafforzamento della programmazione dei flussi di cassa, con conseguente miglioramento della gestione del fabbisogno e dei riflessi sulla dinamica del debito pubblico; la revisione e razionalizzazione, anche in termini quantitativi, del fenomeno dei residui di bilancio.

A tal fine si prevede:

- la revisione del concetto di impegno di spesa con un avvicinamento alla fase del pagamento (in relazione all'anno in cui l'obbligazione assunta diviene esigibile) e l'adozione di interventi per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata;
- l'obbligo di predisposizione, per i responsabili della gestione dei programmi, di un cronoprogramma dei pagamenti in fase di formazione del bilancio di previsione (con conseguente potenziamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa e maggiore tempestività dei pagamenti);
- la revisione dei criteri di mantenimento in bilancio dei residui passivi formati negli esercizi precedenti, prevedendone anche la rimodulazione con imputazioni alla competenza degli esercizi successivi in relazione alla previsione di effettiva erogazione delle risorse;
- la modifica dei termini di conservazione in bilancio delle disponibilità e dei residui passivi di alcune tipologie di spesa per le quali sono previste procedure particolarmente articolate;
- la pubblicazione, in un apposito allegato al Rendiconto generale dello Stato, di un raccordo tra bilancio dello Stato e tesoreria statale, con l'obiettivo di fornire, in apposite tabelle, indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla Tesoreria sulle somme erogate dal bilancio e, quindi, sull'effettiva erogazione di risorse ai destinatari finali;
- la possibilità di rimodulare le somme non impegnate a chiusura dell'esercizio sulle autorizzazioni di spesa pluriennale e per le altre spese di conto capitale in relazione alle previsioni del piano finanziario dei pagamenti.

Per alcune delle innovazioni recate dai due provvedimenti che risultano più complesse da un punto di vista applicativo o che coinvolgono più soggetti (quali ad esempio l'adozione della contabilità integrata, del piano dei conti integrato e la nuova nozione di impegno contabile) sono previsti specifici periodi di sperimentazione che consentiranno di valutare l'effettiva portata delle modifiche introdotte, nonché di disporre dei tempi necessari per l'adeguamento dei sistemi informativi di supporto ai processi interessati.

IV.3 L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 15 DELLA LEGGE N. 243/2012

Negli ultimi anni l'Italia ha rafforzato l'insieme delle regole e delle procedure che governano la condotta fiscale e la politica di bilancio. Con l'approvazione della Legge costituzionale n. 1/2012, il nostro Paese si è allineato alle disposizioni sovranazionali introducendo nell'ordinamento un principio di carattere generale, secondo il quale tutte le Amministrazioni Pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito. La successiva legge n. 243/2012 ha dato attuazione al principio dell'equilibrio di bilancio, definito in termini strutturali, in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento sovranazionale, e con l'obbligo per le Amministrazioni Pubbliche di assicurare "almeno" il conseguimento dell'obiettivo di medio termine o comunque il rispetto del percorso di

avvicinamento programmato verso tale obiettivo. In particolare, l'articolo 15 della legge n. 243/2012 indica i contenuti della nuova legge di bilancio le cui modalità attuative dovranno essere definite con apposita legge dello Stato. Nella sua nuova struttura il documento contabile, a seguito della mancata riproposizione nel corpo dell'articolo 81 della Costituzione del previgente terzo comma relativo al divieto di introdurre con la legge di bilancio nuovi tributi e nuove spese, assume un carattere "sostanziale". In questo modo viene superato il tradizionale schema normativo in materia di finanza pubblica, prevedendo la confluenza del contenuto attuale della legge di stabilità nel disegno di legge di bilancio. Lo scopo è quello di rafforzare il ruolo allocativo del bilancio e concentrare l'attenzione del decisore politico sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche piuttosto che sulla loro variazione al margine. A tale proposito l'articolo 15 della legge n. 243 del 2012 prevede che il disegno di legge del nuovo bilancio sia articolato in due sezioni. La prima sezione è dedicata esclusivamente alle misure tese a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di Economia e Finanza e i loro eventuali aggiornamenti conseguenti ai mutamenti dello scenario economico. In altri termini questa sezione assorbe, in gran parte, l'attuale contenuto della legge di stabilità, con alcune rilevanti novità tra le quali la previsione che il livello del saldo netto da finanziare sia definito in termini non soltanto di competenza, come accade oggi, ma anche di cassa. La seconda sezione è, invece, dedicata alle previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della "legislazione vigente" e delle proposte di rimodulazioni da introdurre secondo le condizioni che dovranno essere opportunamente definiti. Per approfondire le tematiche e le modalità applicative della riforma prevista dall'articolo 15 della legge n. 243/2012 e al contempo, armonizzarne i contenuti con le disposizioni attuative delle deleghe per il completamento della riforma della struttura del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (trattate nel precedente paragrafo), nei primi mesi del 2015, si sono svolti presso la sede della Ragioneria generale dello Stato alcuni incontri informali. Nel corso di questi incontri, che hanno interessato le principali istituzioni operanti nel campo delle procedure parlamentari e di bilancio (Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, Presidenza della Repubblica, Corte dei conti, Ministero dell'economia e delle finanze e Ufficio parlamentare di bilancio) sono state, in particolare, analizzate le seguenti tematiche:

- entrata in vigore della riforma;
- integrazione in un unico documento dei disegni di legge di bilancio e del disegno di legge di stabilità;
- articolazione/presentazione di ciascuna delle due sezioni in cui si articola il nuovo bilancio;
- limiti e possibilità di compensazione tra le due sezioni della legge di bilancio e definizione degli strumenti a tutela degli stanziamenti di alcune tipologie di spesa per la cui variazione si rende necessario un'apposita modifica normativa;
- modalità di votazione della legge di bilancio;
- modalità di copertura della legge di bilancio e/o coerenza con il vincolo programmatico;
- relazione tecnica al bilancio;
- possibili riflessi sulle procedure parlamentari;

- limiti e margini di flessibilità in sede di formazione del disegno di legge di bilancio, modalità di rappresentazione delle variazioni apportate alla legislazione vigente, possibili riflessi sulla flessibilità di bilancio in corso di esercizio e strumenti per il suo esercizio;
- contenuti e limiti della legge di assestamento.

A margine di tale attività istruttoria nei mesi di giugno, luglio e agosto 2015 si sono tenute presso le Commissioni bilancio riunite della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica delle indagini conoscitive per approfondire, in particolare, i risvolti sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio. Sono stati auditi nell'ordine i rappresentanti della Corte dei conti, dell'Ufficio Parlamentare di bilancio, dell'Istat, della Ragioneria generale dello Stato e il Ministro dell'economia e delle finanze¹⁰. Gli elementi e gli spunti di riflessione emersi nel corso delle riunioni informali e delle audizioni costituiranno la base per la stesura del testo del disegno di legge attuativo dell'articolo 15 della legge n. 243/2012.

¹⁰ I testi di tali audizioni sono pubblicati sul sito internet della Camera dei deputati al seguente link: http://www.camera.it/leg17/1102?id_commissione=05&shadow_organo_parlamentare=2079&sezione=commissioni&tipoDoc=elencoResoconti&idLegislatura=17&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&calendarario=false&breve=c05_strumenti&scheda=true

e sul sito internet del Senato della Repubblica al seguente link:

<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/ProcANL/ProcANLScheda32953.htm>

A conclusione delle audizioni le Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica rispettivamente nelle sedute del 10 novembre 2015 e del 10 febbraio 2016 hanno approvato un documento conclusivo disponibile ai suddetti indirizzi internet.



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 20**16**

Allegato

Le spese dello Stato nelle Regioni e nelle Province Autonome

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Matteo Renzi

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Pier Carlo Padoan

Deliberato dal Consiglio dei Ministri - aprile 2016

INDICE

I. LE SPESE DELLO STATO NELLE REGIONI E NELLE PROVINCE AUTONOME

INDICE DELLE TABELLE

- Tabella I.1-1 Analisi dei pagamenti del Bilancio dello Stato per aggregati economici al netto di interessi passivi e redditi da capitale (dati in migliaia di euro).....
- Tabella I.1-2 Analisi dei pagamenti del Bilancio dello Stato per aggregati economici di parte corrente al netto di interessi passivi e redditi da capitale - anno 2014 (*) - (dati in migliaia di euro).....
- Tabella I.1-3 Analisi dei pagamenti del Bilancio dello Stato per aggregati economici in c/capitale - anno 2014 (*) - (dati in migliaia di euro)

I. LE SPESE DELLO STATO NELLE REGIONI E NELLE PROVINCE AUTONOME

La legge di contabilità e finanza pubblica n.196/09, come modificata dalla legge di riforma, prevede all'articolo 10 che, in un allegato al Documento di Economia e Finanza, siano esposte, con riferimento agli ultimi dati di consuntivo disponibili, distinte tra spese correnti e spese in conto capitale, le risorse destinate alle singole regioni, con separata evidenza delle categorie economiche relative ai trasferimenti correnti e in conto capitale agli enti locali, e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

Le tabelle qui presentate contengono la disaggregazione regionale dei pagamenti del bilancio dello Stato al netto degli interessi passivi e dei rimborsi di prestiti. Sono pertanto esposti i flussi complessivi che dallo Stato affluiscono a vario titolo ai territori delle diverse Regioni e Province Autonome, non limitando l'analisi alle risorse che lo Stato attribuisce direttamente agli Enti territoriali ed alle amministrazioni locali operanti nelle diverse aree, sotto forma di trasferimenti.

Per le spese connesse alla produzione di servizi (soprattutto redditi da lavoro e acquisto di beni e servizi) e per gli investimenti, l'allocazione territoriale è basata sul luogo dove viene svolta l'attività produttiva mentre per le spese di trasferimento rileva la regione del soggetto beneficiario.

L'informazione per la regionalizzazione proviene dal Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato relativo agli ordinativi di pagamento, la cui analisi consente in buona misura di attribuire le erogazioni ai singoli territori. In alcuni casi ci si avvale di informazioni aggiuntive, fornite direttamente dalle amministrazioni e dagli organismi responsabili della spesa.

Le informazioni disponibili non consentono tuttavia l'allocazione territoriale della totalità della spesa e questo spiega la presenza di una quota di spesa non regionalizzata, in buona misura composta da spese che, per la loro natura, non sono attribuibili ad alcuna regione (pagamenti destinati all'estero e poste meramente di natura contabile come gli ammortamenti). All'interno della spesa non regionalizzata è opportuno distinguere un'ulteriore componente, denominata nelle tabelle "Erogazioni ad Enti e Fondi": detta componente è relativa alle risorse che non affluiscono ai beneficiari finali direttamente dallo Stato ma con l'intermediazione di altre istituzioni centrali (Presidenza del Consiglio dei Ministri, ANAS, CNR, ecc.) o di fondi alimentati dal bilancio stesso (Fondo per l'innovazione tecnologica, Fondo per le agevolazioni alla ricerca, ecc.). In questo caso l'attribuzione ai territori dovrebbe più propriamente avvenire sulle erogazioni effettuate da tali organismi "a valle" del trasferimento dal bilancio: è un esercizio che viene effettuato annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato nella pubblicazione "La Spesa Statale Regionalizzata" a cui si rimanda per indicazioni di maggiore dettaglio.

La tabella I.1-1 riporta la distribuzione territoriale per gli anni 2013 e 2014 per il complesso delle spese correnti e di quelle in conto capitale, mentre le tabelle successive forniscono per il solo 2014 l'ulteriore disaggregazione dei pagamenti per categoria economica, rispettivamente per la parte corrente (tabella I.1-2) e per quella in conto capitale. (Tabella I.1-3).

TABELLA I.1-1 ANALISI DEI PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER AGGREGATI ECONOMICI AL NETTO DI INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALI (DATI IN MIGLIAIA DI EURO)

REGIONI	SPESA CORRENTE				SPESA IN CONTO CAPITALE				SPESA FINALE			
	Anno 2013		Anno 2014(*)		Anno 2013		Anno 2014(*)		Anno 2013		Anno 2014(*)	
	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %	Val. ass.	Val %
Abruzzo	4.303.955	2,2	4.097.894	2,2	1.950.405	7,8	810.536	3,8	6.254.359	2,9	4.908.429	2,3
Basilicata	1.924.188	1,0	1.962.260	1,0	96.204	0,4	120.954	0,6	2.020.392	0,9	2.083.215	1,0
Calabria	6.675.202	3,5	6.587.425	3,5	945.904	3,8	1.105.605	5,2	7.621.105	3,5	7.693.030	3,6
Campania	18.159.150	9,4	17.894.723	9,4	2.602.997	10,4	1.949.180	9,2	20.762.147	9,5	19.843.902	9,4
Emilia Romagna	11.006.273	5,7	10.689.342	5,6	1.476.993	5,9	873.156	4,1	12.483.266	5,7	11.562.498	5,5
Friuli Venezia Giulia	5.675.261	2,9	6.072.210	3,2	261.103	1,0	214.141	1,0	5.936.364	2,7	6.286.352	3,0
Lazio	28.156.907	14,6	28.523.004	15,0	5.874.373	23,6	6.753.889	31,8	34.031.280	15,6	35.276.893	16,7
Liguria	4.854.546	2,5	4.753.113	2,5	779.422	3,1	588.831	2,8	5.633.968	2,6	5.341.944	2,5
Lombardia	20.523.090	10,6	19.865.322	10,5	2.200.243	8,8	1.701.817	8,0	22.723.333	10,4	21.567.140	10,2
Marche	4.258.546	2,2	4.156.565	2,2	179.543	0,7	110.713	0,5	4.438.089	2,0	4.267.278	2,0
Molise	1.139.031	0,6	1.122.204	0,6	169.289	0,7	78.007	0,4	1.308.319	0,6	1.200.211	0,6
Piemonte	11.001.028	5,7	10.873.508	5,7	3.517.117	14,1	1.453.410	5,4	14.518.145	6,7	12.026.919	5,7
Puglia	12.608.374	6,5	12.707.461	6,7	725.636	2,9	719.181	3,4	13.334.011	6,1	13.426.642	6,4
Sardegna	8.884.709	4,6	8.081.261	4,3	169.522	0,7	265.302	1,3	9.054.231	4,2	8.346.563	4,0
Sicilia	19.400.211	10,1	19.226.666	10,1	929.433	3,7	1.949.772	9,2	20.329.644	9,3	21.176.437	10,0
Toscana	10.512.536	5,5	10.227.503	5,4	1.064.522	4,3	771.598	3,6	11.577.058	5,3	10.999.102	5,2
Umbria	2.690.906	1,4	2.606.742	1,4	88.092	0,4	76.206	0,4	2.778.998	1,3	2.682.947	1,3
Valle D'Aosta	998.808	0,5	898.666	0,5	7.608	0,0	32.715	0,2	1.006.416	0,5	931.381	0,4
Veneto	11.587.453	6,0	11.104.781	5,8	1.789.580	7,2	1.850.570	8,7	13.377.033	6,1	12.955.350	6,1
Trento	4.127.126	2,1	4.051.363	2,1	42.033	0,2	31.056	0,1	4.169.159	1,9	4.082.419	1,9
Bolzano	4.287.555	2,2	4.561.762	2,4	62.210	0,2	55.493	0,3	4.349.765	2,0	4.617.255	2,2
SPESA REGIONALIZZATA	192.774.854	100,0	190.063.775	100,0	24.932.227	100,0	21.212.132	100,0	217.707.082	100,0	211.275.907	100,0
SPESA NON REGIONALIZZATA	225.058.587		232.653.289		35.880.353		38.193.680		260.938.940		270.846.969	
di cui: Erogazione ad Enti e Fondi	150.895.611		153.751.685		17.257.003		26.221.631		168.152.614		179.973.316	
TOTALE SPESA	417.833.442		422.717.064		60.812.580		59.405.812		478.646.022		482.122.876	

* stima provvisoria

TABELLA I.1-2 ANALISI DEI PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER AGGREGATI ECONOMICI DI PARTE CORRENTE AL NETTO DI INTERESSI PASSIVI E REDDI DA CAPITALE - ANNO 2014 (*) - (DATI IN MIGLIAIA DI EURO)

REGIONI	Totale	Redditi da lavoro dipendente	Consumi intermedi	Imposte pagate sulla produzione	Trasferimenti correnti ad Amm. Pubb.	Trasf. correnti alle imprese	Trasf. correnti all'estero	Risorse proprie Unione Europea	Poste correttive e compensative	Amm.ti	Altre uscite correnti
Abruzzo	4.087.884	1.351.563	175.771	119.377	2.322.633	80.097	37.729	230			10.493
Basilicata	1.962.260	556.031	67.557	50.791	1.233.657	37.459	12.774	40			3.951
Calabria	6.587.425	2.010.786	281.574	182.767	3.652.241	140.377	97.019	269			22.993
Campania	17.894.723	5.403.817	672.725	482.710	10.870.962	223.090	197.913	704			32.802
Emilia Romagna	10.689.342	2.800.335	343.468	256.346	6.962.267	170.274	146.173	1.643			8.836
Friuli Venezia Giulia	6.072.210	1.230.313	164.558	111.130	4.437.732	67.885	57.596	270			2.727
Lazio	28.523.004	8.694.990	5.473.763	767.182	12.041.354	1.009.437	450.969	12.874			72.435
Liguria	4.753.113	1.346.348	195.291	122.057	2.900.512	86.172	82.348	1.111			19.274
Lombardia	19.865.322	5.549.702	639.434	513.548	12.526.484	260.562	357.439	2.003			16.150
Marche	4.156.565	1.249.385	140.620	112.774	2.520.505	83.389	41.927	545			7.419
Molise	1.122.204	318.597	44.738	29.489	693.646	23.748	8.061	39			3.886
Piemonte	10.873.508	2.930.649	351.948	269.961	6.987.930	150.840	169.581	789			11.810
Puglia	12.707.461	4.204.299	520.767	378.571	7.234.170	192.644	105.225	249			71.537
Sardegna	8.081.261	1.682.551	240.373	154.633	5.885.655	62.787	38.813	838			15.612
Sicilia	19.226.666	4.821.567	679.223	439.814	12.631.236	323.511	302.095	574			28.644
Toscana	10.227.503	2.903.517	380.823	260.894	6.357.667	167.964	142.263	7.296			7.078
Umbria	2.606.742	703.428	96.116	64.090	1.644.832	58.944	28.749	311			10.272
Valle D'Aosta	898.666	50.834	9.369	4.674	812.951	4.161	16.603	33			41
Veneto	11.104.781	3.166.715	356.659	290.163	6.978.396	155.948	136.553	1.070			19.278
Trento	4.051.363	1.648.885	36.670	14.637	3.806.930	15.137	7.593	200			5.310
Bolzano	4.561.762	177.603	38.004	15.470	4.304.990	11.809	13.507	111			268
SPESA REGIONALIZZATA	190.063.775	51.317.916	10.909.450	4.651.077	117.006.748	3.326.235	2.450.933	31.200			370.216
SPESA NON REGIONALIZZATA	232.693.289	35.179.370	747.216	29.337	118.873.535	1.699.011	2.678.512	17.658.801	53.598.361	356.835	115.896
di cui: Engagezione ad Enti e Fondi	153.751.685	33.493.736	39.022	13	117.598.175	750.222	2.007.595	4.007	207		58.708
TOTALE SPESA	422.717.064	86.497.286	11.656.666	4.680.414	235.880.283	5.025.246	5.129.445	17.658.801	53.598.361	356.835	486.112

* stima provvisoria

TABELLA I.1-3 ANALISI DEI PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER AGGREGATI ECONOMICI IN C/CAPITALE - ANNO 2014 (*) - (DATI IN MIGLIAIA DI EURO)									
REGIONI	Totale	Investimenti fissi lordi e acquisto terreni	Contributi agli investimenti	Contributi agli investimenti alle imprese	Contrib. invest. a famiglie e ist. sociali	Contrib. invest. all'estero	Altri trasf. in conto capitale	Acquisizioni attività finanziarie	
Abruzzo	810.536	57.158	704.093	33.574	1.321		14.389		
Basilicata	120.954	20.984	22.296	17.483	724		59.467		
Calabria	1.105.605	54.734	388.656	41.521	1.988		618.705		
Campania	1.949.180	120.715	191.264	295.907	1.570		83.066	1.256.657	
Emilia Romagna	873.156	66.040	278.739	196.036	2.955		183.872	145.515	
Friuli Venezia Giulia	214.141	32.998	99.104	78.136	1.505		2.398		
Lazio	6.753.889	380.580	677.409	494.422	37.156		247.572	4.916.750	
Liguria	588.831	47.091	250.612	143.127	2.074		68.566	77.362	
Lombardia	1.701.817	453.706	405.927	673.366	7.770		161.048		
Marche	110.713	16.371	51.499	35.430	1.367		6.046		
Molise	78.007	9.819	37.019	12.942	489		1.361	16.378	
Piemonte	1.153.410	37.286	315.610	277.931	3.095		9.834	509.654	
Puglia	719.181	129.392	116.992	134.915	2.733		16.978	318.171	
Sardegna	265.302	118.036	122.463	19.383	523		4.898		
Sicilia	1.949.772	108.235	556.859	116.200	3.615		273.881	890.981	
Toscana	771.598	68.838	146.785	126.583	7.089		18.304	404.000	
Umbria	76.206	21.127	13.613	17.835	2.242		9.162	12.226	
Valle D'Aosta	32.715	2.723	24.248	1.946	0		3.797		
Veneto	1.850.570	73.426	306.143	468.810	10.815		181.126	810.249	
Trento	31.056	4.109	4.802	16.344	15		5.787		
Bolzano	55.493	2.373	7.520	45.547	15		38		
SPESA REGIONALIZZATA	21.212.132	1.825.743	4.721.654	3.247.436	89.063		1.970.293	9.357.944	
SPESA NON REGIONALIZZATA	38.193.680	3.464.271	8.170.528	5.243.938	210.961		644.790	17.184.377	
di cui: Erogazione ad Enti e Fondi	26.221.631	3.163	7.316.717	2.118.644	210.176		3.498	13.396.028	
TOTALE SPESA	59.405.812	5.290.014	12.892.182	8.491.375	300.024		644.790	26.542.321	

* stima provvisoria



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2016

Allegato

Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra. L. 39/2011, art. 2, c. 9

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Matteo Renzi

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Pier Carlo Padoan

d'intesa con il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare
Gianluca Galletti

Deliberato dal Consiglio dei Ministri - Aprile 2016

PREMESSA

L'articolo 2, comma 9 della legge n. 39 del 7 aprile 2011 di rimodulazione degli strumenti e del ciclo di bilancio stabilisce che *“in allegato al DEF è presentato un documento, predisposto dal Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sentiti gli altri Ministri interessati, sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, in coerenza con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea ed internazionale, e sui relativi indirizzi.”*

La presente relazione è stata predisposta in ottemperanza a quanto disposto dalla legge n. 39 del 7 aprile. Le informazioni riportate nella presente relazione considerano la Delibera del CIPE recante il Piano di Azione Nazionale per la riduzione dei gas serra per il periodo 2013-2020, approvata in data 8 marzo 2013, e sono state aggiornate sulla base dei più recenti dati emissivi, degli scenari elaborati in sede europea e della legislazione più recente approvata.

INDICE

PREMESSA	
I. LE RECENTI EVOLUZIONI DEL CONTESTO NORMATIVO INTERNAZIONALE E EUROPEO	
II. IL RAGGIUNGIMENTO DELL’OBIETTIVO DI KYOTO	
III. SITUAZIONE EMISSIVA RISPETTO ALL’OBIETTIVO DI CUI ALLA DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO N. 406/2009/CE DEL 23 APRILE 2009	
IV. SITUAZIONE EMISSIVA RISPETTO ALLE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO DEL 23-24 OTTOBRE 2014 IN MERITO ALLE POLITICHE CLIMATICHE ED ENERGETICHE PER IL 2030.....	

I. LE RECENTI EVOLUZIONI DEL CONTESTO NORMATIVO INTERNAZIONALE E EUROPEO

Dal 30 novembre al 12 dicembre 2015, si è svolta a Parigi la XXI Conferenza delle Parti della Convenzione Quadro per la lotta contro i cambiamenti climatici che, con la decisione 1/CP21, ha adottato l'Accordo di Parigi. L'Accordo definisce quale obiettivo di lungo termine il contenimento dell'aumento della temperatura ben al di sotto dei 2°C e il perseguimento degli sforzi di limitare l'aumento a 1.5°C, rispetto ai livelli pre industriali.

L'Accordo, che vuole orientare i flussi finanziari in modo che siano coerenti con un percorso di sviluppo sostenibile a basse emissioni e resiliente ai mutamenti del clima, prevede sia misure per l'adattamento, finalizzate ad accrescere la capacità dei Paesi di adattarsi agli effetti avversi dei cambiamenti climatici, che misure di riduzione delle emissioni (mitigazione). Rispetto a queste ultime, i Paesi firmatari dovranno puntare a raggiungere il picco globale delle emissioni quanto prima e ad effettuare rapide riduzioni al fine di pervenire ad un equilibrio tra emissioni e assorbimenti nella seconda parte del secolo.

In tal senso, ogni Paese al momento dell'adesione all'Accordo dovrà preparare, comunicare il proprio "contributo determinato a livello nazionale" (INDC - *Intended Nationally Determined Contribution*) con l'obbligo di perseguire misure domestiche per la sua attuazione. Ogni successivo contributo nazionale (da comunicare ogni 5 anni) dovrà costituire un avanzamento rispetto allo sforzo precedentemente rappresentato con il primo contributo. I contributi determinati a livello nazionale già presentati volontariamente prima dell'approvazione dell'Accordo, saranno riconosciuti automaticamente quali primo contributo, a meno che il rispettivo Paese decida diversamente. I Paesi che hanno già formulato un contributo determinato a livello nazionale con un obiettivo al 2030, come l'Unione europea, sono chiamati a confermare o aggiornare il proprio contributo entro il 2020.

L'accordo sarà aperto alla firma a partire dal 22 aprile 2016 ed entrerà in vigore quando sarà ratificato da almeno 55 Paesi con una copertura stimata delle emissioni globali di almeno il 55%.

Pertanto, al momento, il Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC)¹ rimane l'unico trattato internazionale in vigore finalizzato a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra² individuate come principali responsabili dell'aumento della temperatura media

¹ La Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici è un accordo internazionale non vincolante che si pone quale obiettivo la stabilizzazione delle emissioni di gas ad effetto serra al 2000 rispetto al 1990; il Protocollo di Kyoto, invece, è un protocollo vincolante che definisce impegni di riduzione.

² Anidride carbonica, protossido di azoto, metano, gli idrofluorocarburi, perfluorocarburi e esafluoruro di zolfo.

del pianeta. Il Protocollo di Kyoto è entrato in vigore nel febbraio 2005 e regola le emissioni di gas ad effetto serra nei Paesi che lo hanno sottoscritto per il periodo 2008-2012 (c.d. primo periodo di impegno).

Il Protocollo di Kyoto è stato ratificato sia dalla Comunità Europea che dai suoi Stati membri. In particolare, l'Unione europea nel suo complesso si è impegnata a ridurre le proprie emissioni di gas serra dell'8% rispetto ai livelli del 1990. Successivamente tale impegno, assunto collettivamente, è stato ripartito in maniera differenziata tra gli Stati membri della Unione Europea. In tale contesto, l'Italia si è impegnata a ridurre le proprie emissioni del 6,5% rispetto ai livelli del 1990 nel periodo 2008-2012 (Legge 120/2002), ossia le emissioni di gas serra non potevano superare le 483,3 MtCO₂/anno.

Poiché il Protocollo di Kyoto regolamentava le emissioni solo per il periodo 2008-2012, la Comunità internazionale ha avviato il negoziato per l'adozione di uno strumento legalmente vincolante per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra per il periodo post-2012. Al fine di superare le divergenze tra i Paesi emerse durante la negoziazione in merito allo strumento più idoneo con cui perseguire la protezione del clima globale nel medio/lungo periodo e di assicurare la continuità dell'azione, è stato adottato un approccio "per fasi" e alcuni Paesi, tra cui la Unione europea, hanno deciso di sottoscrivere un secondo periodo di impegno di Kyoto per il periodo 2013-2020, mediante un emendamento al Protocollo, definito come Emendamento di Doha.

L'impegno di riduzione delle emissioni sottoscritto dalla Unione europea nell'ambito del secondo periodo di impegno di Kyoto, coincide con l'impegno già assunto unilateralmente dall'Unione europea con l'adozione del c.d. pacchetto "clima-energia" al 2020, ossia una riduzione delle emissioni del 20% al 2020 rispetto ai livelli del 1990 (si veda paragrafo 1.1).

Ai fini della ratifica dell'emendamento di Doha, l'Unione Europea ha adottato un Regolamento che emenda il Regolamento 525/2013/UE per l'implementazione tecnica del secondo periodo di impegno ed ha adottato la decisione di ratifica (Decisione del Consiglio concernente la conclusione dell'emendamento di Doha al Protocollo di Kyoto alla Convenzione delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici), che dovrà essere depositata congiuntamente agli strumenti di ratifica degli Stati membri, quando saranno completati. Malgrado l'iter del deposito dello strumento di ratifica non sia stato ancora completato, l'Unione europea si è impegnata, comunque, a dare attuazione al secondo periodo di impegno del Protocollo già a partire dal 1° gennaio 2013.

Per quanto riguarda gli obiettivi di riduzione successivi al 2020, a seguito della Comunicazione della Commissione Europea sul "Quadro Clima-Energia 2030", il Consiglio Europeo del 23 e 24 ottobre 2014 ha approvato le Conclusioni che contengono i nuovi obiettivi per il periodo 2021-2030. Tali obiettivi costituiscono il "contributo determinato a livello nazionale" (INDC) dell'Unione Europea, a meno di revisioni all'atto della ratifica dell'Accordo di Parigi. Si rimanda al successivo paragrafo 1.2 per maggior dettaglio.

I.1. IL PACCHETTO “CLIMA-ENERGIA” AL 2020

Il Consiglio Europeo di primavera del 2007 ha riconosciuto la necessità che l'Unione europea, unilateralmente, avviasse una transizione verso un'economia a basso contenuto di carbonio attraverso un approccio integrato che prevedesse politiche energetiche e per la lotta ai cambiamenti climatici. A tale riguardo, il Consiglio si è impegnato a raggiungere entro il 2020 i seguenti obiettivi energetici e di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra:

- obiettivo unilaterale di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990;
- riduzione dei consumi energetici del 20% rispetto allo scenario *business as usual*;
- produzione di energia da fonti rinnovabili pari al 20% dei consumi energetici dell'Unione europea;
- uso dei biocombustibili per il 10% della quantità di combustibile utilizzato nel settore dei trasporti.

In aggiunta, il Consiglio Europeo di primavera del 2007 ha stabilito la necessità di sviluppare un quadro di riferimento tecnico, economico, normativo al fine di diffondere le tecnologie per la cattura e il sequestro del carbonio entro il 2020.

A seguito delle conclusioni del Consiglio, è stato approvato il cosiddetto “pacchetto clima-energia”, ossia un insieme di provvedimenti legislativi finalizzati a dare attuazione agli impegni assunti.

Tra i vari provvedimenti in materia di gas serra, quelli più rilevanti sono la Decisione 406/2009/CE³ (c.d. *Decisione “Effort Sharing”*) e la Direttiva 2003/87/CE (c.d. *Direttiva “Emissions Trading”*).

I.1.1 La Decisione 406/2009/CE “Effort sharing”

La Decisione 406/2009/CE ripartisce tra gli Stati Membri l'obiettivo comunitario di riduzione delle emissioni di gas serra per i settori non regolati dalla Direttiva 2003/87/CE (Direttiva *‘Emissions trading’*), ovvero trasporti, civile, piccola industria, agricoltura e rifiuti. Per l'Italia l'obiettivo di riduzione è del -13%, rispetto ai livelli, del 2005 entro il 2020.

Questo obiettivo è stato successivamente quantificato per l'intero periodo 2013-2020 con la Decisione 162/2013/UE, che ha così assegnato a tutti i Paesi europei degli obiettivi annuali di emissione dal 2013 al 2020 per i settori sopra indicati, non soggetti a *“Emissions Trading”*.

A seguito della definizione delle quantità di emissioni relative ai settori produttivi inseriti nel campo di applicazione dell'*Emissions Trading* a partire dal 2013, gli obiettivi *“Effort Sharing”* di cui alla Decisione 162/2013/UE sono stati sottratti dei quantitativi di emissioni di questi settori produttivi e aggiornati con la Decisione 634/2013/UE.

³ Decisione concernente gli sforzi degli Stati membri per ridurre le emissioni dei gas a effetto serra al fine di adempiere agli impegni della Comunità in materia di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra entro il 2020.

I.1.2 La Direttiva 2009/29/CE “Emissions Trading”

Un altro provvedimento chiave per l’attuazione degli impegni assunti dal Consiglio Europeo del 2007 è la revisione della c.d. Direttiva “*Emissions Trading*” (Direttiva 2003/87/CE).

A partire dal 2005, la Direttiva “*Emissions Trading*” (Direttiva 2003/87/CE) ha istituito il sistema comunitario per lo scambio delle quote di gas serra all’interno della Comunità (EU ETS). Il funzionamento del sistema EU ETS, significativamente rivisto per il periodo 2013-2020 con l’approvazione della Direttiva 2009/29/CE, è di seguito sintetizzato:

- la Direttiva regola le emissioni di gas serra provenienti dalla maggior parte delle attività industriali ⁽⁴⁾ e dal settore aereo, e prevede l’obbligo di rendere annualmente un numero di “quote” di emissione pari alle emissioni di CO₂ rilasciate durante l’anno precedente⁽⁵⁾. La restituzione delle quote avviene per via informatica attraverso la sezione italiana del Registro dell’Unione;
- una quota rappresenta il diritto per l’operatore di rilasciare in atmosfera una tonnellata di CO₂. Nel periodo 2008-2012, tutti i settori hanno beneficiato di assegnazioni di quote a titolo gratuito. A partire dal 2013, solo alcuni settori (prevalentemente i settori manifatturieri) possono beneficiare di quote assegnate a titolo gratuito, mentre il settore termoelettrico deve acquistare all’asta o sul mercato secondario tutte le quote necessarie a “coprire” le emissioni generate dalla produzione di energia elettrica. Un operatore, che abbia ricevuto gratuitamente le quote, se emette nel corso dell’anno un quantitativo di emissioni superiore a quello delle quote ad esso assegnate deve acquistare (sul mercato secondario o all’asta) le quote necessarie a “coprire” le emissioni in eccesso. Al contrario, se nel corso dell’anno un operatore emette in atmosfera emissioni in quantità minore rispetto alle quote ad esso assegnate, può vendere sul mercato le quote non utilizzate ai fini della restituzione. Il prezzo della quota è determinato dal mercato sulla base dell’equilibrio tra domanda e offerta.

A causa principalmente della crisi economica, a partire dal 2009, si è determinato un *surplus* di quote di CO₂ sul mercato, che ne ha causato la diminuzione di prezzo. Tale diminuzione ha determinato il perdurare di un segnale di prezzo insufficiente a stimolare la transizione verso una economia a basse emissioni di carbonio, rispetto a quanto previsto dalla valutazione di impatto della Direttiva 2009/29/CE ‘*Emissions trading*’.

Al fine di correggere tale malfunzionamento del mercato, la Commissione Europea ha proposto misure di breve e lungo periodo:

- per il breve periodo, si è stabilito di posticipare la messa all’asta di 900 milioni di quote fino al 2019-2020 (c.d. *backloading*);

⁴ Attività di combustione energetica, produzione e trasformazione dei metalli ferrosi, lavorazione prodotti minerali, produzione di pasta per carta, carta e cartoni.

⁵ Ad esempio nel 2008 i gestori devono rendere quote in numero pari alle emissioni di CO₂ rilasciate dall’impianto nell’anno 2007.

- per il lungo periodo, è stata adottata la cosiddetta “riserva stabilizzatrice del mercato”⁶ che rappresenta un meccanismo di controllo dell’offerta di quote sul mercato, al fine di garantire che il prezzo delle stesse resti tale da incentivare le misure di riduzione delle emissioni da parte degli impianti soggetti alla norma. Tale riserva sarà costituita e operativa a partire dal 2018.

1.2 Il “Quadro clima-energia 2030”

Come accennato al paragrafo 1, i nuovi obiettivi per il periodo 2021-2030, come stabiliti dalle conclusioni del Consiglio Europeo del 23 e 24 ottobre costituiscono il “contributo determinato a livello nazionale” (INDC) dell’Unione Europea.

In sintesi, gli obiettivi sono:

- riduzione dei gas serra di almeno il 40% a livello europeo rispetto all’anno 1990;
- obiettivo vincolante a livello europeo pari ad almeno il 27% di consumi energetici da rinnovabili;
- obiettivo indicativo a livello europeo pari ad almeno il 27% per il miglioramento dell’efficienza energetica nel 2030 rispetto alle proiezioni del futuro consumo di energia.

Sulla base del mandato definito nelle Conclusioni del Consiglio di Ottobre 2014, la Commissione Europea ha già cominciato ad elaborare delle proposte legislative di attuazione.

In particolare, già a luglio 2015, la Commissione ha pubblicato una proposta di ulteriore revisione della direttiva 2003/87/CE ‘Emissions trading’ che prevede per i settori sottoposti alla norma, tra l’altro:

- l’incremento del fattore di riduzione lineare dell’ammontare totale di quote disponibili da 1,74% a 2,2%, per consentire il raggiungimento dell’obiettivo di riduzione assegnato al settore ETS (-43% rispetto alle emissioni del 2005);
- la determinazione ex ante della percentuale di quote di emissione da distribuire gratuitamente (43%) e quelle da allocare mediante asta (57%);
- l’aggiornamento dei criteri per la definizione dei settori industriali considerati esposti al rischio di delocalizzazione verso Paesi che non hanno regolamentato le emissioni di gas a effetto serra.

Per quanto riguarda l’obiettivo di riduzione nei settori non-ETS, è attualmente in corso l’aggiornamento degli scenari emissivi “di riferimento” a livello europeo. Sulla base di tali scenari sarà avviato, nel corso del 2016, il negoziato per la distribuzione degli sforzi di riduzione delle emissioni dal 2020 al 2030 tra i singoli Paesi UE, con la presentazione di una proposta legislativa da parte della Commissione Europea.

⁶ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.264.01.0001.01.ENG

Queste iniziative legislative stanno procedendo di pari passo e in raccordo con la strategia, avviata dalla Commissione Europea sull'Unione dell'Energia nel febbraio 2015, per conseguire l'obiettivo di un sistema energetico europeo in grado di garantire energia sicura, sostenibile, competitiva e a prezzi ragionevoli per i cittadini.

Lo scorso 18 novembre la Commissione Europea ha pubblicato il primo report sullo Stato dell'Unione dell'Energia - *State of the Energy Union report* - che illustra gli attuali progressi e traccia le future linee d'azione.

Dovranno essere predisposti Piani Nazionali Clima ed energia al 2030 per raggiungere oltre agli obiettivi sopra citati, anche ulteriori obiettivi in tema di sicurezza degli approvvigionamenti, cooperazione regionale, ruolo dei consumatori, trasparenza e prevedibilità per gli investitori.

II. IL RAGGIUNGIMENTO DELL'OBIETTIVO DI KYOTO

Come già ricordato nei paragrafi precedenti, con la ratifica del Protocollo di Kyoto (Legge 120/2002) l'Italia si è impegnata a ridurre le emissioni nazionali di gas ad effetto serra del -6,5% nel periodo 2008-2012 rispetto ai livelli del 1990. Tale impegno implicava che le emissioni nazionali di gas ad effetto serra non potessero superare le 483,3 MtCO_{2eq} all'anno nel periodo 2008-2012.

La tabella 1 fornisce la sintesi delle informazioni riguardanti l'Italia come riportate nel "Report on the individual review of the report upon expiration of the additional period for fulfilling commitments (true-up period) for the first commitment period of the Kyoto Protocol of Italy"⁷, inviato ufficialmente all'Italia dall'UNFCCC. Come si evince dalla tabella, gli obiettivi stabiliti dal Protocollo di Kyoto (primo periodo di impegno) sono stati raggiunti, con una limitata quantità in eccedenza, traslata al secondo periodo di riferimento.

TABELLA 1 – SINTESI DELLE INFORMAZIONI PER L'ITALIA NEL PRIMO PERIODO DEL PROTOCOLLO DI KYOTO 2008-2012

Anno base definito per il protocollo di Kyoto - CO ₂ , CH ₄ and N ₂ O/F-gases	1990
Emissioni di GHGs per l'anno base (t CO ₂ eq)	516.850.887
Impegno di riduzione nel primo periodo - Articolo 4 (% dell'anno base)	93,5
Quantità assegnata stabilita dall'articolo 3, paragrafo 7, del protocollo di Kyoto (tCO ₂ eq) periodo 2008-2012	2.416.277.898
Emissioni Italiane di GHGs per il primo periodo del Protocollo di Kyoto (tCO ₂ eq) 2008-2012	2.479.638.840
Quantità di unità del Protocollo di Kyoto ritirate nel primo periodo 2008-2012 colmando la distanza rispetto alla quantità assegnata i con i meccanismi di flessibilità (sia per il Governo italiano che per gli operatori ETS).	2.479.638.840
Quantità di AAUs, CERs e ERUs disponibili per essere portate nel secondo periodo del Protocollo di Kyoto al 19 novembre 2015 (sia del Governo italiano che degli operatori ETS).	795.601 AAUs; 2.138.152 CERs; 1.108.946 ERUs

Abbreviazioni: AAU = assigned amount unit, ammontare assegnato ai diversi Paesi Annex 1; CER = certified emission reduction, riduzioni ottenute da progetti di CDM con Paesi in via di sviluppo; ERU = emission reduction unit, riduzioni generate da progetti di Joint implementation con Paesi Annex 1 ex est-europei, GHG = greenhouse gas, F-gases = gas fluorinati, t CO₂ eq = tonnellate di CO₂ equivalente.

⁷http://unfccc.int/kyoto_protocol/reporting/trueup_period_reports_under_the_kyoto_protocol/items/9049.php

III. SITUAZIONE EMISSIVA RISPETTO ALL'OBIETTIVO DI CUI ALLA DECISIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO N. 406/2009/CE DEL 23 APRILE 2009

Come detto, la Decisione 406/2009/CE regola le emissioni di gas serra dei settori non ETS (trasporti, civile, piccola industria, agricoltura e rifiuti) definendo obiettivi di riduzione annuali legalmente vincolanti per il periodo 2013-2020, differenziati per ciascuno Stato Membro. Con la Decisione 162/2013/EU gli obiettivi annuali per l'Italia sono stati determinati come indicato in tabella 2. In tabella sono stati riportati sia gli obiettivi determinati sulla base della metodologia internazionale di stima delle emissioni vigente fino al 2012 (prima riga) sia quelli risultanti dall'applicazione della metodologia aggiornata che i Paesi che hanno sottoscritto il Protocollo di Kyoto sono tenuti ad utilizzare a partire dal 2013 (seconda riga). Tali obiettivi sono stati aggiornati per tenere conto delle emissioni degli impianti inseriti nel sistema ETS per il periodo 2013-2020 definiti nella Decisione 634/2013/EU, pari a circa 9 MtCO_{2eq}/anno per l'intero periodo 2013-2020. I valori consolidati calcolati come sopra sono riportati nella seconda e quarta riga della tabella 2.

TABELLA 2- OBIETTIVI DI CUI ALLE DECISIONI N. 162/2013/CE E 635/2013/CE (1)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Assegnazione (fattori di emissione 2° rapporto IPCC)	310,1	308,1	306,2	304,2	302,2	300,2	298,3	296,3
Assegnazione (fattori di emissione 2° rapporto IPCC esclusi le emissioni inserite nel campo di applicazione ETS dal 2013)	300,5	298,7	296,9	295,1	293,3	291,5	289,7	287,9
Assegnazione (fattori di emissione 4° rapporto IPCC)	317,8	315,6	313,5	311,3	309,2	307,1	304,9	302,8
Assegnazione (fattori di emissione 4° rapporto IPCC, escluse le emissioni inserite nel campo di applicazione ETS dal 2013)	308,2	306,2	304,2	302,3	300,3	298,3	296,4	294,4

(1) I valori utilizzati nel prosieguo sono riferiti alla metodologia aggiornata (4° rapporto IPCC), applicati obbligatoriamente a partire dal 2013. Il dato relativo al 2° rapporto IPCC è riportato solo per completezza di informazione.

III.1. SITUAZIONE EMISSIVA SETTORI NON-ETS

La tabella 3 riporta la stima delle emissioni nazionali di gas ad effetto serra per gli anni 2013-2015 e 2020 (c.d. scenario di riferimento), ottenuta con la metodologia definita nel 4° rapporto IPCC. Lo scenario emissivo nazionale riportato è stato aggiornato sulla base di parametri quali l'andamento del PIL, della popolazione, del valore aggiunto dei settori produttivi e dei prezzi

internazionali dell'energia pubblicati dall'Unione europea nell'ambito dell'aggiornamento degli scenari energetici europei all'orizzonte 2030. Lo scenario di riferimento comprende l'effetto, in termini di riduzione delle emissioni, delle misure attuate e adottate fino al dicembre 2014 ed elencate in Allegato 2.

Come evidenziato nella tabella, la piena attuazione degli impegni assunti in materia di efficienza energetica e fonti rinnovabili di cui alle Conclusioni del Consiglio Europeo dell'8-9 marzo 2007, permette al Paese di ottenere riduzioni di emissione superiori a quelle necessarie per adempiere agli obiettivi della Decisione 'Effort Sharing', così come quantificati con la Decisione 162/2013/EU integrata di quanto previsto dalla Decisione 634/2013/EU per gli impianti e le relative emissioni ricadenti nel campo di applicazione ETS.

TABELLA 3 – EMISSIONI DI GAS AD EFFETTO SERRA (GHG) PER I SETTORI NON ETS (MTCO₂EQ) (1)

	2013	2014	2015	2020
	(MtCO ₂ eq)			
Emissioni non ETS - scenario di riferimento	272,5	264,1	269,5	276,2
Obiettivi Decisioni n. 162/2013 e 634/2013	308,2	306,2	304,2	294,4
<i>Distanza dagli obiettivi</i>	<i>-35,7</i>	<i>-42,1</i>	<i>-34,7</i>	<i>-18,2</i>

Il dato 2020 riportato in tabella è ripreso dallo scenario di riferimento comunicato alla Commissione Europea ad aprile 2015 ai sensi del Regolamento 525/2013 sul meccanismo di monitoraggio delle emissioni di gas a effetto serra. I dati 2013 e 2014 sono consuntivi, l'anno 2015 è un preconsuntivo così come da inventario comunicato alla Commissione Europea a gennaio 2016.

Gli obiettivi delle Decisioni sono riferiti alla metodologia aggiornata (4° rapporto IPCC), applicati obbligatoriamente a partire dal 2013.

III.2 AZIONI DA ATTUARE IN VIA PRIORITARIA PER IL RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI ANNUALI DI CUI ALLA DECISIONE 406/2009/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

Il Paese ha avviato un percorso idoneo a rispettare gli obiettivi annuali vincolanti di cui alla Decisione 406/2009/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 (così come articolata nelle successive Decisioni 162/2013/UE e 634/2013/UE) e compatibile con i nuovi obiettivi attesi al 2030 in seguito all'approvazione dell'Accordo di Parigi e dell'obiettivo di decarbonizzazione dell'economia al 2050, pur permanendo la necessità di assicurare l'attuazione delle misure di cui all'allegato 2⁸. Si riporta di seguito l'elenco dei provvedimenti ed atti, completati e in corso di definizione, su efficienza energetica e fonti rinnovabili:

- Proroga delle detrazioni fiscali al 65 per cento degli interventi di riqualificazione energetica degli immobili privati sino al 31 dicembre 2016 (Ecobonus).

⁸ Nell'allegato sono riportati gli effetti delle misure limitatamente all'orizzonte 2020. Queste misure e i provvedimenti e atti in corso citati nel testo avranno un effetto anche all'orizzonte 2030 che è in corso di valutazione.

- Decreto 26 giugno 2015 di “Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici”.
- Decreto 26 giugno 2015 recante le “Linee Guida nazionali per la certificazione energetica edifici”.
- Decreto 26 giugno 2015 recante “Schemi e modalità di riferimento per la compilazione della relazione tecnica di progetto ai fini dell’applicazione delle prescrizioni e dei requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici”.
- Decreto 16 febbraio 2016 recante “Aggiornamento della disciplina per l’incentivazione di interventi di piccole dimensioni per l’incremento dell’efficienza energetica e per la produzione di energia termica da fonti rinnovabili (c.d. Conto termico).
- Attivazione della Cabina di regia su l’Efficienza Energetica (DM 9 gennaio 2015) per la predisposizione dei decreti attuativi del Dlgs 102/2014.
- Predisposizione del decreto per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione centrale e relativo programma di interventi per gli anni 2014-2015 (art. 5, d.lgs. 102/2014).
- Predisposizione del decreto sul Fondo nazionale per l’efficienza energetica (art. 15, d.lgs. 102/2014).
- Elaborazione per l’aggiornamento delle Linee guida per i Certificati Bianchi, sul quale è stata già svolta una consultazione pubblica.
- Decreto interdirettoriale sui Programmi regionali di Audit di efficienza energetica alle PMI (approvato).
- Decreto n. 66 del 14 aprile 2015, emanato ai sensi dell’art. 9 del D.L. 91/2014, per il finanziamento a tasso agevolato di interventi di efficientamento energetico da realizzarsi sugli immobili di proprietà pubblica destinati all’istruzione di ogni grado e livello. Si tratta del terzo ciclo di programmazione del Fondo Rotativo per il finanziamento delle misure finalizzate all’attuazione del Protocollo di Kyoto (cosiddetto Kyoto3) che mette a disposizione 350 milioni di euro non assegnati con i precedenti bandi). Lo sportello per la presentazione delle istanze si è aperto il 25 giugno 2015 e si è chiuso il 22 settembre. Sulla base delle risorse residue è stato firmato, in data 22 febbraio 2016, il decreto che dispone la riapertura dello sportello.
- Predisposizione dei documenti di supporto alle attività e misure per l’efficienza energetica, in particolare:
 - Chiarimenti in materia di diagnosi energetica nelle imprese in ottemperanza all’obbligo di cui all’art. 8 del d.lgs. 102/2014.
 - Strategia per la riqualificazione energetica del parco immobiliare nazionale (STREPIN).
 - Piano di azione per l’incremento degli edifici a energia quasi zero (PANZEB).
 - Programma triennale di informazione e formazione sull’efficienza energetica predisposto dall’ENEA.
 - Valutazione del potenziale nazionale di applicazione della cogenerazione ad alto rendimento e del teleriscaldamento efficiente predisposto dal GSE.

- Predisposizione del decreto di aggiornamento sulle fonti rinnovabili elettriche diverse dal fotovoltaico (notificato alla Commissione Europea).
- Predisposizione dello schema di Decreto sui Sottoprodotti e del Decreto sulle emissioni da impianti di biomassa che contribuiscono al quadro normativo delle fonti rinnovabili elettriche.

Al fine di monitorare lo stato di attuazione degli impegni assunti per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare provvederà regolarmente all'aggiornamento:

- dello scenario tendenziale e con misure e alla sua estensione all'anno 2030;
- dello stato di attuazione delle misure di cui all'allegato 2 ;
- della distanza dagli obiettivi di cui alla Decisione 406/2009/CE.

Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare riferirà in merito all'aggiornamento di cui sopra in occasione della presente relazione annuale.

III.3 CONSEGUENZE IN CASO DI MANCATO RAGGIUNGIMENTO DEGLI OBIETTIVI ANNUALI DI RIDUZIONE PER IL PERIODO 2013-2020

L'articolo 7, comma 1 della Decisione 406/2009/CE stabilisce che se le emissioni di gas a effetto serra derivanti dai settori non regolati dalla Direttiva 2003/87/CE ('*Emissions trading*') superano l'assegnazione annuale di emissioni allo Stato membro in questione si applicano le misure seguenti:

- deduzione dall'assegnazione di emissioni dello Stato membro dell'anno successivo di una quantità di tonnellate di biossido di carbonio equivalente pari all'ammontare delle emissioni in eccesso moltiplicate per un fattore di mitigazione di 1,08;
- obbligo di predisporre un piano d'azione correttivo conformemente al paragrafo 2 dell'articolo 7;
- sospensione temporanea della possibilità di trasferire parte dell'assegnazione di emissioni dello Stato membro e dei suoi diritti JI/CDM a un altro Stato membro fino a quando lo Stato membro non ha rispettato l'obiettivo di riduzione assegnato.

Come ricordato nei paragrafi precedenti, tuttavia, sulla base degli scenari emissivi valutati, la piena attuazione delle politiche e misure ad oggi approvate permette all'Italia di ottenere riduzioni di emissione superiori a quelle necessarie per adempiere agli obiettivi di cui alla Decisione 406/2009/CE '*Effort Sharing*'.

IV. SITUAZIONE EMISSIVA RISPETTO ALLE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO EUROPEO DEL 23-24 OTTOBRE 2014 IN MERITO ALLE POLITICHE CLIMATICHE ED ENERGETICHE PER IL 2030

Il Consiglio Europeo del 23 e 24 ottobre 2014 ha approvato le Conclusioni che contengono gli obiettivi per il periodo 2021-2030.

Come anticipato nei paragrafi precedenti, l'elemento centrale del nuovo Quadro Clima Energia 2030 è l'obiettivo di riduzione dei gas serra di almeno il 40% a livello europeo rispetto all'anno 1990. Questa riduzione è articolata in una riduzione del 43% per il settore ETS ed una del 30% per i settori non soggetti a ETS, calcolate rispetto all'anno 2005.

Come già precedentemente ricordato, le Conclusioni prevedono, inoltre due obiettivi energetici, ovvero un obiettivo vincolante a livello europeo pari ad almeno il 27% di consumi energetici da rinnovabili, ed uno indicativo sempre del 27% in termini di efficienza energetica.

Infine, per meglio interpretare i valori mostrati, occorre tenere presente che l'obiettivo dei settori non soggetti a ETS per il 2030 include le emissioni/assorbimenti derivanti da uso dei suoli, cambiamenti dell'uso dei suoli e dalle foreste, sebbene le modalità di inclusione non siano ancora definite. Per tale ragione, queste emissioni/assorbimenti sono escluse dai dati riportati nella seguente tabella 4, che mostra l'evoluzione al 2030 dell'attuale scenario di riferimento per i settori ETS e non-ETS.

TABELLA 4 – EMISSIONI DI GAS AD EFFETTO SERRA (GHG) AL 2030 (MTCO₂EQ) (1)

	2005	2020	2025	2030
	(MtCO ₂ eq)			
GHGs totali - scenario di riferimento	578,9	440,4	438,2	449,5
Emissioni ETS - scenario di riferimento	243,7	164,2	171,7	181,7
Riduzione rispetto a- 2005 - emissioni ETS		-33%	-30%	-25%
Emissioni non ETS - scenario di riferimento	335,2	276,2	266,5	267,8
Riduzione rispetto al 2005 - emissioni non ETS		-18%	-20%	-20%

(1) Il dato 2005 riportato in tabella per i settori ETS e non ETS è valutato sulla base dei dati emissivi verificati e sulla base della modifica del campo di applicazione avvenuta nel 2013, così come utilizzati per la redazione delle decisioni 162/2013 UE e 634/2013 UE. Per completezza, si segnala che anche tale dato, potrebbe essere soggetto a revisione sulla base della metodologia che sarà proposta dalla Commissione ai fini negoziato sui tetti emissivi per i settori non ETS per gli anni 2021 - 2030.

Il dato ETS include le emissioni dell'aviazione per la parte domestica, la stima relativa ai voli interni all'EU non è disponibile.

Le emissioni/assorbimenti derivanti da variazioni di uso dei suoli e dalle foreste non sono incluse nel totale nazionale in attesa della definizione a livello EU della metodologia con cui inserirle nel totale nazionale non ETS.

ALLEGATO 1 - EMISSIONI SETTORIALI DI GAS AD EFFETTO SERRA (1)									
	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
Da usi energetici, di cui:	422,2	435,5	454,3	476,0	421,3	407,8	384,5	358,7	339,8
Industrie energetiche	138,9	142,2	153,0	160,8	134,5	132,4	127,7	108,5	99,8
Industria	86,2	85,9	83,6	79,7	61,4	61,0	54,6	51,3	52,0
Trasporti	103,2	114,2	123,7	128,7	119,6	118,5	106,0	103,4	104,9
Residenziale e commerciale	79,8	79,5	82,3	96,1	96,4	86,6	87,1	86,4	74,1
Altro (incluse "em. fugitive")	14,0	13,7	11,7	10,7	9,5	9,2	8,9	9,1	9,0
Da altre fonti, di cui:	99,8	98,0	100,2	102,9	87,1	87,0	84,3	80,2	78,8
Processi industriali e F-gas	40,3	38,0	38,5	45,6	34,8	34,8	31,8	30,9	30,3
Agricoltura	36,2	36,2	35,6	33,1	31,0	31,5	31,9	30,8	30,3
Rifiuti	23,3	23,8	26,1	24,2	21,4	20,7	20,5	18,5	18,2
Totale, di cui	522,0	533,5	554,5	578,9	508,4	494,8	468,8	438,9	418,6
ETS (2)	n,a,	n,a,	n,a,	226	191,5	190	179,1	166,4	154,5
Non ETS	n,a,	n,a,	n,a,	352,9	316,9	304,8	289,7	272,5	264,1

(1) Sono i dati dell'inventario 1990-2014 comunicati all'Unione europea valutati secondo la metodologia aggiornata (4° rapporto IPCC). Le emissioni/assorbimenti derivanti da variazioni di uso dei suoli e dalle foreste non sono incluse nel totale nazionale in attesa della definizione a livello EU della metodologia con cui inserirle nel totale nazionale non ETS.

(2) Dati ETS come da consuntivi annui e dal 2013 inclusa aviazione

ALLEGATO 2 – MISURE ATTUATE E ADOTTATE FINO AL DICEMBRE 2014 ALLA BASE DELLO SCENARIO 'DI RIFERIMENTO'

Misura	Obiettivo	2020 M _{co2eq}
RINNOVABILI		
Terzo Conto Energia Fotovoltaico (art. 3, comma 1, D.M. 6 agosto 2010) e Quarto Conto Energia Fotovoltaico (D.M. 5 maggio 2011)	Promuovere la produzione di elettricità fotovoltaica attraverso tariffe incentivanti fino a un obiettivo di potenza nominale cumulativa di tutti gli impianti beneficiari pari a 8000 MW	8,60
Terzo Conto Energia Fotovoltaico (art. 3, comma 2, D.M. 6 agosto 2010)	Promuovere la produzione di elettricità fotovoltaica attraverso tariffe incentivanti fino a un obiettivo di potenza nominale cumulativa di tutti gli impianti beneficiari pari a 3000 MW	2,30
D.M. 18 dicembre 2008 (attuativo Legge 244/2007 - Legge finanziaria 2008)	Innalzare l'incremento annuale del CV a 0,75% per il periodo 2007-2012 e istituire una tariffa onnicomprensiva per impianti < 1MWe	0,90
Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 fondi FESR	Incentivazione delle fonti rinnovabili con POR e POIN	4,0
		1,40
Industrie energetiche - Cogenerazione		
D.M. 21 dicembre 2007 (attuazione del D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79 - Sistema Certificati Bianchi)	Incentivare il risparmio energetico attraverso la diffusione della cogenerazione e del teleriscaldamento per il periodo 2008-2012	1,21
Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 fondi FESR	Incentivare la cogenerazione ed il risparmio energetico con POR e POIN	0,97
		0,24
INDUSTRIA		
D.M. 21 dicembre 2007 (attuazione del D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79 - Sistema Certificati Bianchi)	Incentivare il risparmio energetico elettrico per il periodo 2008-2012	5,34
D.Lgs. 6 novembre 2007, n. 201 (recepimento Direttiva 2005/32/CE - Ecodesign)	Adozione standard minimi obbligatori su motori elettrici	2,02
Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 fondi FESR	Incentivazione del risparmio energetico elettrico con POR e POIN	1,92
Produzione di acido nitrico	Riduzione delle emissioni di N ₂ O da impianti che producono acido nitrico	0,66
		0,74
		10,8
CIVILE (Residenziale e terziario)		
Efficienza energetica negli edifici - D.Lgs. 19 agosto 2005, n. 192 come modificato dal D.Lgs. 29 dicembre 2006, n. 311	Standard minimi obbligatori su edifici nuovi e su grosse ristrutturazioni (valutazione quota FER scorporata)	3,61
Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007) e Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge Finanziaria 2008)	Incentivazione del risparmio energetico negli edifici esistenti attraverso detrazione fiscale del 55%	0,61
Legge n.203 del 22 dicembre 2008 (Legge finanziaria 2009)	Incentivazione del risparmio energetico negli edifici esistenti attraverso detrazione fiscale del 55%	0,44
D.M. 21 dicembre 2007 (attuazione del D.Lgs. 16 marzo 1999, n. 79 - Sistema Certificati Bianchi)	Incentivare il risparmio energetico elettrico per il periodo 2008-2012	3,12
D.Lgs. 6 novembre 2007, n. 201 (recepimento Direttiva 2005/32/CE - Ecodesign)	Adozione standard minimi obbligatori su frigoriferi, lampadine, TV, etc. Attuazione primi regolamenti comunitari	2,60
Quadro Strategico Nazionale 2013-2020 fondi FESR	Incentivazione del risparmio energetico con POR e POIN	0,42
		20,25
TRASPORTI		
Misure infrastrutturali	Reti ad alta velocità, ottimizzazione delle reti regionali per pendolari e merci, metropolitane	5,7
Standard emissioni autovetture (Regolamento (EC) n. 443/2009)	Portare le emissioni medie del parco delle nuove autovetture a 120 gCO ₂ /km al 2015 e 95 gCO ₂ /km al 2020 e altre misure di efficientamento del parco circolante (pneumatici, etc.)	10,2
Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 fondi FESR	Opere infrastrutturali intermodali: ferrovie metropolitane	1,28
D.Lgs. 30 maggio 2005, n. 128 (recepimento Direttiva 2003/30/CE). D.M. 25 gennaio 2010	Quota d'obbligo utilizzo biocarburanti(obiettivo 4,5%al 2012)	1,49
D.Lgs. 30 maggio 2005, n. 128 (recepimento Direttiva 2003/30/CE). D.M. 25 gennaio 2010	Quota d'obbligo utilizzo biocarburanti(obiettivo 10%al 2020)	1,58
AGRICOLTURA, RIFIUTI		
Fertilizzanti azotati	Razionalizzazione nell'utilizzo di fertilizzanti azotati	0,79
Gestione delle deiezioni animali	Recupero di biogas dagli allevamenti	0,4
Raccolta differenziata	Rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e riduzione dei rifiuti biodegradabili smaltiti in discarica	3,7
TOTALE		51,09



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2016

Allegato

Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della P.A. e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip.

L. 244/2007, art. 2, cc. 569-574

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Matteo Renzi

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Pier Carlo Padoan

Deliberato dal Consiglio dei Ministri - Aprile 2016

PREMESSA

La presente relazione illustra gli interventi effettuati in attuazione delle misure introdotte dall'art. 2 commi 569-574 della Legge Finanziaria 2008 (Legge 24 Dicembre 2007, n. 244) e i relativi risparmi conseguiti, ai sensi del comma 576 del medesimo articolo 2.

In particolare, l'articolo 2, comma 569, disciplina l'adozione di un "sistema di rilevazione dei fabbisogni" delle amministrazioni statali, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, mediante l'invio annuale al Ministero dell'economia e delle finanze dei dati relativi alla previsione annuale dei propri fabbisogni di beni per il cui acquisto si applica il Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

L'art. 2, comma 570, dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze, avvalendosi di Consip S.p.A., individui - anche sulla base della rilevazione di cui al comma 569 - indicatori di spesa sostenibile per il soddisfacimento dei fabbisogni collegati funzionalmente alle attività da svolgere, tenendo conto delle caratteristiche di consumo delle specifiche categorie merceologiche e dei parametri dimensionali della singola amministrazione, nonché dei dati di consuntivo.

Il successivo comma 572 prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso Consip S.p.A., predisponga e metta a disposizione delle amministrazioni strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi da acquistare nonché per l'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle convenzioni Consip (c.d. *benchmark*).

Il successivo comma 573 definisce l'ambito dei soggetti legittimati ad effettuare acquisti attraverso le convenzioni stipulate da Consip S.p.A. ai sensi dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, attribuendo, in particolare, la facoltà di adesione a tutte le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 25, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Tale disposizione è stata di recente modificata dall'art. 1 comma 496 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), che ha esteso l'ambito soggettivo, attribuendo la possibilità di ricorrere alle convenzioni Consip a tutte le stazioni appaltanti di cui all'art. 3, comma 33, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

L'art. 2, comma 574, infine, dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze individui, con apposito decreto e sulla base della rilevazione dei fabbisogni, segnatamente in relazione agli acquisti d'importo superiore alla soglia comunitaria, secondo la rilevanza del valore complessivo stimato, il grado di standardizzazione dei beni e dei servizi ed il livello di aggregazione della relativa domanda, le tipologie di beni e servizi non oggetto di convenzioni stipulate da Consip S.p.A., per le quali le amministrazioni statali sono tenute a ricorrere alla stessa Consip in qualità di stazione appaltante ai fini dell'espletamento dell'appalto e dell'accordo quadro, anche con l'utilizzo dei sistemi telematici (DM 12 febbraio 2009).

INDICE

PREMESSA	
I. RILEVAZIONE DEI FABBISOGNI ANNUALI DI BENI E SERVIZI E DEFINIZIONE DI INDICATORI DI SPESA SOSTENIBILE (ART. 2, COMMI 569, 570, 571, 574)	
II. DEFINIZIONE DI STRUMENTI DI SUPPORTO PER LA COMPARAZIONE DEI PARAMETRI DI QUALITÀ/PREZZO (ART. 2, COMMA 572).....	
III. FACOLTÀ DI ADESIONE ALLE CONVENZIONI CONSIP ATTRIBUITA ALLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI COSÌ COME SOGGETTIVAMENTE AMPIATE DALL'ART. 3 COMMA 25 DEL D. LGS. 163/2006 (ART. 2 COMMA 573).....	
IV. RISPARMI CONSEGUITI	

I. RILEVAZIONE DEI FABBISOGNI ANNUALI DI BENI E SERVIZI E DEFINIZIONE DI INDICATORI DI SPESA SOSTENIBILE (ART. 2, COMMI 569, 570, 571, 574)

Allo specifico ambito di intervento sono ricondotte tre macroaree di attività, ovvero:

- realizzazione di un sistema di previsione dei fabbisogni per l'acquisto di beni e servizi delle amministrazioni statali (cfr. art. 2 comma 569);
- costruzione degli "indicatori di spesa sostenibile" e conseguente pubblicazione sul Portale degli Acquisti in Rete (cfr. art. 2 comma 570 e 571);
- implementazione degli accordi quadro e/o delle gare su delega relative alla spesa specifica di una o più amministrazioni statali (cfr. art. 2 comma 574).

Realizzazione di un sistema di previsione dei fabbisogni

Nel 2008 è stato istituito un sistema informatico di rilevazione dei dati di previsione dei fabbisogni di spesa per beni e servizi acquistati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (con le esclusioni previste dalla normativa). In particolare, dal 2009 la rilevazione è effettuata attraverso il Sistema del Ciclo degli Acquisti Integrato (SCAI) realizzato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e realizzata, successivamente alla chiusura del bilancio dello Stato, in modo da permettere alle amministrazioni di effettuare previsioni tenendo conto delle effettive disponibilità economiche.

Nello specifico, con circolare n. 12 del 20 febbraio 2009, emanata congiuntamente dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e dal Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi, è stato richiesto ai Centri di Responsabilità delle amministrazioni individuate dalla normativa di riferimento di fornire la previsione dei fabbisogni relativi alla totalità dei beni e servizi da acquistare annualmente (circa 300 voci di spesa) riconducibili al terzo livello del Piano dei Conti della contabilità economica analitica dello Stato previsto dal D. Lgs. 279/97 ed aggiornato con D.M. n. 66233 dell'8 giugno 2007.

Le attività di rilevazione hanno pertanto cadenza annuale e richiedono circa 30 giorni per il loro completamento. Nel mese di marzo si conclude la fase di trasmissione dei dati da parte delle amministrazioni; detti dati vengono poi analizzati, elaborati e le relative conclusioni presentate entro il mese di giugno.

Le informazioni ottenute supportano nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti:

- l'individuazione di eventuali nuove merceologie su cui attivare convenzioni per le amministrazioni dello Stato, affinando anche la determinazione dei massimali delle convenzioni stesse;
- l'individuazione di tipologie di beni e servizi per le quali le amministrazioni dello Stato ricorrono a Consip S.p.A. per la realizzazione di accordi quadro e/o gare su delega;
- la definizione degli indicatori di spesa sostenibile per favorire una più puntuale programmazione degli acquisti per beni e servizi delle pubbliche amministrazioni e per promuovere modelli di comportamento virtuosi volti a razionalizzare le risorse disponibili.

La rilevazione 2015 effettuata sul sistema SCAI, ha visto la partecipazione di 101 Centri di Responsabilità dei Ministeri (su un totale di 117) con un'adesione di circa l'86% in linea con il 2014.

TAVOLA I.1

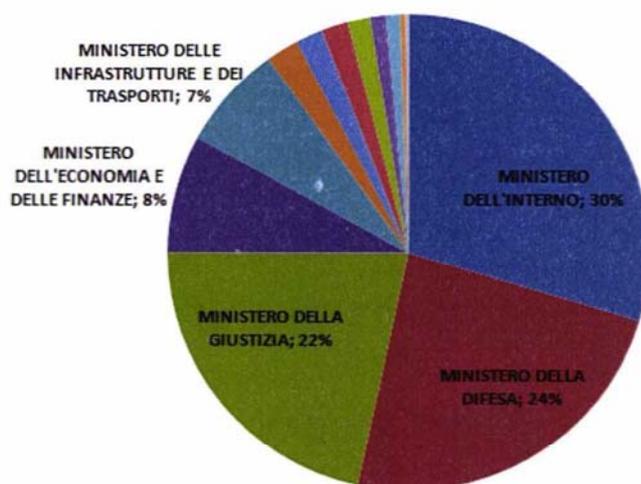
MINISTERI	CDR		
	Totali	Dichiaranti	
		Quantità	In percentuale
MINISTERO DELLA DIFESA	7	7	100
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	5	5	100
MINISTERO DELL'INTERNO	6	5	83
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	6	6	100
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI	14	7	50
MINISTERO DELLA POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	5	5	100
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	12	12	100
MINISTERO DELLA SALUTE	14	14	100
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	4	3	75
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	5	4	80
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	9	9	100
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	13	13	100
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	17	11	65
TOTALE	117	101	86

Complessivamente, la spesa per beni e servizi potenzialmente affrontabili con gli strumenti di razionalizzazione del Programma prevista dai Centri di Responsabilità dei Ministeri per il 2015 è stata di circa 2,7 miliardi di euro, anch'essa in linea con il dato dell'anno precedente (2,6 miliardi di euro).

Nell'anno è stata svolta l'attività di elaborazione dei dati di Previsione di spesa dei Ministeri raccolti, finalizzata all'individuazione di nuove categorie merceologiche da affrontare con iniziative del Programma e alla quantificazione dei reali fabbisogni in termini di beni e servizi per il corretto dimensionamento delle iniziative.

I Ministeri a più alta spesa prevista si sono confermati il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia e il Ministero della Difesa, che da soli hanno un fabbisogno pari al 76% del totale della spesa per beni e servizi dei Ministeri. Di seguito si mostra un grafico relativo alla distribuzione della spesa rilevata per Ministero.

FIGURA I.1



Costruzione degli indicatori di spesa sostenibile

In ottemperanza a quanto previsto nella Finanziaria 2008 - art. 2 comma 570 e 571 - sono state sviluppate attività finalizzate alla costruzione e diffusione di indicatori di spesa sostenibile, volti a indirizzare le Amministrazioni verso modelli di comportamento virtuosi, orientati all'efficienza dei consumi. Tali attività sono state promosse e governate da uno specifico tavolo di lavoro, composto dal Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi, dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e da Consip S.p.A.

Il progetto si è articolato in tre fasi: (1) la fase di progettazione, relativa alla definizione di una metodologia per la costruzione degli indicatori di spesa sostenibile; (2) la fase pilota, in cui è stata sperimentata e messa a punto la metodologia con un numero limitato di Amministrazioni e su un insieme circoscritto di indicatori; (3) la fase di definizione di livelli ottimali di consumo. La fase di progettazione della metodologia e la fase pilota si sono svolte nel 2009.

I risultati raggiunti nella fase pilota sono stati condivisi con le Amministrazioni che hanno partecipato alla sperimentazione, anche al fine di raccogliere utili feed-back e suggerimenti da utilizzare nella fase successiva.

Nel corso del 2010 l'esperienza maturata nell'ambito del progetto pilota ha permesso di sviluppare un applicativo *web-based* volto a realizzare per l'anno 2011 una rilevazione on-line presso le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, su un paniere costituito di otto merceologie afferenti ai consumi intermedi, di cui sette già oggetto del progetto pilota. Tale rilevazione è stata realizzata nell'ambito di quanto disposto dall'art. 8 comma 5 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito in legge con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010 n. 122, comma successivamente abrogato dall'art. 10, comma 6 del D.L. 6 luglio 2011 n. 98.

I suddetti dati sono stati opportunamente integrati da un'ulteriore analisi di dati endogeni alla Pubblica Amministrazione o esogeni a quest'ultima, provenienti da studi di settore o da aziende private, al fine di costruire un benchmark che potesse contribuire alla definizione finale degli indicatori di spesa sostenibile.

Sulla scorta degli elementi raccolti, è stato possibile nel 2011 affinare il set di indicatori di spesa sostenibile, sviluppati nell'ambito della sperimentazione, sulle otto merceologie investigate: fotocopiatrici-stampanti, veicoli, energia elettrica, telefonia fissa, telefonia mobile, carta, carburanti/lubrificanti e combustibili da riscaldamento.

Nel corso del 2012 è stato possibile ampliare la banca dati su cui effettuare nuove e più puntuali analisi sui comportamenti di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni, finalizzate anche all'individuazione di opportuni indicatori per il confronto tra le stesse Amministrazioni.

Ciò anche grazie a quanto disposto dal comma 2 all'art.8 D.L. 52/2012, che recita: "Ai fini dell'attività di monitoraggio, analisi e valutazione della spesa pubblica, nonché delle attività strumentali al Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture trasmette, con cadenza semestrale, al Ministero dell'economia e delle finanze e, per esso, a Consip S.p.A. i dati di cui al comma 1" relativi a procedure di gara per l'acquisizione di servizi e forniture.

Gli indicatori elaborati sulla scorta dei dati pervenuti dall'Osservatorio sono stati utilizzati per l'individuazione nel 2012 e la verifica nel 2013 delle diverse disposizioni inerenti la spending review. In particolare, con riferimento a quelle riguardanti la rilevazione della quota di spesa pubblica effettuata dalle diverse Amministrazioni affinché la stessa sia intercettata dalle Centrali che svolgono aggregazione di domanda.

E' stata inoltre realizzata una modalità più strutturata di acquisizione, classificazione e analisi dei dati forniti dall'Autorità di Vigilanza per i Contratti Pubblici (ora ANAC) anche mediante l'ausilio di strumenti informativi dedicati nell'ambito del sistema di Data warehouse.

Nel corso del 2015 sono stati utilizzati i dati di ANAC dell'ultimo quadriennio per analisi di supporto alle decisioni relative alla spending review e sono proseguite le attività di analisi dei dati finalizzate alla comprensione dei comportamenti di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni.

Realizzazione di accordi quadro e/o gare su delega relativi alla spesa specifica

A seguito delle attività di rilevazione e di analisi dei fabbisogni, con Decreto 12 febbraio 2009 (G.U. n. 65 del 19 Marzo 2009), sono state individuate le sotto elencate merceologie, per il cui acquisto le Amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute a ricorrere a Consip S.p.A ai fini dell'espletamento dell'appalto e dell'accordo quadro:

1. Carburanti avio - Gara su Delega;
2. Trasferte di lavoro - Accordo Quadro;
3. Ristorazione collettiva - Accordo Quadro.

Su delega del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, è stata ripubblicata in data 26 giugno 2014 la gara avente ad oggetto la fornitura di "Carburanti avio". La procedura di gara è stata aggiudicata nel mese di novembre 2014 e l'Amministrazione ha proceduto alla stipula del contratto nel mese di dicembre 2014. Il contratto ha durata di 36 mesi, per cui sarà vigente fino al termine del 2017.

La prima edizione dell'accordo quadro "Trasferte di lavoro" è stata attivata in data 31 maggio 2011 ed è terminata il 30 maggio 2014. Nel corso dei tre anni di attività dell'iniziativa le Amministrazioni contraenti hanno pubblicato complessivamente 70 Appalti Specifici (12 nel 2011, 19 nel 2012, 25 nel 2013 e 14 nel 2014) aggiudicandone 69 (1 appalto specifico è stato revocato).

Nel corso del 2014 sono state avviate e sono terminate le attività della Commissione giudicatrice propedeutiche all'attivazione della seconda edizione dell'accordo quadro "Trasferte di lavoro", pubblicato a dicembre 2013 e aggiudicato definitivamente ad ottobre 2014. L'iniziativa in oggetto è stata stipulata a gennaio 2015 e terminerà a gennaio 2017. Nel corso del 2015 le Amministrazioni contraenti hanno pubblicato 30 Appalti Specifici, aggiudicandone 21, per un totale di spesa gestita pari a 350 milioni di euro. Tali attività sono state svolte attraverso la piattaforma telematica messa a disposizione da Consip S.p.A.

Relativamente all'accordo quadro "Ristorazione collettiva", in considerazione dell'elevato numero di variabili che caratterizzano il servizio, nonché della molteplicità delle possibili combinazioni derivanti dalla estrema specificità delle richieste delle Amministrazioni, si conferma anche per il 2015 la carenza di sufficienti garanzie in termini di probabilità di successo di un accordo quadro. Per tale ragione, sono allo studio modalità di presidio della merceologia attraverso altri strumenti, anche in relazione, ad esempio, alla possibilità di testarne l'efficacia nel contesto del tavolo dei Soggetti Aggregatori.

II. DEFINIZIONE DI STRUMENTI DI SUPPORTO PER LA COMPARAZIONE DEI PARAMETRI DI QUALITÀ/PREZZO (ART. 2, COMMA 572)

Secondo quanto indicato nella previsione normativa, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso Consip S.p.A., nel 2008 ha pubblicato sul portale www.acquistinretepa.it un set di strumenti di supporto alle singole amministrazioni acquirenti, per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi da acquistare (corretta utilizzazione dei parametri di qualità-prezzo).

Le singole amministrazioni acquirenti hanno fatto riferimento a tale funzionalità sia in termini di adozione *ex ante* dei parametri di prezzo-qualità per l'espletamento di procedure di gara, sia in termini di giustificazione *ex post* dell'eventuale superamento degli stessi, nonché per la valutazione della componente "indiretta" del risparmio per eventuali acquisti in autonomia effettuati dalle stesse amministrazioni.

La funzionalità ha permesso ai responsabili degli acquisti di scegliere il bene o servizio di interesse, verificarne il prezzo in Convenzione ed operare il confronto con le offerte provenienti dal mercato per prodotti e servizi analoghi.

A seguito del rilascio, avvenuto nel 2011, della nuova piattaforma di e-Procurement, l'accesso alla funzionalità *benchmark* avviene direttamente dalla scheda di dettaglio del prodotto presente nel catalogo.

In attuazione di quanto disposto con il D.L. 98/2011 (L. 111/2011) che all'art. 11 detta un nuovo e più stringente regime sanzionatorio per gli approvvigionamenti che non rispettino i parametri di qualità-prezzo derivanti dalle Convenzioni stipulate da Consip S.p.A., e in relazione al D.L. 95/2012 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", sono state predisposte, nel contesto della predisposizione di strumenti di supporto in tema di *benchmark*, "schede *benchmark*" relative alle merceologie dell'area IT.

Nel corso del 2013 sono state definite alcune funzionalità a supporto del rispetto del *benchmark* utilizzabili sia dalle Amministrazioni sia eventualmente dagli organi di controllo, per consentire la ricerca delle convenzioni attive in un determinato arco temporale e permettere di stampare report; mettere a disposizione la vista sull'elenco di tutti i prodotti disponibili nei diversi bandi del MEPA e acquisire reportistica utilizzabile dalle Amministrazioni.

Nel 2014, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 10 comma 3 del DL n. 66 del 24 aprile 2014, convertito in legge, con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89, che introduce una disciplina dei controlli dei contratti in essere stipulati autonomamente dalle pubbliche amministrazioni, che saranno svolti dall'Autorità nazionale anticorruzione anche sulla base del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 15 settembre 2014, è stata creata sul portale www.acquistinretepa.it una nuova sezione, intitolata "Prezzi *benchmark* Consip".

In tale sezione è stato reso disponibile l'elenco delle convenzioni - stipulate da Consip ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e disponibili tra il 1° gennaio 2013 e il 24 aprile 2014. In particolare, per ogni convenzione, sono state riportate le prestazioni principali dell'iniziativa, con indicazione delle caratteristiche essenziali dei beni e dei servizi acquisibili nell'ambito delle stesse e i relativi prezzi di riferimento.

Nel 2015, è stata mantenuta la disponibilità sul portale di Acquistinretepa di strumenti utilizzabili sia dalle Pubbliche Amministrazioni, sia eventualmente dagli organi di controllo per verificare le caratteristiche essenziali e le prestazioni principali, nonché i prezzi di riferimento delle convenzioni individuate dalla norma anche nell'ottica di rendere il servizio disponibile per successive ed ulteriori convenzioni Consip, in coerenza con la Legge di Stabilità 2016.

In particolare laddove in materia di disciplina del benchmark dispone che con DM del MEF, sentita l'ANAC, siano definite le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali che saranno oggetto delle convenzioni stipulate da Consip.

Conseguentemente all'attivazione di convenzioni Consip sono pubblicati sul sito istituzionale del Ministero e sul Portale del Programma i valori delle caratteristiche essenziali e i relativi prezzi, che costituiscono i parametri di prezzo-qualità.

III. FACOLTÀ DI ADESIONE ALLE CONVENZIONI CONSIP ATTRIBUITA ALLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI COSÌ COME SOGGETTIVAMENTE AMPIATE DALL'ART. 3 COMMA 25 DEL D. LGS. 163/2006 (ART. 2 COMMA 573)

Il ricorso da parte delle ulteriori amministrazioni aggiudicatrici descritte all'art.3 comma 25 del Codice dei Contratti - ivi dunque compresi gli Organismi di diritto pubblico - alle convenzioni rese disponibili nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti, permette ad oggi una puntuale rilevazione degli impatti della norma in termini di risparmi conseguiti. In particolare:

TAVOLA III.1

	Erogato (1)	Risparmio diretto (2)
Totale al 31/12/2015	3.248.388.888	541.402.779
Subtotale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	426.983.039	51.985.942
Incidenza percentuale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	13,14%	9,60%

(1) Valore di pre-consuntivo. L'**Erogato** è il valore complessivo (effettivo o stimato) delle forniture e dei servizi erogati nel periodo di riferimento dai Fornitori di beni e dai Prestatori di servizi in relazione a contratti attivi stipulati nel periodo di riferimento o periodi precedenti.

(2) Il **Risparmio diretto** è da intendersi come risparmio reale conseguito a seguito degli acquisti effettuati dalle amministrazioni tramite le convenzioni MEF/Consip. Tali acquisti vengono misurati attraverso i flussi di erogato.

Il valore di erogato 2015 delle amministrazioni aggiudicatrici ex art. 3 comma 25 del D. Lgs. 163/2006 cui è stata riconosciuta facoltà di aderire alle Convenzioni stipulate da Consip S.p.A. risulta sostanzialmente in linea con quello registrato nel 2014 (da circa 422 milioni di euro nel 2014 a circa 427 milioni di euro nel 2015), mentre con riferimento al Risparmio Diretto si registrano valori in decremento (da circa 74 milioni di euro nel 2014 a circa 52 milioni di euro nel 2015) direttamente collegati alla contrazione dei valori di spesa annua delle merceologie.

Come evidenziato nella tabella sottostante, il trend dei valori di erogato delle amministrazioni aggiudicatrici ex art. 3 comma 25 del D. Lgs. 163/2006 cui è stata riconosciuta facoltà di aderire alle Convenzioni stipulate da Consip S.p.A. evidenzia, nel primo mese del 2016, un decremento della percentuale media relativa all'erogato totale rispetto al 2015.

TAVOLA III.2

	Erogato	Risparmio diretto
Totale al 31/01/2016	190.153.529	45.766.003
Subtotale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	17.613.429	2.656.947
Incidenza percentuale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	9,26%	5,81%

IV. RISPARMI CONSEGUITI

Ai fini di una valorizzazione puntuale dei risparmi conseguiti, l'analisi delle singole misure adottate a seguito delle misure contenute nella Legge Finanziaria per il 2008 evidenzia come, per alcune di esse quali ad es. gli indicatori di spesa sostenibile, non risulti possibile enucleare compiutamente gli effetti, in termini di risparmio, dai risultati conseguiti dal "Sistema delle Convenzioni".

Il Sistema delle Convenzioni, a sua volta inserito nel più ampio contesto del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti - che contempla tutta una serie di ulteriori strumenti atti a generare risparmio quali, ad es., il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione, gli Accordi Quadro, le Gare in Application Service Provider (ASP) e su Delega, il Sistema Dinamico di Acquisizione della Pubblica Amministrazione (SDAPA) - promuove verso le amministrazioni acquirenti un comportamento volto all'adesione ai parametri di prezzo e qualità per l'espletamento di procedure di gara in autonomia, dando luogo ad un risparmio indiretto (risparmio da benchmark).

Di seguito sono illustrati i risultati conseguiti per il 2015, in termini di risparmio, dal Sistema delle Convenzioni (valori di pre-consuntivo):

TAVOLA IV.1: VALORI IN EURO ALLA CHIUSURA (Dicembre 2015)

Risparmio potenziale (1)	3.060.977.950
di cui: Risparmio Benchmark (2)	2.519.575.171
Risparmio Diretto	541.402.779

(1) Il **Risparmio Potenziale** rappresenta il valore del risparmio ottenuto per le categorie merceologiche su cui sono state attivate convenzioni nazionali. Tale valore viene individuato - a seguito dell'aggiudicazione delle convenzioni - raffrontando i prezzi medi della P.A. per beni comparabili ed il valore di aggiudicazione Consip. Il Risparmio potenziale risulta costituito da 2 diverse componenti: il risparmio "diretto" ed il risparmio "indiretto" (c.d. effetto *benchmark*). I valori di risparmio sono confermati dai risultati delle indagini ISTAT/MEF sulle "Modalità di acquisto delle pubbliche amministrazioni" (www.mef.gov.it)

(2) Risparmio **da benchmark** risulta determinato dall'utilizzo dei parametri di qualità/prezzo delle convenzioni Consip, a cui le amministrazioni devono far riferimento per le gare espletate in autonomia.



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2016

Allegato

Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate.
L. 196/2009, art. 10 integrata dal D. Lgs. 88/2011, art. 7

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Matteo Renzi

e dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
con delega alle politiche per la coesione territoriale
Claudio De Vincenti

Deliberato dal Consiglio dei Ministri l'8 Aprile 2016

PREMESSA

La presente relazione predisposta a cura del Dipartimento per le politiche di coesione, ai sensi dell'art. 10 della legge 196/2009, integrato dall'art. 7 del decreto legislativo 88/2011, dà conto delle principali attività di programmazione e di attuazione realizzate nel corso del 2015 nell'ambito degli interventi previsti dalle politiche di coesione territoriale, evidenziando i contributi e i risultati conseguiti con le risorse "aggiuntive" comunitarie e nazionali (Fondi strutturali e di investimento europei e Fondo per lo sviluppo e la coesione), per la promozione e il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e per la riduzione dei divari di sviluppo regionale, ai sensi del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 174) e della Costituzione italiana (art. 119, comma 5).

INDICE

PREMESSA

I. INTRODUZIONE E QUADRO D'INSIEME

**II. RISORSE, OBIETTIVI E STRUMENTI DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE
2014-2020**

III. STATO DI ATTUAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013

I. INTRODUZIONE E QUADRO D'INSIEME

Le politiche di coesione hanno visto nel 2015 un anno assai impegnativo per lo sforzo richiesto agli attori istituzionali coinvolti che hanno dovuto affrontare congiuntamente più sfide per dare continuità e maggiore robustezza prospettica all'intervento, dal punto di vista: dell'attuazione dei progetti già definiti in precedenza, della programmazione dell'investimento futuro, dell'organizzazione e governance, del consolidamento e miglioramento della strumentazione di controllo, monitoraggio, valutazione e trasparenza, dell'interlocuzione inter istituzionale, della discussione pubblica sul senso stesso delle politiche. Ne sono derivati risultati di un certo rilievo in termini di traguardi raggiunti, sia amministrativi e sia reali sul terreno. Ne è scaturita, però, anche una rinnovata consapevolezza delle difficoltà operative che presentano politiche complesse (nelle regole e negli strumenti), di notevoli ambizioni (per l'ampio spettro di tematiche e situazioni territoriali che le investe) e grandi aspettative (da parte delle comunità locali e degli stessi decisori) come sono le politiche di coesione.

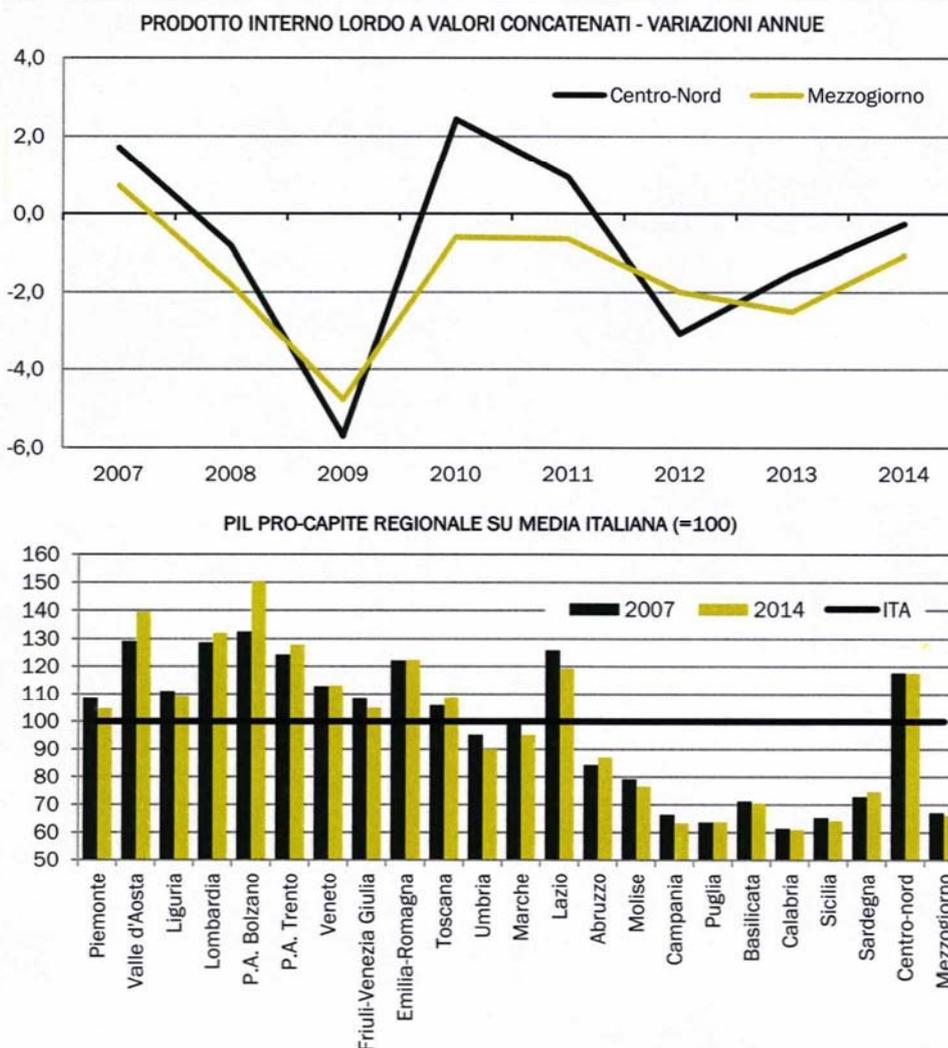
In merito a ciò si è irrobustito il convincimento che sia necessaria un'azione amministrativa e di riflessione strategica più costante e di lungo periodo, non concentrando lo sforzo solo ai momenti delle scadenze periodiche di verifica dell'attuazione e di definizione formale degli atti di programmazione. In tale direzione va, peraltro, anche la riorganizzazione della governance delle politiche di coesione sia per il presidio centrale di coordinamento e sia per tutte le amministrazioni coinvolte, impegnate nell'attuazione di specifici piani di rafforzamento amministrativo (PRA) previsti dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 e finalizzati a razionalizzarne l'organizzazione e a irrobustirne le capacità strategiche e operative. Si tratta di un percorso importante che va oltre il tema delle politiche di coesione, poiché la qualità dell'azione amministrativa e la capacità di sostenere con buone politiche l'azione autonoma degli attori economici e sociali sarà sempre più cruciale per lo sviluppo e il benessere dei territori.

FOCUS Il contesto socio economico territoriale

Competitività e innovazione. La crisi economico-finanziaria del 2008-2014, susseguitasi a un periodo di bassa crescita dell'economia nazionale, ha determinato nel Paese una perdita cumulata di prodotto (-9 per cento) territorialmente differenziata, con conseguente accentuazione dei divari economici e sociali tra le aree più e meno sviluppate. Il PIL si è ridotto infatti nel Centro-Nord del 7,9 per cento e nel Mezzogiorno del 12,7 per cento.

Le regioni del Sud hanno risentito non solo del minor stimolo derivante dalla limitata domanda estera, ma soprattutto di un maggior calo della domanda interna: i consumi finali delle famiglie si sono infatti ridotti nel Mezzogiorno del 13,2 per cento e nel Centro-Nord del 5,2 per cento (-7,5 la riduzione media nazionale), mentre gli investimenti fissi lordi sono crollati, tra il 2007 e il 2013, del 37 per cento, ben 12,2 punti in più rispetto al dato dell'area più sviluppata (la diminuzione media italiana è invece stata del 27,9 per cento).

FIGURA R1: SITUAZIONE ECONOMICA DEI TERRITORI



Fonte: elaborazione DPCO su dati Istat, Conti economici territoriali, 26 novembre 2015.

Nel 2014, il PIL meridionale rappresenta circa il 22,8 per cento di quello italiano (valore in riduzione di 1 punto percentuale rispetto al 2007) e il PIL pro capite si attesta su un valore di 17.574 euro, pari al 66,2 per cento della media nazionale (-0,9 punti percentuali rispetto al 2007). Il Centro-Nord presenta invece un PIL pro capite di 31.220 euro, pari al 117,6 per cento del dato nazionale (cfr. Figura 1). Il rapporto fra i valori delle due aree Sud/CN (una misura del divario), è pari al 56,3 per cento, in calo peggiorativo di 0,6 punti percentuali rispetto al 2007.

La ripresa in atto nel Paese nel 2015, favorita anche da positive condizioni di contesto internazionale quali la riduzione del prezzo del petrolio e le politiche monetarie accomodanti (riduzione tassi di interesse e deprezzamento del cambio), non sembra ancora estendersi alle regioni meridionali, dove però si interrompe il trend recessivo con una situazione di sostanziale stabilità o di leggerissima crescita. Diversi sono i segnali positivi provenienti nelle due macro-ripartizioni dal sistema produttivo, dal mercato del lavoro, dalla valorizzazione delle risorse.

Il numero di imprese registrate¹ nell'intero Paese, al 31 dicembre 2015, risulta pari a circa 6 milioni e 58 mila (4 milioni e 60 mila imprese nel Centro-Nord; 1 milione e 998 mila nel Mezzogiorno - il 33 per cento) e il tasso di iscrizione netto nel registro delle imprese, nel 2015, presenta un valore nazionale positivo pari allo 0,75 per cento, tornato così ai livelli di crescita del 2007 (0,51 era invece il valore nel 2014). Tra le ripartizioni territoriali, migliore è la performance del Centro (1,13) e del Sud (1,02), rispetto al Nord-Ovest (0,49) e al Nord-Est (quest'ultimo dopo quattro anni esce dal campo negativo e torna a segnare un allargamento della base produttiva dello 0,20 per cento). Il saldo positivo complessivo annuo di circa 45 mila nuove imprese (di cui 20 mila nel Meridione) mostra quindi una certa vitalità del tessuto imprenditoriale, accompagnata anche da una buona performance negli scambi con i mercati esteri.

Infatti, le esportazioni di beni a valori correnti, nel 2015 pari a circa 414 miliardi di euro, registrano, rispetto all'anno precedente, una crescita nazionale del 3,8 per cento. A livello macro-ripartizionale, nel Centro-Nord l'aumento (3,7 per cento) risulta quasi in linea con quello del Paese e nel Mezzogiorno è del 4 per cento. Territorialmente differenziata è l'apertura internazionale: le esportazioni di merci provengono infatti per l'88,5 per cento dal Centro-Nord e solo per il 10,2 per cento dal Mezzogiorno (il restante 1,3 per cento non è specificabile).

Per quanto concerne l'innovazione e i divari digitali nel 2013: l'incidenza della spesa totale in R&S sul PIL (uno degli indicatori della Strategia UE2020²), dato in lievissima crescita nel tempo, risulta ancora insufficiente nel Mezzogiorno (0,94 per cento) rispetto al valore osservato nel Centro-Nord (1,42 per cento) e alla media nazionale (1,31 per cento); bassa al Sud è anche la percentuale di occupati nei settori ad alta tecnologia³, pari a circa 1,9 per cento rispetto al 3,4 per cento di media italiana; così anche la percentuale di popolazione coperta con banda ultralarga di almeno 30 Mbps che nel Meridione è pari a circa la metà del 7 per cento riscontrato in media nell'intero Paese.

Valorizzazione risorse. Ampiamente differenziata risulta la situazione nelle due macroripartizioni in tema di valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e infrastrutturale (cfr. *Figura R2*).

I consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili, tra il 2007 e il 2014 quadruplicati al Sud e raddoppiati nel Centro-Nord, raggiungono nel Meridione il valore del 39,7 per cento, superiore rispetto al 36,4 riscontrato nel Centro-Nord (37,3 per cento è la media italiana), mentre la percentuale di rifiuti urbani oggetto di raccolta differenziata, in maggiore crescita nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, risulta però nel 2014 pari al 31,3 per cento al Sud e al 51,5 al Nord (45,2 per cento il dato nazionale).

La quota di area ecologica protetta della Rete Natura 2000 (istituita su impulso della UE per conservare la biodiversità dei territori), in lieve crescita nel periodo 2007-2014, costituisce il 5 per cento del territorio meridionale, dato nettamente superiore a quello nazionale (21,2 per cento) e a quello del Centro-Nord (18,5 per cento). Il tasso di turisticità (numero di presenze turistiche per abitante - anno 2013) vede invece il prevalere della performance del Centro-

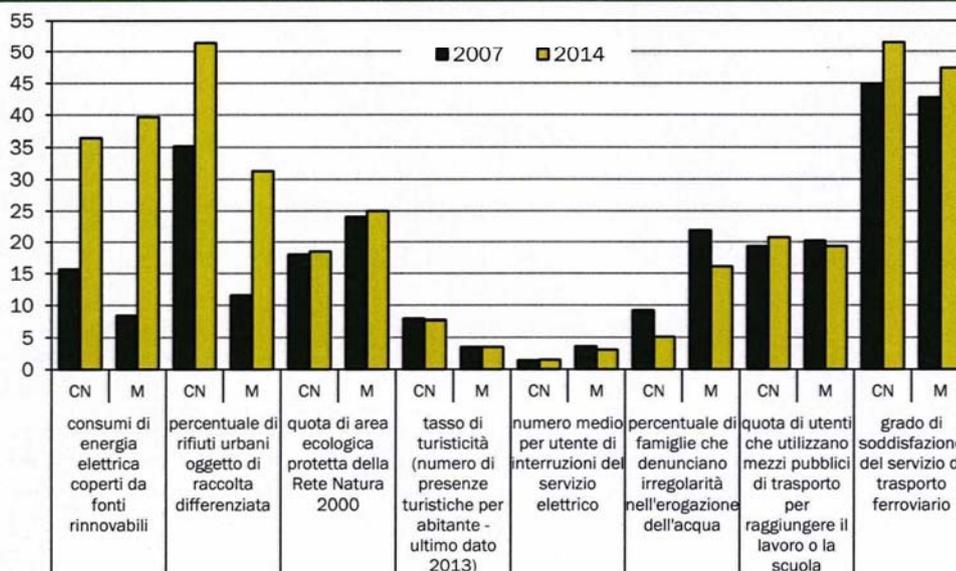
¹ Fonte: Unioncamere-Infocamere, si definisce registrata una impresa presente in archivio e non cessata, indipendentemente dallo stato di attività assunto (attiva, inattiva, sospesa, in liquidazione, fallita). Il tasso di iscrizione netto è dato dal rapporto tra il saldo tra iscrizioni e cessazioni rilevate nel periodo e lo stock delle imprese registrate all'inizio del periodo considerato.

² Gli *Indicatori della Strategia UE2020* considerati nel testo non comprendono quelli ambientali. Per Spesa in R&S, Tasso di occupazione 20-64 anni, Popolazione a rischio povertà, Abbandoni scolastici e Tasso di istruzione terziaria gli obiettivi nazionali sono rispettivamente 1,53 per cento, 67-69 per cento, -2,2 mln., 15-16 per cento, 26-27 per cento, mentre i corrispondenti obiettivi europei sono 3 per cento, 75 per cento, -20 mln., 10 per cento e 40 per cento.

³ I "settori ad alta tecnologia", secondo la definizione Eurostat, sono i seguenti: per la manifattura, divisioni 21, 26, 30.3 (fabbricazione di: prodotti farmaceutici; computers, prodotti elettronici e ottica; aeromobili e veicoli spaziali; per i servizi, divisioni da 59 a 63 e 72 (produzione cinematografica, televisiva e musicale; trasmissioni; telecomunicazioni; produzione di software e consulenza informatica; servizi di informazione; ricerca scientifica).

Nord rispetto al Sud (nonostante la presenza di cospicue risorse culturali in quest'ultima area): 7,7 il valore nella prima ripartizione, 3,5 nella seconda (6,3 è la media italiana).

FIGURA R2: ALCUNI INDICATORI SULLE RISORSE AMBIENTALI, CULTURALI E INFRASTRUTTURALI - ANNI 2007/2014



Fonte: indicatori considerati: Istat-Dps, *Banca dati indicatori per le politiche di sviluppo*, rilascio di febbraio 2016.

Con riguardo alla qualità di alcuni servizi infrastrutturali tra il 2007 e il 2014: il numero medio per utente di interruzioni del servizio elettrico, è abbastanza stabile intorno a 1,5 per il Centro-Nord ed è in lieve riduzione a 3,1 per il Sud (2 è il dato medio Paese); anche la percentuale di famiglie che denunciano irregolarità nell'erogazione dell'acqua risulta in netto miglioramento, con un valore, nel 2014, nel Centro-Nord pari a 5,1 per cento e nel Meridione al 16,1 per cento (contro un valore nazionale dell'8,6 per cento); la quota di utenti che utilizzano mezzi pubblici di trasporto per raggiungere il lavoro o la scuola è, tra il 2007 e il 2014, in crescita di 1,4 punti al Nord (raggiungendo il 20,7 per cento) e in riduzione di 1 punto al Sud (19,3 per cento) - 20,3 per cento è il dato medio italiano; infine, migliora nello stesso periodo il grado di soddisfazione del servizio di trasporto ferroviario, riguardando il 47,4 per cento degli utenti del Mezzogiorno e il 51,6 per cento di quelli del Nord, a fronte di un valore Paese del 50,6 per cento.

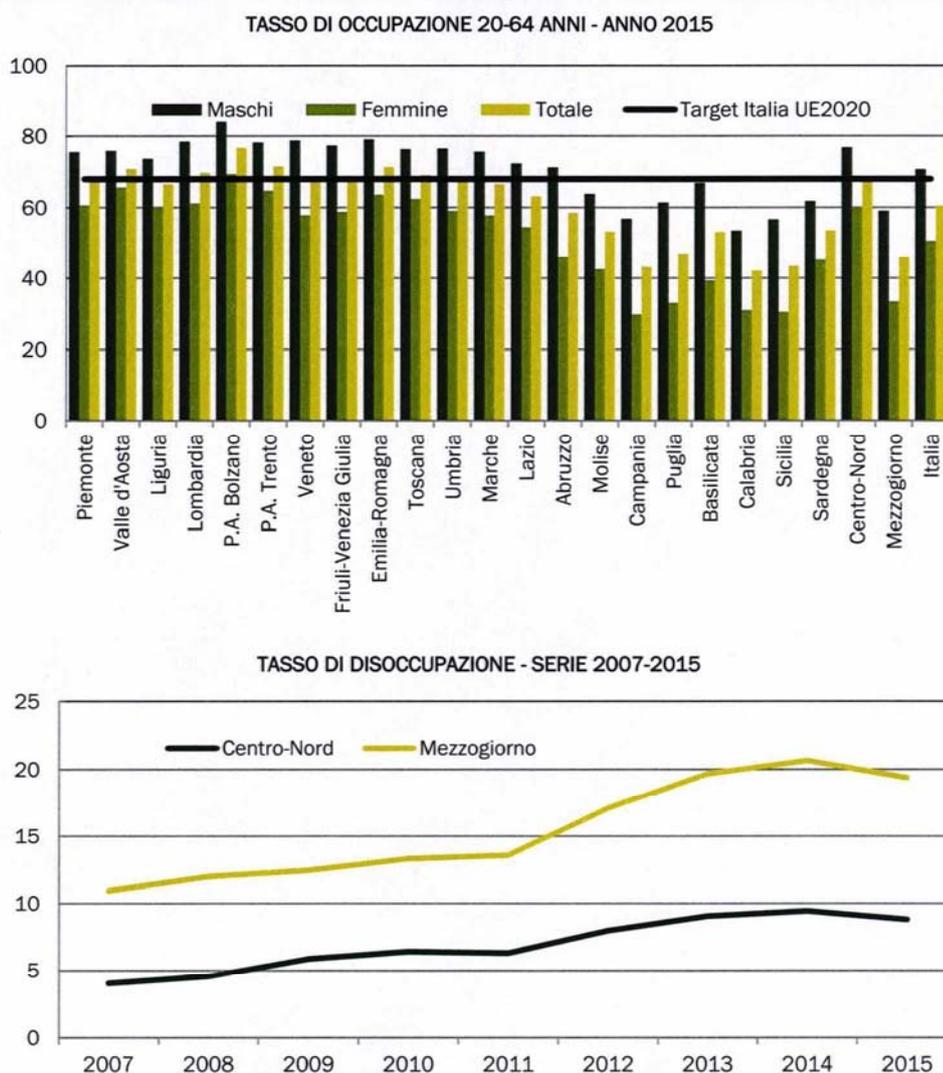
Lavoro e inclusione. Tra il 2008 e il 2014, il grado di utilizzo delle risorse umane nel Paese si è notevolmente ridotto, riguardando in maniera più accentuata il Sud (dove era già largamente insufficiente) e le componenti giovanili e femminili delle forze lavoro. La perdita complessiva nazionale di occupati nel periodo di crisi è stata di circa 811 mila unità, di cui 576 mila al Sud (il 71 per cento) e 235 mila al Nord e il tasso di disoccupazione si è raddoppiato portandosi al 12,7 per cento, con un valore nel Centro-Nord pari al 9,4 per cento e nel Mezzogiorno pari al 20,7 per cento.

Segnali fortemente positivi provengono invece dai dati relativi all'anno 2015, il numero di occupati totali nazionali, pari a 22 milioni 465 mila unità, cresce dello 0,8 per cento (+186 mila unità), ma l'aumento è più accentuato nel Mezzogiorno, ripartizione che nel corso della crisi ha registrato le perdite più consistenti: il numero di occupati meridionali, pari a 5 milioni e 950 mila unità (il 26,5 per cento del totale), cresce dell'1,6 per cento (94 mila lavoratori in più), con una performance migliore di quella registrata nel Centro-Nord (+0,6 per cento, 92 mila lavoratori in più). Cresce il tasso di occupazione 20-64 anni, uno degli indicatori della

Strategia UE2020, assumendo ora il valore medio nazionale del 60,5 per cento (46,1 nel Meridione e 68,4 al Nord), ancora distante però dal target nazionale fissato per il 2020 (dalla figura 3, risulta evidente il basso grado di utilizzo di capitale umano al Sud in particolare femminile, mentre nel Centro-Nord molte regioni hanno già raggiunto l'obiettivo).

Dopo sette anni finalmente il numero dei disoccupati nel Paese (3 milioni e 33 mila, di cui 1 milione 432 mila al Sud) si riduce sensibilmente (203 mila, -6,3 per cento), così come il tasso di disoccupazione (11,9 per cento la media italiana, contro il 19,4 per cento al Sud). Il tasso di disoccupazione giovanile, dopo essersi più che raddoppiato tra il 2008 e il 2014, scende nel 2015 a livello nazionale al 40,3 per cento (42,7 nell'anno precedente) e nel Meridione al 54,1 per cento (55,9 nel 2014). Mentre il numero di giovani di 15-29 anni non impegnati in un'attività lavorativa e non inseriti in un percorso scolastico o formativo (NEET) costituiscono nel 2014 il 26,2 per cento della corrispondente classe di popolazione italiana (35,8 per cento il suo valore nel Mezzogiorno).

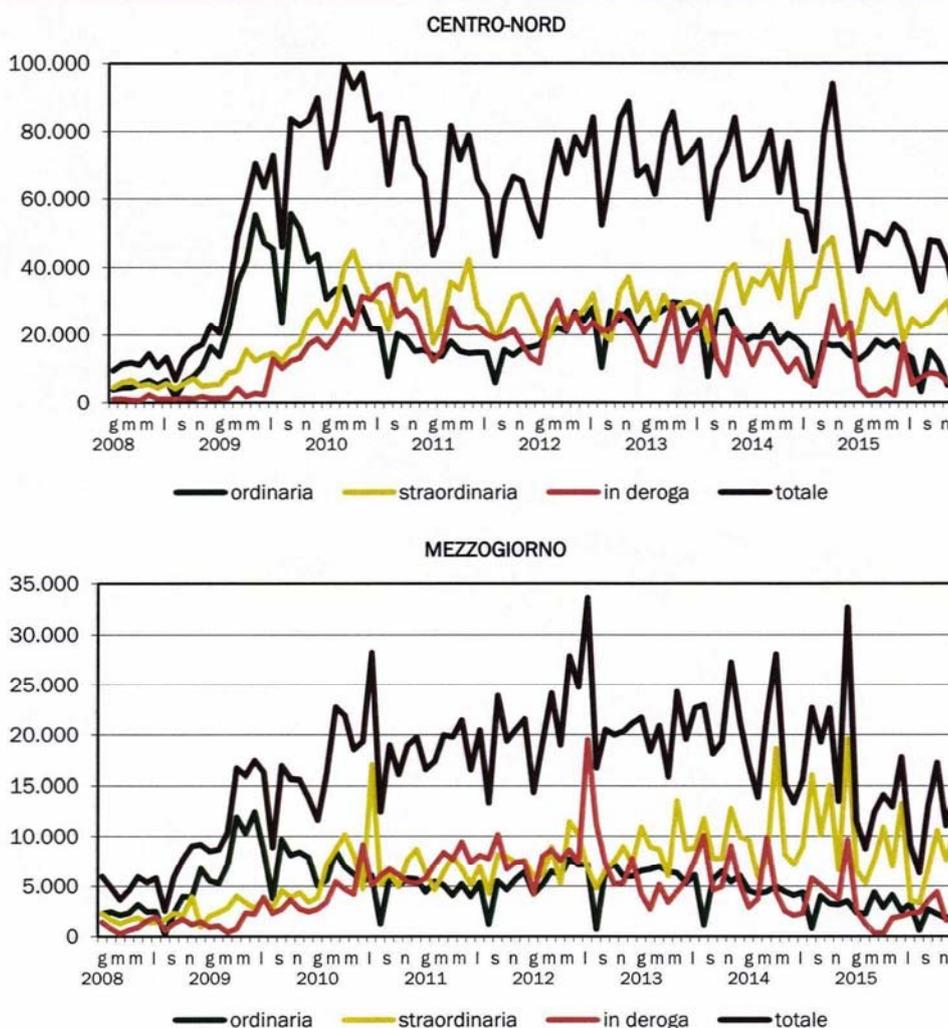
FIGURA R3: SITUAZIONE OCCUPAZIONALE NEI TERRITORI



Fonte: elaborazione DPCO su dati Istat, Rilevazione continua sulle Forze di Lavoro, 10 marzo 2016.

Anche i dati sul numero di ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni (cfr. *Figura R4*) mostrano nel 2015 una forte riduzione rispetto all'anno precedente (-35,6 per cento la media nazionale). A livello territoriale, nel Centro-Nord, dove è concentrato il 78,1 per cento dello strumento di integrazione salariale per via della forte presenza industriale e della minor incidenza di lavoro sommerso rispetto all'area del Mezzogiorno, la riduzione complessiva è stata del 35,2 per cento, al Sud la diminuzione è stata del 37,1 per cento. La diminuzione, iniziata nel 2014, potrebbe riportare l'utilizzo dello strumento nel corso del 2016 ai livelli pre-crisi (salvo un lieve aumento congiunturale di inizio anno determinato in parte da una ripresa delle attività amministrative di concessione dopo l'adozione di atti di modifica della normativa).

FIGURA R4: NUMERO DI ORE AUTORIZZATE DI CIG PER TIPOLOGIA E RIPARTIZIONE TERRITORIALE (valori in migliaia, serie mensile 2008-2015)



Fonte: elaborazione DPCO su dati INPS.

Con riferimento all'inclusione sociale, nel 2013, la popolazione a rischio povertà (indicatore della Strategia UE2020), cresciuta nel periodo di crisi in entrambe le ripartizioni, è elevata e pari a oltre 17 milioni nel Paese (il 28,5 per cento della popolazione totale nazionale), di cui

oltre 9,5 milioni al Sud (circa il 46,3 per cento della popolazione meridionale) e oltre 7,5 milioni al Nord (19,2 per cento della relativa popolazione).

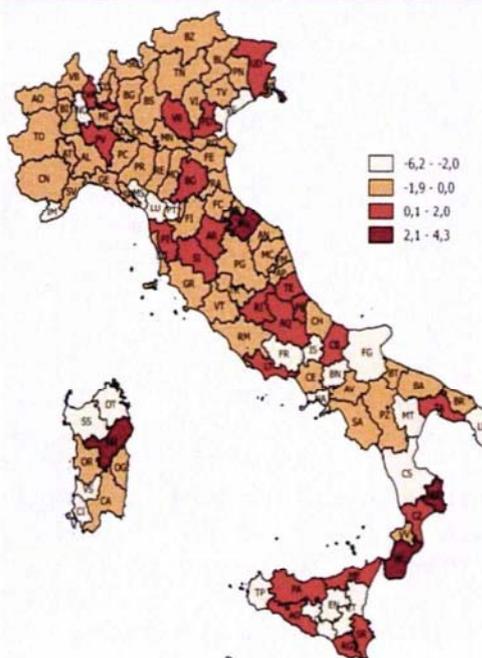
Nell'ambito della presenza di alcuni servizi pubblici collegati all'occupabilità delle donne e dei giovani, si osservano consistenti differenziazioni nelle ripartizioni. Nel 2012, la percentuale di bambini fino a 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia è nel Centro-Nord pari al 17,2 per cento e al Sud del 4,9 per cento (13 per cento la media nazionale) e la percentuale di anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (ADI) è al Nord pari a 4,7 per cento e nel Mezzogiorno pari al 3,3 per cento (4,3 per cento il dato italiano). Nel 2014, la percentuale di abbandoni scolastici tra 18-24 anni, ridottasi nel periodo di crisi, è pari al Nord al 12,1 per cento, rispetto al 19,3 per cento del Sud (15 per cento il dato Paese) e la percentuale di laureati tra 30-34 anni, in crescita, risulta pari nel Centro-Nord al 26,3 per cento e nel Meridione al 19,7 per cento, contro il 23,9 per cento riscontrato a livello Paese (gli ultimi due indicatori fanno parte del set relativo alla Strategia UE2020).

Si ricorda poi che la popolazione residente, al 1 gennaio 2016, in lieve riduzione rispetto all'anno precedente, risulta pari nel Centro-Nord al 65,6 per cento (circa 39 milioni 815 mila unità) del totale nazionale (60 milioni 656 mila unità), mentre nel Mezzogiorno risiede il 34,4 per cento (circa 20 milioni 841 mila persone). Il 10,7 per cento della popolazione del Centro-Nord è costituita da stranieri residenti (circa 4 milioni 251 mila, l'84,1 per cento del totale nazionale); al Sud l'incidenza scende al 3,9 per cento (circa 803 mila); l'incidenza media nel Paese degli stranieri residenti sulla popolazione complessiva è quindi pari all'8,3 per cento.

La disponibilità infine di indicatori a livello sub regionale fa comprendere come la risposta alla crisi e l'entità di una ripresa non seguano dorsali geografiche, ma siano legate a situazioni locali del contesto economico, sociale, istituzionale-politico, ambientale-culturale-infrastrutturale e di capitale umano. Nella figura R5 affianco è per esempio visibile la presenza di cospicue performance positive/negative, in termini di variazione 2015 del tasso di disoccupazione, sia nelle aree più sviluppate, sia in quelle in transizione e meno sviluppate.

Da qui l'importanza di una forte intervento in investimenti pubblici e privati, che con il suo effetto moltiplicatore diventi la chiave di (s)-volta per riprendere il cammino interrotto nei percorsi di sviluppo regionali. La nuova programmazione 2014-2020, con la sua attenzione ad obiettivi strategici e risultati attesi, alle aree urbane, alle zone interne e rurali, potrà quindi contribuire efficacemente alla riduzione dei divari territoriali.

FIGURA R5: VARIAZIONE 2015/2014 IN PUNTI PERCENTUALI DEL TASSO DI DISOCCUPAZIONE NELLE PROVINCE



Fonte: Istat, Comunicato stampa sulle Forze di lavoro, del 10 marzo 2016.

L'anno 2015 si è comunque caratterizzato per essere uno di quelli propriamente cruciali- e particolarmente impegnativi per gli attori direttamente coinvolti - in politiche che procedono per cicli di programmazione e attuazione di medio-lungo termine che si sovrappongono in alcune fasi. Nella fase attuale, oltre

alla sovrapposizione dei cicli di programmazione comunitaria dei fondi strutturali (normata a livello europeo, anche nei dettagli e che interessa la conclusione del ciclo 2007-2013 e l'avvio di quello 2014-2020) nel caso italiano, per scelta compiuta oltre dieci anni fa, vi è anche la sovrapposizione tra cicli di programmazione delle politiche di coesione interamente sostenute da risorse nazionali (del Fondo sviluppo e coesione-FSC e dal solo Fondo di rotazione per i Piani-Programmi d'azione coesione nazionali-PAC, con una regolamentazione più adattabile nel tempo, e per questo da un lato caratterizzata da maggiore opportuna flessibilità, ma anche necessitante di grande responsabilità e continua verifica della solidità delle scelte).

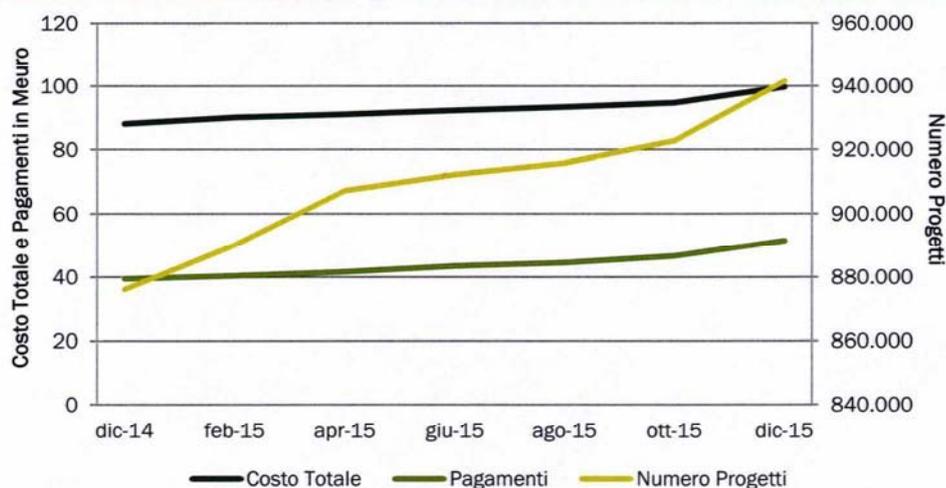
Agli elementi di complessità sopra descritti, si aggiungono le sfide di sviluppo connesse con la strategia di specializzazione intelligente, che mira a concentrare gli sforzi di sviluppo economico e gli investimenti su punti di forza relativi a ciascuna Regione e all'intero Paese. L'elaborazione delle strategie di specializzazione intelligente costituisce un elemento fondante delle scelte di programmazione delle risorse per la coesione, sia europee che nazionali, conseguendo così la necessaria sinergia tra le diverse politiche della Unione europea, nazionali e regionali, nonché quella tra gli investimenti pubblici e quelli privati.

Va anche ricordato che l'Italia cerca di perseguire, da tempo, una programmazione e attuazione 'unitaria' delle politiche di coesione che, pur necessariamente articolate su diverse fonti finanziarie (comunitarie e nazionali) e strumenti-contenitori programmatici (che hanno strutture e regole in parte diversificate), sostenga un intervento nel complesso coerente e sinergico nelle finalità. Tale impostazione, nel caso del ciclo 2007-2013, è stata formalizzata nel 2007 anche all'interno del documento quadro sottoposto all'approvazione comunitaria (Quadro Strategico nazionale-QSN 2007-2013) e rimane valida anche per il futuro. Essa ha consentito, pur in una fase difficile per gli andamenti economici e la finanza pubblica, di fare riferimento a un quadro nell'insieme più leggibile, nei progressi e nelle difficoltà. Sebbene certamente ancora da rafforzare nel metodo, l'impostazione unitaria di programmazione e attuazione rimane opzione obbligata per contribuire allo sviluppo dei territori, evitando la potenziale dispersione di scopo che la necessaria articolazione degli strumenti comporta. Anche per questa ragione le politiche di coesione si sono dotate da tempo di una strumentazione comune di monitoraggio e negli ultimi anni, con l'iniziativa OpenCoesione, anche di una modalità di rappresentazione trasparente degli interventi attuati e in corso che possa contribuire alla razionalizzazione dell'azione attraverso lo scrutinio del pubblico su temi di merito. Guardare alle politiche di coesione nel loro insieme e a come esse riescono a dare vita a concreti progetti sui territori consente, tra l'altro, alle medesime amministrazioni responsabili di comprendere meglio che gli esiti territoriali dipendono da uno sforzo il più possibile coordinato attorno a traguardi reali e visibili e di poterne riconoscere, anche con soddisfazione, gli effetti concreti.

FOCUS**L'attuazione delle politiche di coesione: una lettura sulla base dell'osservazione dei progetti (dati al 31 dicembre 2015)**

L'attuazione delle politiche di coesione programmate nel ciclo 2007-2013, cofinanziate con i Fondi Strutturali comunitari o sostenute da risorse nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) e del Piano d'Azione Coesione (PAC), osservate a fine dicembre 2015 attraverso i progetti finanziati e pubblicati sul portale OpenCoesione, vede un intervento sul territorio fortemente differenziato per localizzazione, natura dei progetti, settori di intervento, attori istituzionali coinvolti e stato di avanzamento. L'universo dei progetti pubblicati sul portale OpenCoesione al 31 dicembre 2015 corrisponde a un valore complessivo di costo-finanziamento pubblico pari a quasi 100 miliardi - inclusivo di una quota di finanziamento ordinario mobilitato dalle stesse politiche di coesione - e a circa 51 miliardi di pagamenti (vedi Figura R1 e Tavola R1).

In termini di valore, costo-finanziamento pubblico complessivo, le politiche di coesione si concentrano nel Mezzogiorno (77 per cento del valore), quasi il 60 per cento del valore è rappresentato da progetti di natura infrastrutturale, prevalentemente nel settore dei Trasporti e infrastrutture a rete (26 per cento del valore). In termini di numero di progetti finanziati, prevalgono quelli, di minore importo unitario e spesso più immateriali: per l'Inclusione sociale (34 per cento dei progetti), l'Istruzione (28 per cento dei progetti) e l'Occupazione (24 per cento dei progetti).

FIGURA R1: COSTO TOTALE, PAGAMENTI E NUMERO DI PROGETTI MONITORATI NEL CORSO DEL 2015

Fonte: elaborazione su dati pubblicati su OpenCoesione.

A dicembre 2015 sono osservabili oltre 940.000 progetti monitorati come unità separate (Figura 1 e Tavola 1), ma che possono essere analizzati attraverso letture più aggregate che corrispondono meglio all'effettiva organizzazione dell'intervento sul territorio. Utilizzando chiavi di aggregazione legate alla definizione programmatica dell'intervento (come i Grandi Progetti e i Progetti Integrati) o correggendo per specifiche modalità di monitoraggio di dettaglio che tendono a moltiplicare le unità osservate, il numero dei progetti si dimezza, segno evidente di una policy non così frammentaria come potrebbe apparire alle prime evidenze. Rispetto a quanto osservato a fine 2014, totale del costo-finanziamento monitorato e totale dei pagamenti monitorati sono entrambi cresciuti di circa 12 miliardi, a fronte di un avanzamento finanziario complessivo (pagamenti su costo) aumentato dal 44 al 51 per cento. Un'accelerazione maggiore ha riguardato l'insieme dei programmi comunitari dei Fondi strutturali 2007-2013, per i quali i pagamenti ammissibili sul bilancio comunitario erano da

compiersi entro l'anno 2015 ad eccezione di alcune specifiche deroghe. Dai dati di monitoraggio al 31 dicembre 2015 risulta, infatti, che per i progetti finanziati nei programmi comunitari i pagamenti sono aumentati nell'ultimo anno del 25 per cento. In questo caso l'incremento assoluto in termini di pagamenti (circa 9 miliardi di euro) è risultato assai maggiore dell'incremento in termini di costo totale (quasi 6 miliardi di euro).

Complessivamente (Tavola 1) al termine del 2015, circa il 30 per cento (21 se solo conclusi) del costo pubblico è associato a progetti conclusi o liquidati (progetti che presentano un avanzamento finanziario superiore al 95% e che vengono definiti conclusi se risultano formalmente completate anche le fasi procedurali di realizzazione delle attività).

TAVOLA 1 - COSTO TOTALE, PAGAMENTI E NUMERO DI PROGETTI MONITORATI PER AMBITO PROGRAMMATICO E STATO DEL PROGETTO. DATI AL 31 DICEMBRE 2015

Ambito programmatico	Numero progetti	Totale		di cui:		
		Costo totale (Meuro)	Pagamenti totali (Meuro)	Concluso e liquidato		
				Numero progetti	Costo totale (Meuro)	Pagamenti totali (Meuro)
Fondi Strutturali	906.515	64.106,60	45.225,35	738.964	26.448,15	26.782,05
Fondo Sviluppo Coesione	19.955	25.836,89	3.659,92	5.786	1.884,06	1.945,69
Piano Azione Coesione	15.036	8.040,99	2.266,53	2.529	981,15	983,74
Totale	941.506	97.984,50	51.151,80	747.279	29.313,40	29.711,50
Ambito programmatico	Numero progetti	di cui:		di cui:		
		In corso		Non avviato		
		Costo totale (Meuro)	Pagamenti totali (Meuro)	Numero progetti	Costo totale (Meuro)	Pagamenti totali (Meuro)
Fondi Strutturali	104.636	32.255,22	18.418,69	62.915	5.403,24	24,61
Fondo Sviluppo Coesione	2.844	8.806,28	1.714,24	11.325	15.146,55	-
Piano Azione Coesione	3.976	2.809,62	1.282,79	8.531	4.250,22	-
Totale	111.456	43.871,10	21.415,71	82.771	24.800,00	24,61

Fonte: elaborazione su dati OpenCoesione (www.opencoesione.gov.it).

Si tratta di una quota di progetti in larga parte associata alla programmazione comunitaria 2007-2013 per cui la continuazione dei progetti non ancora conclusi può avvenire anche oltre il 31 dicembre 2015, ma i soli pagamenti eseguiti entro tale data risultano ammissibili sul bilancio comunitario (vedi oltre Box Regole di chiusura del ciclo 2007-2013). Va peraltro precisato che, come normale in fase di chiusura di un ciclo comunitario, è da attendersi un progressivo assestamento dei dati di pagamento al 31 dicembre nei prossimi mesi. In ogni caso, considerando solo i progetti cofinanziati dai Fondi Strutturali, il 41 per cento del loro valore-costi totale risulta essere relativo a progetti conclusi o liquidati (28 per cento se solo conclusi).

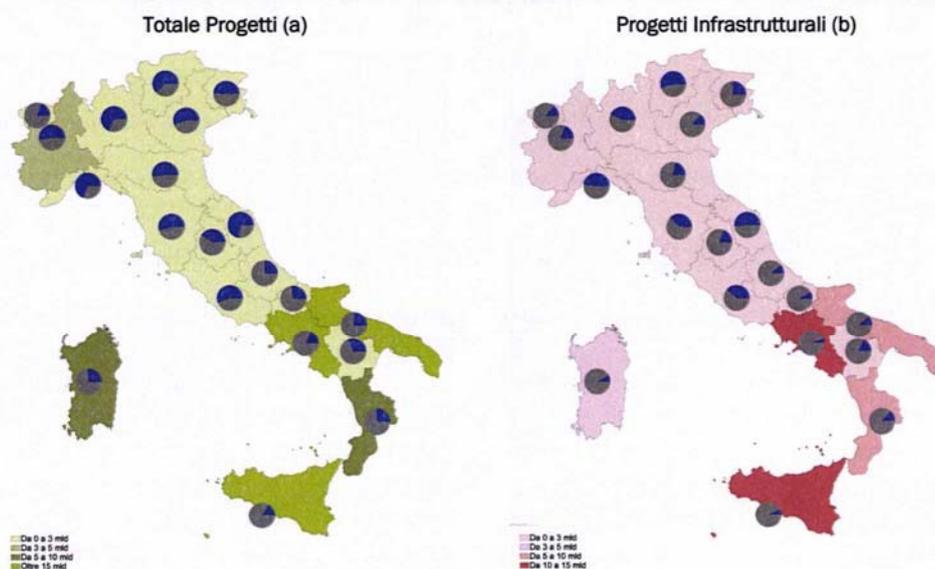
In aggregato, i progetti in corso (cioè progetti con avanzamento finanziario positivo, ma ancora non completamente liquidati e quindi presumibilmente in fase di realizzazione) risultano essere il 12 per cento del totale, ma per un finanziamento pubblico importante e pari a circa 44 miliardi (e con oltre 21 miliardi di pagamenti già registrati nel monitoraggio). Si tratta per la maggior parte di interventi localizzati nelle regioni del Mezzogiorno (dove la quota di finanziamento associato agli interventi in corso è in media pari al 48 per cento, contro il 30 nel Centro Nord). Hanno un costo medio unitario elevato e si qualificano più frequentemente come realizzazione di opere infrastrutturali.

Il peso del finanziamento associato a progetti non conclusi è superiore per i programmi finanziati con risorse interamente nazionali (Fondo per lo Sviluppo e Coesione e Piano d'Azione per la Coesione) che si sono avviati successivamente rispetto ai programmi comunitari 2007-2013 (e non hanno alcun termine formale fissato al 31 dicembre 2015).

Guardando comunque a quanto risulta ancora in corso tra gli interventi dei Programmi comunitari 2007-2013, si può osservare come si tratti anche in questo caso di progetti prevalentemente infrastrutturali e di importo unitario elevato. Questi interventi possono essere portati a compimento con il supporto di risorse ordinarie o, sotto particolari condizioni, con risorse comunitarie 2014-2020.

Tra gli interventi infrastrutturali finanziati in tutti gli ambiti di programmazione 2007-2013 (per quasi 55 miliardi di costo-finanziamento pubblico), più della metà del finanziamento risulta essere associato a progetti non ancora conclusi e in corso di realizzazione che, come già fatto rilevare, si localizzano soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno (Figura R2-b).

FIGURA R2 - (A: TOTALE E B: INFRASTRUTTURE) - DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEL VALORE-COSTO TOTALE DEI PROGETTI E DELLE QUOTE RELATIVE A PROGETTI CONCLUSI-LIQUIDATI. DATI AL 31 DICEMBRE 2015

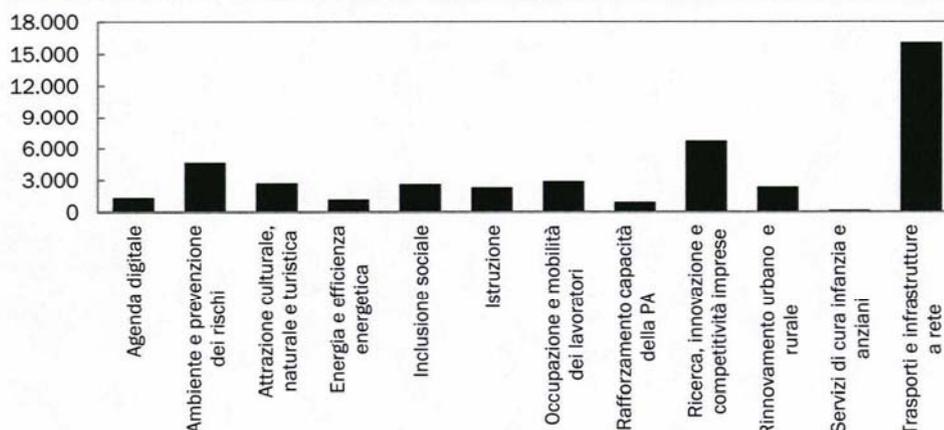


NOTA. Nelle figure (a) e (b) le torte rappresentano nelle sezioni in colore blu/molto scuro la quota di costo associata a progetti conclusi o liquidati.

Fonte: elaborazione su dati pubblicati su OpenCoesione

In base a una classificazione dei progetti per Temi-Settori, l'intervento ancora in corso è particolarmente importante in valore dei progetti per l'ambito Trasporti (superiore al 50 per cento del totale del valore dei relativi progetti), Ricerca e Imprese, e per Ambiente (Figura R3).

FIGURA R3 – VALORE-COSTO TOTALE DEI PROGETTI DEFINITI NELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 IN CORSO DI REALIZZAZIONE PER TEMA (MEURO). DATI AL 31 DICEMBRE 2015, TUTTE LE FONTI DI FINANZIAMENTO



Nota: in OpenCoesione è disponibile una classificazione 'per temi sintetici' dei progetti pubblicati sul portale; la classificazione è definita a partire dai temi prioritari-categorie di spesa UE 2007-2013 e dalle classificazioni settoriali del Sistema CUP-Codice unico di progetto che, nel monitoraggio, risultano associati ai progetti.

Fonte: elaborazione su dati pubblicati su OpenCoesione.

Dal punto di vista delle politiche di coesione finanziate con i fondi strutturali comunitari, l'anno 2015 si è caratterizzato per essere quello conclusivo dell'attuazione del ciclo 2007-2013 per quanto riguarda la possibilità di procedere con spesa rimborsabile a tale titolo sul bilancio comunitario, sebbene i progetti in corso potranno comunque continuare l'attuazione e trovare completamento a valere su altre risorse, tra cui quelle specificamente messe a disposizione dalla Legge di stabilità per il 2016 (articolo 1, comma 804 della legge 28 dicembre 2015, n.208). Rilevante è stato l'impegno per far progredire durante l'anno sia l'effettivo avanzamento dei progetti in corso, già attribuiti per copertura ai programmi comunitari, sia l'attuazione e le verifiche su alcuni progetti della programmazione nazionale per la coesione, che a pieno titolo sono ammissibili a essere considerati quali spese dei programmi comunitari in base al QSN 2007-2013. I dati definitivi della spesa ammissibile ai programmi del ciclo della programmazione comunitaria 2007-2013 non sono ancora disponibili, ma i primi dati di monitoraggio riferiti alla data del 31 dicembre 2015 (considerabili come provvisori in quanto non ancora comprensivi dei dati sui progetti per cui sono in corso riscontri ovvero di altri dati di pagamento in corso di assestamento) segnalano comunque che per la quasi totalità dei programmi dei fondi strutturali FESR e FSE la quota del 90% in termini di pagamenti sulle risorse assegnate è stata ampiamente superata e gli impegni già registrati nel monitoraggio risultano superiori alle risorse assegnate e ciò consentirà di conseguire il pieno assorbimento delle risorse.

Il 2015 è stato però anche anno cruciale per il completamento della definizione dei programmi operativi del ciclo dei fondi strutturali 2014-2020 per cui il documento quadro nazionale - l'Accordo di Partenariato-AP che delinea l'intervento dell'Italia per gli ambiti -11 Obiettivi Tematici previsti dal Regolamento generale sui fondi comunitari 2014-2020 - era stato approvato con

decisione della Commissione europea nell'ottobre 2014. L'AP delinea la strategia per il contributo dei fondi strutturali FESR e FSE (per oltre 31 miliardi di euro in risorse UE) e dei fondi d'investimento FEAMP e FEASR (per circa 11 miliardi di euro di risorse UE); il valore e le modalità del cofinanziamento nazionale agli interventi comunitari 2014-2020 sono stati formalizzati con delibera del CIPE n. 10 del gennaio 2015. Complessivamente, tra risorse finanziarie comunitarie e di cofinanziamento nazionale, l'AP dispone per oltre 73 miliardi di euro, di cui circa 51 miliardi per programmi operativi propri della coesione- PO FESR e FSE.

Dei 51 programmi operativi (PO) FESR e FSE collegati all'Accordo di Partenariato, 20 PO erano stati approvati a fine 2014 ma ben 31 PO (in particolare cofinanziati solo o anche dal FESR) hanno visto l'approvazione nel corso del 2015 e tra questi la maggior parte dei programmi per il Mezzogiorno che, presentando maggiore dotazione finanziaria relativa, hanno avuto un negoziato più complesso. A conclusione del negoziato sui 51 programmi i cui soggetti titolari hanno affrontato in interlocuzione con la Commissione europea tutti gli aspetti di dettaglio, la strategia complessiva già delineata nell'Accordo di Partenariato ne è risultata confermata con alcune modifiche nelle allocazioni complessive per Obiettivo Tematico (OT) (cfr. *oltre la sezione II.1 Fondi strutturali e d'investimento europei 2014-2020*). Sempre nel 2015 è stata anche completata la programmazione, non ricompresa nell'Accordo di partenariato, dell'obiettivo Cooperazione territoriale europea (cfr. *Box Cooperazione Territoriale Europea*).

Per molte amministrazioni, impegnate in modo concomitante sia nel negoziato per la definizione dei nuovi programmi 2014-2020 e sia nell'accelerazione delle attività per la conclusione dei programmi 2007-2013 lo sforzo realizzato è stato imponente. Le strutture di coordinamento centrali non hanno fatto mancare il proprio impegno di accompagnamento, sostegno e ausilio concreto, sebbene investite direttamente nell'anno dalla fase operativamente più rilevante del processo di riorganizzazione previsto dal legislatore a fine 2013 (art. 10 del DL 101 del 2013 convertito nella legge 125 del 30 ottobre 2013). Il 2015, infatti, ha visto anche la quasi completa definizione delle procedure per l'avvio operativo compiuto dell'Agenzia per la coesione territoriale e del Dipartimento per le politiche di coesione che sono succedute all'unitario Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (attivo dal 1998) e che sono attualmente impegnati nel perfezionamento della loro organizzazione operativa a regime, nella prospettiva di rafforzare la capacità del centro di coordinamento nell'ascolto degli attori, nell'accompagnamento delle loro scelte programmatiche e attuative e nel loro sostegno.

Tale riorganizzazione della governance del presidio centrale intende perseguire insieme collaborazione e specializzazione dei compiti delle due strutture per pervenire, a regime, sia a una maggiore capacità di azione propria e sia, soprattutto, di sostegno ai soggetti direttamente impegnati nel disegno e attuazione degli interventi. Sebbene si tratti di un assetto da costruire e migliorare nel tempo, benefici potranno derivare dal dialogo e reciproca sollecitazione delle strutture che rimangono entrambe impegnate sia sulle politiche di coesione comunitarie e sia sulle politiche di coesione nazionali.

Per quanto riguarda queste ultime e relative quindi agli interventi delle politiche di coesione finanziati solo dal Fondo sviluppo e coesione-FSC con diversi strumenti e dal Fondo di rotazione attraverso Piani d'azione e coesione-PAC

(inseriti come strumento d'intervento nazionale alla fine del 2011 a seguito dell'avvio della riduzione del cofinanziamento nazionale ai programmi comunitari 2007-2013), il 2015 ha visto innanzitutto il proseguire dell'attuazione dei progetti già definiti nel ciclo 2007-2013 (cfr. *Box L'attuazione delle politiche di coesione: una lettura sulla base dell'osservazione dei progetti*) ovvero anche in precedenza per il FSC (ex Fondo per le aree sottoutilizzate-FAS).

Va ricordato che le iniziative finanziate con il FSC 2007-2013 e con l'insieme degli interventi del Piano d'azione coesione 2007-2013 si sono avviate assai più tardi dei programmi comunitari 2007-2013 e, per questioni relative agli obiettivi di finanza pubblica ovvero a esigenze di copertura di interventi di politica economica considerati di massima rilevanza, hanno dovuto sostenere anche numerosi tagli e rimodulazioni (in particolare per il FSC principalmente in attuazione del dispositivo dell'art.16 del DL 95 del 2012 e per il PAC 2007-2013 in attuazione del dispositivo dell'art. 1, commi 118, 122 e 123, della legge 290 del 2014 -Legge di Stabilità per il 2015).

Ciò malgrado, la parte delle politiche di coesione finanziate da risorse interamente nazionali rimane quella forse più rilevante per gli interventi di natura infrastrutturale con esiti di lungo periodo di grande rilievo prospettico, soprattutto nel Mezzogiorno. Oltre agli importanti esiti di rafforzamento dell'armatura strutturale del Mezzogiorno ascrivibili agli interventi dell'ex FAS 2000-2006 (in non pochi casi conclusi negli ultimi anni), va ricordato che i Contratti istituzionali di sviluppo (CIS) per le grandi direttrici ferroviarie del Sud (Bari-Napoli-Lecce-Taranto; Salerno-Reggio Calabria e dorsale ionica; Messina-Catania-Palermo) e dell'itinerario stradale Sassari-Olbia sono stati definiti nel 2012 a valere primariamente, sebbene non solo, su risorse del FSC2007-2013 e del PAC 2007-2013 per un totale imponente di investimento in valore (circa 3 miliardi di euro tra risorse FSC e PAC). In ogni caso la maggior parte degli interventi collegati al ciclo nazionale delle politiche di coesione 2007-2013 sono in corso di realizzazione e proseguiranno l'attuazione per alcuni anni costituendo quindi un bacino importante di interventi in corso i cui effetti saranno visibili negli anni a venire.

Per quanto riguarda la programmazione delle politiche di coesione nazionali per il 2014-2020, all'avvio del 2015 erano disponibili, al netto di provvedimenti che avevano già inciso sull'allocazione originaria definita con la Legge di Stabilità per il 2014, circa 39 miliardi per il FSC (disponendo la succitata disposizione un successivo rifinanziamento a partire dall'esercizio 2019 di circa 11 miliardi) e previsti per norma con destinazione territoriale all'80% nel Mezzogiorno. Le previsioni normative sulle modalità di programmazione del FSC, ridefinite dall'art. 1 comma 703 della Legge di Stabilità per il 2015, hanno lasciato durante l'anno 2015 molto spazio alla programmazione preliminare del fondo (cd. programmazione stralcio, (cfr. *sezione II.2 Fondo sviluppo e coesione 2014-2020*) anche nell'attesa di una piena definizione della programmazione operativa collegata al ciclo comunitario 2014-2020. In ogni caso, sia con delibere del CIPE e sia con interventi normativi (anche della Legge di stabilità per il 2016) sono stati finalizzati a interventi in vari settori e territori risorse del FSC 2014-2020 per circa 9 miliardi di euro. Rimane quindi un importante lavoro di programmazione da realizzare. Un ruolo rilevante per il FSC 2014-2020 è, inoltre, previsto per il cd. Masterplan per il Mezzogiorno, iniziativa lanciata dal Governo nell'estate 2015 e in

corso di definizione con la predisposizione di specifici Piani strategici e operativi per le otto Regioni e le 7 Città Metropolitane del Mezzogiorno, nonché con il contratto CIS di Taranto e che hanno costituito occasione di ripresa del dialogo diretto e ascolto reciproco tra livello di governo nazionale e territoriale in relazione alle esigenze principali dei territori e alle aspettative maturate in relazione sia all'intervento ordinario, sia a quello della coesione.

Oggetto di programmazione dovranno essere anche i nuovi Programmi complementari d'azione e coesione 2014-2020, che interessano in particolare i territori delle regioni meno sviluppate del Mezzogiorno e che, per oltre 7 miliardi di euro impegnano il Fondo di rotazione IGRUE per la parte non finalizzata al cofinanziamento dei programmi operativi comunitari. Le predette risorse potranno essere utilizzate anche per completare progetti della programmazione comunitaria 2007-2013 ai sensi della già citata disposizione della Legge di stabilità per il 2016.

In prospettiva, dunque, rimane assai articolato il novero degli strumenti di programmazione delle politiche di coesione comunitarie e nazionali. Come detto ne derivano importanti forme di flessibilità e possibilità di adattamento alle esigenze degli attori e dei territori, ma anche notevoli responsabilità da parte di tutti di richiedere e portare avanti nell'attuazione un intervento coerente che mantiene molte ambizioni sia dal lato del progresso effettivo dell'intervento infrastrutturale, sia da quello della promozione diretta dell'attività di impresa, del lavoro e dell'inclusione sociale, sia da quello del rafforzamento dei servizi alle comunità.

II. RISORSE, OBIETTIVI E STRUMENTI DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2014-2020

II.1 FONDI STRUTTURALI E D'INVESTIMENTO EUROPEI 2014-2020

II.1.1. Allocazioni agli OT: esiti del negoziato sul PO rispetto alle previsioni dell'AP

L'Accordo di partenariato 2014 -2020, adottato nell'ottobre 2014, ha definito l'impianto strategico e programmatico dei Fondi strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), allocando le risorse finanziarie sulla base della diagnosi sulla situazione economica e sociale del Paese, delle sfide comuni poste dai traguardi di Europa 2020 e di un'attenta analisi del tipo di politica di sviluppo necessaria ad affrontare i divari territoriali interni, aggravatisi con la perdurante crisi economica.

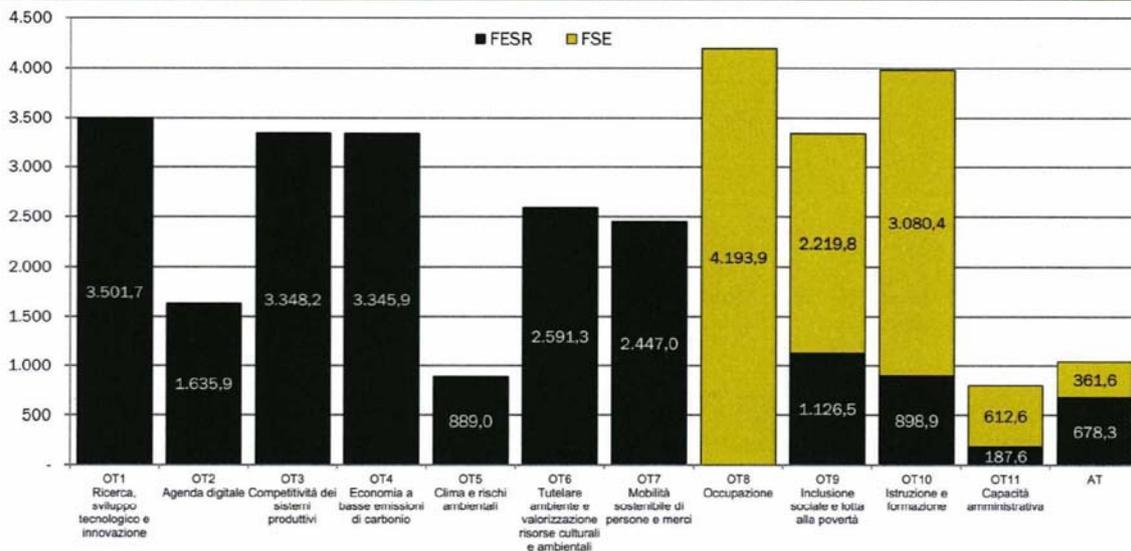
In ragione della complementarità con il Fondo Sviluppo e Coesione (FCS) che si caratterizza, per volontà dello stesso legislatore, per una prevalente vocazione sull'investimento infrastrutturale e ambientale, i fondi SIE sono stati prevalentemente concentrati su innovazione, rafforzamento e sviluppo del sistema di imprese nonché sull'aumento delle opportunità di lavoro, accumulazione di competenze e inclusione sociale delle persone.

Queste scelte, all'epoca largamente condivise con il partenariato istituzionale, socio - economico e con i rappresentanti della società civile, sono state confermate a valle del negoziato con la Commissione europea per l'adozione dei Programmi operativi.

A fronte di un volume di investimenti di 51,2 miliardi di euro, incluso il cofinanziamento nazionale, l'attuale articolazione finanziaria per Obiettivo tematico⁴ è riportata nel grafico che segue (cfr. *Figura II. 1*).

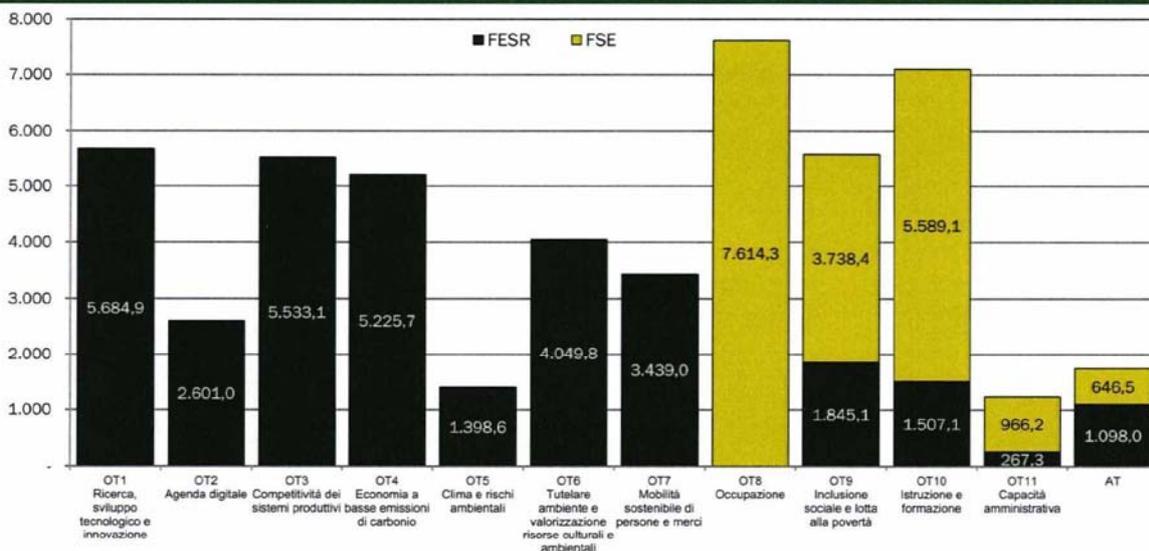
⁴ I regolamenti comunitari individuano i seguenti 11 Obiettivo Tematici (OT) che rappresentano le grandi aree di possibile intervento dei fondi europei: Obiettivo Tematico 1: *Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione*; Obiettivo Tematico 2: *Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime*; Obiettivo Tematico 3: *Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura*; Obiettivo Tematico 4: *Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori*; Obiettivo Tematico 5: *Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi*; Obiettivo Tematico 6: *Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse*; Obiettivo Tematico 7: *Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete*; Obiettivo Tematico 8: *Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori*; Obiettivo Tematico 9: *Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione*; Obiettivo Tematico 10: *Investire nell'istruzione, formazione e formazione professionale, per le competenze e l'apprendimento permanente*; Obiettivo Tematico 11: *Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente*.

FIGURA II.1: ITALIA - ALLOCAZIONI FINANZIARIE PER OBIETTIVO TEMATICO AD ESITO DELL'ADOZIONE DEI PROGRAMMI OPERATIVI FESR E FSE (valori in milioni di euro, solo risorse UE)



Fonte: elaborazione PCM-Dipartimento per le politiche di coesione su Programmi Operativi 2014-2020 adottati.

FIGURA II.2: ITALIA- ALLOCAZIONI FINANZIARIE PER OBIETTIVO TEMATICO AD ESITO DELL'ADOZIONE DEI PROGRAMMI OPERATIVI FESR E FSE (valori in milioni di euro, incluso il cofinanziamento nazionale)



Fonte: elaborazione PCM-Dipartimento per le politiche di coesione su Programmi Operativi 2014-2020 adottati.

Il confronto con l’allocazione finanziaria programmatica contenuta nell’Accordo di Partenariato, relativamente alle sole risorse UE, evidenzia alcune modifiche, a seguito del negoziato sui programmi, che è utile mettere in rilievo (cfr. Figura II.2).

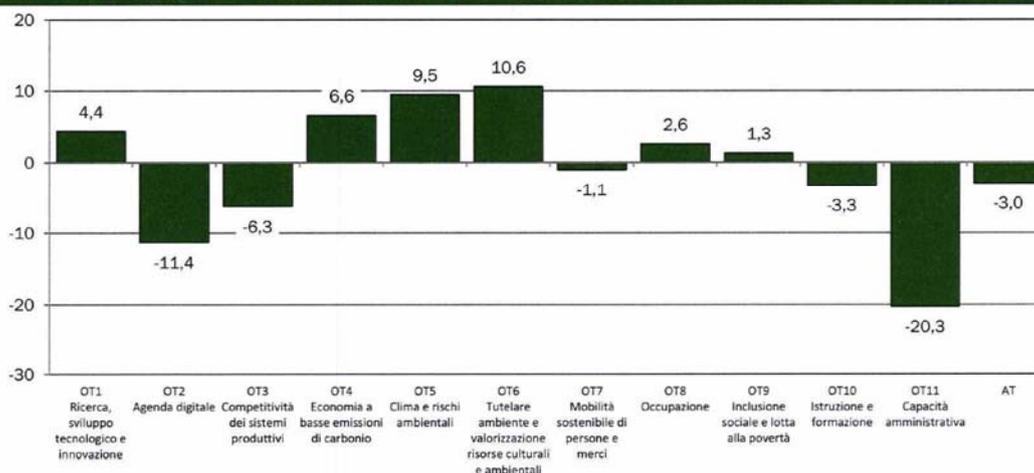
In particolare, si è registrata una leggera riduzione dell'aggregato degli Obiettivi tematici 1, 2, 3 e 4, pur nel rispetto della regola della concentrazione tematica⁵, con una crescita delle risorse destinate alla ricerca e al sostegno ad una economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori (efficienza energetica) e una quasi corrispondente riduzione di risorse per l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (-11 per cento) e per la competitività delle PMI (-6,3 per cento). Nel caso dell'Agenda digitale, questa riduzione è stata più che compensata con l'intervento del Fondo sviluppo e coesione 2014-2020 (Delibera CIPE 65/2015, che ha destinato 3,5 miliardi di euro, di cui 2,2 miliardi già assegnati nell'ambito del piano stralcio di cui all'art.1, comma 703, lettera d) della Legge 190/2014).

Sono invece cresciute le allocazioni finanziarie per la prevenzione dei rischi ambientali e per la tutela e valorizzazione delle risorse naturali e culturali, entrambe con una variazione in aumento del 10 per cento circa.

Sostanzialmente confermate le allocazioni finanziarie per gli obiettivi destinati all'occupazione, inclusione sociale e lotta alla povertà, all'istruzione e alla formazione, con variazioni marginali rispetto alle allocazioni iniziali.

In termini percentuali la riduzione più significativa si è registrata per l'obiettivo di rafforzamento della capacità istituzionale, che mantiene comunque un importo consistente (800 milioni di euro di sole risorse comunitarie che raggiungono 1,2 miliardi di euro con il cofinanziamento nazionale). Considerata la tipologia degli interventi di natura prevalentemente immateriale, tale dotazione appare adeguata rispetto agli importanti impegni che l'Accordo ha assunto su questo tema.

FIGURA II.3: ITALIA- CONFRONTO TRA ALLOCAZIONI FINANZIARIE PER OBIETTIVO TEMATICO PREVISTE NELL'ACCORDO DI PARTENARIATO 2014-2020 E ALLOCAZIONI FINANZIARIE DEI PROGRAMMI OPERATIVI FESR E FSE ADOTTATI (variazioni percentuali rispetto alle allocazioni dell'accordo di partenariato)

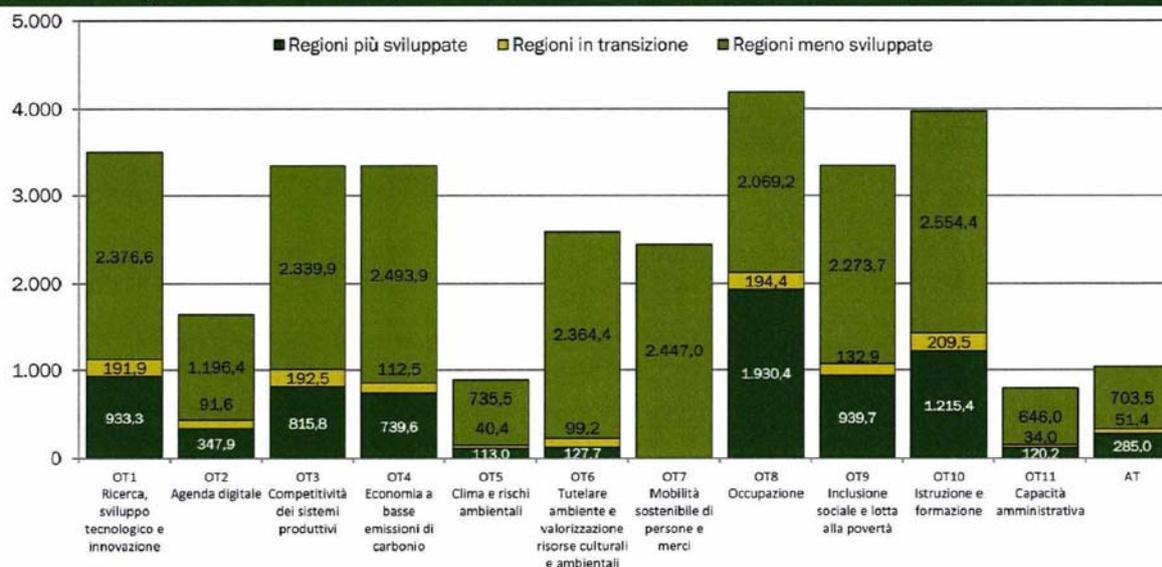


Fonte: elaborazione PCM-Dipartimento per le politiche di coesione su Accordo di Partenariato e Programmi Operativi 2014-2020 adottati

⁵ Cfr. Reg. UE 1301/2013, art.5.

Il quadro delle allocazioni a livello di categoria di regioni⁶ mostra che le riallocazioni più significative sono state effettuate nelle regioni meno sviluppate. In particolare, esse hanno riguardato un incremento delle allocazioni per la ricerca e per i servizi ambientali.

FIGURA II.3 - ITALIA - ALLOCAZIONI FINANZIARIE PER OBIETTIVO TEMATICO E CATEGORIA DI REGIONE CON PO ADOTTATI (milioni di euro, solo risorse comunitarie)



Fonte: elaborazione PCM-Dipartimento per le politiche di coesione su Programmi Operativi 2014-2020 adottati.

II.1.2. Il negoziato sui Programmi operativi FESR e FSE

Nel corso del 2015 è stato completato il processo di definizione della programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2014-2020.

Tale programmazione, in linea con quanto previsto nell'Accordo di Partenariato, si è articolata in 51 programmi operativi FESR e FSE (12 programmi operativi nazionali, di cui 5 plurifondo, e 39 programmi operativi regionali, di cui 3 plurifondo delle Regioni Calabria, Puglia e Molise), 23 programmi operativi FEASR, 1 programma operativo FEAMP, per un totale di risorse UE pari a 42 miliardi di euro, cui si aggiunge il cofinanziamento nazionale.

In questo quadro complessivo, il Dipartimento ha avuto una responsabilità diretta nel supporto alla definizione dei 30 programmi nazionali e regionali FESR e plurifondo (FESR, FSE) - corrispondenti a un valore complessivo di 40,2 miliardi di euro, di cui 25,3 miliardi di risorse comunitarie - e nel confronto negoziale con la Commissione europea.

⁶ Per il ciclo 2014-2020 le Regioni del Centro Nord sono incluse nel gruppo delle Regioni europee più sviluppate; Sardegna, Abruzzo e Molise fra le Regioni in transizione; Campania, Basilicata, Puglia, Calabria e Sicilia, fra le Regioni meno sviluppate. In queste ultime si concentra la quota maggioritaria (oltre il 70 per cento) dei Fondi strutturali assegnati all'Italia.

L'attività di coordinamento e di supporto alla definizione dei programmi 2014-2020, sia nazionali sia regionali, ha riguardato, oltre il rispetto delle prescrizioni regolamentari, la coerenza con le linee strategiche definite nell'Accordo di Partenariato, che rappresenta la cornice di riferimento comune per l'attuazione dei PON e POR.

Nella tavola che segue sono riportati i valori di riferimento dei Programmi Operativi FESR e FSE con le relative date di Decisione comunitaria.

TAVOLA II. 1: PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2014-2020

Tipo/PO	Fondo	Totale	UE	Stato di avanzamento	Numero decisione
PON Città metropolitane	FESR/FSE	892.933.334	588.100.000	Adottato	C(2015)4998 - 14/07/2015
PON Cultura	FESR	490.933.334	368.200.000	Adottato	C(2015)925 - 12/02/2015
PON Governance e capacità istituzionale	FESR/FSE	827.699.996	583.799.997	Adottato	C(2015)1343 - 23/02/2015
PON Imprese e competitività	FESR	2.316.500.000	1.676.000.000	Adottato	C(2015)8450 - 24/11/2015
PON Iniziativa PMI	FESR	102.500.000	100.000.000	Adottato	C(2015)8580 - 30/11/2015
PON Inclusione	FSE	1.238.866.667	827.150.000	Adottato	C(2014)10130 - 17/12/2014
PON Iniziativa Occupazione Giovani	FSE	1.513.363.329	1.135.022.496	Adottato	C(2014)4969 - 11/07/2014
PON Infrastrutture e reti	FESR	1.843.733.334	1.382.800.000	Adottato	C(2015)5451 - 29/07/2015
PON Legalità	FESR/FSE	377.666.667	283.250.000	Adottato	C(2015)7344 - 20/10/2015
PON Ricerca e Innovazione	FESR/FSE	1.286.000.001	926.250.000	Adottato	C(2015)4972 - 14/07/2015
PON per la Scuola	FSE/FESR	3.019.300.000	1.615.225.000	Adottato	C(2014)9952 - 17/12/2014
PON Sistemi di politiche attive per l'Occupazione	FSE	2.176.505.801	1.180.744.376	Adottato	C(2014)10100 - 17/12/2014
POR Abruzzo	FSE	142.503.150	71.251.575	Adottato	C(2014)10099 - 17/12/2014
POR Abruzzo	FESR	231.509.780	115.754.890	Adottato	C(2015)5818 - 13/08/2015
POR Basilicata	FSE	289.624.168	144.812.084	Adottato	C(2014)9882 - 17/12/2014
POR Basilicata	FESR	826.031.332	413.015.666	Adottato	C(2015)5901 - 17/08/2015
POR Calabria	FESR/FSE	2.378.956.842	1.784.217.631	Adottato	C(2015)7227 - 20/10/2015
POR Campania	FESR	4.113.545.843	3.085.159.382	Adottato	C(2015)8578 - 1/12/2015
POR Campania	FSE	837.176.347	627.882.260	Adottato	C(2015)5085 - 20/07/2015
POR Emilia Romagna	FESR	481.895.272	240.947.636	Adottato	C(2015)928 - 12/02/2015
POR Emilia Romagna	FSE	786.250.182	393.125.091	Adottato	C(2014)9750 - 12/12/2014
POR Friuli Venezia Giulia	FSE	276.427.814	138.213.907	Adottato	C(2014)9883 - 17/12/2014
POR Friuli Venezia Giulia	FESR	230.779.184	115.389.592	Adottato	C(2015)4814 - 14/07/2015
POR Lazio	FESR	913.065.194	456.532.597	Adottato	C(2015)924 - 12/02/2015
POR Lazio	FSE	902.534.714	451.267.357	Adottato	C(2014)9799 - 12/12/2014
POR Liguria	FESR	392.545.240	196.272.620	Adottato	C(2015)927 - 12/02/2015
POR Liguria	FSE	354.544.768	177.272.384	Adottato	C(2014)9752 - 12/12/2014
POR Lombardia	FESR	970.474.516	485.237.258	Adottato	C(2015)923 - 12/02/2015
POR Lombardia	FSE	970.474.516	485.237.258	Adottato	C(2014)10098 - 17/12/2014

TAVOLA II. 1 (SEGUE): PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA 2014-2020

Tipo/PO	Fondo	Totale	UE	Stato di avanzamento	Numero decisione
POR Marche	FESR	337.383.288	168.691.644	Adottato	C(2015)926 - 12/02/2015
POR Marche	FSE	287.979.618	143.989.809	Adottato	C(2014)10094 - 17/12/2014
POR Molise	FESR/FSE	153.607.454	76.803.727	Adottato	C(2015)4999 - 14/07/2015
POR P.A. Bolzano	FESR	136.621.198	68.310.599	Adottato	C(2015)902 - 12/02/2015
POR P.A. Bolzano	FSE	136.621.198	68.310.599	Adottato	C(2015)4650 - 06/07/2015
POR P.A. Trento	FESR	108.668.094	54.334.047	Adottato	C(2015)905 - 12/02/2015
POR P.A. Trento	FSE	109.979.984	54.989.992	Adottato	C(2014)9884 - 17/12/2014
POR Piemonte	FESR	965.844.740	482.922.370	Adottato	C(2015)922 - 12/02/2015
POR Piemonte	FSE	872.290.000	436.145.000	Adottato	C(2014)9914 - 12/12/2014
POR Puglia	FESR/FSE	7.120.958.992	3.560.479.496	Adottato	C(2015)5854 - 13/08/2015
POR Sardegna	FSE	444.800.000	222.400.000	Adottato	C(2014)10096 - 17/12/2014
POR Sardegna	FESR	930.979.082	465.489.541	Adottato	C(2015)4926 - 14/07/2015
POR Sicilia	FSE	820.096.428	615.072.321	Adottato	C(2014)10088 - 17/12/2014
POR Sicilia	FESR	4.557.908.024	3.418.431.018	Adottato	C(2015)5904 - 17/08/2015
POR Toscana	FESR	792.454.508	396.227.254	Adottato	C(2015)930 - 12/02/2015
POR Toscana	FSE	732.963.216	366.481.608	Adottato	C(2014)9913 - 12/12/2014
POR Umbria	FESR	356.293.204	178.146.602	Adottato	C(2015)929 - 12/02/2015
POR Umbria	FSE	237.528.802	118.764.401	Adottato	C(2014)9916 - 12/12/2014
POR Valle d'Aosta	FESR	64.350.950	32.175.475	Adottato	C(2015)907 - 12/02/2015
POR Valle d'Aosta	FSE	55.572.550	27.786.275	Adottato	C(2014)9921 - 12/12/2014
POR Veneto	FSE	764.031.822	382.015.911	Adottato	C(2014)9751 - 12/12/2014
POR Veneto	FESR	600.310.716	300.155.358	Adottato	C(2015)5903 - 17/08/2015
Totale PON e POR		51.771.585.193	31.686.254.104		

Fonte: Elaborazione PCM - Dipartimento per le politiche di coesione su Programmi Operativi 2014-2020 adottati.

Effettuata anche la verifica sull'implementazione, da parte delle Amministrazioni responsabili, dei Piani d'azione per il soddisfacimento delle condizionalità ex ante (art. 19 Reg. UE 1303/20), che ha comportato la revisione di alcuni Piani già definiti, in accordo con la Commissione europea.

Nel contempo, si è provveduto ad accompagnare le amministrazioni titolari di programma operativi nella definizione dei Piani di Rafforzamento Amministrativo, attraverso i quali sono stati individuati gli obiettivi di miglioramento della macchina amministrativa necessari a garantire una implementazione più efficace di tali programmi. I PRA rappresentano uno strumento unico nel contesto della programmazione 2014-2020 a livello europeo. La Commissione europea ha richiesto che la puntuale definizione dei PRA accompagnasse il negoziato sui programmi e fosse parte integrante del confronto sulle scelte della programmazione. Al fine di sostenere tale azione di rafforzamento della capacità amministrativa, è stato costituito un Comitato di indirizzo sotto la responsabilità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e presieduto dal Segretario Generale, che vede la partecipazione delle amministrazioni centrali e regionali interessate, con il raccordo del Dipartimento e dell'Agenzia per la coesione territoriale.

Nell'ambito del suddetto Comitato è stato recentemente avviato il primo monitoraggio degli adempimenti inseriti nei PRA.

FOCUS**Cooperazione Territoriale Europea**

La Cooperazione territoriale europea (CTE) è uno dei due obiettivi della programmazione dei fondi di Sviluppo e Investimento europei (SIE) 2014-2020.

Il pacchetto legislativo coesione 2014-2020 sviluppa e rafforza il ruolo legislativo assegnato alla Cooperazione Territoriale Europea (CTE) nel periodo di programmazione 2007-2013, confermandone la natura di obiettivo generale della programmazione dei Fondi e mantenendo la dimensione finanziaria delle risorse ad esso destinate, anche in un quadro di riduzione delle risorse assegnate alla politica di coesione. Alla CTE è stato rivolto un regolamento specifico, sottolineandone quindi le peculiarità di intervento (Regolamento UE n. 1299/2013 del 17 dicembre 2013).

La CTE incoraggia i territori di diversi Stati membri a cooperare mediante la realizzazione di progetti congiunti, lo scambio di esperienze e la costruzione di reti.

Le componenti della CTE sono tre: la cooperazione transfrontaliera fra regioni limitrofe mira a promuovere lo sviluppo regionale integrato fra regioni confinanti aventi frontiere marittime e terrestri in due o più Stati membri o fra regioni confinanti in almeno uno Stato membro e un paese terzo sui confini esterni dell'Unione diversi da quelli interessati dai programmi nell'ambito degli strumenti di finanziamento esterno dell'Unione; la cooperazione transnazionale su territori transnazionali più estesi, che coinvolge partner nazionali, regionali e locali; la cooperazione interregionale che coinvolge tutti i 28 Stati membri dell'Unione Europea e mira a rafforzare l'efficacia della politica di coesione, promuovendo lo scambio di esperienze, l'individuazione e la diffusione di buone prassi.

L'Italia è lo Stato Membro che ha ottenuto l'allocazione più elevata di risorse finanziarie per la Cooperazione territoriale, pari a 1.136,7 milioni di euro a prezzi correnti, in ragione della elevata quota di popolazione residente nelle aree eleggibili. La Cooperazione territoriale rappresenta una risorsa importante a sostegno dello sviluppo dei territori italiani, in termini quantitativi e qualitativi.

I regolamenti che disciplinano la programmazione 2014-2020 dei Fondi SIE prevedono che l'Accordo di partenariato espliciti la coerenza e la complementarietà con i programmi CTE, sottolineandone il valore aggiunto europeo e individui sia i principali settori prioritari per le attività di cooperazione territoriale, tenendo anche conto delle strategie macroregionali e di bacino marittimo rilevanti, sia i meccanismi di coordinamento previsti per assicurare coerenza e integrazione tra i programmi CTE e i programmi inclusi nell'Accordo di partenariato.

L'Italia partecipa per il periodo di programmazione 2014-2020 a diciannove programmi di cooperazione territoriale: otto programmi di cooperazione transfrontaliera Italia-Francia marittimo, Italia-Francia Alcotra, Italia-Svizzera, Italia-Austria, Italia-Slovenia, Italia-Croazia, Grecia-Italia, Italia-Malta; quattro programmi di cooperazione transnazionale: Central Europe, Med, Alpine Space, Adrion; tre programmi di cooperazione transfrontaliera esterna, dei quali uno finanziato da IPA (Italia-Albania-Montenegro) e due da ENI (Italia-Tunisia e Mediterranean Sea Basin); quattro programmi di cooperazione interregionale che coinvolgono tutti i 28 Stati membri dell'UE, Svizzera, Norvegia, Islanda e Liechtenstein: INTERACT, INTERREG EUROPE, URBACT, ESPON.

La quasi totalità delle regioni italiane è interessata, in tutto o in parte, dai Programmi transfrontalieri (sono escluse soltanto il Lazio, la Campania, la Basilicata, la Calabria e l'Umbria).

L'Italia partecipa anche alle Strategie macroregionali, e in particolare, alla Strategia dell'UE per la regione Adriatico-Ionica (EUSAIR), che include le regioni Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Abruzzo, Marche, Umbria, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e le province autonome di Trento e di Bolzano e alla Strategia UE per la regione

alpina (EUSALP) che include le regioni Liguria, Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Tutti gli ambiti di intervento delle due Strategie sono trattati anche dall'Accordo di Partenariato offrendo quindi un terreno di interazione e complementarità con gli obiettivi e i risultati attesi dell'Accordo di Partenariato.

FOCUS**Strumenti finanziari per le imprese e Programma PMI**

Le regole del ciclo di programmazione 2014-2020 riguardanti gli strumenti finanziari per le imprese - ovvero i meccanismi di incentivazione che chiamano in causa gli intermediari finanziari nei processi allocativi e come partner di rischio dello Stato - beneficiano delle lezioni apprese nel periodo di programmazione precedente. E' quanto si evince dal Regolamento 1303/2013 che dedica alla materia un intero titolo (10 articoli a partire dal 37) e, per il tramite degli articoli 149 e 150, delega alla Commissione europea l'adozione di una serie di rilevanti norme integrative e di attuazione. L'insieme delle regole persegue l'intento di superare alcuni dei problemi registrati (a macchia di leopardo e a diversi livelli di intensità) nella pratica degli strumenti finanziari 2007-2013. Ad esempio:

le difficoltà nella implementazione di alcuni strumenti finanziari avevano i loro prodromi nell'assenza o nella debolezza della valutazione ex ante funzionale a identificare i fallimenti di mercato e costruire soluzioni (davvero) proporzionate ai bisogni. L'articolo 37 del Regolamento 1303/2013 codifica la natura obbligatoria e i contenuti necessari di tale valutazione che, prima, era una necessità solo sul piano logico;

è accaduto che alcune Amministrazioni (o loro agenti) abbiano strutturato strumenti finanziari di complessità sproporzionata rispetto alla capacità gestionale. Soccorrono, in questo nuovo ciclo di programmazione, gli strumenti uniformi, vale a dire "tipizzati" (con schemi semplificati) da alcuni Regolamenti delegati come il 964/14 sui prestiti in risk sharing (tra Stato e intermediari) che, attenuando i rischi e i costi di provvista dei finanziatori, permettono di trasferire alle imprese importanti sconti di tasso;

l'impianto del monitoraggio (procedurale e finanziario) sull'attuazione degli strumenti finanziari 2007-2013 si è rivelato sub-ottimale. I dati, perfino quelli di alcuni rapporti di sintesi della Commissione europea, talvolta sono risultati intempestivi, incompleti e, soprattutto, basati su concetti non riconducibili a definizioni univoche. Il regolamento 821/2014 muta lo scenario dettando un tracciato record per la raccolta delle informazioni da allegare a una specifica Relazione annuale di attuazione (art. 46, reg. 1303/13).

Quanto alle scelte di policy, anche per il ciclo di programmazione 2014-2020, gli strumenti finanziari più rilevanti quanto a disponibilità finanziarie ed effetto leva, sono quelli volti a favorire l'accesso al credito delle PMI tramite garanzie. I fondi SIE contribuiscono a livello regionale, statale (Fondo di garanzia per le PMI L.662/96) ed europeo. Tra gli strumenti di garanzia più innovativi, per concezione e processo di implementazione, ve ne è uno di iniziativa europea che realizza una partnership tra Amministrazione centrale e gruppo BEI: la SME Initiative (o Iniziativa PMI).

La base giuridica dell'Iniziativa è l'art. 39 del Regolamento 1303/2013, il quale prevede che gli Stati membri possano contribuire con i fondi strutturali agli strumenti finanziari gestiti dalla Commissione tramite il Gruppo BEI. Lo stesso articolo esplicita che il contributo finanziario in questione possa essere fornito da ogni Stato membro a un unico programma nazionale dedicato e alle condizioni fissate in un accordo di finanziamento concluso con la BEI.

Il "Programma Iniziativa PMI" per le otto regioni del Mezzogiorno è stato formalmente approvato il 30 novembre 2015. Esso ha una dotazione di base pari a 102,5 mln/€ reperiti definanziando parzialmente il (e riproducendo i vincoli territoriali del) Programma Operativo "Imprese e Competitività" del Ministero dello Sviluppo Economico e prevede l'implementazione dello strumento finanziario di cartolarizzazione ex art. 39, par. 2, lett. (b) del Regolamento 1303/2013. A queste risorse, essenzialmente del FESR, dovrebbero presto aggiungersene altrettante nazionali del Fondo Sviluppo e Coesione.

L'intervento è strutturato in due fasi. Nella prima (entro il primo trimestre 2017) gli intermediari finanziari che verranno selezionati dal FEI potranno cartolarizzare (sia per cassa, sia in forma sintetica) dei prestiti, in bonis, già in ammortamento verso PMI e altre imprese con meno di 500 dipendenti. Le condizioni contrattuali di questi, siccome garantiti ex post, non saranno mutate. Proprio per questa ragione, nella seconda fase (entro il 31 dicembre 2019) il beneficio (altrimenti per i soli intermediari finanziari) andrà integralmente trasferito alle PMI (vere beneficiarie dell'iniziativa) perché gli intermediari finanziari avranno l'obbligo di attivare - a condizioni di tasso particolarmente vantaggiose - nuovi prestiti in misura non inferiore a un moltiplicatore pari ad almeno sei volte il contributo pubblico allocato nel contesto di ciascuna operazione di cartolarizzazione. Su queste basi, a fronte di risorse pubbliche per 205 milioni di euro, il volume totale dei portafogli esistenti cartolarizzabili è stimato in un range tra 1,5 e 2,2 miliardi di euro e quello dei portafogli addizionali di nuova finanza a PMI nel Mezzogiorno in circa 1,2 miliardi di euro.

II.1.3. Avanzamento dell'attuazione della Strategia per le aree interne

L'Italia nel Piano Nazionale di Riforma (PNR), e nell'Accordo di Partenariato con la Commissione, ha adottato la Strategia nazionale per le Aree interne (SNAI) per contrastare la caduta demografica e rilanciare lo sviluppo e i servizi di cittadinanza- scuola, salute e trasporti- nelle aree interne del Paese attraverso fondi ordinari della Legge di Stabilità 2014 e 2015 e i fondi comunitari appositamente appostati all'interno dei Programmi (PO FESR e FS, e PSR) e gestiti dalle Regioni.

Obiettivo ultimo della strategia è il miglioramento delle tendenze demografiche in atto: riduzione dell'emigrazione, attrazione di nuovi residenti, ripresa delle nascite, modifica della composizione per età a favore delle classi più giovani, secondo misure e modalità che differiranno a seconda dei contesti.

Per realizzare gli obiettivi della strategia, gli interventi per lo sviluppo delle Aree interne saranno perseguiti con due classi di azioni congiunte:

- I. Adeguamento della qualità/quantità dell'offerta dei servizi essenziali
- II. Azioni integrate di sviluppo locale

Entrambe le classi di azioni vengono realizzate simultaneamente in aree-progetto composte da gruppi di Comuni e identificate dalle Regioni d'intesa con il Centro. La selezione delle aree-progetto avviene a partire dalla mappa delle Aree Interne e sulla base di una procedura di selezione pubblica e trasparente, gestita dalle Regioni, in collaborazione col Centro.

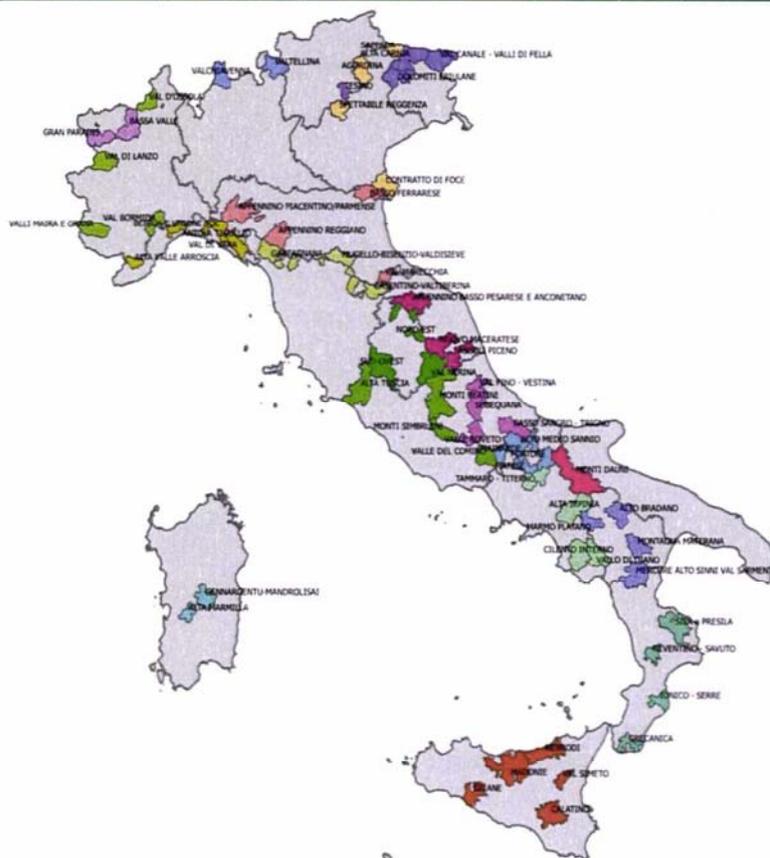
Lo strumento per inquadrare l'attuazione della Strategia d'area e per assumere impegni puntuali fra Regioni, Centro, Enti locali, è l'Accordo di Programma Quadro (APQ) - sottoscritto dalle Regioni, dagli Enti Locali, dall'Amministrazione Centrale di Coordinamento e dalle altre Amministrazioni competenti per materia.

Nel corso del 2015 si è compiuto il lavoro di selezione delle aree, avviatosi negli ultimi mesi del 2013, attraverso un intenso processo di istruttoria pubblica, svolta congiuntamente da tutte le Amministrazioni centrali rappresentate all'interno del Comitato Tecnico Aree Interne e dalla Regione (o Provincia

autonoma) interessata, sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso il Comitato tecnico aree interne⁷.

Alla data della presente nota le aree progetto selezionate sono 65 nelle diverse Regioni del Paese, e nella Provincia dei Trento (cfr. *Figura II.4*). Queste aree progetto comprendono 981 comuni con una superficie complessiva di 47.531 km² (16% del territorio nazionale) e una popolazione residente al censimento 2011 di 1 milione e 896 mila abitanti, ovvero il 3,2% della popolazione nazionale); 911 di questi comuni sono aree interne di cui 563 periferiche e ultra-periferiche.

FIGURA II.4: LE AREE PROGETTO IN CORSO DI SELEZIONE



Fonte: Elaborazioni del Comitato tecnico aree interne (CTAI) sui dati dei confini amministrativi aggiornati al 31/12/2015 rilasciati da Istat.

⁷ Il Comitato Tecnico Aree Interne è coordinato dal DPC (Presidenza del Consiglio), partecipato istituzionalmente con continuità da rappresentanti dei Ministeri: Agenzia per la Coesione Territoriale, MEF, MIUR, MPAAF, SALUTE, MLPS, MIBACT, MIT, e per specifiche tematiche da rappresentanti di MISE, INTERNO, Dipartimento Affari regionali, sostenuto attivamente per le specifiche attività d'interesse già realizzate da rappresentanti di Enti/Soggetti tecnici: CREA, ISMEA, ISFOL, ISTAT, Banca d'Italia, ISFORT, INVALSI, INFRADEL e con la collaborazione attiva di ANCI-IFEL, UPI e UNCEM.

Il processo di istruttoria pubblica è disponibile sulla pagina Aree Interne del sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale: <http://www.agenziacoesione.gov.it/itarint/index.html>

Ciascuna delle 65 aree ha in media 15 comuni con una popolazione media complessiva di area di poco più di 29.000 abitanti e una popolazione media per singolo comune di poco più di 1.900 abitanti. In tali aree la perdita di popolazione registrata nel periodo 2001 - 2011 è del 4,6%, con una quota di anziani (oltre 65 anni) particolarmente elevata, pari ad un quarto della popolazione complessiva. Questi dati dimostrano pertanto che la selezione delle aree ha privilegiato i territori con maggiore perdita della popolazione e con più seri problemi strutturali di accessibilità, come richiesto dall'accordo di partenariato.

Come previsto dall'Accordo di partenariato, le amministrazioni regionali, prendendo atto della valutazione del Comitato, con delibera di Giunta, hanno individuato l'area pilota sulla quale avviare la sperimentazione della Strategia, utilizzando le risorse pubbliche assegnate dalla Legge di Stabilità per il 2014, ripartite dalla Delibera CIPE del 28 gennaio 2015 n. 9. Fra queste 65 aree progetto sono state a sua volta individuate 20 aree pilota. Due ulteriori aree sono state selezionate dal Comitato tecnico, d'intesa con la Regione di appartenenza, per realizzare sperimentazioni della Strategia: si tratta delle aree sperimentali della Valchiavenna in Lombardia e della Val Simeto - Etna in Sicilia.

In vista della selezione della seconda area prototipo nella quale attivare la Strategia, a fine 2015 si è avviato assieme alle Regioni Puglia e alla provincia autonoma di Trento la selezione di nuove aree progetto attraverso il processo istruttorio pubblica fondata su dati quantitativi e qualitativi, previsto dall'Accordo di Partenariato.

Individuate le aree pilota, si è dato avvio ad un percorso di esplicitazione e scrittura della Strategia d'area. Una volta selezionate, le aree progetto e per prima l'area prototipo iniziano un percorso di esplicitazione e scrittura della propria strategia d'area. Questa ha lo scopo di indicare le idee-guida per modificare le tendenze negative in atto sul territorio, i risultati che si intendono raggiungere in termini di qualità di vita dei cittadini, le azioni tramite le quali perseguire tali obiettivi.

La modalità di costruzione della Strategia d'area ruota intorno a tre punti cardine innovativi, legati all'indirizzo comunitario di rivolgersi in maniera paritaria a tutti i soggetti rilevanti del territorio e non solo a quelli "rappresentativi": a) la strategia parte da bisogni e risorse disponibili (e non potenziali) per immaginare una visione di sviluppo attraverso un'idea guida; b) la strategia d'area ricostruisce una "filiera cognitiva" del territorio, legando interventi di sviluppo e interventi permanenti sui servizi essenziali, massimizzando il potenziale innovativo dell'area; c) la strategia fa leva su tutte le "forze vive" interne, istituzionali, di cittadinanza, imprenditoriali. Vuole pertanto valorizzare le esperienze in corso, liberare risorse e aprirsi all'apporto di competenze esterne.

Ad una prima Bozza di Strategia segue un Preliminare di Strategia e successivamente la definizione della Strategia d'area. Al momento della redazione di questa Relazione, la Bozza di Strategia è stata elaborata e approvata da 18 aree pilota. E' stata elaborata ed approvata per le due aree sperimentali. Per 7 aree risulta anche elaborato il Preliminare di Strategia d'area (Antola-Tigullio, Valchiavenna, Valtellina, Appennino Basso Pesarese - Anconetano, Bassa Valle, e Casentino - Valtiberina e Alta Irpinia); per tali aree è in corso la messa a punto della Strategia d'area con la definizione puntuale degli interventi da attuare. Tre

di queste aree sono in procinto di chiudere la Strategia d'Area e si preparano alla stipula dell'Accordo di Programma Quadro.

Per i comuni delle Aree interne l'associazionismo ha rappresentato, sin dalla costruzione metodologica della Strategia Nazionale, un prerequisito essenziale. I Comuni di ogni area-prototipo sono chiamati a realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni e servizi offerti in modo da garantire l'esistenza di un assetto permanente ed efficiente per l'erogazione di suddetti servizi, nonché un livello più appropriato di esercizio delle funzioni fondamentali. Tramite tale processo, il Centro accompagna i territori nell'attuazione del processo di riforma avviatosi con il disegno di legge Delrio (Legge 7 aprile 2014 n.56) il quale - attraverso un ridisegno dei confini e delle competenze dell'amministrazione locale - ambisce ad una semplificazione dei diversi livelli di governo e a incentivare maggiormente l'associazionismo dei Comuni.

Delle 65 aree selezionate su tutto il territorio nazionale, nella pratica la costruzione di un sistema intercomunale permanente si è rivelato difficoltoso, anche in considerazione di situazioni di partenza assai differenziate, e composite. Ne risulta una geografia variabile dove le modalità organizzative di esercizio delle prerogative pubbliche legate anche a realtà territoriali hanno in alcuni casi consolidato esperienze precedenti - le Comunità montane - in pochissimi realizzato fusioni e in altri stipulato convenzioni compiendo il minimo richiesto da Accordo di Partenariato. Tuttavia, numerose sono anche quelle realtà che attraverso articolazioni composite sono riuscite a coinvolgere e a far emergere interessanti capacità di leadership, che fanno sperare in un possibile rafforzamento di questo processo.

Oggi, alla vigilia della sottoscrizione dei primi APQ e in fase di prima verifica del grado di soddisfazione del criterio dell'associazionismo, la gestione associata non costituisce più natura di adempimento formale, ma realizza una modifica permanente di assetti istituzionali che potranno assicurare efficienza (ambiti ottimali) ed efficacia (tramite coordinamento intercomunale) alla gestione medesima, per garantire un livello più appropriato di intervento territoriale nell'esercizio delle funzioni fondamentali (per i Comuni AI in associazione almeno due tra quelle fondamentali definite dall'art. 19, comma 1 del dl 95/2012 convertito con legge 135/2012, funzionali alla Strategia Nazionale delle AI).

TAVOLA II. 2: STRATEGIA NAZIONALE AREE INTERNE: AREE PROGETTO SELEZIONATE, DATI FONDAMENTALI

Regione	Area	n. comuni	Pop. al censimento 2011	Var. % della popolazione tra il 2001 e il 2011	Superficie (km ²)	Densità (abitanti per km ²)	% popolazione 0-16	% popolazione 65 anni e oltre	% stranieri	Aree pilota/ sperimentali
Abruzzo	BASSO SANGRO - TRIGNO	33	22.568	-13,7	761,0	29,7	10,6	32,0	3,1	SI
Abruzzo	VAL FINO - VESTINA	19	26.680	-6,7	516,1	51,7	13,3	26,3	3,7	
Abruzzo	VALLE ROVETO	12	24.259	-5,2	591,5	41,0	13,0	23,8	6,6	
Abruzzo	VALLE SUBEQUANA	24	9.358	-10,5	650,1	14,4	10,0	32,5	8,4	
Basilicata	ALTO BRADANO	8	25.806	-6,5	755,8	34,1	15,8	22,8	2,6	
Basilicata	MARMO PLATANO	7	21.926	-6,2	457,8	47,9	13,4	22,5	2,1	
Basilicata	MERCURE ALTO SINNI VAL SARMENTO	19	33.645	-9,3	958,6	35,1	13,0	24,8	1,6	
Basilicata	MONTAGNA MATERANA	8	12.131	-17,2	645,1	18,8	11,9	28,6	2,5	SI
Calabria	GREGANICA	11	18.546	-15,3	434,8	42,7	13,5	25,7	2,9	
Calabria	IONICO SERRE	14	34.384	-6,0	450,4	76,3	16,6	20,5	3,7	
Calabria	REVENTINO SAVUTO	14	22.336	-9,1	353,9	63,1	13,4	23,3	1,3	SI
Calabria	SILA e PRESILA	19	28.909	-15,9	1.057,8	27,3	13,2	26,3	1,9	
Campania	ALTA IRPINIA	25	64.386	-5,8	1.118,1	57,6	14,0	23,7	2,0	SI
Campania	CILENTO INTERNO	29	50.493	-5,9	949,4	53,2	13,8	24,9	2,9	
Campania	TAMMARO - TITERNO	24	64.541	-1,9	677,2	95,3	15,3	22,9	2,1	
Campania	VALLO DI DIANO	15	60.137	-2,8	725,3	82,9	15,4	21,1	3,1	
Emilia Romagna	APPENNINO REGGIANO	10	33.914	0,5	796,9	42,6	13,4	27,3	8,4	
Emilia Romagna	BASSO FERRARESE	8	55.968	-5,9	664,5	84,2	10,6	28,5	4,5	
Emilia Romagna	VAL MARECCHIA	7	17.902	3,1	329,1	54,4	14,4	23,0	8,0	
Friuli	VAL CANALE E VAL DI FELLA	8	11.164	-12,0	884,9	12,6	11,6	24,7	4,4	
Lazio	ALTA TUSCIA - ANTICA CITTÀ DI CASTRO	19	53.607	1,8	1.243,0	43,1	12,4	25,1	7,0	
Lazio	MONTI REATINI	31	34.853	-3,4	1.622,9	21,5	11,9	26,8	5,1	
Lazio	MONTI SIMBRUINI	24	27.467	0,9	571,8	48,0	12,9	22,7	6,0	
Lazio	VALLE DEL COMINO	18	29.223	-3,9	599,5	48,7	13,4	23,7	3,8	SI
Liguria	ALTA VALLE ARROSCIA	11	4.535	-3,7	253,8	17,9	11,3	31,2	11,1	
Liguria	BEIGUA E UNIONE SOL	8	18.719	-2,2	317,8	58,9	12,7	28,1	3,6	
Liguria	VAL DI VARA - 5 TERRE	13	16.583	-1,0	529,3	31,3	11,4	30,6	4,1	
Liguria	VALLI DELL'ANTOLA E DEL TIGULLIO	16	18.625	3,6	592,3	31,4	11,9	29,4	6,0	SI
Lombardia	VALCHIAVENNA	13	24.611	2,0	575,4	42,8	16,0	19,7	2,9	SI
Lombardia	VALTELLINA	5	18.554	0,5	668,2	27,8	16,8	19,4	2,1	SI
Marche	APPENNINO BASSO PESARESE E ANCONETANO	10	41.435	-1,3	958,6	43,2	13,3	26,9	8,8	SI
Marche	ASCOLI PICENO	15	26.446	-4,9	707,8	37,4	12,4	26,8	5,8	
Marche	MACERATESE	19	19.322	-2,9	885,5	21,8	12,3	29,0	10,0	
Molise	ALTO MOLISE - MEDIO TRIGNO	33	35.803	-10,4	1.071,2	33,4	12,2	27,7	1,8	
Molise	FORTORE	12	21.347	-9,2	485,7	44,0	13,1	26,8	1,9	
Molise	MAINARDE	13	13.367	-4,8	323,6	41,3	12,7	25,0	2,5	
Molise	MATESE	14	20.572	-3,1	419,6	49,0	14,3	21,0	2,4	SI
Liguria	VALLI DELL'ANTOLA E DEL TIGULLIO	16	18.625	3,6	592,3	31,4	11,9	29,4	6,0	SI
Lombardia	VALCHIAVENNA	13	24.611	2,0	575,4	42,8	16,0	19,7	2,9	SI
Lombardia	VALTELLINA	5	18.554	0,5	668,2	27,8	16,8	19,4	2,1	SI

TAVOLA II. 2 (SEGUE): STRATEGIA NAZIONALE AREE INTERNE: AREE PROGETTO SELEZIONATE, DATI FONDAMENTALI

Regione	Area	n. comuni	Pop. al censimento 2011	Var. % della popolazione tra il 2001 e il 2011	Superficie (km ²)	Densità (abitanti per km ²)	% popolazione 0-16	% popolazione 65 anni e oltre	% stranieri	Aree pilota/sperimentali
Marche	APPENNINO BASSO PESARESE E ANCONETANO	10	41.435	-1,3	958,6	43,2	13,3	26,9	8,8	SI
Marche	ASCOLI PICENO	15	26.446	-4,9	707,8	37,4	12,4	26,8	5,8	
Marche	MACERATESE	19	19.322	-2,9	885,5	21,8	12,3	29,0	10,0	
Molise	ALTO MOLISE - MEDIO TRIGNO	33	35.803	-10,4	1.071,2	33,4	12,2	27,7	1,8	
Molise	FORTORE	12	21.347	-9,2	485,7	44,0	13,1	26,8	1,9	
Molise	MAINARDE	13	13.367	-4,8	323,6	41,3	12,7	25,0	2,5	
Molise	MATESE	14	20.572	-3,1	419,6	49,0	14,3	21,0	2,4	SI
Piemonte	VALLE BORMIDA	33	18.284	-4,7	516,0	35,4	11,5	30,9	9,1	
Piemonte	VALLE OSSOLA	11	4.470	-11,3	465,1	9,6	11,7	28,9	3,6	
Piemonte	VALLI DI LANZO	19	24.581	0,2	695,9	35,3	13,9	25,4	5,1	
Piemonte	VALLI MAIRA E GRANA	18	13.689	1,2	712,1	19,2	15,4	23,8	8,3	SI
Puglia	MONTI DAUNI	29	60.691	-9,2	1.946,8	31,2	15,1	24,6	2,7	SI
Sardegna	ALTA MARMILLA	20	10.553	-11,2	347,9	30,3	10,9	30,1	0,9	SI
Sardegna	GENNARGENTU-MANDROLISAI	11	15.164	-11,2	562,9	26,9	13,1	25,4	1,1	
Sicilia	CALATINO	8	77.303	-4,2	947,7	81,6	16,8	20,5	2,2	
Sicilia	MADONIE	21	66.389	-7,7	1.728,2	38,4	14,2	26,2	1,2	SI
Sicilia	NEBRODI	21	64.423	-7,8	957,4	67,3	14,4	23,7	1,7	
Sicilia	TERRE SICANE	12	52.233	-9,0	636,6	82,1	15,4	23,3	1,9	
Sicilia	VAL SIMETO	3	64.851	3,2	327,7	197,9	20,5	16,5	1,1	SI
Toscana	BISENZIO-MUGELLO-VALDISIEVE	5	16.516	0,4	697,8	23,7	12,8	27,0	7,1	
Toscana	CASENTINO-VALTIBERINA	10	21.841	-3,8	828,0	26,4	12,6	27,0	9,6	SI
Toscana	GARFAGNANA	21	40.373	-6,5	1.031,4	39,1	11,5	30,2	5,0	
Trentino	TESINO	3	2.368	-9,6	212,4	11,2	11,2	29,9	2,9	SI
Umbria	NORD-EST	7	18.493	-0,1	572,7	32,3	13,7	26,7	8,2	
Umbria	SUD OVEST ORVIETANO	20	62.532	3,2	1.187,2	52,7	13,2	26,0	8,7	SI
Umbria	VAL NERINA	14	19.720	0,0	1.060,3	18,6	14,7	24,9	7,8	
Valle d'Aosta	BASSA VALLE	22	23.435	2,9	802,0	29,2	15,3	21,8	6,3	SI
Valle d'Aosta	GRAN PARADIS	6	2.463	0,2	603,4	4,1	15,9	25,3	4,8	
Veneto	AGORDINA	16	20.261	-5,2	658,5	30,8	13,8	24,4	3,9	
Veneto	CONTRATTO DI FOCE	7	50.315	-0,8	683,0	73,7	12,4	22,8	3,5	
Veneto	SAPPADA	6	8.919	-6,4	343,1	26,0	13,8	23,8	1,6	
Veneto	SPETTABILE REGGENZA	8	21.247	0,9	466,2	45,6	15,2	22,6	3,8	SI
Totale aree		981	1.896.096	-4,6	47.531,4	39,9	13,9	24,8	4,0	
ITALIA		8092	59.433.744	4,3	302.072,8	196,8	15,9	20,8	6,8	

Fonte: Fonte: Elaborazioni Comitato tecnico aree interne su dati Istat, Censimento Popolazione 2011.

II.1.4. Politiche urbane nella programmazione 2014-2020

L'Accordo di Partenariato Italia 2014-2020 (AP) contiene una strategia complessiva per lo sviluppo urbano da perseguire con le politiche di coesione, unitaria nelle finalità e più aderente all'esigenza di fornire risposte e risultati ai cittadini e agli attori economici che operano nelle città. L'AP, inoltre, nel considerare il tema dello sviluppo urbano sostenibile segnala l'esigenza di non limitare l'intervento al FESR, ma di considerare anche il FSE in considerazione del crescente rilievo delle tematiche sociali e del lavoro nella programmazione dello sviluppo urbano.

L'AP individua tre grandi temi (driver) collegati esplicitamente ad alcuni obiettivi tematici (OT) del Regolamento di disposizioni generali sui fondi SIE, su cui sono state costruite le strategie, nazionale e regionali, di sviluppo urbano sostenibile (cfr. Fig. II.5):

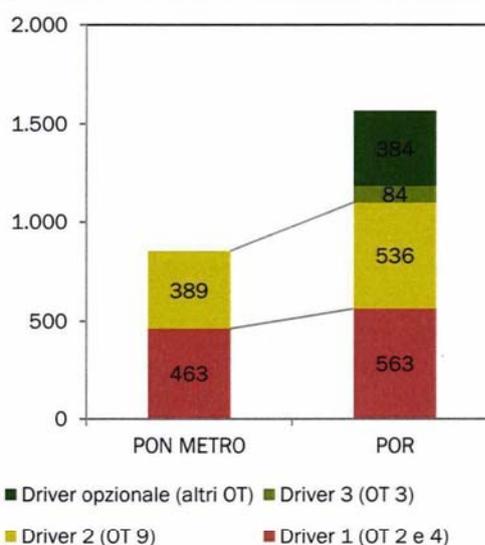
1. Ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città (OT2 e OT4);
2. Pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati (OT 9);
3. Rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali (OT3).

Questa impostazione condivisa con il partenariato e, in particolare, con le autorità regionali cui, nel caso italiano ormai da diversi cicli di programmazione, è demandata la programmazione operativa della quota più rilevante delle risorse della coesione, prevede la possibilità per ciascuna regione di definire un quarto driver (opzionale) di indirizzo strategico, che riguarda principalmente OT5 (cambiamento climatico e prevenzione dei rischi) e OT6 (ambiente e cultura) che pesano complessivamente per circa il 23% delle risorse POR dedicate allo Sviluppo Urbano Sostenibile.

Al fine di valorizzare a pieno il contributo degli attori urbani più rilevanti sulla scala nazionale, l'Italia ha anche definito un programma nazionale "PON Città Metropolitane" dedicato allo sviluppo urbano e addizionale rispetto alle altre filiere di programmazione settoriali e regionali.

In relazione agli strumenti ed alle modalità di programmazione nei POR, previste dai Regolamenti, 11 Regioni hanno previsto un asse dedicato, riferito a diversi Obiettivi tematici, la cui dotazione finanziaria oscilla tra gli 11,6 milioni del FVG, ai quasi € 320 milioni (FSE incluso) della Campania; 5 Regioni hanno

FIGURA II.5 - ASSEGNAZIONI PON METRO E POR PER I DRIVER SUS (valori in meuro, risorse UE+naz)



Fonte: Elaborazione PCM - Dipartimento per le politiche di coesione-NUVAP su Programmi Operativi 2014-2020 adottati.

adottato invece lo strumento dell'Investimento Territoriale Integrato per ciascuna Agenda Urbana (ITI). Di queste, due assegnano allo strumento dimensioni finanziarie molto ridotte (Le Marche, con €17,9 milioni, e il Molise con 18,6, inclusa una quota FSE), la Sardegna si pone in una collocazione intermedia (€69,3 milioni, inclusa quota FSE), mentre risulta rilevante la dotazione assegnata dalla Calabria (€105 milioni con il FSE) e, soprattutto, dalla Regione Siciliana (€437,8 milioni, incluso FSE) che hanno entrambe già sperimentato progetti integrati urbani multi-asse.

Cinque tra Regioni e Province Autonome hanno stabilito di non prevedere, con riferimento all'art. 7 sullo sviluppo urbano sostenibile alcuno strumento dedicato, ovvero le Province autonome di Trento e Bolzano, la Valle d'Aosta, la Basilicata e la Regione Lazio.

Assegnazioni per obiettivo tematico nella programmazione regionale

Le scelte di assegnazione finanziaria per obiettivo tematico dei programmatori regionali FESR ed FSE consentono di tracciare, ad oggi, un primo quadro d'insieme.

Per quanto riguarda i 16 POR che considerano esplicitamente lo sviluppo urbano sostenibile, l'agenda digitale (OT2) è presente in 10 programmi su 16, ma le Regioni in linea generale hanno attribuito al tema risorse limitate (tra il 10% e il 20% della dotazione, con l'unico picco dell'Emilia Romagna). Mobilità ed energia, presenti in 15 casi su 16 (non è presente per l'Emilia-Romagna), rappresentano quasi sempre due obiettivi rilevanti, se non i principali. Il dato è in linea con una domanda di risorse dedicate alla mobilità sostenibile nelle aree urbane. In termini assoluti gli stanziamenti si equivalgono tra le due voci (circa 52% per energia e 48% per mobilità). Il tema dell'inclusione sociale (OT9) ha un peso rilevante nel complesso (tra il 20% e il 40%, con il picco della Lombardia) in alcuni programmi, ma è presente solo in 8 POR su 16. Il patrimonio culturale e naturale (OT6) rappresenta la seconda voce più diffusa, in 11 programmi su 16. Comprensibilmente, le strategie di intervento fanno ampio riferimento alla valorizzazione degli asset culturali presenti nelle aree urbane italiane, argomento toccato dalla progettazione integrata urbana anche in passato. Tra gli altri OT, si segnala il peso elevato, superiore al 40% del totale assegnato dalla Regione Liguria all'adattamento climatico (OT5), in risposta ad un evidente fabbisogno di rispondere al dissesto idrogeologico storico di un territorio al contempo fragile, che ha recentemente fatto registrare episodi particolarmente critici.

In relazione al FSE la situazione è più complessa perché non vi è un obbligo regolamentare circa l'identificazione di risorse dedicate allo sviluppo urbano sostenibile e le filiere amministrative sono nettamente separate rispetto a quelle dei POR FESR.

Il PON METRO e il ruolo delle città nel PON Inclusione

Il Programma nazionale plurifondo (FESR e FSE) Città Metropolitane è una delle innovazioni strategico-organizzative più rilevanti della programmazione italiana 2014-2020, ancorché con una dotazione finanziaria relativamente

contenuta (in particolare per le città che ricadono nella categoria delle regioni più sviluppate e in transizione).

Il Programma è stato adottato dalla Commissione europea con Decisione C(2015) 4998 del 14 luglio 2015 e può contare su una dotazione finanziaria pari a oltre 892 milioni di Euro di cui 588 milioni di risorse comunitarie: 446 a valere sul Fondo di Sviluppo Regionale (FESR) e 142 sul Fondo Sociale Europeo (FSE), cui si aggiungono 304 milioni di cofinanziamento nazionale.

Il Programma si pone in linea con gli obiettivi e le strategie proposte per l'Agenda urbana europea che individua nelle aree urbane i territori chiave per cogliere le sfide di crescita intelligente, inclusiva e sostenibile poste dalla Strategia Europa 2020.

Il Programma è dedicato alle 14 città metropolitane, oggetto del processo di ridisegno istituzionale a seguito dell'approvazione della Legge 56/2014, delle quali 10 individuate direttamente con legge nazionale: Torino, Genova, Milano, Bologna, Venezia Firenze e Roma nelle Regioni più sviluppate, Bari, Napoli e Reggio Calabria nelle Regioni meno sviluppate, e 4 Città metropolitane che, per esplicita delega contenuta nella medesima legge, sono state individuate dalle Regioni a statuto speciale: Cagliari, unica città nelle Regioni in transizione e Catania, Messina e Palermo nelle Regioni meno sviluppate.

L'area territoriale di riferimento per il Programma è la Città metropolitana, limitatamente alle azioni immateriali legate all'Agenda digitale e ad azioni di inclusione sociale del Fondo Sociale Europeo (FSE). Gli interventi non legati all'Agenda digitale o al FSE sono invece concentrati esclusivamente nel territorio del Comune capoluogo.

In coerenza con quanto stabilito dall'art. 7.4 del Reg. UE 1301/2013, il Programma individua il Sindaco del Comune capoluogo come Autorità urbana e Organismo intermedio, perché in grado di ottemperare alle normative di sana e buona gestione finanziaria, con esperienza e competenza amministrativa nel governo del territorio e nella gestione di investimenti pubblici.

Per le caratteristiche dei suoi contenuti e il funzionamento organizzativo, alle città è affidato un ruolo di grande protagonismo anche nel PON Inclusione per il ruolo di centri di organizzazione dei servizi sociale complementari ai trasferimenti monetari nei confronti delle famiglie con minori che il PON prevede.

II.2 FONDO SVILUPPO E COESIONE 2014-2020

II.2.1. Quadro regolamentare a fine 2015 e prospettive della programmazione

L'articolo 1, comma 6 e seguenti, della Legge di Stabilità 2014 (L. n. 147/2013), nel determinare in 54,810 miliardi di euro la dotazione aggiuntiva del Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) per il periodo di programmazione 2014-2020, disponendone l'iscrizione in bilancio per l'80 per cento del totale (pari a 43,848 miliardi di euro), ha, tra l'altro, introdotto il criterio vincolante del riparto territoriale delle risorse per l'80 per cento al Mezzogiorno e il restante 20 per cento al Centro-Nord.

Fermo restando tale criterio di riparto percentuale, la Legge di stabilità 2015 (L. n. 190/2015 - art. 1, commi 703-706) ha innovato i principali elementi di riferimento strategico, di governance e procedurali per la programmazione delle risorse FSC, modificando in tale parte le analoghe previsioni contenute nella Legge n.147/2013 e nel D.lgs. n. 88/2011.

In particolare, è previsto che l'Autorità politica delegata per la coesione indichi le aree tematiche di rilievo nazionale quale riferimento per gli obiettivi strategici cui finalizzare tali risorse, in collaborazione con le Amministrazioni interessate e sentita la Conferenza Stato-Regioni. Dette aree tematiche rappresentano quindi la base per il riparto finanziario attraverso apposita delibera del CIPE.

In merito ai soggetti di governance e agli strumenti della programmazione, la norma prevede l'istituzione di un'apposita Cabina di regia (avvenuta con DPCM del 25 febbraio 2016), composta da rappresentanti di Amministrazioni centrali e regionali, e la definizione, da parte della stessa, di piani operativi, per ciascuna area tematica nazionale, articolati in azioni ed interventi con l'indicazione dei risultati attesi e dei soggetti attuatori.

Nelle more del perfezionamento di tali strumenti, è altresì prevista la definizione e l'approvazione da parte del CIPE di un piano stralcio comprendente gli interventi, coerenti con le aree tematiche e i successivi piani operativi in cui gli stessi confluiranno, caratterizzati dall'avvio immediato dei lavori.

II.2.2. Allocazioni e decisioni del CIPE nel 2015

In tale contesto normativo, il CIPE ha approvato diverse assegnazioni riconducibili a tale Piano stralcio, quali, per citarne alcune: 65,4 mln di euro ad interventi nei SIN di Piombino e di Trieste (rispettivamente 50 e 15,4 mln di euro); 450 milioni di euro per la realizzazione di interventi finalizzati a prevenire il rischio idrogeologico in aree metropolitane e urbane con un alto livello di popolazione esposta al rischio, oltre 100 milioni di euro per finanziare la progettazione di interventi nello stesso ambito; 250 milioni di euro, per il rifinanziamento dei contratti di sviluppo che favoriscono la realizzazione di investimenti di rilevanti dimensioni, proposti da imprese italiane ed estere nel settore industriale, turistico e della tutela ambientale; 2,2 miliardi di euro per la realizzazione del piano della Banda ultra larga, oltre 1,3 miliardi di euro a titolo di assegnazione programmatica per la medesima finalità; 38,69 milioni di euro per l'Area di Taranto.

Alle delibere del CIPE, si aggiungono le disposizioni normative che, nel corso del 2014, hanno inciso sull'ammontare complessivo delle risorse del FSC 2014/2020, per assicurare la copertura di misure per il riavvio della realizzazione di grandi opere infrastrutturali e per il rilancio della crescita, anche attraverso il sostegno, con il credito di imposta, degli investimenti in beni strumentali delle aziende; ovvero a favore di specifiche finalità, come il finanziamento del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese (per 600 milioni di euro).

La Legge di stabilità 2016 (L. n. 208/2015) ha ulteriormente previsto la finalizzazione di oltre 1,4 miliardi di euro per il credito d'imposta per investimenti, 30 milioni di euro per contingenti esigenze di prevenzione e di controllo dei territori e di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e 300 milioni di euro per l'emergenza ILVA di Taranto.

Al netto delle diverse deduzioni di legge e delle assegnazioni derivanti da delibere del CIPE, nonché delle risorse che il Governo intende destinare al Masterplan per il Mezzogiorno (pari a ca. 13,4 miliardi di euro), residua ad oggi una disponibilità sul FSC 14/20 di ca. 17 miliardi di euro.

II.3 PIANI SETTORIALI E STRATEGICI

Il regolamento 1303/2013 (Art. 19 e allegato XI) prevede che ciascuno Stato membro verifichi al proprio interno il soddisfacimento di una serie di pre-condizioni che condizionano la qualità e l'efficacia della spesa dei fondi (condizionalità *ex ante*). Si tratta di pre-requisiti puntualmente definiti dagli stessi regolamenti per ciascun obiettivo tematico e di pre-requisiti di natura orizzontale che condizionano l'accesso ai fondi e che sono riconducibili alle seguenti finalità e tipologie: la necessità di inquadrare l'azione dei fondi strutturali in modo coerente con le strategie/pianificazioni nazionali di settore rilevanti e quindi l'esigenza di disporre di tali strategie/piani laddove ancora mancanti.

Per tali condizionalità, nell'ambito dei lavori sull'Accordo di Partenariato, sono stati definiti d'intesa con la Commissione europea, n.13 Piani di azione, che hanno fissato gli impegni dell'Italia, indicando le misure necessarie per il soddisfacimento degli adempimenti previsti entro la data limite del 31 dicembre 2016, la tempistica e le amministrazioni responsabili della relativa attuazione.

La tavola II.3 rende conto dei passi avanti compiuti nel soddisfacimento della Condizionalità *ex ante*. La valutazione dello stato di avanzamento delle azioni necessarie viene espressa in una scala di tre livelli: condizionalità pienamente soddisfatta, parzialmente soddisfatta e ancora non soddisfatta. Nel tempo, si può rilevare l'aumento dei casi di condizionalità soddisfatta, anche se in alcune situazioni permangono ancora dei ritardi, che potranno essere superati mediante un impegno costante per la messa in opera delle misure programmate da parte delle strutture di coordinamento della politica di coesione, con un presidio sistematico dei percorsi attivati.

Di recente la condizionalità *ex ante* è stata soddisfatta per quanto riguarda la "strategia di specializzazione intelligente" in tema di Ricerca e innovazione (1.1): il documento è stato trasmesso ufficialmente alla Commissione (tramite piattaforma SFC) in data 17/02/2016 dopo aver concluso positivamente il negoziato informale sul piano d'azione. Per quanto riguarda invece la strategia nazionale per la crescita digitale (2.1) e la Strategia nazionale per la Banda ultralarga, molti sono i documenti prodotti per accelerare il processo di traduzione delle intenzioni in elementi concreti a sostegno dello sviluppo.

Le azioni necessarie per affrontare i ritardi del Paese e le difficoltà che si frappongono alla tempestiva realizzazione dei molti interventi infrastrutturali e riorganizzativi di riconosciuta urgenza, trovano invece ancora una volta tempi incerti nei settori dell'Efficienza energetica (4.1), delle Risorse idriche (6.1) e dei Rifiuti.

Per quanto riguarda le misure che garantiscono che siano posti in essere requisiti minimi relativi alla prestazione energetica nell'edilizia e negli edifici in genere, il 20/06/2015 sono stati emanati due Decreti Interministeriali

“Applicazione delle metodologie di calcolo delle prestazioni energetiche e definizione delle prescrizioni e dei requisiti minimi degli edifici” e l’“Adeguamento del decreto del Ministro dello sviluppo economico, 26 giugno 2009, recante linee guida nazionali per la certificazione energetica degli edifici”.

Per quanto riguarda le Risorse idriche (6.1), con Decreto MATTM “Linee guida nazionali per la definizione dei costi ambientali e della risorsa per i vari settori d’uso (DM 24 febbraio 2015 n.39)”, sono stati posti in essere adempimenti volti al “Recupero dei costi dei servizi idrici conformemente alla direttiva 2000/60/CE nei vari utilizzi dell’acqua”.

TAVOLA II.3: ACCORDO DI PARTENARIATO "PIANI D'AZIONE CONDIZIONALITA' EX ANTE"

Condizionalità ex-ante	Autovalutazione	Piani d'azione	Adempimenti
1.1 Ricerca e innovazione	Soddisfatta (1)	MIUR, MISE	Strategia di specializzazione intelligente nazionale
1.2 Infrastrutture per la ricerca	Parzialmente soddisfatta (2)	MIUR	Piano nazionale Infrastrutture per la ricerca
2.1 Crescita digitale	non soddisfatta	FUNZIONE PUBBLICA, AGENZIA PER L'ITALIA DIGITALE	Strategia nazionale per la Crescita digitale
2.2 Infrastrutture di reti d'accesso di nuova generazione (NGN)	Parzialmente soddisfatta	MISE	Strategia nazionale Banda Ultralarga
4.1 Efficienza energetica di infrastrutture, edifici pubblici e abitazioni	Parzialmente soddisfatta	MISE	Misure per requisiti minimi prestazione energetica nell'edilizia, articoli 3, 4, 5 e 11 direttiva 2010/31/UE
6.1 Settore delle risorse idriche	Parzialmente soddisfatta	MATTM, MPAAF	Recupero costi dei servizi idrici art. 9.1 e Piano di gestione art 13 direttiva 2000/60/CE
7.1 Trasporti	Non soddisfatta	MIT	Piano/quadro generale dei trasporti (compreso TPL) che sostiene lo sviluppo dell'infrastruttura e migliora l'accessibilità alla rete globale e alla rete centrale TEN-T, che soddisfi i requisiti giuridici per una VAS.
7.2 Ferrovie	Non soddisfatta	MIT	
7.3 Altri modi di trasporto	Non soddisfatta	MIT	
9.1 Inclusione attiva	Parzialmente soddisfatta	MLPS	Piano Nazionale di Contrasto alla Povertà
B.4 Appalti pubblici	Parzialmente soddisfatta	DIP.POLITICHE EUROPEE, MIT, DPS, MEF	Strategia riforma appalti pubblici e azioni specifiche
B.5 Aiuti di stato	Parzialmente soddisfatta	MISE, DIP.POLITICHE EUROPEE, MIPAAF, DPS	Reingegnerizzazione BDA e azioni specifiche
B.6 Normativa ambientale	Soddisfatta (3)	MATTM	Superamento procedura di infrazione su norma nazionale per screening dei progetti tramite Linee guida

(1) Documento trasmesso ufficialmente alla Commissione (tramite piattaforma SFC) in data 17/02/2016 dopo aver concluso positivamente il negoziato informale sul piano d'azione.

(2) Revisione del documento elaborato per rispondere al piano d'azione per ulteriori adeguamenti richiesti dai servizi della Commissione.

(3) La procedura di infrazione è stata archiviata.

Fonte: NUVEC – ACT.

Le Autorità competenti stanno procedendo alla raccolta dei dati per l'analisi economica prevista per l'aggiornamento dei Piani di gestione.

Per i Trasporti (7.1) il quadro generale della programmazione delle infrastrutture di trasporto è contenuto nella Parte I dell'Allegato Infrastrutture e sta concludendo la procedura VAS, in accordo con la tempistica prevista dal Piano di azione; per la parte regionale sono 5 le regioni per le quali la Condizionalità è applicabile e l'ottemperanza andrà verificata alla scadenza dei piani di azione, ossia al 30 giugno 2016.

Per quanto riguarda l'inclusione sociale (9.1) sono in corso di redazione le linee guida.

Sono state invece parzialmente soddisfatte le condizionalità ex ante relative agli appalti (B4) e agli aiuti di Stato, grazie alla recente approvazione di alcuni documenti:

- per gli appalti (B4) il documento finale sulla strategia nazionale di riforma degli appalti pubblici in Italia è stato approvato dal CIAE il 14/12/2015 e inviato alla CE. Il 29/01/2016 sono state inviate alla CE le schede di dettaglio della strategia, che sono in fase di valutazione da parte della CE
- per gli Aiuti di Stato è in corso la Reingegnerizzazione della BDA e azioni specifiche di formazione

Infine, con riguardo alla Normativa ambientale (B6) la condizionalità è stata pienamente soddisfatta; in particolare con la stesura delle linee guida è stata superata la procedura di infrazione sulla norma nazionale per le procedure di screening dei progetti di competenza regionale.

Il monitoraggio costante dello stato di avanzamento del soddisfacimento delle condizionalità ex ante pare dunque dare i primi risultati in termini di rispetto delle scadenze. Resta ancora il compito più difficile ma da perseguire con determinazione per agevolare lo sviluppo del Paese: giungere al 31 dicembre 2016 con il pieno raggiungimento dell'obiettivo fissato nell'accordo di partenariato, ossia il pieno soddisfacimento delle condizionalità ex ante.

II.4 MASTERPLAN MEZZOGIORNO E PIANI PER IL SUD

Il Masterplan per il Mezzogiorno, redatto dal Governo, è un quadro di riferimento entro cui si collocheranno le scelte operative in corso di definizione nel confronto Governo-Regioni-Città Metropolitane sui Patti per il Sud.

Il documento parte dalla premessa che nel periodo 2001-2013 è tornato ad allargarsi il divario di produzione e reddito tra Mezzogiorno e Centro-Nord, mentre oggi si avvertono i primi segnali positivi, in termini di occupazione ed esportazioni. Ciò indica che l'economia del Mezzogiorno è una realtà viva, con potenzialità che vanno valorizzate.

Il percorso è già stato intrapreso: è stato recuperato il ritardo nell'utilizzo dei Fondi strutturali 2007-2013 e per il 2014-2020 l'Italia ha ottenuto l'approvazione da parte della Commissione europea di tutti i 51 programmi nazionali e regionali previsti dall'Accordo di Partenariato.

Prioritario è superare il gap infrastrutturale che separa il Sud dal resto del Paese. Occorrono programmazione, semplificazione amministrativa, sfolto

dei vincoli normativi e regolamentari e attribuzione chiara di responsabilità a ogni Amministrazione, al fine di ridurre errori e costi e di mobilitare risorse private per la realizzazione di progetti di interesse generale.

Le risorse destinate alle politiche di coesione nel ciclo 2014-2020 sono rilevanti: oltre 51 miliardi di Fondi strutturali e cofinanziamento nazionale dei Programmi Operativi e 54 miliardi di risorse del Fondo sviluppo e coesione, di cui circa 44 miliardi iscritti in bilancio.

Con la Legge di Stabilità 2016, l'Esecutivo ha inoltre attivato in sede europea la clausola investimenti, che mette a disposizione nel 2016 uno spazio di bilancio di 5 miliardi utilizzabili per spendere le risorse nazionali destinate a cofinanziamento dei Fondi strutturali o di investimenti nelle reti di rilevanza europea o di investimenti supportati dal Piano Juncker.

L'effetto leva potenziale è in grado di mettere in gioco nel solo 2016 investimenti per oltre 11 miliardi, di cui almeno 7 per interventi nel Mezzogiorno; risorse, queste, che saranno essenziali anche per mobilitare capitali privati, nazionali e internazionali, che vogliono cogliere le opportunità di crescita del Mezzogiorno.

Per realizzare questi investimenti è necessario altresì lavorare sulla governance e sulla capacità amministrativa. Il Governo ha appena istituito la Cabina di Regia Stato-Regioni del Fondo Sviluppo e Coesione, che dovrà allocare le risorse in modo da massimizzare le sinergie con i Fondi strutturali allocati sui Programmi operativi nazionali e regionali.

Il Governo si è anche attivato per costruire 16 Patti per il Sud, uno per ognuna delle 8 Regioni (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna) e uno per ognuna delle 7 Città Metropolitane (Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Cagliari e Messina) - comunicando una disponibilità per tale scopo delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 di 13,4 miliardi di euro -, al fine di definire per ognuna di esse gli interventi prioritari e trainanti, le azioni da intraprendere per attuarli e gli ostacoli da rimuovere, la tempistica, le reciproche responsabilità, cui si aggiunge il Contratto Istituzionale di Sviluppo (CIS Taranto), firmato a Palazzo Chigi il 22 dicembre 2015, che mobilita risorse per 864 milioni di euro, di cui 38,7 milioni di euro a valere sul FSC 2014-2020, allo scopo di riqualificare, valorizzare e sviluppare l'area che interessa i Comuni di Taranto, Statte, Massafra, Crispiano e Montemesola.

III. STATO DI ATTUAZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013

III.3.1. Programmi dei Fondi strutturali e Piano di azione coesione 2007-2013. Avanzamento complessivo al 31 dicembre 2015 e prospettive di completamento dei progetti in corso di attuazione

III.3.1.1. Programmi Operativi FESR e FSE: avanzamento complessivo al 31 dicembre 2015

Il 31 dicembre 2015 segna l'inizio dell'ultima fase del ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013 che terminerà il 31 marzo 2017, con la definitiva certificazione delle spese come previsto dai regolamenti comunitari.

I dati di monitoraggio finanziario aggiornati al 31 dicembre 2015 e validati dalla Ragioneria Generale dello Stato e dall'Agenzia per la Coesione Territoriale, restituiscono un risultato positivo di avanzamento e mostrano che i pagamenti registrati nel sistema nazionale hanno complessivamente raggiunto 42,8 miliardi di euro, al momento pari al 93,5% per cento della dotazione complessiva del ciclo di programmazione 2007-2013, che è destinato a crescere fino al pieno assorbimento con l'aggiornamento del rilevamento di spesa che continuerà con cadenza bimestrale per tutto il 2016. Si conferma così ad oggi una previsione di pieno assorbimento, con stima affidabile collocata tra il 98% ed il 102% delle risorse a disposizione per l'intero ciclo.

Negli ultimi 24 mesi (da dicembre 2013 a dicembre 2015) si è registrato un incremento dei pagamenti nel sistema di monitoraggio di 16,4 miliardi di euro (5,9 miliardi di euro nel 2014 e 10,5 miliardi di euro nel 2015) e una crescita di 38,1 punti percentuali (anche per effetto di ulteriori riduzioni a favore del PAC). Tale risultato riduce notevolmente il rischio di perdita delle risorse.

Come registrato anche dai dati di monitoraggio per le precedenti scadenze, permangono importanti differenze tra il Nord e il Sud del Paese (ma anche all'interno delle due grandi aree). Per l'obiettivo Competitività Regionale e Occupazione (largamente coincidente con il Centro Nord, ma che include anche i programmi operativi di Molise, Abruzzo e Sardegna), i pagamenti monitorati (spese) raggiungono complessivamente il 98,6 per cento della dotazione dei rispettivi Programmi, con un avanzamento pari a 4,8 miliardi di euro in 24 mesi. Maggiormente performanti risultano i Programmi cofinanziati dal FESR. I pagamenti relativi ai Programmi nazionali e regionali che intervengono nell'area della Convergenza (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia e Basilicata) raggiungono, invece, il 91 per cento, con un avanzamento pari a 10,6 miliardi di euro in 24 mesi e una migliore performance dei Programmi FSE (cfr. *Tavola III.1*).

TAVOLA III.1: PAGAMENTI MONITORATI DEI PROGRAMMI COFINANZIATI DAI FONDI STRUTTURALI

		Risorse programmate	Impegni	Spese	Impegni /Risorse programmate	(milioni di euro, %) Spese /Risorse programmate
		v.a.	v.a.	v.a.	%	%
Convergenza						
	POIN	1.704,5	2.190,7	1.647,2	128,5	96,6
FESR	PON	7.436,9	9.715,9	6.479,8	130,6	87,1
	POR	15.388,3	23.582,2	13.974,5	153,2	90,8
	Totale	24.529,7	35.488,7	22.101,5	144,7	90,1
	PON	1.913,9	2.015,0	1.842,4	105,3	96,3
FSE	POR	4.303,6	4.849,9	4.021,3	112,7	93,4
	Totale	6.217,5	6.864,9	5.863,7	110,4	94,3
	Totale	30.747,2	42.353,7	27.965,3	137,7	91,0
Competitività						
FESR	POR	7.488,7	9.076,4	7.607,1	121,2	101,6
	Totale	7.488,7	9.076,4	7.607,1	121,2	101,6
	PON	147,3	122,8	84,8	83,4	57,6
FSE	POR	7.398,1	7.925,2	7.125,9	107,1	96,3
	Totale	7.545,5	8.048,0	7.210,8	106,7	95,6
	Totale	15.034,1	17.124,4	14.817,8	113,9	98,6
	Totale FESR	32.018,4	44.565,1	29.708,6	139,2	92,8
	Totale FSE	13.762,9	14.913,0	13.074,5	108,4	95,0
	Totale	45.781,3	59.478,1	42.783,1	129,9	93,5

Fonte: Elaborazione ACT su dati MEF - IGRUE.

Nell'Obiettivo Convergenza, 10 Programmi su 19 hanno superato la soglia del 90 per cento dei pagamenti rispetto alla dotazione complessiva, tra cui si segnalano i PON Governance FESR e Istruzione FSE, e i POR Basilicata, Calabria, Campania e Puglia, FESR e FSE. Si segnala, inoltre, la decisa accelerazione del PON Reti, con un livello di pagamenti prossimo all'88 per cento rispetto alla dotazione complessiva (con un avanzamento di 18 punti percentuali in sei mesi e di 0,8 miliardi di euro in 24 mesi).

Nell'area dell'Obiettivo Competitività, i Programmi che hanno superato la soglia del 90 per cento sono 27 su 33, 13 cofinanziati dal FESR e 14 cofinanziati dal FSE.

I risultati raggiunti al 31 dicembre 2015 evidenziano quindi un'importante accelerazione nell'attuazione, favorita dall'azione di sistema condotta in questi mesi dalle Amministrazioni centrali e regionali, supportate dalla Agenzia per la coesione territoriale, in particolare per quanto riguarda i programmi maggiormente in ritardo, potendo contare ora, quindi, sul pieno assorbimento.

Occorre far notare, infatti, che i dati relativi ai pagamenti dei progetti non figurano ancora integralmente nel sistema di monitoraggio sia per le complesse procedure sottostanti, che saranno completate nel corso dell'anno, come accaduto anche in occasione della chiusura dei periodi di programmazione

precedenti, sia per il fatto che devono essere ancora imputate nel sistema parte delle spese connesse alla programmazione unitaria e alle iniziative legate ai migranti. Pertanto, il livello di spesa raggiunto al 31 dicembre 2015, anche sulla base di queste ultime considerazioni, permette di conseguire l'obiettivo del pieno utilizzo delle risorse.

III.3.1.2 Avanzamento della programmazione 2007-2013 per temi prioritari

Con riferimento al tema prioritario Ricerca e sviluppo tecnologico (R&ST), gli interventi finanziati sono dedicati prevalentemente al potenziamento delle infrastrutture per la ricerca scientifica e tecnologica, per il trasferimento tecnologico verso il mondo produttivo, la ricerca industriale e l'innovazione nelle imprese, nonché a sostenere gli interventi di alta formazione collegati. Il finanziamento alla R&S nelle imprese, il potenziamento dei "Cluster Tecnologici Nazionali" e delle infrastrutture di ricerca di Università e dei Centri di Ricerca sono stati principalmente portati a conclusione dal Programma Nazionale (PON) "Ricerca e Competitività", attivo nelle Regioni dell'Obiettivo Convergenza. Più recentemente, sono state avviate azioni in favore delle smart cities and communities, della diffusione dell'innovazione sociale, nonché una sperimentazione sugli appalti pre-commerciali. I principali interventi a livello regionale hanno riguardato la costituzione di fondi di garanzia e altri strumenti per l'accesso al credito dedicati all'innovazione nelle imprese. Altri progetti hanno riguardato la costituzione di reti di poli di innovazione, tecnopoli e parchi scientifici e tecnologici.

Nell'ambito del tema prioritario Società dell'informazione, sono in corso di realizzazione gli interventi per l'infrastrutturazione in banda larga e ultra larga del territorio, le azioni di digitalizzazione della pubblica amministrazione nel suo complesso e in settori rilevanti (scuola, sicurezza, beni culturali), le iniziative di e-government per la diffusione di servizi innovativi a cittadini e imprese, nonché i progetti tesi a favorire l'accesso alle TIC da parte delle imprese. Gli interventi di questo tema prioritario sono stati oggetto di una riprogrammazione nell'ambito del Piano di Azione Coesione (PAC), anche al fine di rendere coerente la programmazione 2007-2013 con gli obiettivi di Europa 2020 per l'Agenda digitale, con particolare riguardo alla copertura con banda ultra larga dei territori del Mezzogiorno nel quadro del Progetto strategico nazionale Banda Ultra larga. Sempre nell'ambito del PAC sono state inoltre fortemente potenziate le misure per la digitalizzazione delle scuole nelle Regioni Convergenza che hanno previsto l'acquisizione di attrezzature tecnologiche e multimediali di sostegno alla didattica innovativa.

Il tema prioritario Trasporti e Mobilità è attuato in molta parte attraverso progetti di rilevante dimensione finanziaria: sono 43 i Grandi Progetti presentati alla Commissione (13 ferroviari, 13 di ferrovia urbana, 10 stradali, 4 portuali, 2 su interporti e uno aeroportuale). Molti grandi interventi sono attuati sinergicamente dal PON "Reti e Mobilità" e dai POR interessati: la direttrice ferroviaria Napoli-Bari e l'ammodernamento del sistema ferroviario pugliese, il nodo ferroviario di Palermo e il porto di Gioia Tauro sono tra i più rilevanti. Ulteriori progetti rilevanti riguardano gli interventi di ammodernamento e velocizzazione sulla linea ferroviaria Salerno-Reggio Calabria-Palermo, il sistema ferroviario metropolitano

campano, il sistema integrato dei trasporti della Calabria, gli interventi sui porti di Augusta e Salerno. Nella programmazione e attuazione degli interventi grande rilevanza è stata data alle modalità di trasporto più sostenibili.

In tema di Energia, i progetti finanziati riguardano l'efficienza energetica degli edifici pubblici (scuole, ospedali) e della pubblica illuminazione; il potenziamento delle reti di distribuzione (smart grid) e, sul lato della produzione, la realizzazione di impianti integrati su edifici pubblici che utilizzano soprattutto la fonte solare e, in minima parte, quella delle biomasse. Parte degli interventi è stata avviata a valere sul Programma Interregionale (POIN), che ha previsto anche una politica di incentivi per il rafforzamento delle imprese impegnate nella produzione della componentistica per le rinnovabili e il risparmio energetico. Consistente è anche il piano di investimenti sull'efficientamento degli edifici scolastici avviato dal Programma Nazionale Istruzione.

In materia di Ambiente e Prevenzione dei rischi, soprattutto nel Mezzogiorno si stanno finanziando interventi sui sistemi fognari e depurativi anche per recuperare la mancata attuazione delle direttive comunitarie sulle acque reflue. Nel settore dei rifiuti gli interventi riguardano, in molti comuni, la raccolta differenziata e, in misura minore, l'impiantistica per la lavorazione delle frazioni organiche e il recupero di biogas. Ulteriori misure finanziate intervengono per la prevenzione dei rischi naturali e di bonifica dei siti inquinati.

Per i temi prioritari Cultura e Turismo, nelle regioni dell'Obiettivo Competitività si è registrata una prevalenza di interventi infrastrutturali mentre nelle regioni della Convergenza emerge anche una consistente presenza di azioni immateriali, destinate per lo più ad interventi di promozione turistica e culturale. Gli interventi in tale ambito sono stati interessati da una consistente riprogrammazione che ha riguardato, in particolare, il POIN Attrattori Culturali, nell'ambito del quale oltre 100 milioni di euro sono stati destinati al Grande Progetto Pompei. Quest'ultimo intervento ha registrato, nel corso dell'ultimo anno, una accelerazione evidente, rilevabile sia nell'incremento delle procedure di gara avviate, che nell'aumento degli interventi aggiudicati definitivamente. Va sottolineato anche il valore prototipale del Grande Progetto che trova conferma sotto molteplici aspetti: dal modello di attuazione basato sulla cooperazione rafforzata con la Commissione europea, alla gestione innovativa del ciclo di progetto attraverso uno sforzo imponente di progettazione e realizzazione di 65 interventi, alla governance tecnica articolata con la progressiva internalizzazione, nel ciclo di attuazione, dei servizi di supporto tecnico specialistico.

In materia di Rigenerazione urbana e rurale si possono delineare attività differenziate nelle due macro aree del Paese: nelle regioni dell'Obiettivo Convergenza, maggiore attenzione è stata data al recupero di centri storici, delle aree dismesse, degli spazi di risulta, con la finalità di promuovere attività fruibili, aggregative, sociali ed educative (centri per la terza età, aree sportive e attrezzate per giovani e bambini, laboratori ambientali, parchi archeologici); nelle regioni del Centro-Nord sono, invece, promosse attività di riqualificazione ambientale in chiave conservativa, culturale, anche a finalità turistico produttiva.

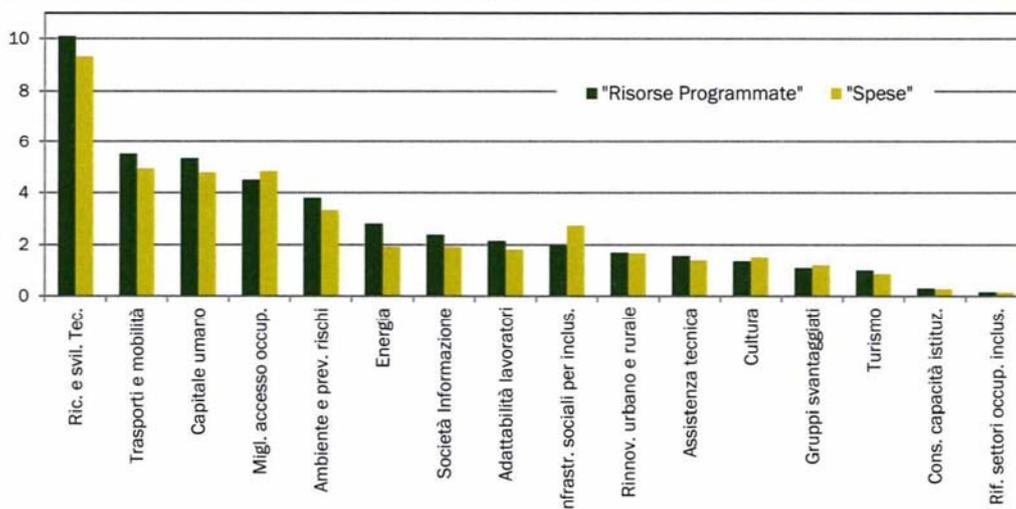
Il tema Investimenti nelle infrastrutture sociali è stato attuato per lo più con progetti dedicati all'adeguamento statico e/o sismico, per migliorare la sicurezza degli edifici e favorirne l'accessibilità fisica. Gli interventi hanno riguardato soprattutto le infrastrutture per l'infanzia e la prima infanzia così come le

infrastrutture per l'istruzione, le infrastrutture per la sanità e, in misura più marginale, gli alloggi sociali. Gli interventi per le infrastrutture scolastiche sono stati particolarmente potenziati a seguito della riprogrammazione avviata nell'ambito del Piano Azione e Coesione, al fine di rispondere al grande fabbisogno di interventi manifestato dalle scuole di questi territori. Altro campo di rilievo ha riguardato l'attuazione di progetti infrastrutturali dedicati all'aggregazione sociale e allo sport.

Sul tema del Miglioramento del capitale umano, il FSE è intervenuto in tutti i propri campi elettivi, ovvero nell'ambito dell'istruzione, della formazione, iniziale e durante la vita professionale, anche con percorsi di sostegno alla capacità di adattamento, mentre il FESR, focalizzato sull'istruzione, si è orientato alla riqualificazione degli edifici scolastici e alla realizzazione di laboratori innovativi, fornendo adeguata strumentazione per diffondere la società dell'informazione nelle scuole.

Il tema prioritario Consolidamento delle capacità istituzionali è attuato principalmente nelle regioni della Convergenza attraverso il Programma Nazionale Governance ed Azioni di Sistema finanziato dal FSE e il Programma Nazionale Governance e Assistenza Tecnica a valere sul FESR. Entrambi mirano a incidere sui processi di organizzazione, gestione ed attuazione dei Programmi Regionali dell'Obiettivo Convergenza al fine di migliorarne la performance. Tra le iniziative in corso, si sottolineano le azioni di affiancamento straordinario ai programmi dell'Obiettivo Convergenza in ritardo di attuazione (Task Force) e le misure di impulso all'attuazione e di supporto al monitoraggio degli interventi in materia di edilizia scolastica, dissesto idrogeologico e depurazione delle acque, nonché il progetto di supporto all'attuazione delle politiche regionali di ricerca e innovazione (S3). Nella stessa ottica si inserisce l'iniziativa di affiancamento all'attuazione dei Grandi Progetti previsti dalla programmazione 2007-2013. Infine, è sostenuto in tale ambito tematico il progetto "OpenCoesione" finalizzato a fornire, in modalità aperta e riutilizzabile dati, e informazioni su tutti gli interventi finanziati dalla politica di coesione.

La figura che segue illustra, in relazione ai temi prioritari sopra descritti, il relativo avanzamento finanziario al 31 dicembre 2015.

FIGURA III.1: QSN ITALIA 2007-2013-ATTUAZIONE PER TEMI PRIORITARI AL 31-12-2015 (miliardi di euro)

Fonte: Elaborazione PCM - Dipartimento per le politiche di coesione - ACT su dati MEF-IGRUE.

III.3.1.3 Completamenti

Gli orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi del ciclo 2007/2013, approvati da ultimo con la decisione C(2015, del 30.4.2015, al punto 3.5 stabiliscono che “al momento della presentazione dei documenti di chiusura (31.3.2017), gli Stati membri dovranno garantire che tutti i progetti che rientrano nella chiusura del programma siano funzionanti, ovvero completati e in uso, e pertanto considerati ammissibili. Lo Stato membro può decidere, in via eccezionale e valutando caso per caso, di includere le spese sostenute per progetti non funzionanti nella dichiarazione finale delle spese, a condizione che esista una giustificazione adeguata. In tale contesto va tenuto conto dei motivi per cui il progetto non è funzionante e si deve verificare il costo totale del progetto è pari o superiore a 5 milioni di euro”.

La previsione degli orientamenti di escludere dall'ammissibilità di un Programma Operativo dei progetti non funzionanti comporterebbe la perdita non solo delle risorse connesse al mancato completamento ma anche di quelle già precedentemente certificate e rimborsate dalla Commissione.

Al fine di scongiurare il rischio di perdita di tali fondi, la Legge di Stabilità per il 2016 (legge 28.12.2015, n. 208, comma 208) ha previsto l'assegnazione, a valere sulle risorse della Delibera CIPE n. 15/2015 destinate ai piani di azione e coesione e del Fondo per lo sviluppo e la coesione, di risorse per il completamento dei progetti inseriti nella programmazione dei fondi strutturali europei, su proposta della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche di coesione, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sentita l'Agenzia per la coesione territoriale, previa la ricognizione delle esigenze di finanziamento presso le amministrazioni titolari dei progetti stessi.

III.3.1.4 Piano di Azione Coesione: avanzamento al 31 dicembre 2015

Nel corso del 2015, il Piano di Azione Coesione è stato interessato da interventi normativi che ne hanno ridotto la relativa dotazione finanziaria, nonché da nuove adesioni, sia da parte di Amministrazioni che per la prima volta hanno aderito al PAC, sia da parte di Amministrazioni che hanno aumentato la propria partecipazione al Piano.

All'inizio del 2015, le risorse oggetto di riduzione del cofinanziamento nazionale confluite nel PAC, al netto degli impatti derivanti da riprogrammazioni precedenti, ammontavano a 11,650 miliardi di euro.

In seguito, la Legge di Stabilità 2015 ha assegnato al finanziamento degli sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato (art. 1, commi 118, 122 e 123, della Legge di Stabilità 2015) l'importo complessivo di 3,5 miliardi di euro (1 miliardo per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e 500 milioni per il 2018), a valere sulle risorse già destinate ad interventi PAC che dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, risultavano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014. La stessa norma (art.1 comma 123) prevedeva che entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il Gruppo di Azione di cui al decreto del Ministro della coesione territoriale del 1° agosto 2012 provvedesse all'individuazione delle specifiche linee di intervento oggetto di riprogrammazione.

Al fine di individuare tali risorse, il Gruppo di Azione, nella riunione del 6 marzo 2015, ha formalmente approvato la metodologia per la riprogrammazione delle risorse PAC per le finalità di cui all'art. 1, commi 118, 122 e 123, della Legge di Stabilità 2015, e ha proceduto all'individuazione delle linee di intervento oggetto di riprogrammazione sulla base delle metodologia adottata.

Successivamente, nel mese di aprile 2015, gli esiti delle determinazioni del Gruppo di Azione sono stati notificati a ciascuna delle Amministrazioni interessate dalla riprogrammazione delle risorse. Pertanto, in attuazione della citata norma, le risorse del PAC si sono ridotte a 8,150 miliardi di euro.

Si riporta, di seguito, un prospetto riepilogativo che sintetizza le diverse riprogrammazioni intervenute nel corso degli anni (cfr. *Tavola III.2*).

TAVOLA III. 2: QUADRO RIEPILOGATIVO DELLE RISORSE PAC

Risorse PAC a titolarità delle Amministrazioni responsabili della gestione		Dotazione PAC	Risorse individuate dal Gruppo di Azione
Totale riduzione cofinanziamento statale	a	12.575.698.888,00	
Risorse individuate dal Gruppo di Azione per la copertura del DL 76/2013	b		925.928.783,00
Risorse PAC disponibili (al netto delle risorse individuate dal Gruppo di Azione per la copertura del DL 76/2013) su cui si è operata la riduzione del 3,5 miliardi di euro	c = (a-b)	11.649.770.105,00	
Risorse destinate alla copertura della L. 190/2014 per complessivi 3,5 miliardi di euro	d		3.500.000,00
Dotazione PAC	e = (c-d)	8.149.770.105,00	
Risorse ancora da individuare dal Gruppo di Azione per la copertura del DL 76/2013		69.071.217,00	

Fonte: Elaborazione ACT su dati di monitoraggio Piano di Azione Coesione.

L'esigenza di mettere in salvaguardia alcuni programmi operativi 2007-2013, visto l'approssimarsi del termine ultimo del 31/12/2015 per l'ammissibilità della spesa e del termine per la certificazione finale della spesa del 31/03/2017, ha determinato, nel 2015, un incremento delle adesioni al PAC per complessivi 844 milioni di euro.

Le richieste di integrazione della rispettiva partecipazione al PAC, valutate positivamente dal Gruppo di Azione, sono pervenute da parte delle seguenti Amministrazioni: Provincia Autonoma di Bolzano (POR FSE), Regione Calabria (POR FSE), Regione Puglia (POR FESR), Ministero dell'Interno (PON FESR Sicurezza e Legalità), Regione Abruzzo (POR FESR), Regione Molise (POR FESR). Hanno aderito per la prima volta al PAC le seguenti amministrazioni: Regione Piemonte (POR FESR), Regione Abruzzo (POR FSE), Regione Basilicata (POR FESR).

A seguito della riprogrammazione ai sensi della Legge di Stabilità 2015 e delle nuove adesioni, l'attuale dotazione finanziaria del PAC si attesta a 8,994 miliardi di euro (cfr. *Tavola III.3*).

TAVOLA III.3 - DOTAZIONE FINANZIARIA DEL PAC AL 31 DICEMBRE 2015

Amministrazione	Programma	Totale risorse a seguito della riprogrammazione	Ulteriori adesioni al PAC
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	P.A. Direttrici ferroviarie (CIS)	1.085.000.000,00	
	PRA Sardegna - ANAS	21.587.610,11	
	Salvaguardia interventi Piano Città	426.932.594,67	
		94.851.672,00	
Ministero dell'interno - Servizi di cura	Programma Nazionale Servizi di cura all'infanzia e agli anziani non autosufficienti	627.636.019,68	
Ministero dell'interno - Sicurezza e legalità	Sicurezza e legalità	85.780.024,48	80.026.958,00
Ministero dell'interno - Prefetto di Reggio Calabria	Sicurezza e legalità in Calabria	10.000.000,00	
Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	PAC Ministero dei beni culturali	98.000.000,00	
Ministero dello sviluppo economico - Direzione Generale incentivi alle imprese	Autoimpiego e autoimprenditorialità	49.658.881,03	
	Imprese, domanda pubblica e promozione	676.365.868,86	
	Nuove Azioni e Misure anticicliche	341.977.888,87	
Ministero dello sviluppo economico - Direzione Generale per la politica industriale, la competitività e le piccole e medie imprese	Misure Anticicliche		
		136.360.000,00	
Ministero Istruzione, Università e Ricerca	PAC - MIUR	470.358.226,02	
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	PAC Ministero del lavoro - Apprendistato e NEET	49.876.141,90	
Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della gioventù	PAC PCM - Dipartimento Gioventù		
		37.600.000,00	
Ministero della giustizia	P.A. Giustizia civile celere per la crescita	4.400.000,00	
Regione Calabria	PAC Calabria	669.057.607,27	116.983.331,06
Regione Campania	PAC Campania	861.244.352,39	
Regione Puglia	PAC Puglia FESR	711.988.940,05	345.647.696,00
	PAC Puglia FSE*		49.200.000,00
Regione Sicilia	PAC Sicilia	1.357.386.313,64	
Regione Sardegna	PAC Sardegna	175.312.847,34	
Regione Friuli Venezia Giulia	PAC Friuli Venezia Giulia	29.546.493,49	
Regione Valle d'Aosta	PAC Valle d'Aosta	12.327.372,00	
Regione Abruzzo	PAC Regione Abruzzo	17.066.742,34	49.060.656,09
Regione Molise	PAC Regione Molise	27.976.558,07	5.750.258,00
Regione Umbria	PAC Regione Umbria	29.414.348,26	
PA Bolzano	PAC PA Bolzano		15.507.837,00
Agenzia per la coesione territoriale	PAC GOV	42.063.603,00	
Regione Basilicata	PAC Basilicata		150.437.274,02
Regione Piemonte	PAC Piemonte		31.650.000,00
Totale generale		8.149.770.105,47	844.264.010,17

* In attesa di decisione comunitaria rispetto alla riprogrammazione del PO di riferimento.

Fonte: Elaborazione ACT su dati di monitoraggio Piano di Azione Coesione.

Il Gruppo di Azione, nella riunione del 27 ottobre 2015, previo accordo con le Amministrazioni interessate, ha deciso di destinare le risorse provenienti dal PON Sicurezza a copertura dell'overbooking del POIN Energia, che beneficerà quindi di uno specifico programma PAC.

Regole di chiusura dei PO 2007-2013

Il ciclo di programmazione 2007-2013, in base alle regole di esecuzione del bilancio comunitario vigenti, è stato in attuazione fino al 31 dicembre 2015. L'applicazione della regola nota come "n+2" (art. 93 del Regolamento CE 1083/2006) prevedeva infatti che la spesa dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali europei, al netto di specifiche eccezioni, potesse proseguire per tutto il biennio successivo al termine di ciascun anno.

Il contributo finanziario del bilancio UE ai Programmi Operativi 2007-2013 è quindi stato ammesso per quasi tutte le tipologie di progetti fino al 31 dicembre 2015, data entro cui le Amministrazioni hanno potuto effettuare pagamenti rendicontabili da trasformare successivamente in certificazioni e richieste di rimborso alla Commissione. Fanno eccezione a tale termine ultimo, i cosiddetti Strumenti di Ingegneria Finanziaria per i quali la data finale per poter effettuare pagamenti a favore di destinatari finali è fissata al 31 marzo 2017.

Dettagli puntuali sono riportati nell'Allegato della decisione della Commissione sull'approvazione degli orientamenti sulla chiusura dei programmi operativi adottati per beneficiare dell'assistenza del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo sociale europeo e del Fondo di coesione (2007-2013).

In linea generale dunque, oltre il dicembre 2015 non è più possibile effettuare pagamenti a valere su risorse comunitarie del ciclo 2007-2013 e di conseguenza i progetti che a tale data risultino ancora non conclusi e non funzionanti progrediscono nell'avanzamento in base a regole specifiche in ordine alle risorse finanziarie che contribuiscono al loro completamento. Nel dettaglio, si delineano due possibilità per portarli a termine:

1. i progetti rispettano determinati requisiti e dunque possono essere completati anche con risorse comunitarie del ciclo 2014-2020. Tali progetti vengono pertanto inseriti, per il completamento, nei nuovi programmi 2014-2020 con un'articolazione finanziaria che, per la parte comunitaria, include sia risorse 2007-2013 che 2014-2020,
2. i progetti non possiedono i requisiti richiesti e dunque devono essere completati facendo ricorso solo a risorse proprie dello Stato membro (nazionali, regionali o locali). La quota di spesa già effettuata sui programmi comunitari 2007-2013 entro il 31 dicembre 2015 può mantenersi ammissibile se il completamento effettivo dei progetti avviene o entro la data di presentazione della documentazione finale per la cosiddetta chiusura dei programmi (31 marzo 2017) o entro il 31 marzo 2019 per i progetti cosiddetti "non funzionanti".

Di seguito si riportano sinteticamente i requisiti richiesti per poter inserire nella nuova programmazione comunitaria 2014-2020 progetti già finanziati nel 2007-2013.

- per i Grandi Progetti (che per il ciclo 2007-2013, ai sensi del Regolamento CE n. 1083/2006, sono investimenti di costo complessivo superiore ai 50 milioni di euro, caratterizzati da indivisibilità tecnica ed economica dei lavori, per i quali è necessaria una specifica approvazione da parte della CE):
 - il progetto non deve essere stato approvato dalla Commissione come Grande Progetto anche nell'ambito del periodo di programmazione 2000-2006;
 - il progetto deve prevedere due fasi chiaramente identificabili da un punto di vista materiale e finanziario, al fine di ammettere al finanziamento dei Fondi Strutturali 2014-2020 la seconda fase del progetto;
 - è necessaria una domanda di modifica del Grande Progetto al fine di ridurre la dotazione finanziaria riferibile al periodo 2007-2013 (prima fase) mantenendo al contempo l'obiettivo generale originario che risulta quindi da realizzare entro il periodo 2014-2020, al termine della seconda fase del progetto stesso;
- per tutti gli altri progetti (ad eccezione degli Strumenti di Ingegneria Finanziaria, non divisibili in fasi):

- il progetto non deve essere stato selezionato dallo Stato membro nell'ambito del periodo di programmazione 2000-2006;
- il costo totale del progetto deve essere pari o superiore a 5 milioni di euro;
- il progetto deve prevedere due fasi chiaramente identificabili da un punto di vista materiale e finanziario al fine di ammettere al finanziamento dei Fondi Strutturali 2014-2020 la seconda fase del progetto.

Sia nell'uno che nell'altro caso, la seconda fase del progetto deve avere i requisiti di ammissibilità previsti per il finanziamento dei Fondi Strutturali nell'ambito del periodo 2014-2020.

III.3.2. Fondo sviluppo e coesione 2007-2013. Programmazione e stato di avanzamento al 31 dicembre 2015

Per il periodo 2007 - 2013 il complesso delle risorse assegnate al Fondo Sviluppo e Coesioni è stato oggetto di ripetuti interventi di riduzione in relazione alle manovre di finanza pubblica necessarie per il conseguimento degli obiettivi in termini di saldi di finanza pubblica. Tali riduzioni hanno inciso particolarmente, tra il 2008 e il 2011, sulle assegnazioni destinate alle Amministrazioni centrali. All'atto della delibera del CIPE n. 6/2012 l'ammontare complessivo delle residue risorse assegnate alle Amministrazioni centrali ammontava a circa 19,9 miliardi di euro, di cui 8,5 miliardi circa per il Fondo infrastrutture, 7,6 miliardi per il fondo strategico a sostegno del sistema Paese (destinato per oltre la metà alla ricostruzione post sisma in Abruzzo), 2,5 miliardi per il Fondo per gli ammortizzatori in deroga e la parte restante per una pluralità di specifiche finalità. Anche per la programmazione 2007 - 2013 l'attuazione della spesa ed il suo avanzamento sono nella responsabilità delle Amministrazioni di destinazione. A fronte del complessivo aggregato di risorse descritto restano, allo stato attuale, da trasferire risorse dal Fondo per un ammontare di circa 1,3 miliardi di euro.

Il complesso delle risorse FSC, originariamente assegnato alle Regioni, ammontava a 24,02 miliardi di euro inclusi 1,04 miliardi per il Progetto Obiettivi di servizio. A fronte di tale originaria assegnazione le Regioni hanno chiesto di utilizzare il Fondo per varie finalità diverse da quelle tipiche dello stesso; tra queste, in particolare, hanno avuto una significativa consistenza quelle collegate alla necessità di far fronte a debiti contratti nel settore Sanità, a situazioni debitorie nel settore del trasporto pubblico locale e a riduzioni dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni in tema di contenimento della spesa pubblica.

In totale, le destinazioni diverse dalle finalità originarie del Fondo, tenuto conto della più recente applicazione, al 31 dicembre 2015, hanno interessato un ammontare di risorse pari a 9,2 miliardi di euro, di cui 6,8 miliardi per le Regioni del Mezzogiorno, 2,2 per quelle del Centro-Nord e 200 milioni di euro di riduzioni ancora da imputare regionalmente. Al netto delle predette riduzioni identificate nei singoli valori regionali, le somme definitivamente assegnate alle Regioni per progetti di sviluppo coerenti con la programmazione 2007 - 2013 ammontano a 15,02 miliardi, di cui 12,55 miliardi nel Mezzogiorno e 2,47 miliardi nel Centro-Nord. A queste si aggiungono 0,968 miliardi di euro (0,951 miliardi nel Mezzogiorno) attratti dal periodo di programmazione precedente. Detraendo,

infine, 316 milioni di euro relativi alle sanzioni comminate, a partire dalla ricognizione della delibera n. 21 del 30 giugno 2014, alle Regioni del Mezzogiorno per il mancato rispetto delle scadenze per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti sugli interventi individuati, il totale generale delle risorse regionali si attesta a 15,67 miliardi di euro (di cui 13,18 miliardi nel Mezzogiorno e 2,49 nel Centro-Nord).

Con tali risorse, ma anche con risorse ordinarie (statali, regionali o di altri enti), comunitarie o private, sono stati attivati, in aggiunta ad altri meccanismi di attivazione progettuale di interesse della programmazione 2007/2013, 162 fra Accordi di programma quadro e atti integrativi degli stessi (28 nel Centro Nord e 134 nel Mezzogiorno).

Le Regioni hanno inserito nella banca dati unitaria, al 31/12/2015, 15.668 progetti aventi un costo complessivo pari ad 19,6 miliardi, di cui 12,1 a carico del Fondo Sviluppo e Coesione, con un incremento in termini di progetti inseriti, rispetto al 31/12/2014, di 4.487 unità e in termini di costo di 5,1 miliardi di euro.

Con riferimento ai progetti allo stato inseriti nella Banca Dati, il costo realizzato in termini di Fondo Sviluppo e Coesione ammonta a 2,93 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento, commisurata al costo dei medesimi progetti, pari a circa il 24%, con differenze significative in riferimento alle due macro aree, Centro-Nord (41%) e Mezzogiorno (18%). La differenza registrata, con riferimento ai soli progetti inseriti, è confermata ove l'avanzamento si rapporti al valore complessivo dell'assegnazione FSC. Rispetto a tale aggregato, considerato - al fine di rendere omogenei i dati di avanzamento con quelli dello scorso anno - al lordo dei tagli di finanza pubblica applicati al 31 dicembre 2015 e delle sanzioni ai sensi della delibera n. 21/2014, l'avanzamento assume il valore del 15,8% per l'intera Italia (contro l'8,2% dell'anno precedente), del 32,5% per il Centro-Nord (25,8% al 2014) e per il Mezzogiorno del 11,4% (3,8% al 2014). La rideterminazione di tali valori, tenendo conto della progressiva imputazione alle programmazione regionali delle riduzioni per la contribuzione al perseguimento delle esigenze della finanza, eccetto quella non ancora ripartita regionalmente, e dell'applicazione delle sanzioni, comporta l'incremento dell'avanzamento, per l'intera Italia, a circa il 21% delle assegnazioni nette.

TAVOLA III.4 - PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE FSC 2007/2013 - ITALIA

Regione	PROGRAMMAZIONE			ATTUAZIONE				Costo Realizzato FSC su Assegnato FSC (B/A)
	Valore Programma	Assegnato FSC (A)	Numero Progetti	Costo Totale Progetti in Monitoraggio	Costo Totale FSC Progetti in Monitoraggio	Costo Realizzato Progetti in Monitoraggio	Costo Realizzato FSC Progetti in Monitoraggio (B)	
Totale Centro Nord	6.320.233.159	3.891.828.584	9.558	5.443.690.263	3.060.204.417	2.335.201.935	1.266.619.263	32,5%
Totale Mezzogiorno	32.534.102.490	14.604.478.925	6.110	14.157.749.748	9.056.944.656	2.296.023.638	1.660.744.113	11,4%
Totale Italia	38.854.335.649	18.496.307.509	15.668	19.601.440.012	12.117.149.073	4.631.225.573	2.927.363.376	15,8%

Note:

Attuazione: i dati sono riferiti al monitoraggio consolidato del 31/12/15 - Fonte ACT: ACFAS

Il "Numero progetti" corrisponde a quelli presenti, in attuazione, nel sistema di monitoraggio

Il "Costo Totale Progetti in Monitoraggio" rappresenta il valore economico totale, previsto in attuazione, dei progetti presenti nel sistema

Il "Costo Totale FSC Progetti in Monitoraggio" rappresenta la quota del Costo Totale a valere sulle risorse FSC

Il "Costo Realizzato Progetti in Monitoraggio" rappresenta le spese effettuate e riconosciute sul Costo totale

Il "Costo Realizzato FSC Progetti in Monitoraggio (B)" rappresenta la quota di Costo realizzato a valere sulle risorse FSC

TAVOLA III.5 - PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE FSC 2007/2013 - ITALIA

Regione	PROGRAMMAZIONE				ATTUAZIONE					Costo Realizzato FSC su Assegnato FSC (B/A)
	Valore Programma	Assegnato FSC (A)	Valore da sottrarre per tagli	Programma FSC netto	Numero Progetti	Costo Totale Progetti in Monitoraggio	Costo Totale FSC Progetti in Monitoraggio	Costo Realizzato Progetti in Monitoraggio	Costo Realizzato FSC Progetti in Monitoraggio (B)	
Emilia Romagna	326.069.000	260.079.000	166.224.799	93.854.201	30	180.707.622	135.637.953	102.022.292	69.669.633	74,2%
Friuli Venezia Giulia	246.906.000	160.383.000		160.383.000	580	291.068.740	130.820.438	118.022.569	49.896.415	31,1%
Liguria	791.878.587	291.477.000	73.771.073	217.705.927	323	304.110.461	177.816.734	190.763.944	103.148.098	35,4%
Lombardia	2.068.476.000	739.098.000	454.194.000	284.904.000	2.623	1.074.304.908	703.837.917	608.133.895	410.586.219	55,6%
Marche	240.609.000	208.087.000	72.954.047	135.132.953	646	206.455.224	113.690.196	129.081.097	76.712.539	36,9%
Piemonte	1.000.000.000	708.042.000	208.318.575	499.723.425	1.423	1.063.021.857	610.859.880	131.738.912	64.741.653	9,1%
Provincia Autonoma di Bolzano	85.932.000	72.477.900		72.477.900	415	107.300.959	73.412.808	70.295.105	45.979.340	63,4%
Provincia Autonoma di Trento	48.631.000	48.561.600		48.561.600	1	48.522.151	48.522.151	3.712.050	3.712.050	7,6%
Toscana	686.338.000	638.735.000	121.417.000	517.318.000	2.003	1.209.559.871	502.189.953	804.055.550	346.802.204	54,3%
Umbria	253.160.000	237.557.000	47.714.496	189.842.504	989	334.963.240	190.653.574	104.394.254	51.993.949	21,9%
Valle d'Aosta	58.814.572	35.070.000		35.070.000	23	72.694.208	35.059.083	16.443.526	8.611.911	24,6%
Veneto	513.419.000	492.261.084	178.959.000	313.302.084	502	550.981.023	337.703.729	56.538.741	34.765.252	7,1%
Totale Centro Nord	6.320.233.159	3.891.828.584	1.323.552.990	2.568.275.594	9.558	5.443.690.263	3.060.204.417	2.335.201.935	1.266.619.263	32,5%

Note:

Regione Umbria: l'Assegnato FSC include €17.415 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013)

Provincia Autonoma di Trento: l'Assegnato FSC esclude €69mln (risorse 2007-2013 utilizzate per la copertura del taglio PAR Abruzzo)

Attuazione: i dati sono riferiti al monitoraggio consolidato del 31/12/15

Fonte: ACT: ACFAS

TAVOLA III.6 - PROGRAMMAZIONE E ATTUAZIONE FSC 2007/2013 - MEZZOGIORNO

Regione	PROGRAMMAZIONE				ATTUAZIONE					Costo Realizzato FSC su Assegnato FSC (B/A)
	Valore Programma	Assegnato FSC (A)	Valore da sottrarre per tagli e sanzioni	Programma FSC netto	Num. Progetti	Costo Totale Progetti in Monitoraggio	Costo Totale FSC Progetti in Monitoraggio	Costo Realizzato Progetti in Monitoraggio	Costo Realizzato FSC Progetti in Monitoraggio (B)	
Abruzzo	780.721.337	672.770.637	64.586.710	608.183.927	1.237	851.585.734	589.172.737	160.062.534	136.538.927	20,3%
Basilicata	2.614.308.296	989.466.878	65.644.827	923.822.051	470	1.038.999.015	795.536.926	119.343.562	84.390.259	8,5%
Calabria	4.774.888.874	1.086.721.025	138.920.844	947.800.181	288	702.847.097	581.759.075	39.670.235	34.501.770	3,2%
Campania	5.410.213.604	2.768.227.831	286.958.267	2.481.269.564	97	3.665.537.326	2.180.635.184	520.617.774	307.812.924	11,1%
Molise	2.286.984.000	965.429.492	63.168.609	902.260.883	3.067	823.483.459	780.839.486	320.573.305	307.414.519	31,8%
Puglia	3.289.607.573	3.209.061.798	327.607.753	2.881.454.045	291	1.878.817.951	1.132.580.612	596.150.657	483.686.024	15,1%
Sardegna	2.423.401.131	1.998.460.000	97.344.852	1.901.115.148	336	2.294.244.743	1.888.583.230	328.234.721	224.663.835	11,2%
Sicilia	10.953.977.675	2.914.341.264	1.655.183.607	1.259.157.657	324	2.702.234.423	1.107.837.407	211.370.849	81.735.856	2,8%
Totale Mezzogiorno	32.534.102.490	14.604.478.925	2.699.415.469	11.905.063.456	6.110	14.157.749.748	9.056.944.656	2.296.023.638	1.660.744.113	11,4%

Note:

Regione Abruzzo: l'Assegnato FSC include € 42,732 mln (riassegnazione di riduzioni per copertura taglio PAR Abruzzo) e €8,65 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013)

Regione Calabria: l'Assegnato FSC include €257,968 mln (risorse 2000-2005 attratte nella 2007-2013)

Regione Campania: l'Assegnato FSC include €20 mln dell'OPCM 3829/2009 (Brucellosi)

Regione Molise: l'Assegnato FSC include €15,2 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013)

Regione Puglia: l'Assegnato FSC include €80,4 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013)

Regione Sardegna: l'Assegnato FSC include €36 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013)

Regione Sicilia: l'Assegnato FSC include €532 mln (risorse 2000-2006 attratte nella 2007-2013)

Attuazione: i dati sono riferiti al monitoraggio consolidato del 31/12/15

Fonte: ACT: ACFAS

Stato di attuazione dell'istruttoria Obiettivi di servizio ex delibera CIPE 79/2012

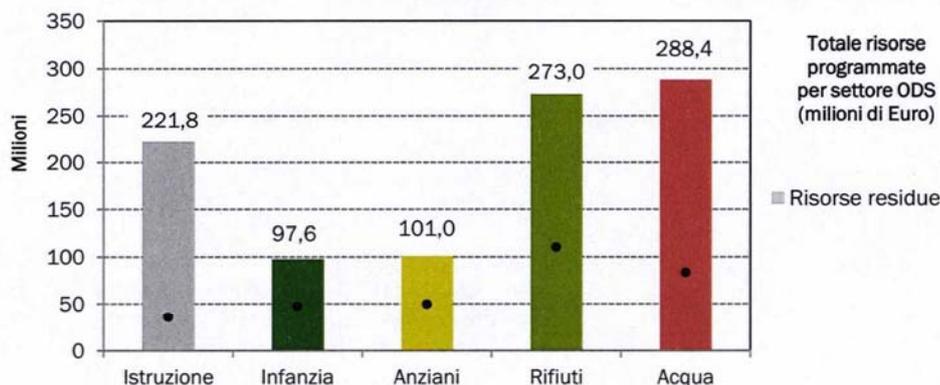
Gli Obiettivi di Servizio (ODS), introdotti dal QSN 2007-2013 e disciplinati dalle delibere CIPE n. 82 e 166 del 2007, rappresentano, come già illustrato in passato, un primo significativo passo che la politica di coesione ha compiuto verso una programmazione orientata a risultati espliciti, spingendo – attraverso una combinazione di diversi strumenti di accompagnamento e stimolo all'azione che originariamente includevano anche un meccanismo premiale dotato di risorse rilevanti (circa 3 miliardi di euro) – le otto Regioni del Mezzogiorno a raggiungere target pre-definiti per undici indicatori in cinque ambiti rilevanti per la qualità della vita dei cittadini:

- Istruzione;
- servizi di cura per la prima infanzia;
- servizi di cura per gli anziani non autosufficienti;
- gestione del servizio idrico;
- gestione dei rifiuti urbani.

Il sistema degli ODS è stato originariamente lanciato, come percorso di medio lungo periodo nel 2007 e , dopo una fase di impasse del periodo 2010-2011, dovuta a tagli e rimodulazioni delle risorse premiali dedicate, è stato recuperato e rilanciato con la delibera CIPE n. 79/2012, con cui sono stati ripartiti fra le Amministrazioni partecipanti (le otto Regioni del Mezzogiorno e il MIUR per l'obiettivo istruzione) **981,8 milioni di euro** del Fondo Sviluppo e Coesione finalizzati a finanziare progetti pienamente in linea con gli obiettivi previsti. Tali risorse (equivalenti al plafond premiale rimanente dopo i tagli) sono state assegnate in parte a titolo di premio intermedio del meccanismo originario (sulla base dei progressi rispetto ai target) e in parte a titolo di residuo, ma complessivamente vincolate a una programmazione più controllata verso i risultati, con un percorso verificato da seguire per impostare una effettiva e finalizzata progettazione.

Anche per ottenere un rilancio del sistema, la delibera ha infatti previsto che le proposte di individuazione/ programmazione degli interventi da finanziare con le risorse assegnate fossero esaminate in dettaglio e condivise dall'amministrazione di coordinamento (allora il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica ora Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri) prima di poter impiegare le risorse. A tale scopo è stato istituito un gruppo di lavoro istruttorio, coordinato dall'Unità di Valutazione degli investimenti Pubblici-UVAL (ora Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione-NUVAP) con l'incarico di effettuare attività di valutazione ex-ante delle proposte preliminari e formulare le eventuali raccomandazioni da seguire per la compiuta definizione della programmazione delle risorse assegnate. Dopo un periodo di sperimentazione informale della procedura, il gruppo di lavoro ha seguito dal marzo 2013 le 41 sub-istruttorie, che riguardano ciascuno dei cinque ambiti di intervento degli ODS in cui le Amministrazioni destinatarie hanno poi ripartito le risorse loro assegnate. Al marzo 2016, l'istruttoria complessiva è alle battute conclusive e si è rivelata un processo utile per i progressi compiuti, ma complesso e più lungo delle attese, per la difficoltà delle Regioni a definire una programmazione con un dettaglio progettuale e territoriale così spinto quale quello richiesto. La stessa delibera, in base a disposizioni precedenti, ha assunto che le risorse assegnate debbano trovare compiuta realizzazione entro il 2018, con ciò privilegiando, di fatto, la solidità del percorso programmatico rispetto alla sua velocità. La delibera CIPE n. 79/2012, pur definendo un riparto iniziale tra ambiti-settori degli ODS per ciascuna Regione ha consentito che, in sede di proposta degli interventi, tali allocazioni preliminari potessero essere parzialmente e motivatamente ridefinite; il quadro generale delle risorse programmate dalle Regioni per ciascun ambito (Figura R1) evidenzia una concentrazione degli interventi sulla gestione dei rifiuti urbani (in particolare nel caso della Calabria) e sul servizio idrico integrato (in particolare nei casi di Campania e Molise).

FIGURA R1- DELIBERA CIPE 79/2012: TOTALE RISORSE PROGRAMMATE PER SETTORE ODS (milioni di euro)



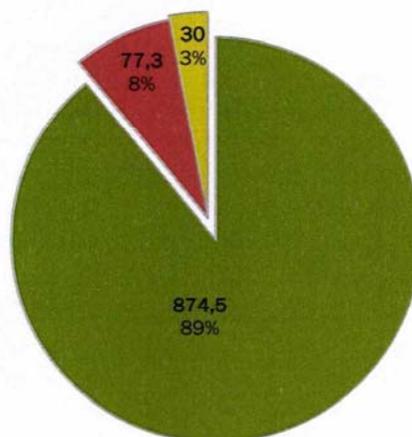
Fonte: Elaborazione PCM – Dipartimento per le politiche di coesione-NUVAP su documentazione istruttoria ODS, 15 marzo 2016.

Alla metà di marzo 2016, delle 41 istruttorie condotte, 34 risultano definitivamente chiuse per un totale di 874,5 milioni di euro programmati su progetti, ovvero quasi il 90 per cento dell'ammontare ripartito dalla delibera (cfr. Figura R2).

FIGURA R2 - DELIBERA CIPE 79/2012: SINTESI SULLO STATO DELL'ISTRUTTORIA ODS AL 11/03/2016

Totale risorse disponibili 981,8 milioni

- chiusa
- in chiusura
- aperta



Fonte: Elaborazione PCM – Dipartimento per le politiche di coesione-NUVAP su documentazione istruttoria ODS, 15 marzo 2016.

Lo stato di avanzamento dell'istruttoria è differenziato: per 4 Amministrazioni (Regione Calabria, Puglia, Sicilia e MIUR) è stato completato l'intero percorso istruttorio. Nelle altre Regioni (Abruzzo, Molise e Basilicata) si è raggiunto un accordo in almeno quattro dei cinque ambiti di intervento, ad eccezione della Regione Campania, con soli due ambiti con istruttoria completamente definita.

Per quanto riguarda i settori ODS nel loro complesso, l'istruttoria è chiusa per il Servizio idrico integrato e per la Gestione dei rifiuti urbani. In questi due ambiti, per sostenere le Regioni nel processo attuativo, è stato attivato nel 2015 un progetto di accompagnamento a titolarità del Ministero dell'Ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare che dovrebbe

permettere di affrontare e risolvere lungo il percorso le eventuali criticità che si dovessero manifestare e rispettare così la scadenza prevista di fine 2018 per la realizzazione degli interventi programmati.

A uno stadio molto avanzato si trovano le istruttorie per i Servizi di cura per infanzia, mentre maggiori difficoltà di finalizzazione delle risorse, secondo i principi previsti, si sono incontrate per Istruzione e per i Servizi di cura per gli anziani non autosufficienti.

Per quanto riguarda l'Istruzione, il completamento del processo di programmazione delle risorse dei Fondi Strutturali per il periodo 2014-2020 da parte del MIUR (che ha un importante programma sulla scuola) sebbene stia facilitando la chiusura dell'istruttoria in tutte le Amministrazioni regionali, trattandosi perlopiù di interventi analoghi, ha richiesto un lungo lavoro di coordinamento tra MIUR e Amministrazioni regionali e la conseguente revisione, da parte di queste ultime, delle proposte progettuali.

La conclusione definitiva delle sub-istruttorie ancora aperte è comunque prevista entro breve. Negli ultimi mesi del 2015 sono stati forniti a tutte le Amministrazioni coinvolte, anche ai fini di accelerare la chiusura delle istruttorie, indirizzi operativi su come affrontare le richieste di integrazione alla documentazione e sono state stabilite date limite di risposta al Gruppo tecnico istruttorio ODS.

Complessivamente, e non meno nell'ultimo anno, si sono registrati ritardi e difficoltà da parte delle Amministrazioni nel presentare proposte coerenti con il dettato della Delibera CIPE n. 79/2012 che hanno richiesto al Gruppo tecnico istruttorio incaricato della valutazione ex ante numerose e complesse interazioni prima di giungere ad una formulazione compiuta della programmazione degli interventi (una media di quasi 6 interazioni per ciascuna Amministrazione per ciascun settore). Ciò segnala, più in generale, che maggiori risorse tecniche andrebbero investite nella formulazione delle programmazioni.

Stato di attuazione degli interventi di ricostruzione post-sisma Abruzzo del 6 aprile 2009 ex delibera CIPE n. 35/2009 - Risorse Fondo Aree sottoutilizzate 2007-2013

Fino ad oggi sono stati destinati alla ricostruzione dei territori abruzzesi colpiti dal sisma del 6 aprile 2009 risorse complessive di 17,3 miliardi di euro, di cui 3,9 miliardi euro assegnati, ai sensi dell'art. 14, comma 1 del DL 39/2009 con la delibera CIPE n. 35/2009, nell'ambito della dotazione del Fondo per le aree sottoutilizzate per il periodo di programmazione 2007-2013, a valere sulle risorse del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale.

L'importo complessivo di 17,3 miliardi è stato destinato per:

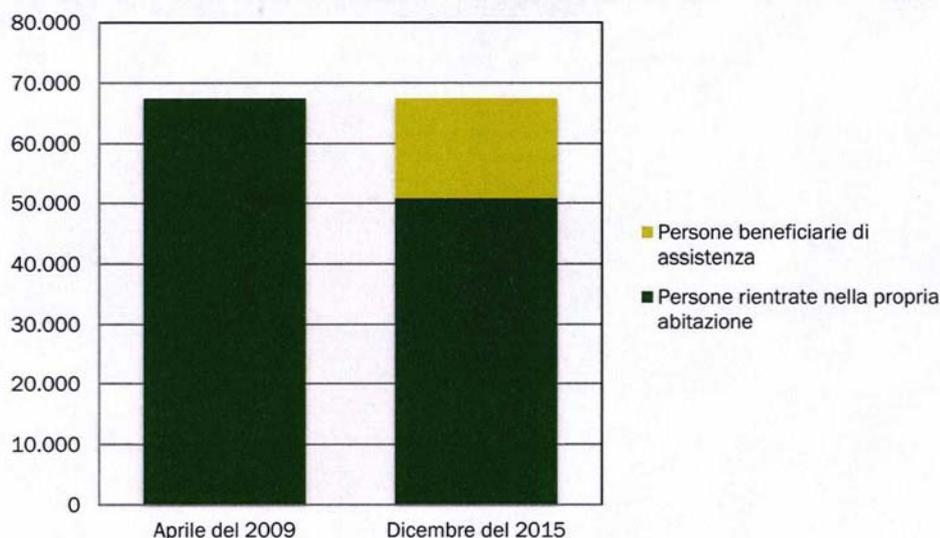
- Circa 3 miliardi di euro al superamento dell'emergenza, "spese obbligatorie", che ad oggi risultano programmate e impegnate per circa 2,7 miliardi.

Tali azioni comportano: primo soccorso; assistenza abitativa alla popolazione, gestione ordine pubblico, espropri, affitti delle sedi comunali e supporto per il Genio Civile, manutenzione C.A.S.E., M.A.P. e M.U.S.P., rimozione e smaltimento macerie, indennizzi alle imprese, supporto personale, nonché assistenza tecnica; riequilibrio finanziario degli enti locali. puntellamenti per la messa in sicurezza degli edifici danneggiati propedeutici alla vera e propria ricostruzione;

- 11,1 miliardi di euro alla ricostruzione privata,

Fino ad oggi sono stati assegnati ai territori 7,6 miliardi per la concessione di contributi. A fronte di tale somma sono stati concessi: 5,7 miliardi di euro di contributi concessi relativi a 43.561 interventi di ricostruzione privata concesse o istruite positivamente, di cui 30.898 conclusi.

Grazie agli interventi di ricostruzione conclusi, al 31 dicembre 2015 50.799 abitanti sfollati a seguito del sisma, su un totale di 67.459 (pari al 75%), sono potuti rientrare nelle proprie case (cfr. *Figura R1*).

FIGURA R1: PERSONE BENEFICIARIE DI ASSISTENZA AD APRILE 2009 E DICEMBRE 2015

Fonte: dati di monitoraggio di cui all'art. 4 Decreto Ministro Economia e Finanze del 29 ottobre 2012.

- 2,7 miliardi di euro alla ricostruzione delle opere pubbliche. Fino ad oggi sono state programmate 1.180 opere pubbliche per un costo complessivo di 2,5 miliardi. L'importo di 2,7 miliardi comprende 1,1 miliardi per interventi emergenziali realizzati dal Dipartimento della Protezione civile, per i primi interventi di soccorso in favore degli sfollati e per la prosecuzione delle funzioni pubbliche e 1,6 miliardi destinate alla ricostruzione pubblica.
- 0,3 miliardi al ripristino e potenziamento delle infrastrutture viarie e ferroviarie a cura di ANAS e RFI, tutte programmate ed impegnate.
- 0,2 miliardi allo sviluppo del territorio e attività produttive.

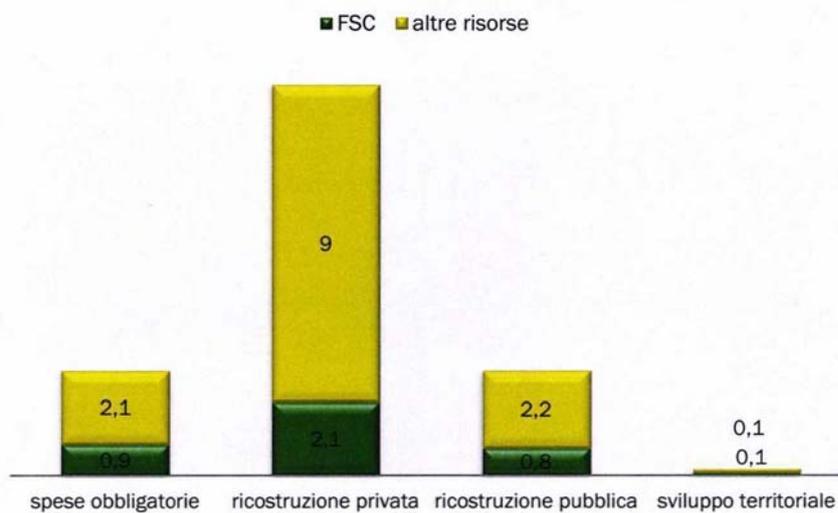
Destinazione risorse fondo per le aree sottoutilizzate 2007-2013 per la ricostruzione

I 3,9 miliardi del Fondo Sviluppo e coesione destinati alla ricostruzione sono stati ripartiti in:

- 0,9 miliardi per spese obbligatorie (di cui circa 0,2 miliardi autorizzati con OCPM del Commissario Delegato, 0,6 con le Delibere CIPE n. 95/2012, n. 43/2012 e 135/2012 e 0,1 miliardi stanziati con disposizioni normative varie);
- 2,1 miliardi per interventi di ricostruzione privata, di cui 0,6 miliardi assegnati con la delibera CIPE N. 95/2009 e 43/2012, nonché 1,5 miliardi con delibera CIPE n. 135/2012;
- 0,8 miliardi per interventi di ricostruzione pubblica (di cui circa 0,4 miliardi assegnati con la Delibera CIPE n. 50/2011, 81/2012, 43/2012, 95/2012 per interventi depurazione fiume Aterno Pescara, Palazzo del Governo e 0,4 miliardi con la delibera CIPE 135/2012);
- 0,1 miliardi per lo sviluppo del territorio, di cui circa 0,1 di cui 100 milioni assegnati dalla delibera CIPE n. 135/2012, 18 milioni per attivazione della scuola specialistica "Gran Sasso Science Institute" di L'Aquila da parte dell'Istituto nazionale di fisica nucleare (INFN), ex art. 31-bis del D.L. 5/2012.

TAVOLA R1: RIEPILOGO UTILIZZI A VALERE SULLE RISORSE STANZIATE DALL'ARTICOLO 14, COMMA 1, DEL D.L. N. 39/2009 E DALLA DELIBERA CIPE N. 35/2009 PER LA RICOSTRUZIONE IN ABRUZZO POST-SISMA 2009

Atti di utilizzo	Intervento	Risorse stanziare (in euro)	Utilizzi (in euro)
Delibera n.35/2009	Assegnazione complessiva ad interventi di ricostruzione post-sisma, a valere sullo stanziamento recato dall'articolo 14, comma 1, del decreto-legge n. 39/2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 77/2009	3.955.000.000	
D.L. n. 39/2009, art. 8, c. 1 lett. f) (legge di conversione n. 77/2009)	Esenzione pedaggi autostradali		8.500.000
D.L. n. 225/2010, art. 2, comma 3-quinquies (legge di conversione n.10/2011)	Proroga termini di esecuzione programmi gruppi industriali		2.500.000
D.L. n. 225/2010, art. 2, comma 3-octies (legge di conversione n.10/2011)	Bonifica sito di interesse nazionale Bussi sul Tirino		50.000.000
D.L. n. 5/2012 art. 31-bis (legge di conversione n. 35/2012)	Gran Sasso Science Institute: finanziamento in quota parte attività triennio 2012-2015		18.000.000
D.L. n. 95/2012, art. 23, comma 12-septies (legge di conversione n. 135/2012)	Smaltimento rifiuti solidi urbani Città di L'Aquila, Comuni del cratere e Provincia di L'Aquila		35.000.000
Legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) art. 1, comma 417	Proroga contratti personale a tempo determinato Comune di L'Aquila		1.500.000
D.L. n. 150/2013, art. 2, comma 7 (legge di conversione n. 15/2014)	Proseguimento interventi e attività delle Forze Armate		1.400.000
D.L. n. 133/2014, art. 4, commi 8-ter e 8-quater (cd. Decreto sblocca Italia) - legge di conversione n. 164/2014	Proroga dei contratti di locazione e degli interventi di sostegno abitativo alternativo		1.200.000
Delibera CIPE n. 95/2009	Ricostruzione unità immobiliari lettere A,B, C, E e altre misure		794.000.000
Delibera CIPE n. 50/2011	Rete di collettamento e depurazione Bacino dei Fiumi Aterno-Pescara		4.800.000
Delibera CIPE n. 43/2012	Ricostruzione unità immobiliari lettere A,B, C, E e altre misure		539.418.194
Delibera CIPE n. 81/2012	Completamento ricostruzione Palazzo del Governo di L'Aquila		31.613.325
Delibera CIPE n. 135/2012	Riparto risorse per finalizzazioni varie		2.245.000.000
OPCM n. 3827/2009, articolo 4	Interventi su edifici pubblici e caserme demaniali (competenza Provv. Interreg. OO.PP.)		21.000.000
OPCM 4013/2012, articolo 27	Copertura finanziaria misure di cui agli articoli 2, 5, 9 commi 1 e 2, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20 e 21 della stessa OPCM 4013/2012		181.408.794
Delibera CIPE n. 76/2015	Assegnazione programmatica al Gran Sasso Science Institute rifinanziamento in quota parte attività triennio 2016-2018		18.000.000
TOTALE UTILIZZI STANZIAMENTO EX ARTICOLO 14, COMMA 1, DECRETO-LEGGE N. 39/2009			3.953.340.313
RISORSE RESIDUE A VALERE SULLO STANZIAMENTO EX ARTICOLO 14, COMMA 1, DECRETO-LEGGE N. 39/2009			1.659.687
Fonte: delibera CIPE n. 23/2015.			

**FIGURA R2: RISORSE DESTINATE ALLA RICOSTRUZIONE POST-SISMA ABRUZZO 2009
- FAS 2007-2013 E ALTRE RISORSE (MILIARDI DI EURO)**

Fonte: dati di monitoraggio di cui all'art. 4 Decreto Ministro Economia e Finanze del 29 ottobre 2012.



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2016

Allegato

Strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Matteo Renzi

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Pier Carlo Padoan

su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Graziano Delrio

Deliberato dal Consiglio dei Ministri - Aprile 2016

INDICE

Verso una nuova stagione delle infrastrutture	
I. Il contesto di riferimento	
II. Obiettivi, strategie e azioni della politica delle infrastrutture e dei trasporti in Italia.....	
Conclusioni	
Stato avanzamento delle 25 opere del PIS.....	

VERSO UNA NUOVA STAGIONE DELLE INFRASTRUTTURE

I recenti sviluppi del quadro normativo concernente la pianificazione nazionale delle infrastrutture, ed in particolare il Decreto legislativo approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri il 3 marzo 2016, in forza dell'abrogazione della legge n. 443/2001 e del D.lgs. n. 163/2006, recanti rispettivamente l'obbligo dell'adozione del Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) da allegare al Documento di Economia e Finanza (DEF) e le relative modalità di predisposizione, introducono due nuovi strumenti di pianificazione e programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti ritenuti di particolare rilevanza per lo sviluppo del Paese:

- *Il Piano generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL), che contiene le linee strategiche delle politiche per la mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese;*
- *Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), di cui al D.lgs. n. 228/2011 e ss.mm.ii. che contengono gli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il PGTL. Come previsto dal suddetto D.lgs. n. 228/2011, annualmente questo Ministero predispone una dettagliata relazione sullo stato di attuazione del DPP, allegata al DEF.*

Il nuovo processo di pianificazione infrastrutturale dovrà definire un quadro del sistema delle infrastrutture nazionale unitario e quanto più possibile condiviso, in base al quale verranno definiti i fabbisogni nazionali di infrastrutture, verranno individuate le priorità in funzione della utilità e della fattibilità delle singole opere e delle risorse disponibili.



Tale approccio alla realizzazione delle opere, parte dalla definizione degli obiettivi e delle strategie, che definiscono la vision di medio-lungo periodo verso cui far tendere la politica dei trasporti nazionale e tracciano un quadro unitario entro il quale dovrà essere redatto il nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, che costituisce il primo passo per l'avvio della nuova stagione di pianificazione, che parta dall'analisi critica del contesto attuale e dei principali trend in atto, definisca gli obiettivi da perseguire e individui le strategie e le relative linee d'azione per il raggiungimento di tali obiettivi.

*Le infrastrutture di trasporto non sono fini a sé stesse ma costituiscono lo strumento per realizzare servizi di trasporto necessari per soddisfare i **fabbisogni di accessibilità e mobilità** e per rilanciare lo sviluppo delle diverse aree del Paese (anche quelle più marginali), attraverso un nuovo approccio che privilegi la programmazione di investimenti realmente utili al Paese. In tale contesto è essenziale l'utilizzo di **strumenti di valutazione quantitativa** per la previsione della domanda di mobilità e del livello di utilizzo delle infrastrutture. In linea con le buone pratiche europee, la previsione di uno scenario di domanda e offerta di riferimento, consentirà di individuare, alle diverse scale territoriali di analisi, gli elementi del sistema carenti rispetto agli obiettivi di soddisfacimento della domanda e del livello di servizio, per i quali occorrerà avviare i progetti di fattibilità per individuare le soluzioni progettuali più idonee a colmare tali fabbisogni.*

La previsione degli scenari di riferimento si baserà sulla simulazione complessiva del sistema dei trasporti nazionale, utilizzando gli strumenti a disposizione dell'amministrazione ed eventualmente integrando tali sistemi con altri da acquisire. Tale simulazione consentirà di costruire un insieme di indicatori di domanda e offerta, coerente con le esigenze di valutazione ex ante.

SIMPT - Sistema Informativo per il Monitoraggio e la Pianificazione dei Trasporti

Il SIMPT è un complesso sistema di modelli matematici per la simulazione della domanda di mobilità e le prestazioni dell'offerta di trasporto a scala nazionale. I **modelli di offerta** (passeggeri e merci) offrono una rappresentazione della rete multimodale delle infrastrutture e dei servizi di trasporto passeggeri e merci e consentono di stimare i tempi e i costi di spostamento tra le zone di traffico. Il territorio nazionale è suddiviso infatti in 274 zone (151 appartenenti ad aree sub-provinciali, 99 a capoluoghi di provincia e 24 a grandi aree urbane); i paesi esteri sono suddivisi in 71 zone (di cui 56 Paesi europei e 15 per il resto del mondo), progressivamente più aggregate al crescere della distanza dall'Italia.

I **modelli di domanda** simulano: per la parte passeggeri, i flussi di spostamenti extra-provinciali tra zone di traffico, considerando i diversi modi di trasporto, nei diversi periodi dell'anno (giorni medi), ed in funzione delle caratteristiche delle attività insediate sul territorio; per la parte merci, i flussi origine-destinazione (O/D) corrispondenti a percorrenze superiori ai 50 km.

I **modelli di assegnazione** alle reti di trasporto simulano l'interazione tra domanda e offerta, e consentono di calcolare i flussi di passeggeri e merci e le prestazioni per ciascun elemento del sistema di offerta come risultato dei flussi di domanda O/D, dei comportamenti di scelta del percorso e delle reciproche interazioni tra domanda ed offerta (congestione).

I modelli per l'analisi dell'impatto e delle prestazioni consentono di calcolare **indicatori di prestazione** del sistema di trasporto, tra cui: gli impatti sugli utenti dei sistemi di trasporto in termini di tempi, costi, accessibilità; il livello di utilizzo delle infrastrutture e dei servizi (flussi e livelli di saturazione) gli impatti per gli operatori in termini di costi di gestione ed investimento e di ricavi del traffico; gli impatti esterni in termini di consumi, emissioni inquinanti, incidentalità

Il secondo passo del processo, ovvero la programmazione e selezione delle opere nel rispetto dei vincoli di spesa e in coerenza con obiettivi e strategie, avverrà attraverso la redazione del Documento Pluriennale di Pianificazione, secondo le indicazioni del D. Lgs. 228 del 2011, aggiornate dal nuovo Codice dei Contratti, che includerà e renderà coerenti tutti i piani e i programmi di investimento per le opere pubbliche. Il Documento Pluriennale di Pianificazione è redatto con cadenza triennale secondo lo schema-tipo previsto dal suddetto decreto include le risultanze della procedura di valutazione e di selezione delle opere da realizzare e le priorità di intervento, nonché i criteri per le valutazioni ex-post degli interventi individuati e sintetizza gli esiti delle valutazioni ex post già effettuate.

Il DPP, inoltre, relativamente alla struttura del bilancio dello Stato e con particolare riguardo alla riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni e alla programmazione delle risorse, è redatto anche in linea con quanto previsto dall'articolo 40, comma 2, lettere g) ed i), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ovvero all'individuazione di metodologie comuni di definizione di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferibili ai programmi del bilancio nonché all'adozione, in coerenza con i limiti di spesa stabiliti, di accordi triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri, in cui vengono concordati gli obiettivi da conseguire nel triennio e i relativi tempi.

Nel progettare le infrastrutture di domani occorrerà rivedere innanzitutto l'impostazione attuale concepita agli inizi degli anni '80 di tipo sostanzialmente formale, che risulta legati a criteri di progetto che risultano oramai inadatti a

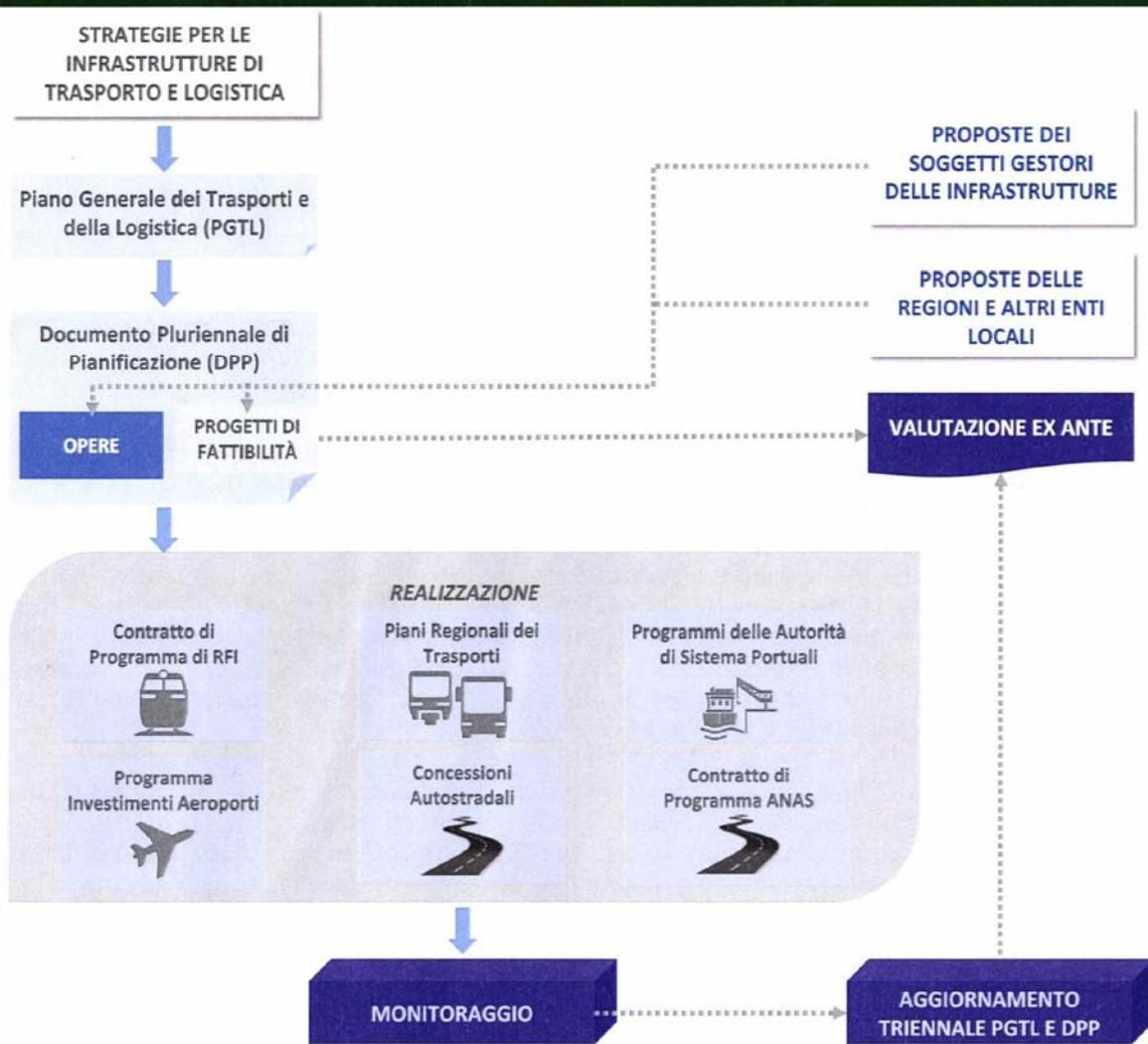
favorire le opportunità fornite da tecnologie sviluppate in contesti produttivi diversificati (ad esempio le tecnologie avanzate delle telecomunicazioni e dell'informazione, o i materiali innovativi). La presenza di "standard progettuali normativi" non stimola il progettista nella ricerca di soluzioni che, secondo i casi, potrebbero adattarsi bene al contesto pur rimuovendo certi vincoli, consentendo una riduzione dei costi di realizzazione e un minore impatto sull'Ambiente. In altri termini: progetti di qualità funzionali ai bisogni di mobilità e accessibilità, evitando l'over-design.

*Le infrastrutture di trasporto potranno, inoltre, essere la frontiera dell'innovazione nel settore della trasformazione digitale ("**digital transformation**") che rappresenta un fattore abilitante della crescita sostenibile, intelligente ed inclusiva del Paese, in grado di creare infrastrutture nuove e leggere, di qualità, più sicure, più economiche, meglio utilizzate e fruite, che generino dati e servizi per una migliore esperienza del viaggio per i cittadini e una più efficiente logistica per le merci.*

*Ma i criteri di progettazione dovranno andare oltre i concetti di **sostenibilità ambientale ed energetica**, e incoraggiare un approccio che non solo miri alla conservazione del territorio ed alla salvaguardia degli equilibri climatici, ma che elevi l'infrastruttura ad elemento di valorizzazione del paesaggio mirando a standard di qualità estetica elevati.*

*Spesso, i progetti sono "calati dall'alto" senza tener conto dei micro-vincoli del territorio in cui si inseriscono, il che genera spesso opposizioni in corso d'opera che alterano i programmi di realizzazione, e rendono tempi e costi approssimati e incerti. Le forme di **consultazione pubblica** sono l'aspetto innovativo introdotto dal nuovo Codice dei Contratti per progettare infrastrutture condivise con i territori locali, evitando opposizioni in corso d'opera e arrivare al completamento della fase realizzativa con tempi certi e costi congrui.*

*Ulteriore elemento di innovazione nel processo di realizzazione delle infrastrutture è la possibilità di **revisare le scelte pregresse (Project Review)** in funzione delle mutate condizioni di mercato (domanda di mobilità e scenario infrastrutturale di riferimento).*

FIGURA.1. SCHEMA DEL NUOVO PROCESSO DI PIANIFICAZIONE E PROGRAMMAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE

Le sfide

Il settore della mobilità e delle infrastrutture di trasporto è attraversato da trend riconoscibili su scala nazionale e globale, che rappresentano altrettante sfide che l'Italia non può perdere. I dati dell'ISTAT sugli investimenti in edilizia non residenziale pubblica, mostrano infatti che **il 2015 segna l'inizio di un'inversione di tendenza**. Il CRESME conferma che la spesa totale in infrastrutture che tra il 2014 e il 2008, registra una contrazione di oltre il 30%, ma segna una crescita del 2,2% a valori correnti nel 2015. È quindi improcrastinabile la necessità di affrontare le nuove sfide che attendono il Paese: la sfida della globalizzazione dei traffici e

dello sviluppo sostenibile, la sfida della competitività che passa attraverso il rilancio delle politiche per le città; il rilancio delle filiere produttive ed in particolare del turismo.

La rivoluzione del container che ha accompagnato la **globalizzazione** favorendo una sempre maggiore connessione tra le economie nazionali, impone con urgenza la creazione e il rinnovo di infrastrutture nodali per l'efficientamento della catena logistica a scala globale. Molte delle infrastrutture già realizzate o di prossima apertura incideranno fortemente sulla ridefinizione dei traffici intercontinentali che occorre intercettare. Il recente raddoppio del Canale di Suez, ad esempio, consente oggi il passaggio di 97 navi al giorno invece di 47, con una diminuzione del tempo di transito da 18 ad 11 ore; la prossima apertura della galleria del San Gottardo prevista per Giugno 2016, consentirà un aumento stimato della capacità di traffico di oltre il 40% e rappresenterà una straordinaria opportunità di collegamento con l'Europa, non per la macroregione del Nord-Ovest ma per tutto il Paese.

La seconda sfida viene dalle città. Le politiche urbane appaiono troppo spese sommerse da problemi legati a bilanci, procedure, appalti, aziende, ed agli assetti istituzionali. L'assenza di una prospettiva strategica stride al confronto con i paesi europei più avanzati che si sono dotati di agende urbane ricche di contenuti, capaci di guardare oltre e, anzi, dare una svolta alla crisi degli ultimi anni. La questione delle città è centrale nella politica infrastrutturale del Paese: dalle città bisogna ripartire migliorando la qualità urbana, la dotazione infrastrutturale, l'edilizia sociale, per rilanciare l'economia, liberare il potenziale dell'innovazione, riavviare cicli virtuosi moltiplicatori di benessere economico e sociale.

Infine, c'è la sfida della competitività con il sistema della **produzione industriale** che paga ancora un prezzo troppo elevato in termini di accessibilità e costo della "bolletta logistica", così come il **turismo**, uno dei principali settori dell'economia nazionale, che continua a crescere su scala nazionale con numeri da record (1 miliardo e 184 milioni di arrivi internazionali), ma che pone nuove sfide sui servizi offerti, sulle tecnologie e sulla sicurezza dei passeggeri.

La vision, gli obiettivi e le strategie, descritte in questo documento, solo il primo passo di un processo di pianificazione, programmazione e progettazione delle opere pubbliche in Italia, imperniato su alcuni cardini concettuali dotati di una forte carica innovativa rispetto all'ultimo quindicennio: il Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti sta, infatti, finalizzando le strategie per le infrastrutture di trasporto e logistica, che si configurano come il primo passo del nuovo approccio e rispetto alle quali questo Allegato Infrastrutture restituisce un quadro organico degli obiettivi, delle strategie e delle azioni intraprese e da intraprendere. Esse sono la premessa ad nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, in termini di obiettivi generali e delle strategie da attuare attraverso la politica delle infrastrutture di trasporto e logistica.

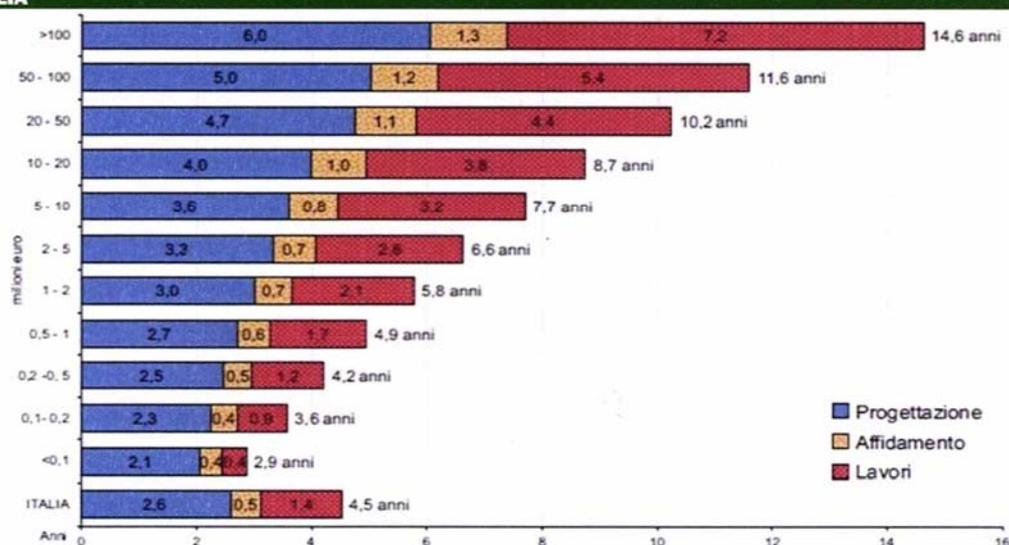
I. IL CONTESTO DI RIFERIMENTO

I.1 I LIMITI DEL PROCESSO DI PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE, REGOLAZIONE E REALIZZAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE

L'intero processo di pianificazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche nel nostro Paese, nonché il ruolo che ha avuto la valutazione nell'allocazione delle risorse pubbliche negli anni hanno mostrato evidenti limiti. Nel 2014 il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, ha presentato uno studio in cui, esaminando un campione di 35.000 progetti per un valore economico di 100 miliardi di euro, ed ha stimato che i tempi di attraversamento pesano per il 36% rispetto ai complessivi tempi di attuazione delle opere pubbliche; tale percentuale sale al 57 % se si considerano solo le fasi di progettazione e affidamento lavori. I fattori che allungano i tempi di attuazione riguardano:

- **carenze di progettazione** che portano a realizzare progetti di qualità insufficienti e troppo onerosi;
- **incertezza dei finanziamenti**, dovuta all'incertezza sulle disponibilità finanziarie, ma anche alla necessità di reperire risorse a causa dell'aumento dei costi delle opere ed ai contenziosi in fase di aggiudicazione ed esecuzione dei lavori;
- **rapporti conflittuali** con i territori e dovuto anche all'incertezza sull'utilità delle opere.

FIGURA 2: TEMPI DI ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI PER CLASSI DI COSTO E FASI - ITALIA



Fonte: Elaborazioni DPS-UVVER su dati di monitoraggio al 31 dicembre 2013 da banche dati BDU e SGP.

Il quadro normativo nazionale è stato significativamente caratterizzato, negli ultimi quindici anni, dall'applicazione della Legge Obiettivo, che nasceva con l'obiettivo del rilancio infrastrutturale del Paese attraverso il "superamento di particolarismi e localismi esasperati". Tale obiettivo avrebbe dovuto essere perseguito attraverso la centralizzazione del processo di individuazione ed ammissione al finanziamento delle opere considerate strategiche per il Paese, così da consentire e facilitare la riduzione dell'impatto dei veti da parte degli Enti Locali, e da disegnare un regime speciale per un numero limitato di opere prioritarie.

L'applicazione della norma ha poi avuto un'evoluzione che ha condotto alla **proliferazione delle opere strategiche** a fronte di una mancanza di disponibilità di risorse pubbliche a copertura delle stesse: infatti, dal primo elenco presentato (196 opere strategiche, di cui 129 per infrastrutture di trasporto, per un totale di circa 125 miliardi di euro) si è passati a quello contenuto nell'XI Allegato Infrastrutture al Documento di Economia e Finanza del 2013 (con 231,8 miliardi di euro, di cui soli 118 miliardi disponibili).

A questo elemento, che restituisce un quadro di complessità e **polverizzazione della destinazione delle risorse pubbliche**, si aggiunge una generica mancanza dell'effetto *velocizzazione* (anch'esso un obiettivo dell'introduzione della legge) per cui al 31 dicembre 2014 sono state ultimate opere per 23,8 miliardi di euro, pari all'8,4% del programma, mentre 485 opere, per 165,3 miliardi di euro, risultavano ancora in progettazione.

Il parco progetti così individuato si caratterizza per una grande **enfasi sulle infrastrutture** (spesso grandi opere) da realizzare, spesso con un legame non evidente con i servizi necessari e i reali fabbisogni di mobilità e accessibilità che la singola opera deve contribuire a soddisfare.

Le criticità del processo di programmazione dipendono anche dal fatto che il **contesto programmatico** del settore è caratterizzato da un'**estrema frammentazione**, dettata dall'esistenza di una pluralità di strumenti normativi e programmatici, di rango comunitario e nazionale, di cui il box che segue riporta una breve disamina. La complessità del quadro attuale rende indispensabile un coordinamento strategico tra le attività di programmazione sulle infrastrutture di trasporto di rilevanza nazionale, in linea con gli obiettivi strategici di settore individuati a livello europeo. La riforma in atto mira anche al rafforzamento di tale coordinamento tra le politiche europee di settore, gli strumenti di pianificazione nazionale, la programmazione comunitaria e gli strumenti nazionali e regionali di programmazione ed allocazione delle risorse.

L'evoluzione della spesa si è quindi mossa verso una concentrazione delle risorse su opere di **maggiore dimensione** (le opere sopra i 50 milioni di euro, che erano il 18,2% nel 2002, rappresentavano il 45,6% del mercato nel 2014).

Il quadro normativo e programmatico di settore

FONTI UE	PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA ITALIA-UE	PIANI E PROGRAMMI NAZIONALI
<ul style="list-style-type: none"> • Libro Blu (2007) • Libro bianco dei trasporti (2011) • La cintura blu: uno spazio unico del trasporto marittimo (2013) • Pacchetto per la crescita - Connecting Europe Facility (CEF) e reti TEN-T (2013) • Strategia per la crescita blu (2013) • Strategia Europa 2020 (2010) • Obiettivi strategici e raccomandazioni per la politica UE dei trasporti marittimi (2008) • Porti: un motore per la crescita (2013) 	<ul style="list-style-type: none"> • Accordo di Partenariato Commissione UE-Italia per il periodo di programmazione 2014-2020 • PON Infrastrutture e Reti 2014-2020 • Programmi Operativi Regionali (POR) • Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) 	<ul style="list-style-type: none"> • Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (2001) • Programma Infrastrutture Strategiche (2001) e XI Allegato Infrastrutture (Settembre 2013) • Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica (2015) • Piano aeroporti (2015) • Piano d'azione ITS nazionale (2014) • Piani di Attuazione Regionali (PAR) • Contratti di programma ANAS e RFI

I.2. IL SISTEMA INFRASTRUTTURALE EUROPEO E NAZIONALE**I.2.1 Le Reti Trans-European Networks -Transportation (TEN-T)****La politica europea dei trasporti**

La Commissione Europea ha definito la "vision" di lungo periodo per un sistema dei trasporti europeo competitivo e sostenibile, fissando l'ambizioso obiettivo di ridurre del 60% le emissioni di gas serra nel settore trasporti entro il 2050 senza sacrificare la domanda di trasporto.

Per raggiungere tale target, favorendo il **trasferimento modale su modalità sostenibili**, la Commissione ha adottato una strategia che comprende un insieme di azioni tra cui **l'incentivazione nell'uso di carburanti o sistemi di propulsione alternativi**, **l'efficientamento delle catene logistiche multimodali** e **l'utilizzo di sistemi telematici** per la gestione dei flussi di traffico.

Il perseguimento di questi obiettivi richiede l'adozione di una serie di misure quali: la riduzione dei gap infrastrutturali tra i Paesi Membri, il miglioramento delle interconnessioni tra reti nazionali e tra modalità, il miglioramento dei livelli di interoperabilità delle reti, la risoluzione delle interferenze tra traffici ferroviari urbani, regionali e di media/lunga percorrenza.

I corridoi europei, tuttavia, non esauriscono la complessità delle reti dei singoli Stati Membri, né tantomeno dei fabbisogni infrastrutturali espressi dai territori. A tal fine è necessaria una politica infrastrutturale che si occupi di coordinare gli investimenti su scala nazionale.

La nuova definizione delle reti TEN-T

In tale contesto la Commissione Europea, emanando i Regolamenti CE/1315/2013 e 1316/2013, ha posto le basi per l'effettiva implementazione delle misure sopra descritte. Le stesse norme definiscono le **reti trans-europee di trasporto (TEN-t)**, ossia un insieme di infrastrutture lineari (ferroviarie, stradali e fluviali) e puntuali (nodi urbani, porti, interporti ed aeroporti) considerate "rilevanti" a livello comunitario. In particolare, i nuovi regolamenti individuano un principio di priorità nello sviluppo della rete internazionale identificando un sottoinsieme prioritario della stessa, definito "**Core Network**", costituita dalle componenti di massima importanza strategica per il raggiungimento degli obiettivi della politica di trasporto trans-europea.

FIGURA 3: RETE VIARIA CORE E COMPREHENSIVE

I quattro Corridoi TEN-T in Italia

Corridoio Mediterraneo: attraversa l'intero Nord Italia da Ovest ad Est, congiungendo i centri urbani di Torino, Milano, Verona, Venezia, Trieste, Bologna e Ravenna

Corridoio Reno Alpi: passa per i valichi di Domodossola e Chiasso, si sovrappone al Mediterraneo nei soli nodi Core di Milano e Novara e giunge, infine, al porto Core di Genova. Gli aeroporti Core sono Milano Malpensa, Milano Linate e Bergamo

Corridoio Baltico Adriatico: collega l'Austria (valico del Tarvisio) e la Slovenia ai porti Core del Nord Adriatico di Trieste, Venezia e Ravenna, passando per i nodi urbani di Udine, Padova e Bologna;

Corridoio Scandinavo-Mediterraneo: attraversa l'intero stivale, partendo dal valico del Brennero e collegando dunque Trento a Verona, Bologna, Firenze, Livorno e Roma ai principali centri urbani del sud come Napoli, Bari, Catanzaro, Messina e Palermo.



Il "Core Network" (rete centrale) TEN-T è costituita dagli agglomerati urbani a maggiore densità abitativa (nodi urbani), dai nodi intermodali (porti, aeroporti, terminali) di maggiore rilevanza e dalle relative connessioni multimodali.

I nodi del Core Network, quindi, sono stati definiti in modo oggettivo sulla base di una metodologia trasparente e pubblica (The planning methodology for the trans-European transport network (TEN-T) - Commission staff working document, 7.1.2014) che tiene conto di criteri oggettivi di tipo territoriale, demografico e trasportistico. I link del Core Network collegano i nodi del Core Network secondo criteri di prossimità geografica anch'essi indicati nella metodologia.

Integra e interconnette la rete Core, la rete europea denominata “**Comprehensive Network**”, di inferiore livello strategico, finalizzata comunque a garantire l'accessibilità di tutte le regioni dell'Unione Europea e un livello ottimale di integrazione dei modi di trasporto e di interoperabilità tra gli stessi. Il completamento della rete Core, agli standard qualitativi previsti dall'UE e puntualmente indicati del Regolamento 1315/2013, è programmato da Regolamento al 2030 e quello della rete Comprehensive al 2050. Con l'obiettivo di sostenere la realizzazione coordinata tra i diversi stati e gestori d'infrastruttura della rete Core (e dunque dei progetti prioritari nazionali e trans-nazionali), la Commissione Europea ha adottato un approccio per “Corridoio” nell'ambito del quale sono stati identificati 9 **Core Network Corridors** Europei. L'implementazione di ciascuno di essi costituisce una responsabilità dei singoli Stati Membri in quanto definita da un Regolamento UE, ma nel contempo viene supportata e guidata da un Coordinatore Europeo, il cui compito principale è quello di monitorare il corretto e coordinato sviluppo delle infrastrutture nazionali che formano i singoli corridoi, nonché di realizzare le attività utile a superare le eventuali criticità. Il coordinatore predispone il “work plan” di ciascun corridoio che identifica obiettivi, gap infrastrutturali, esigenze di mercato ed evidenzia gli interventi più rilevanti per il raggiungimento degli standard tecnici previsti e l'eliminazione dei colli di bottiglia. È importante chiarire come non sempre, e non necessariamente, ad una sezione Core corrisponda un Corridoio. Più precisamente, potrà accadere che direttrici Core secondo il Regolamento 1315/2013 non siano incluse nell'allineamento di uno dei Corridoi oppure, al contrario, su una singola direttrice Core possano insistere più Corridoi. Ad ogni modo, l'intera rete Core deve raggiungere gli standard minimi di qualità infrastrutturale previsti dalla normativa europea entro il 2030, per tutte le modalità di trasporto e prescindendo dalla appartenenza o meno ad un dato Corridoio Europeo. Tra le direttrici italiane appartenenti alla rete Core ma non incluse in nessuno dei quattro corridoi sopra citati, ricordiamo in particolare l'asse stradale (autostrada A1 / E35) e ferroviario (convenzionale ed AV/AC) che congiunge Milano a Bologna passando per Parma e Modena, oltre alle importanti sezioni costiere dell'alto Tirreno che collegano La Spezia a Ventimiglia, passando per Genova. Vi sono anche nodi “Core” non localizzati sui corridoi, es. il porto di Cagliari.

Allo stesso modo, alcune sezioni della rete Comprehensive sono chiave nell'assicurare i necessari collegamenti interregionali, oppure per l'alimentazione dei corridoi da generatori di traffico rilevanti, o ancora per assicurare l'accessibilità di determinate aree del paese. In tal senso, le sezioni più importanti della rete Comprehensive sono rappresentate dalla Direttrice Adriatica (che da Ancona, passando per Pescara, giunge sino in Puglia), dalla Ionica e dall'asse costiero Tirrenico che collega Livorno a Roma. Sono parte della rete *comprehensive* anche alcuni porti significativi come Savona, Civitavecchia e Messina.

A livello europeo, la priorità attuale è quella di assicurare la continuità dei Corridoi, realizzando, ove necessario, i collegamenti mancanti, migliorando il grado di interoperabilità con le reti transfrontaliere ed assicurando opportuni collegamenti tra le differenti modalità di trasporto, senza dimenticare l'importanza nella risoluzione dei colli di bottiglia esistenti in corrispondenza dei principali nodi urbani.

I “gap” della rete “Core” Italiana e gli interventi previsti

In tale ambito è interessante evidenziare come le Grandi Opere ferroviarie “di valico” previste dal CDP-I 2012-2016 di RFI S.p.A. siano volte a risolvere uno dei principali colli di bottiglia dei quattro corridoi, ossia, la persistenza di **collegamenti transfrontalieri mancanti** o dalle limitate performance infrastrutturali (in termini di capacità disponibile o caratteristiche tecniche delle linee esistenti che non rendono sufficientemente competitivo il trasporto delle merci via ferro). Si ricordano, per l'appunto: sul Reno-Alpi la realizzazione del Terzo Valico dei Giovi che permetterà una connessione diretta tra la Svizzera (Tunnel del Gottardo) ed il porto di Genova; sul Mediterraneo il completamento del tunnel di base Saint Jeanne de Maurienne-Susa e quello lato Slovenia tra Trieste e Divača; per lo Scandinavo -Mediterraneo il miglioramento degli accessi alla nuova galleria di base del Brennero, per mezzo del quadruplicamento delle tratte prioritarie tra Fortezza e Verona.

Inoltre, nonostante il buon livello di *compliance* rispetto ai requisiti prescritti dal Reg. 1315/2013 delle sezioni ferroviarie nazionali classificate come Core ed appartenenti ai quattro corridoi, al fine di consentirne la piena **interoperabilità**, si richiedono ulteriori interventi, principalmente riguardanti tre parametri tecnici: i moduli di linea delle sezioni, la sagoma limite (gabarit) e l'installazione di sistemi telematici ERTMS di controllo e comando di marcia dei treni. Tali limitazioni colpiscono soprattutto il trasporto merci in quanto obbligano a effettuare servizi con treni che hanno portata complessiva più bassa riducendo quindi la produttività dei collegamenti ferroviari merci.

Si ritiene opportuno evidenziare anche i **fenomeni di congestione** che si registrano nei pressi dei nodi urbani (sia sulla rete stradale che su quella ferroviaria). In ambito ferroviario i fenomeni di congestione originano prevalentemente dal fatto che non sono ancora disponibili linee specializzate per tipologia di traffico (es. bypass ai nodi dedicati ai traffici merci che permettono di decongestionare il nodo urbano, liberando capacità per i servizi passeggeri regionali e/o di media lunga percorrenza). Mentre per il traffico stradale la congestione dei nodi urbani dipende dal fatto che vengono usati anche dai pendolari riducendo la capacità disponibile. È opportuno segnalare che in uno dei quattro corridoi le sezioni stradali “cross - border” hanno una capacità insufficiente rispetto al traffico che le percorre e questo genera fenomeni di congestione. Chiaramente questi fenomeni impattano al contempo sui traffici pax e merci.

Relativamente ai **porti** occorre segnalare la (spesso) difficile accessibilità dei nodi portuali presenti sui corridoi sia lato mare (in quanto i pescaggi limitati non permettono l'accesso a tutte le navi) sia lato terra (es. le infrastrutture ferroviarie nei porti spesso rendono necessario ricorrere a più servizi di manovra aumentando i costi operativi del trasporto marittimo). Ulteriore elemento negativo è che in assenza di **collegamenti ferroviari di “ultimo miglio” competitivi** spesso le merci vengono inviate via gomma creando congestione sulla rete stradale (che spesso si sviluppa in ambito urbano in considerazione della localizzazione dei principali porti italiani e delle loro zone di stoccaggio).

Esaminando gli aeroporti si ritiene opportuno segnalare che per **migliorare l'intermodalità ferro-aereo** sarebbe opportuno prevedere adeguati collegamenti

nazionale ed i collegamenti internazionali. Con i suoi 9.500 km di binari, la rete ferroviaria SNIT comprende la rete TEN al 2010 e i principali assi ferroviari. La rete ferroviaria dello SNIT si collega a quella internazionale attraverso 9 valichi alpini così da assicurare la continuità delle reti TEN e dei corridoi paneuropei.

La rete stradale si estende per circa 23.800 km di strade nazionali e autostradale, ed è suddivisa in una «rete di primo livello» formata dagli assi autostradali portanti del Paese, ed «una rete di secondo livello» che collega gli assi principali lungo tutto il loro sviluppo, e garantisce l'interconnessione con i porti e gli aeroporti nazionali. In sostanza lo SNIT anticipa il concetto di rete a due livelli che la Commissione Europea ha introdotto con le reti «core» e «comprehensive». Include, inoltre, un insieme minimo di infrastrutture puntuali: 21 porti, 23 scali aeroportuali (con traffico passeggeri annuo superiore a 500.000 unità) e 12 interporti.

Dal 2001 a oggi sono intervenute significative modifiche dell'offerta di infrastrutture e servizi sia a livello europeo che nazionale, alla luce del quale si rende necessario un aggiornamento. Il nuovo Sistema Nazionale Integrato dei Trasporti e della Logistica (SNITL) andrà ridefinito alla luce dei nuovi indirizzi europei e delle opere completate e avviate alla realizzazione negli ultimi anni, tra cui: la linea ad Alta Velocità ferroviaria Salerno-Torino, che ha segnato una svolta nel trasporto passeggeri di media e lunga percorrenza; il completamento di alcune interventi autostradali che hanno risolto problemi di congestione di cui da anni soffriva l'intero sistema della mobilità nazionale, quali ad esempio la Variante di Valico nel tratto appenninico dell'Autostrada A1, il passante di Mestre, la realizzazione della 4° corsia dell'Autostrada A4 nel tratto da Milano a Bergamo ed il completamento dell'autostrada A20 Palermo-Messina. Si è assistito, inoltre, al definitivo consolidamento dell'aeroporto di Milano-Malpensa (con l'apertura del terzo satellite nel 2013 ed il completamento del collegamento ferroviario con Milano Cadorna, nonostante, la definitiva affermazione di Roma-Fiumicino come principale Hub internazionale e la forte crescita di Bergamo-Orio al Serio (anche per collegamenti su Milano) grazie all'incremento dei voli low-cost (soprattutto della Ryan Air) e degli Interventi sugli aeroporti di Venezia, Napoli.

I.3 I POLI

I.3.1 Le città e le aree metropolitane

Il ritardo accumulato dall'Italia nello sviluppo delle reti di trasporto collettivo urbane e metropolitane nei confronti degli altri paesi europei risulta ancora più marcato che nelle altre modalità di trasporto, quali ferrovie ed autostrade. La situazione, fotografata dalla Fondazione Caracciolo, vede l'Italia in linea con la media calcolata su un panel di città europee in termini di dotazione pro-capite di servizi su gomma (31,7 veicoli-km per abitante contro i 32,9 km di media europea). Forte si rivela, invece, lo squilibrio in termini di dotazione sia delle linee di ferrovie metropolitane, con solo 20,3 km di rete metropolitana per milione di abitanti rispetto ai 54,3 della media dei paesi europei considerati, che con riferimento alla dotazione di tram, con circa 42,2 km di rete per milione di abitanti contro i 130,7 della media europea. La situazione delle città italiane, ad

accezione di pochi casi, è molto lontana da quella che si riscontra in Regno Unito (70,7 km/mln ab.), Spagna (76,4 km/mln ab), Francia (130,1 km/mln ab) e soprattutto Germania (184,3 km/mln ab). I problemi del Paese riguardano non solo le infrastrutture, ma anche la gestione delle aziende: in Italia i costi operativi sono mediamente più alti (+30%) e le tariffe più basse (-50% il singolo biglietto e -40% la tariffa oraria) e, di conseguenza, il grado di copertura dei costi è nettamente inferiore.

TABELLA 1 – DOTAZIONE DI SISTEMI DI TRASPORTO RAPIDO DI MASSA: CONFRONTI INTERNAZIONALI

	Lunghezza della rete (km)	Km rete metropolitana per mln di abitanti
Parigi	220	99
Madrid	290	92
Londra	460	53
Berlino	147	24
Milano	96,9	75
Roma	59,33	21
Napoli	21,1	22
Torino	14	16

Il parco mezzi, inoltre, è più vecchio rispetto alla media dei paesi europei (es. l'età media degli autobus italiani è di 11 anni contro i 7,7 in Europa) e anche questo comporta il maggior uso dell'autovettura in Italia, che nelle città con oltre 250.000 abitanti si attesta sul 62% contro il 43% della media europea. Specularmente, il TPL è utilizzato da solo il 22% delle persone, mentre in Europa la media è del 32%. La minore dotazione di infrastrutture urbane e metropolitane per il trasporto collettivo si traduce in un maggior ricorso all'autovettura con ricadute negative in termini di congestione e qualità dell'aria.

TABELLA 2 – RIPARTIZIONE MODALE DELLA MOBILITÀ URBANA: CONFRONTI INTERNAZIONALI

	Mezzo privato	Trasporto pubblico	Piedi	Bicicletta	Totale
Parigi	17%	33%	47%	3%	100%
Berlino	31%	26%	30%	13%	100%
Madrid	29%	42%	29%	0%	100%
Londra	40%	37%	20%	3%	100%
Roma	57%	27%	16%	0%	100%
Milano	47%	27%	22%	4%	100%
Napoli	51%	18%	30%	1%	100%

I.3.2. I poli industriali e manifatturieri

Il sistema produttivo nazionale evidenzia una concentrazione dei poli industriali e manifatturieri in cluster territoriali. I dati Istat relativi al 2013 evidenziano, innanzitutto, che le grandi aree metropolitane costituiscono poli importanti del sistema produttivo: non a caso, nelle otto più grandi tra le città

metropolitane istituite ai sensi della legge 7 aprile 2014, è concentrato il 31,9% del valore aggiunto nel settore industriale ed il 30% di quello manifatturiero.

FIGURA 5: VALORE AGGIUNTO INDUSTRIALE E MANIFATTURIERO NELLE 8 MAGGIORI CITTÀ METROPOLITANE, MLD C



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT, 2013.

Se si guarda alle concentrazioni industriali e manifatturiere al di fuori delle grandi aree metropolitane sopra rappresentate, i dati Istat mostrano le maggiori concentrazioni di valore aggiunto nei cluster industriali delle province di Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, seguite dalle province piemontesi.

Nel Nord del Paese, in particolare, la concentrazione di valore aggiunto è visibile lungo l'asse autostradale e ferroviario Torino-Milano-Venezia (34,9% del valore aggiunto del settore industriale italiano e 37,3% di quello manifatturiero) e lungo l'asse della via Emilia (10,38% del valore aggiunto industriale e 11,4% di quello manifatturiero).

Nel Centro le maggiori concentrazioni in aree non metropolitane si registrano nelle province contigue di Pisa-Livorno e Lucca-Massa Carrara in **Toscana**, in quella di Perugia in **Umbria**, nell'Anconetano nelle **Marche** e nelle aree di Frosinone-Latina nel **Lazio**. Ma non sono da sottovalutarsi le aree minori della **Toscana** come Pistoia, Arezzo e Siena e le altre province di **Marche** (Pesaro-Urbino, Macerata, Fermo e Ascoli Piceno) e **Umbria** (Terni). In particolare, quelle

appena ricordate sono province a industrializzazione prevalentemente diffusa, imperniata in larga misura su cluster di Pmi in comparti manifatturieri leggeri, in cui non mancano tuttavia alcuni grandi complessi come quelli della AnsaldoBreda-Hitachi a Pistoia, della Piaggio a Pisa, della Whirpool (ex Indesit) a Fabriano nelle Marche, della Perugina nel capoluogo umbro, della Thyssen Krupp a Terni, della FCA a Cassino.

Nel Sud maggiori poli industriali e manifatturieri, dopo quelli metropolitani di Napoli-Caserta e Bari-Bat, sono localizzati in **Abruzzo** nelle aree contigue di Chieti-Pescara con la concentrazione meccanica in Val di Sangro (CH) - ove sono in esercizio il grande stabilimento della Sevel (joint-venture FCA-Peugeot), la Honda e un cluster di aziende del loro indotto - la fabbrica vetraria della Pilkington a San Salvo (CH) e altre Pmi in comparti manifatturieri leggeri; nel **Molise** a Termoli (CB) ove è in attività il grande impianto di componentistica del Gruppo FCA; in **Puglia** fra Taranto e Brindisi - con i mega impianti dell'Ilva di Taranto, e di Eni-Versalis, Enel, GE-Avio ed AgustaWestland a Brindisi e con l'Alenia a Grottaglie (TA); in **Basilicata**, nel Potentino - con gli imponenti siti della Sata-FCA e della Barilla a S.Nicola di Melfi - e della Ferrero e di altri big player agroalimentari in territori circostanti; in **Sicilia** nelle aree di Messina-Catania - quest'ultima con i megasiti nell'Ict della STMicroelectronics con il suo indotto, e nel farmaceutico di Pfizer e Sifi; nel Siracusano con il più grande polo petrolchimico italiano di Priolo-Augusta-Melilli; nell'Agrigentino con l'area di Gela e il suo petrolchimico dell'Eni; e nel Palermitano, il cui capoluogo ospita fra gli altri il grande cantiere navale della Fincantieri.

FIGURA 6: VALORE AGGIUNTO DEL SETTORE INDUSTRIALE E MANIFATTURIERO SULL'ASSE TORINO-MILANO-VENEZIA E SULL'ASSE DELLA VIA EMILIA, % SUL DATO NAZIONALE



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT, 2013.

Nelle regioni meridionali appena ricordate, inoltre, esistono altre concentrazioni manifatturiere minori - ma non perciò meno significative anche per alcuni grandi impianti farmaceutici, dell'ICT, dell'automotive, dell'aerospazio e dell'agroalimentare che vi sono localizzati - nell'Aquilano in **Abruzzo**, nell'Avellinese e nel Beneventano in **Campania**, a Foggia e Lecce in **Puglia**.

In **Sardegna** infine il Cagliariitano nell'area di Sarroch ospita la grande raffineria della Saras, mentre nella zona di Portovesme è in attività un polo di rilievo nazionale nel comparto minero-metallurgico.

Nel 2013 nel Nord Italia nel 2013 si è concentrato il 66% del valore aggiunto industriale del Paese e il 70% di quello manifatturiero. Nel centro Italia, invece, il 18% di quello industriale e il 17% del manifatturiero, mentre nel Mezzogiorno il 15% del valore aggiunto industriale e il 12% del manifatturiero.

FIGURA 7: DISTRETTI INDUSTRIALI

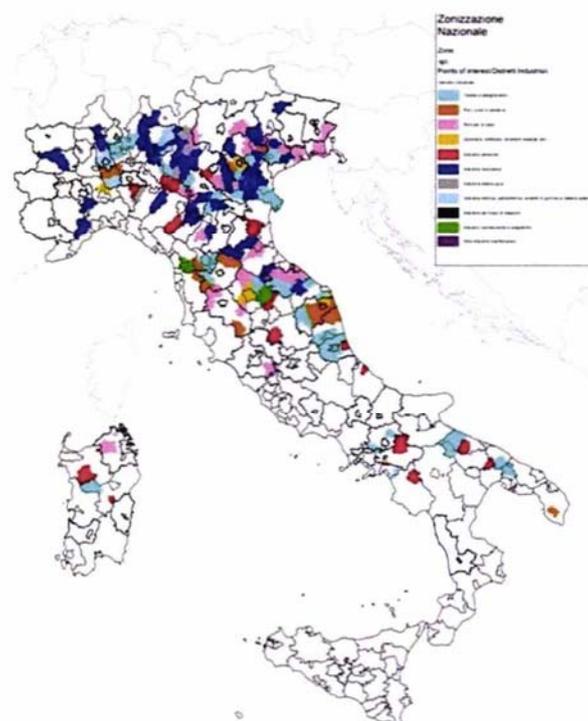
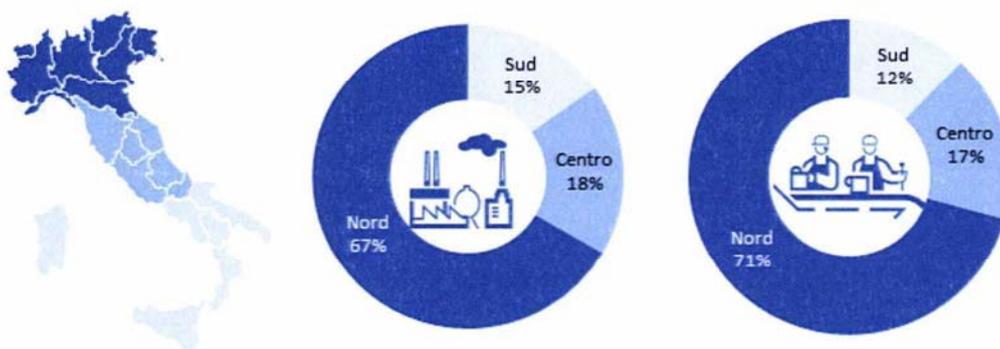


FIGURA 8: RIPARTIZIONE PERCENTUALE DEL VALORE AGGIUNTO DEL SETTORE INDUSTRIALE E MANIFATTURIERO PER MACROREGIONI



Fonte: Elaborazione su dati ISTAT, 2013.

Il trasporto delle merci e, più in generale, la logistica sono chiamati ad esprimere servizi efficienti ed efficaci per sostenere e moltiplicare la presenza nel sistema Paese di attività produttive e commerciali e per aumentare la competitività nazionale e internazionale delle imprese e dei territori, in un contesto di mercati ed economie globalizzate in rapidissima evoluzione in cui si aprono e chiudono di continuo finestre su nuove opportunità che bisogna essere pronti a cogliere. Da un lato, ciò significa riconoscere che il sistema merci e logistico del Paese non può essere interpretato come la panacea per agganciare e favorire lo sviluppo economico, legato invece alla definizione di una politica industriale di respiro nazionale che definisca indirizzi e strategie per i sistemi produttivi e commerciali/distributivi italiani. Dall'altro, il sistema logistico è invece un potente strumento per agire in modo indiretto sulla competitività economico-produttiva del territorio e ad esso deve essere commisurato e dimensionato, in base alle attività ed alle relazioni commerciali del territorio stesso, così da assecondarne rapidamente le dinamiche di mercato.

La rilevanza della logistica, sia in termini di valore economico sia in termini di impatto sul sistema produttivo nazionale, è chiaramente identificata da studi e statistiche. Il rapporto 2015 dell'*Osservatorio Contract Logistics* del Politecnico di Milano quantifica il valore della logistica tradizionale¹ italiana in 109 miliardi di Euro, pari a circa il 7% del PIL, di cui circa il 61% gestito *in-house* ed il restante 39% affidato in *outsourcing* a circa 98.000 aziende.

I trend evolutivi in atto e alcune peculiarità italiane, supportate da una efficace pianificazione e programmazione di settore, lasciano intravedere notevoli margini di recupero. È in atto negli ultimi anni un processo di consolidamento nel settore, con una progressiva riduzione del numero di aziende impegnate anche a fronte di una crescita più o meno stabile del mercato, dovuta prevalentemente al progressivo incremento della quota di *outsourcing*. Dal 2009 al 2014, infatti, il fatturato della *contract logistics* è cresciuto dell'8.6%, passando da 71.2 a 77.3 miliardi di Euro/anno (comprensivi dei sub-appalti), la quota di *outsourcing* è cresciuta dal 36.4 al 39.1% ed il numero complessivo di aziende del settore si è ridotto del 14.4% da circa 114.000 a circa 98.000, testimoniando una progressiva tendenza delle aziende a strutturarsi². Aziende più strutturate possono stabilire rapporti a loro volta più strutturati con la committenza, come testimonia la crescita dello *strategic outsourcing* che, nel periodo 2009-2013, è cresciuto in termini reali del 4.6%, a fronte di un 1.6% del mercato totale della *contract logistics*, attestandosi così ad una quota del 20%³. La tendenza del mercato, dunque, va verso l'affidamento ad un unico fornitore di una parte rilevante dell'intero processo logistico, anziché di singole attività elementari quali, ad esempio, il semplice trasporto. In prospettiva un mercato basato su relazioni più strutturate può anche considerarsi potenzialmente più idoneo all'impiego o alla riconversione verso l'intermodalità o, più in generale, ad investire in tecnologia ed innovazione.

¹ Include tutti servizi di trasporto, handling, magazzinaggio, terminalizzazione, servizi a valore aggiunto (ad es. etichettatura o personalizzazione del prodotto), con l'esclusione del trasporto aereo e marittimo. Non include le voci che generalmente rientrano nella cosiddetta Logistica allargata o nell'indotto logistico, ossia oneri finanziari derivanti dalla gestione delle scorte, real estate, logistica delle persone

² Dati tratti dal rapporto 2015 dell'*Osservatorio Contract Logistics* del Politecnico di Milano

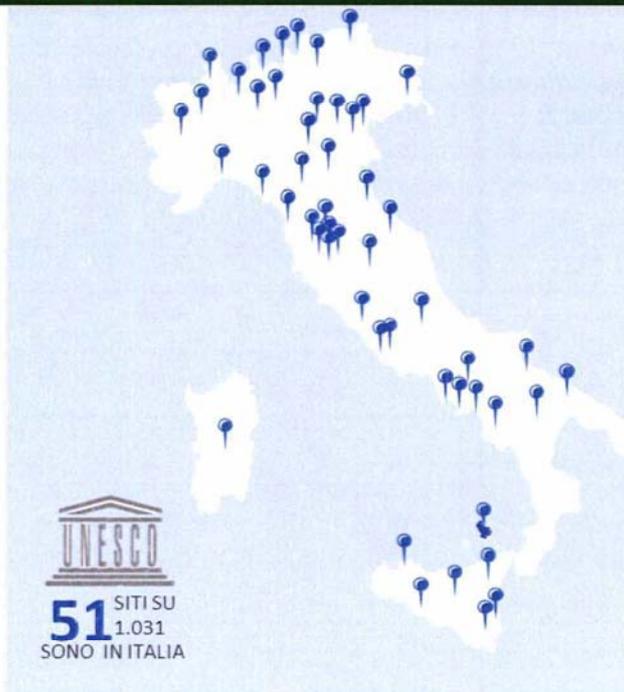
³ Vedi nota precedente

Il gap di competitività logistica nazionale è quantificabile, secondo recenti studi⁴, in un extra-costo nella “bolletta logistica” italiana di circa l’11% in più rispetto alla media Europea, corrispondente a circa 13 miliardi di Euro/anno. Di questi, solo circa 5 miliardi di Euro/anno sono imputabili a caratteristiche intrinseche del Paese, mentre ben 8 miliardi di Euro/anno sono invece riconducibili ad inefficienze operative o di sistema. In una visione più estesa del perimetro logistico - che include anche i trasporti marittimi ed aerei nonché l’indotto logistico e, soprattutto, il mercato potenziale non sfruttato - il valore della logistica che l’Italia può puntare a recuperare è sicuramente notevolmente più elevato, secondo alcune fonti riconducibile a circa 40 miliardi di Euro/anno. D’altra parte, secondo il *Logistics performance index* della World Bank (2014), l’Italia si colloca al 19° posto (13° in UE) per prestazioni del sistema logistico nazionale.

I.3.3 I poli turistici

L’Italia gode di un ineguagliabile patrimonio storico, artistico e culturale, una collezione di attrazioni turistiche che polarizzano l’attenzione dei viaggiatori internazionali. I flussi turistici e, nello specifico, le spese sostenute dai turisti, come rilevato dall’Osservatorio della Banca d’Italia sul turismo internazionale, hanno da sempre rappresentato l’unico elemento che ha fatto registrare avanzi di parte corrente della bilancia dei pagamenti.

FIGURA 9: SITI UNESCO IN ITALIA



⁴ AT Kearny - Centro Studi Confetra, “Scenario della Logistica in Italia - sintesi delle evidenze” dicembre 2010

Il settore del turismo ha ben resistito anche alla recente crisi economica: la Banca d'Italia (2014) ha rilevato come in una prima fase della crisi (2008-09), la caduta di entrate del turismo internazionale è stato meno intenso in Italia che in Spagna o in Francia; negli anni 2011-12, il recupero di questi ultimi è stato più forte. Nel 2012, le entrate dei tre paesi a prezzi correnti erano più alte rispetto ai livelli pre-crisi; tuttavia, le entrate a prezzi costanti erano ancora ben al di sotto dei livelli del 2007 (8,0 per cento per l'Italia).

In Italia, il contributo del Sud alle entrate turistiche è rimasto limitato, nonostante la notevole dotazione di poli culturali e naturali delle regioni meridionali e la stagione estiva potenzialmente più lunga rispetto al resto del paese. Nel 2012 entrate turistiche del Sud rappresentavano appena il 13% del totale nazionale e circa l'1% del PIL della zona, metà della percentuale del Centro Nord. Infatti, dopo avere guadagnato terreno rispetto al Centro Nord nei primi anni 2000, grazie alla crescente presenza di compagnie low-cost, che ha ridotto il relativo svantaggio in materia di accessibilità, e nonostante gli investimenti per migliorare la qualità delle strutture ricettive, il Sud Italia è la macro -regione dove le entrate sono diminuite più ripidamente nella recente crisi.

Tra i punti di debolezza del sistema turistico italiano ed, in particolare, del patrimonio turistico del Sud Italia ruolo chiave è ricoperto dall'accessibilità. Accessibilità che vede prevalere per il Sud Italia le modalità aeree e marittime, a fronte di un più bilanciato set di alternative modali offerto per nel Nord Italia. Una piena valorizzazione del potenziale turistico del Sud dipenderà dal miglioramento delle connessioni ai poli turistici.

Rispetto alle modalità di trasporto prescelte dai turisti internazionali, l'indagine della Banca d'Italia rileva che 2/3 degli stranieri che hanno visitato l'Italia nel 2012 sono entrati nel paese via strada, l'81% in auto. I restanti turisti sono arrivati in gran parte per via aerea, un quota minoritaria in treno o in nave. Nel periodo esaminato dalla Banca d'Italia (1997-2012), la modalità aerea, trainata dalla crescita dei voli low-cost, ha visto aumentare la propria quota rispetto alla modalità stradale, che fino al 2000 era la modalità di trasporto scelta da $\frac{3}{4}$ dei viaggiatori.

I.4 I NODI

I.4.1 Aeroporti

Come evidenziato in Cassa Depositi e Prestiti (2015) il contributo complessivo del sistema aeroportuale all'economia italiana è stimato pari al 3,6% del PIL ed è riconducibile sia all'impatto diretto, indiretto e indotto degli scali, sia al cosiddetto impatto catalitico, che fa riferimento al ruolo del trasporto aereo e di un sistema aeroportuale efficiente come fattori abilitanti per lo sviluppo economico di un Paese. In particolare, nella stima dell'impatto catalitico si valutano i benefici che connessioni aeroportuali efficienti possono produrre su settori come quello turistico o, più in generale, sulle attività del terziario che richiedono un'adeguata connettività per il traffico business. La presenza di uno scalo aeroportuale, inoltre, influenza in misura significativa anche le scelte di localizzazione di impianti e sedi operative da parte delle società multinazionali,

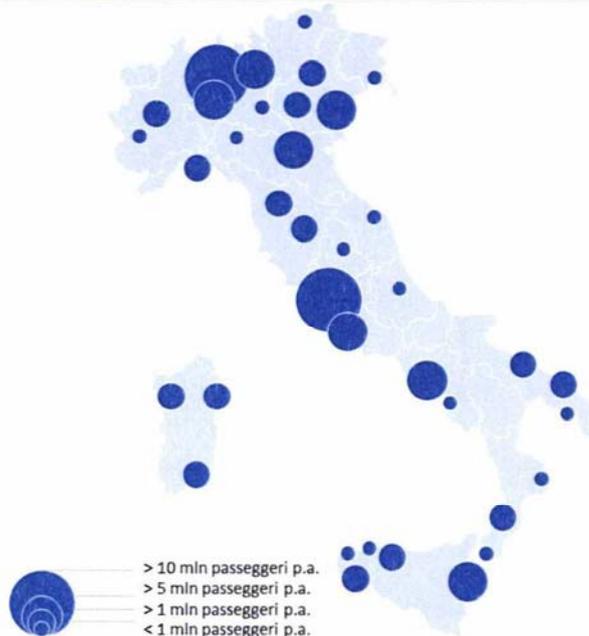
con un impatto rilevante sui territori. Tale circostanza appare evidente se si considera che in media in Europa un aumento del grado di connettività aeroportuale del 10% è in grado di produrre una crescita del PIL pro-capite dello 0,5%.

FIGURA 10: SCALI CARGO E VOLUMI DI TRAFFICO, 2014 ('000 T)



Fonte: Elaborazione su Cassa Depositi e Prestiti, 2015.

FIGURA 11: AEROPORTI INCLUSI NEL PIANO NAZIONALE PER CLASSE DIMENSIONALE, 2014



Fonte: Elaborazione su Cassa Depositi e Prestiti, 2015.

Il livello di connettività del sistema aeroportuale italiano, ovvero la posizione relativa che uno scalo occupa nel network di riferimento, appare elevato: i due principali scali del Paese nel 2013 si collocavano tra i primi 30 al mondo, con Roma Fiumicino al 13° posto e Milano Malpensa al 26°.

Le analisi dei tempi di connessione degli aeroporti italiani, oggetto della nona edizione del *Fact Book* annuale sulla competitività del trasporto aereo in Europa, curata dal centro ICCSAI (International Center for Competitiveness Studies in the Aviation Industry), evidenzia in media buoni livelli di connessione a livello europeo, almeno in termini di aeroporti raggiungibili in giornata, anche se con tempi di viaggio sensibilmente superiori a quelli registrati da Fiumicino e Malpensa.

Per quanto concerne la “*betweenness*”, cioè l'importanza dell'aeroporto come punto di transito intermedio verso altre destinazioni, definibile attraverso il numero di percorsi ottenuti con un numero minimo di collegamenti (*minimum path*), gli unici aeroporti italiani che presentano un livello significativo di *Essential Betweenness* sono Malpensa e Fiumicino che, con rispettivamente il 3,91% e il 3,38%, risultano spesso essenziali per raggiungere il Centro-Sud Italia.

Seppure in Europa i segnali di ripresa macroeconomica siano ancora molto deboli, nel 2014 il trasporto aereo ha registrato una netta ripresa e tutti e tre i mercati (merci, passeggeri intra-europei, passeggeri extra-europei) hanno registrato tassi positivi. Nel 2014 sono stati soprattutto i grandi *hub* a crescere di più, ma anche gli aeroporti specialistici hanno registrato segni positivi, le *performance* sono state buone in termini sia di traffico intercontinentale che di ripartenza dei vettori *low-cost*.

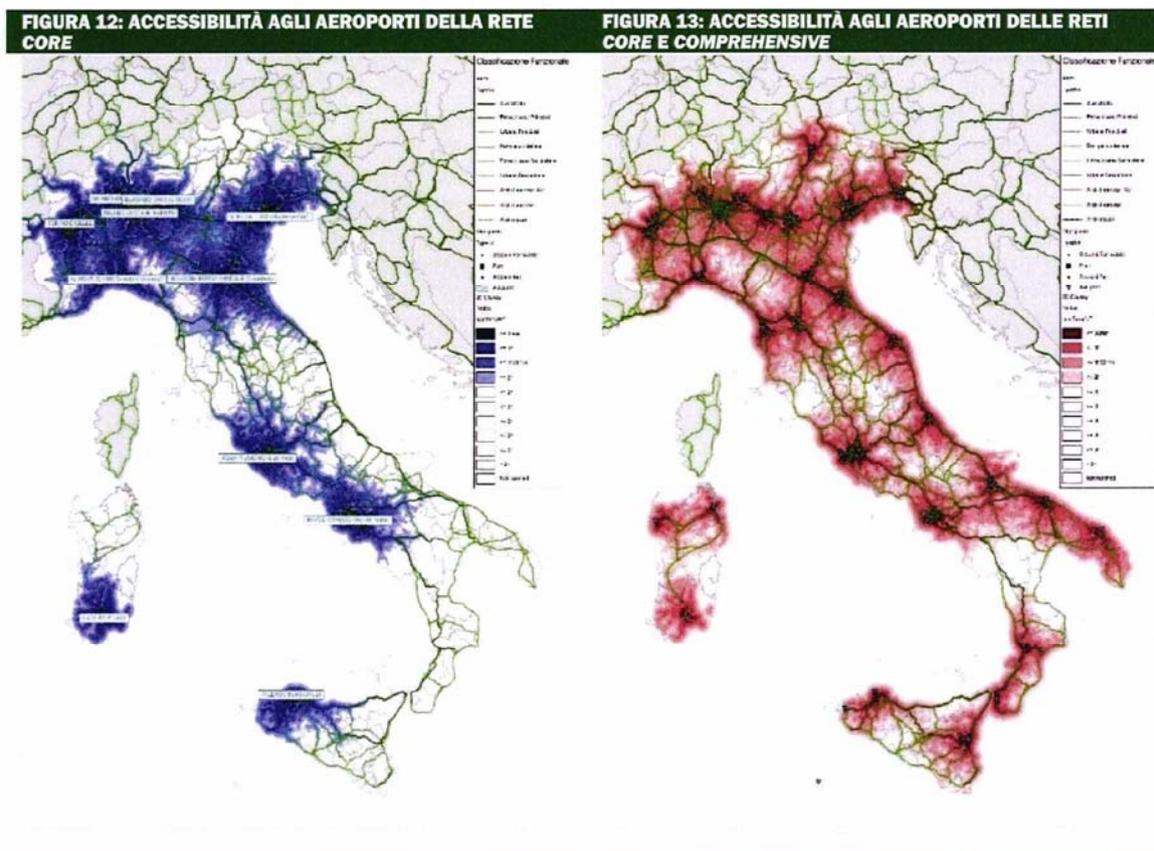
L'Italia ha registrato tassi di crescita dei volumi di traffico merci superiori al 6%, mantenendo la sesta posizione in Europa. Pur avendo circa il 12% della popolazione europea e un alto livello di esportazioni, l'Italia rappresenta solo il 5,5% del trasporto aereo di merci. L'analisi del tasso di crescita annuale composto (CAGR) per il periodo 2009-2014 evidenzia come tra i primi 20 aeroporti italiani per traffico merci la crescita più elevata sia quella di Napoli Capodichino col 39,20% e di Pisa Galilei col 9,74%, mentre le più alte contrazioni rilevate sono quelle di Palermo Punta Raisi col -16,25% e di Rimini Miramare col -14,92%.

Per quanto riguarda invece i volumi di traffico passeggeri, l'Italia vede l'aeroporto di Roma Fiumicino posizionarsi al sesto posto con un aumento di 2,3 milioni di passeggeri (oltre 38 milioni di passeggeri nel solo 2014). Lo stesso aeroporto, nella classifica dei 20 aeroporti con la più alta crescita assoluta nel periodo 2009-2014, si trova al quinto posto con un aumento in dieci anni superiore ai 10 milioni di passeggeri. In generale, la percentuale di aeroporti italiani in crescita risulta allineata ai valori europei.

Valutando la dispersione del traffico mediante l'indice di Herfindahl, l'Italia risulta essere il paese europeo con la più bassa concentrazione del traffico passeggeri negli aeroporti, verosimilmente a causa della maggiore presenza di aeroporti con traffico tra i 3 ed i 5 milioni di passeggeri rispetto ad altri paesi. Solo il 39% del traffico è generato, infatti, da aeroporti con più di 10 milioni di passeggeri all'anno.

I livelli di propensione al volo dell'Italia rimangono molto simili a quelli della Francia e Germania e molto inferiori a quello degli altri paesi europei parimenti peninsulari, soprattutto per quanto riguarda i voli intercontinentali

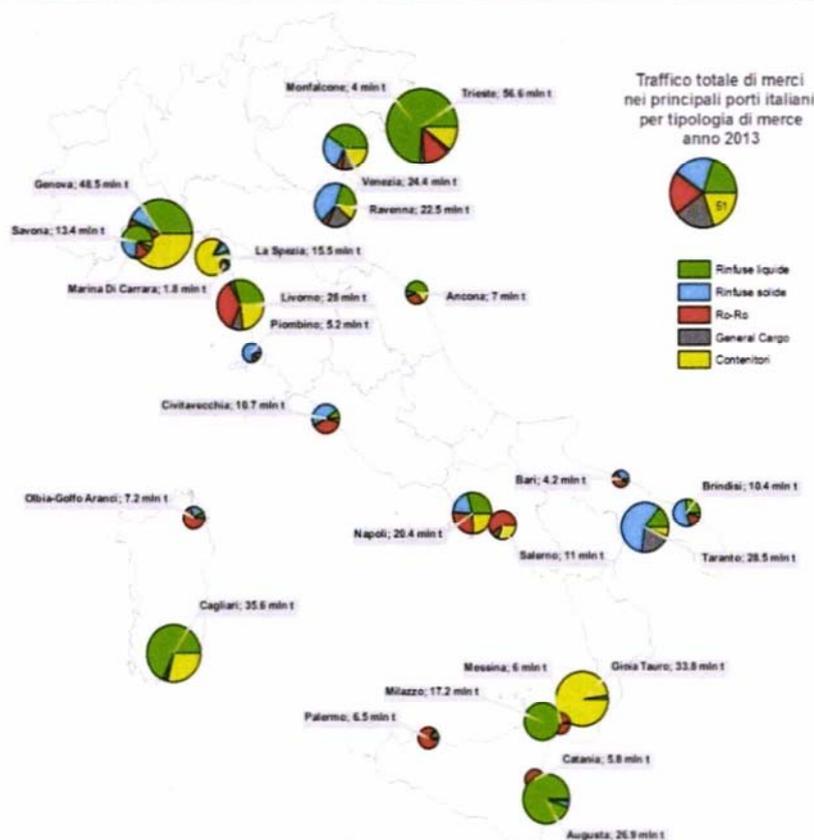
diretti. Storicamente in affanno sul mercato intercontinentale, l'Italia sta comunque registrando tassi di mobilità extra-europea in crescita.



I.4.2 Porti, interporti, piattaforme logistiche ed altri inland terminal

Il calo registrato negli ultimi anni da tutte le tipologie di trasporto marittimo, seppur imputabile in larga parte alla crisi dell'economia europea e nazionale (minore produzione e minori consumi producono inevitabilmente minori traffici), è tuttavia anche un segnale delle criticità strutturali del settore portuale italiano che, rispetto ai competitor, ha mostrato capacità di ripresa di gran lunga inferiori.

Le cifre relative ai trend ed alle previsioni di traffico mostrano che le infrastrutture portuali in Italia non soffrono di problemi di capacità, ma scontano piuttosto problemi connessi sia con aspetti peculiari della portualità italiana, sia con un sistema di governance che non è stato in grado di indirizzare gli interventi degli ultimi anni in un'ottica di sistema, ossia verso uno sviluppo armonico e coordinato della portualità nazionale.

FIGURA 14: TRAFFICO PORTI PER TIPOLOGIA DI TRAFFICO 2013 – TONNELLATE

Fonte: PNSPL, 2015.

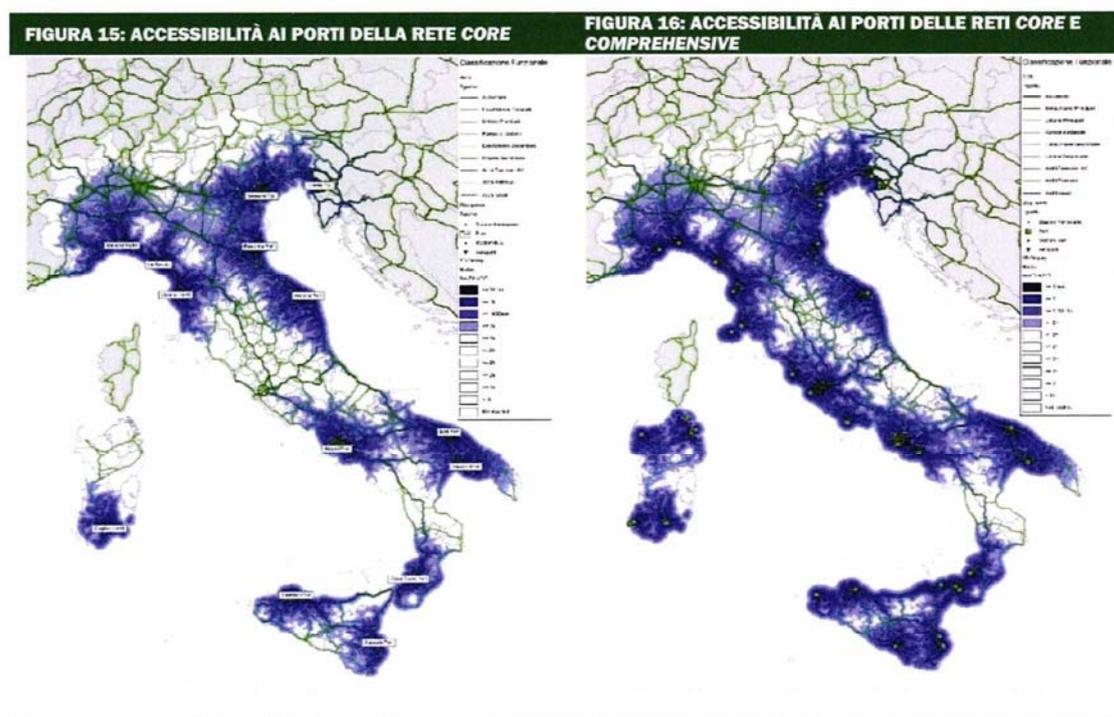
Da un lato, infatti, la particolare conformazione della portualità italiana, soprattutto per motivi storici e morfologici, vede numerosi scali disseminati lungo una costa molto estesa, con i porti caratterizzati prevalentemente da traffico multi-purpose con basso livello di specializzazione, funzionali ai traffici dei relativi bacini di gravitazione. Tale peculiarità rende oggettivamente difficile la possibilità di sfruttare in pieno le possibilità di economie di scala ottenibili concentrando in pochi punti determinate funzioni.

D'altra parte, una governance che ha privilegiato un approccio localistico in cui, nei fatti, ciascun porto predisponesse il suo piano di sviluppo, con scarsa (se non nulla) possibilità di integrazione e coordinamento con gli altri porti, non ha certamente contribuito ad ottimizzare l'uso delle risorse ed a perseguire uno sviluppo integrato sia del sistema portuale al suo interno, sia con gli altri elementi del sistema logistico.

La mancanza di una visione di sistema e di una chiara strategia nazionale è alla base, dunque, della mancanza di integrazione tra i vari elementi del sistema che, lungi dal valorizzare le peculiarità del sistema portuale nazionale, ha prodotto, sia in termini di infrastrutture, sia in termini di servizi "immateriali", un sistema inefficiente che, pure in una situazione di scarsità di risorse, ha prodotto *overcapacity* o, meglio, cattiva distribuzione della capacità, ma anche

collegamenti inefficienti dei porti con le modalità di inoltro terrestre, prima fra tutte quella ferroviaria.

Questi elementi, accanto alle caratteristiche fisiche dei porti nazionali, che limitano la disponibilità di spazi retroportuali per la movimentazione delle merci ed impongono forti vincoli all'integrazione multimodale della catena logistica, rappresentano la principale causa della scarsa competitività del settore portuale italiano in termini di tempi e costi del trasporto marittimo.



Quanto detto per i porti vale in modo ancor più accentuato guardando al sistema interportuale ed all'insieme variegato di **piattaforme logistiche, impianti ferroviari merci ed intermodali disseminati sul territorio nazionale**. Da un lato, infatti, l'Italia è stata all'avanguardia nella definizione e sviluppo del concetto di interporto, con la realizzazione di infrastrutture di eccellenza che ancora oggi occupano le primissime posizioni della classifica europea dei centri intermodali quali ad esempio gli interporti settentrionali di Verona, Padova, e Bologna, ma anche l'Interporto Campano nel Mezzogiorno. D'altra parte, all'impulso iniziale non ha fatto seguito un adeguato sforzo di pianificazione e razionalizzazione degli interventi, per cui si è assistito ad una proliferazione di infrastrutture secondo le logiche più disparate, non sempre aderenti alla necessità di concentrare adeguati volumi di domanda, e nemmeno alla opportunità di evitare duplicazioni e ridondanze. Oggi, dunque, tra Interporti, terminal intermodali privati, stabilimenti industriali raccordati, piattaforme logistiche ed altri terminali

ferroviari, ci si trova nella situazione in cui è tutta da ridisegnare la mappa dei principali nodi del traffico merci ferroviario, e intermodale in particolare

Per quanto concerne la geografia e la tipologia dei traffici ferroviari, è utile tenere in considerazione che il traffico convenzionale rappresenta ancora la quota maggioritaria, con circa il 55%. Il combinato terrestre rappresenta circa il 23% ed è la componente prevalente sulle relazioni internazionali che, in larghissima parte si attestano sui terminali della cosiddetta "Gronda Nord". La componente di intermodale marittimo (22%) si sviluppa prevalentemente in ambito nazionale, anche se non mancano i servizi internazionali dai porti del Nord Europa ai terminali intermodali del Nord Italia, così come ci sono svariati servizi dai porti italiani (Trieste in particolare) ai mercati dell'Europa Centro-Orientale. La quasi totalità del traffico che origina nei porti italiani si suddivide tra La Spezia, Genova, Trieste e Livorno. Sui 77 impianti intermodali considerati, quelli principali, ovvero quelli che operano 40 o più treni/settimana, sono solo 16 e sono tutti localizzati nel nord Italia, ad eccezione di Catania Bicocca in Sicilia. Anche nel caso degli inland terminal, dunque, la prima necessità è quella di valorizzare un ingente patrimonio infrastrutturale attualmente sottoutilizzato. Il punto centrale su cui intervenire è senza dubbio la competitività del trasporto ferroviario delle merci.

I.5 LE RETI

I.5.1 Strade e autostrade

Le infrastrutture di trasporto viario sopportano la gran parte del traffico di merci e di passeggeri. Le stime relative al traffico interno di merci vedono la prevalenza del trasporto su strada, che nel 2013⁵ assorbe il 56,5% delle tonnellate-km di merce complessivamente trasportate (pari a poco più di 181 miliardi di tonnellate-km), con una perdita di quote di mercato di oltre il 9% rispetto al 2005. Perdita che, come già evidenziato, si è verificata a favore del trasporto marittimo.

TABELLA 3 : TRAFFICO INTERNO (1) DI MERCI – ANNI 2005, 2008-2014 (milioni di tonnellate-km; per il 2014 dati stimati)

Modalità di trasporto	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Autotrasporto (>50 km)	155.872	136.952	130.847	134.261	114.736	101.380	102.320	99.649
Variazione annua (%)		-12%	-4%	3%	-15%	-12%	1%	-3%
% su Totale	65,6%	62,4%	62,8%	61,9%	57,7%	55,5%	56,5%	56,5%
Totale	237.450	219.318	208.465	216.787	198.877	182.604	181.142	176.345
Variazione annua (%)		-8%	-5%	4%	-8%	-8%	-1%	-3%

(1) Sono considerati gli spostamenti di merce realizzati da vettori nazionali con origine e destinazione interne al territorio italiano. La tabella è costruita utilizzando serie di dati di fonti diverse desunti da indagini condotte con metodologie e sistemi tra loro non comparabili.

Fonte: Elaborazione su dati CNIT 2013-2014.

⁵ Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti (CNIT), Anni 2013-2014.

Ancor più che nel comparto merci, la modalità stradale prevale sulle altre in maniera netta con riferimento al traffico interno passeggeri, che per oltre il 90% si muove su strada. In particolare, la modalità stradale attrae il 91% degli oltre 838 miliardi di passeggeri-km, percentuale che resta pressoché invariata rispetto al 2005. Ciò provoca fenomeni di congestione delle strade soprattutto su alcune direttrici, con alti costi esterni in termini di inquinamento ambientale e di tempi di viaggio, oltre che un maggiore livello di incidentalità

TABELLA 4: TRAFFICO INTERNO (1) DI PASSEGGERI – ANNI 2005, 2008-2014 (milioni di passeggeri-km; per il 2014 dati stimati)

Modalità di trasporto	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Su strada (2)	155.872	136.952	130.847	134.261	114.736	101.380	102.320	99.649
Variazione annua (%)		-12%	-4%	3%	-15%	-12%	1%	-3%
% su Totale	65,6%	62,4%	62,8%	61,9%	57,7%	55,5%	56,5%	56,5%
Totale	237.450	219.318	208.465	216.787	198.877	182.604	181.142	176.345
Variazione annua (%)		-8%	-5%	4%	-8%	-8%	-1%	-3%

(1) Sono considerati gli spostamenti dei passeggeri realizzati mediante vettori nazionali con origine e destinazione interne al territorio italiano.

(2) Comprende i trasporti collettivi extraurbani, i trasporti su filovie ed autobus, e i trasporti privati.

Fonte: Elaborazione su dati CNIT 2013-2014.

Con riferimento alle percorrenze autostradali, l'analisi dei dati AISCAT, che fornisce dati che si riferiscono ai volumi di traffico registrati sulla rete autostradale in concessione (5.573,5 km al 31 dicembre 2013), rivela per il 2012 una forte contrazione dei traffici di veicoli leggeri e pesanti, rispettivamente, del 7,1% e del 7,5%, punti di picco della tendenza negativa che ha caratterizzato gli anni successivi alla crisi economica. I più recenti dati disponibili evidenziano per il 2014 una lieve ripresa di entrambi i segmenti.

TABELLA 5: TRAFFICO AUTOSTRADALE – ANNI 2005, 2008-2014 (milioni di veicoli-km)

Modalità di trasporto	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Veicoli leggeri	60.221	63.266	64.554	64.498	63.605	59.078	58.177	58.806
Variazione annua (%)	-	5,1%	2,0%	-0,1%	-1,4%	-7,1%	-1,5%	1,1%
% su Totale	75,8%	76,2%	77,9%	77,5%	77,2%	77,3%	77,4%	77,5%
Veicoli pesanti	19.184	19.806	18.364	18.773	18.752	17.347	16.945	17.076
Variazione annua (%)	-	3,2%	-7,3%	2,2%	-0,1%	-7,5%	-2,3%	0,8%
% su Totale	24,2%	23,8%	22,1%	22,5%	22,8%	22,7%	22,6%	22,5%
Totale	79.405	83.072	82.918	83.271	82.357	76.425	75.122	75.882
Variazione annua (%)	-	4,6%	-0,2%	0,4%	-1,1%	-7,2%	-1,7%	1,0%

Fonte: AISCAT.

Il trasporto su autostrada ha, infatti, registrato nel 2014 segnali di crescita in controtendenza con gli andamenti negativi che hanno caratterizzato gli ultimi anni. I dati rilevati da AISCAT, infatti, per la prima volta dal 2010, evidenziano una situazione di aumento del traffico per quanto riguarda, sia la componente

veicolare leggera (+1,1%), sia quella pesante (+0,8%). A questo risultato contribuiscono in misura significativa i servizi passeggeri sulle lunghe distanze. Uno studio commissionato da ANAV e pubblicato a fine 2013 dal Politecnico di Milano fotografa il settore delle autolinee nazionali in un'offerta di oltre 88 milioni di bus km a servizio di oltre 2,6 miliardi di passeggeri km. Tale servizio si configura per una rete capillare nel Mezzogiorno con collegamenti tra località scarsamente collegate dalla ferrovia e grandi città del centro-sud (Roma e Napoli) e il nord, nonché per i collegamenti dalla costa Adriatica soprattutto verso Roma.

Al 31 dicembre 2013⁶ l'estensione della rete stradale primaria (autostrade, altre strade di interesse nazionale, strade regionali e provinciali) è pari a 181.619 km, rappresentati per oltre l'85% da strade regionali e provinciali (154.948 km) e per la restante parte da autostrade (6.751 km, incluse quelle in gestione ANAS S.p.A.) e altre strade di interesse nazionale (19.920 km).

Passando ad un'analisi per ripartizioni territoriali, dalla lettura dei dati CNIT al 2013 risulta che l'Italia Settentrionale ha la maggiore dotazione di autostrade sia rispetto ai residenti (km 1,25 ogni 10.000 abitanti), sia rispetto alla superficie (km 2,90 ogni 100 chilometri quadrati) e sia rispetto al circolante (km 2,06 ogni 10.000 autovetture). Si può notare, altresì, come la Ripartizione Geografica Meridionale ed Insulare abbia una rete autostradale nettamente inferiore a quella del Settentrione: valori dei tre indicatori si attestano rispettivamente a 1,02 km ogni 10.000 abitanti, 1,73 ogni 100 chilometri quadrati e 1,72 ogni 10.000 autovetture.

Al contrario, in rapporto alle autovetture circolanti, l'Italia Meridionale, con 59,08 chilometri di strade Provinciali e Regionali e con km 10,69 di Altre Strade di interesse nazionale per 10.000 autovetture circolanti, prevale largamente sul Resto d'Italia, il che evidenzerebbe, fra l'altro, una minore congestione della circolazione. Riguardo alla congestione della circolazione, evidenziano dati elevati soprattutto Regioni quali la Lombardia, il Lazio e la Campania, che risultano avere la maggiore concentrazione di autovetture per chilometri di estesa stradale, mentre, per contro, le Regioni in cui si registra la minor concentrazione di autovetture per chilometro di strada, sono Basilicata e Molise, seguite da Sicilia, Calabria ed Umbria.

Negli ultimi anni si è assistito ad un processo di decentramento del settore stradale, che si è caratterizzato per l'assenza di chiare scelte strategiche di lungo periodo, un quadro giuridico instabile, la carenza di incentivi a perseguire incrementi di efficienza ed un ruolo incerto degli investitori privati. Come osservato in recenti pubblicazioni⁷ e confermato dalla rilevanza dell'estesa stradale di competenza regionale e provinciale strade e autostrade sono state, infatti, assegnate in ampia misura alla competenza delle amministrazioni locali. La devoluzione di oltre la metà delle strade statali alle Regioni è avvenuta in assenza di indicazioni sul modello di governance da adottare ed è stata accompagnata da una tendenziale riduzione delle risorse finanziarie. Gli enti locali hanno organizzato le nuove funzioni in modo molto differenziato, registrando difficoltà nel coordinare e inserire i nuovi compiti entro i preesistenti

⁶ Conto Nazionale delle Infrastrutture e dei Trasporti (CNIT), Anni 2013-2014.

⁷ Marangoni D. e Marinelli G. (2011), "Il crescente ruolo delle Amministrazioni locali nella programmazione e gestione della viabilità stradale", Banca d'Italia, Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione.

processi di programmazione regionale. Inoltre, il recente attivismo delle Regioni nei confronti delle autostrade locali sembra dipendere sia dalla necessità di accrescere le dotazioni di autostrade, sia dalla ricerca di rendite e di maggiori fonti di finanziamento.

I.5.2 Ferrovie

Il trasporto ferroviario è tra le modalità di trasporto con minore impatto negativo sull'ambiente e sul territorio, è una tra le modalità di spostamento più sicure e più efficienti. Ciononostante la quota di traffico ferroviario resta largamente minoritaria rispetto, in particolare, a quella attratta dal trasporto su gomma.

Nel trasporto ferroviario i volumi di traffico realizzati nel comparto merci hanno rappresentato poco più del 10% del totale, con una quota di mercato che, benché poco significativa, resta stabile rispetto al 2005. Analogo andamento è osservabile con riferimento al trasporto passeggeri, che rappresenta il 6% circa degli oltre 838 miliardi di passeggeri-km, percentuale che resta pressoché invariata rispetto al 2005.

A fronte di un andamento tendenziale che ha visto un progressivo ridimensionamento sia del traffico merci che di quello passeggeri, il trasporto ferroviario ha mantenuto la propria quota di traffico, e, in particolare nel comparto passeggeri, ha visto una crescita dei traffici, dovuta in gran parte a servizi di trasporto ad Alta Velocità.

TABELLA 6: TRAFFICO INTERNO (1) DI MERCI – ANNI 2005, 2008-2014 (milioni di tonnellate-km; per il 2014 dati stimati)

Modalità di trasporto	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Trasporto ferroviario	22.761	23.831	17.791	18.616	19.787	20.244	19.037	18.404
Variazione annua (%)	-	5%	-25%	5%	6%	2%	-6%	-3%
% su Totale	10%	11%	9%	9%	10%	11%	11%	10%
Totale	237.450	219.318	208.465	216.787	198.877	182.604	181.142	176.345
Variazione annua (%)	-	-8%	-5%	4%	-8%	-8%	-1%	-3%

(1) Sono considerati gli spostamenti di merce realizzati da vettori nazionali con origine e destinazione interne al territorio italiano. La tabella è costruita utilizzando serie di dati di fonti diverse desunti da indagini condotte con metodologie e sistemi tra loro non comparabili.

Fonte: Elaborazione su dati CNIT 2013-2014.

TABELLA 7: TRAFFICO INTERNO (1) DI PASSEGGERI – ANNI 2005, 2008-2014 (milioni di passeggeri-km; per il 2014 dati stimati)

Modalità di trasporto	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Trasporto ferroviario	50.088	49.524	48.124	47.172	46.845	46.759	48.738	49.848
Variazione annua (%)	-	-1%	-3%	-2%	-1%	0%	4%	2%
% su Totale	6%	6%	5%	5%	5%	6%	6%	6%
Totale	900.541	900.315	938.530	916.581	885.722	796.191	838.471	865.100
Variazione annua (%)	-	0%	4%	-2%	-3%	-10%	5%	3%

(1) Sono considerati gli spostamenti dei passeggeri realizzati mediante vettori nazionali con origine e destinazione interne al territorio italiano.

Fonte: Elaborazione su dati CNIT 2013-2014.

territoriali. Rispetto a un'estensione delle linee in esercizio pari a circa il 65% dell'intera rete nazionale, nelle regioni più sviluppate sono collocate circa il 76% delle linee a doppio binario ed elettrificate. Nelle regioni meno sviluppate, invece, sono collocate il 27% delle linee, ma solo il 25% delle linee elettrificate e il 20% di quelle a doppio binario.

Le linee AV/AC in esercizio, prevalentemente distribuite nella direttrice Torino-Milano-Napoli-Salerno, attraversano sette regioni per una lunghezza complessiva dei binari di circa 1.300 km.

Con specifico riferimento alle caratteristiche della rete ferroviaria che più incidono sulla capacità di sviluppo del trasporto merci, emergono elementi di criticità che riguardano le caratteristiche qualitative relative ai moduli di terminal e stazioni che raramente consentono il transito dei treni fino a 700 metri di lunghezza, le limitazioni al transito dei treni con 22 tonnellate per asse e i limiti di sagoma che non consentono il trasporto dei *container high cube* senza l'utilizzo di carri ribassati. Queste limitazioni incidono in modo diffuso, con diversa rilevanza ma uguale gravità sotto il profilo strategico, soprattutto su due aree del paese: nelle direttrici di collegamento immediatamente a ridosso dei principali valichi alpini e nel Mezzogiorno.

I precari collegamenti di ultimo miglio con le strutture portuali penalizzano il traffico merci ferroviario e ovviamente portuale; in prospettiva, la crescita dimensionale delle navi, guidata dalla ricerca di economie di scala crescenti, porrà ulteriori pressioni sui collegamenti terrestri. Da ciò deriva l'importanza, in particolare per il trasporto di container, dei collegamenti tra porti e reti ferroviarie e stradali.

La percentuale di linee a doppio binario (45% del totale) è invece al di sotto dei principali partner europei, come Francia e Germania. Ulteriori elementi di analisi derivano dai dati riguardanti le caratteristiche della rete per macroaree territoriali. Rispetto a un'estensione delle linee in esercizio pari a circa il 65% dell'intera rete nazionale, nelle regioni più sviluppate sono collocate circa il 76% delle linee a doppio binario ed elettrificate. Nelle regioni meno sviluppate, invece, sono collocate il 27% delle linee, ma solo il 25% delle linee elettrificate e il 20% di quelle a doppio binario.

L'Alta Velocità ferroviaria

L'Alta Velocità (AV) ferroviaria ha visto nel 2010 il completamento della rete infrastrutturale lungo la dorsale da Salerno a Milano (passando per Napoli, Roma, Firenze e Bologna) e in proseguimento poi verso Torino. D'altra parte, l'ingresso del nuovo operatore NTV ha portato ad un incremento dell'offerta di servizi AV verso Venezia e Padova e anche in nuove stazioni, a Roma (Tiburtina e Ostiense) e a Milano (Rogoredo e Porta Garibaldi). L'ingresso di un operatore privato in competizione con l'incumbent (Trenitalia) ha innescato una competizione virtuosa nella complessiva riorganizzazione della struttura tariffaria, con conseguente riduzione dei prezzi medi del viaggio, e un generale miglioramento della qualità dei servizi per i viaggiatori, sia a bordo che in stazione. Ciò ha fatto sì che tra il 2009 e il 2013, l'offerta di servizi AV in Italia abbia registrato un incremento di oltre il 120% di treni-Km in quattro anni.

NUMERO DI CORSE E TRENI-KM COMPLESSIVI (TRENITALIA + NTV) NEL GIORNO MEDIO FERIALE DAL 2009 AL 2013 NELL'AREA CORE

Area Core	2009	2010	2011	2012 (dicembre)	2013
Treni-km	54.883	70.802	76.195	110.138	120.897
Variazione % (base 2009)		29,0%	38,8%	100,7%	120,3%
Variazione % (rispetto all'anno precedente)		29,0%	7,6%	44,5%	9,8%
# Corse	95	112	120	170	184
Variazione % (base 2009)		17,9%	26,3%	78,9%	93,7%
Variazione % (rispetto all'anno precedente)		17,9%	7,1%	41,7%	8,2%

Fonte: Elaborazione su dati Trenitalia e NTV.

A fronte dell'incremento di offerta di servizi AV, i risultati in termini di passeggeri trasportati sono stati molto significativi, ancora di più se contestualizzati in un mercato complessivo che si è contratto per effetto della crisi. Alcuni studi dimostrano che dai circa 17 milioni di viaggiatori all'anno, nel 2009, i passeggeri sull'AV sono cresciuti costantemente fino a 30,8 milioni nel 2013 con un aumento dell'81%. All'incremento dei passeggeri ha fatto riscontro un aumento ancor più consistente, 98%, dei passeggeri-km. Questo fenomeno è conseguente all'incremento delle percorrenze chilometriche.

È interessante notare che anche Trenitalia ha incrementato ulteriormente il traffico passeggeri AV nel 2012 e nel 2013, arrivando a trasportare circa 24,5 milioni di passeggeri all'anno, nonostante l'entrata in esercizio del competitor NTV, che si è attestato su una quota di mercato pari a circa 6,2 milioni di passeggeri trasportati all'anno.

Complessivamente il segmento dell'AV, nel 2013, ha movimentato oltre 12 miliardi di passeggeri-km. La crescita complessiva è dovuta in parte alla diversione da altri modi quali l'aereo e l'auto, altri servizi ferroviario (intercity), ma anche in misura significativa (40%) alla notevole quantità di nuovi viaggiatori e nuovi viaggi generati dalle riduzioni di tempi e costi del viaggio (domanda indotta). Si stima che il numero di spostamenti indotti dall'AV sia pari a 5,5 milioni di passeggeri all'anno. Tale sviluppo dei servizi di AV ha importanti ricadute anche sul fronte della ripartizione modale: sulla tratta Roma-Milano, stima tra il 2008 e il 2014 un incremento della quota ferroviaria dal 6% al 65% a fronte di una decrescita di quella aerea (dal 50% al 24%) e su strada (dal 14% all'11%).

I.6 ANALISI SWOT

L'analisi di contesto presentata nei paragrafi precedenti evidenzia punti di forza e criticità del sistema infrastrutturale nazionale.

Senza dubbio si annovera tra i **punti di forza** il fatto che l'Italia sia dotata di un ingente patrimonio infrastrutturale, comparabile a quello dei Paesi più avanzati, ed in linea con i best performer dell'Unione Europea. Tale patrimonio è andato arricchendosi, negli ultimi anni, di **reti per il trasporto pubblico di massa nei grandi centri urbani**, il cui completamento è tuttora in corso, e di nuove tratte ferroviario per il trasporto ad alta velocità. Rispetto a quest'ultimo punto, è stata infatti completata la **linea ferroviaria AV/AC da Salerno a Torino**, a servizio di quasi la metà della popolazione nazionale, i cui effetti territoriali ed economici sono oggi molto significativi. Tali risultati sono amplificati anche per effetto dell'**avvio della concorrenza** in alcuni settori legati alla fornitura dei servizi ferroviari di lunga percorrenza, con conseguente **incremento dei servizi e riduzione dei prezzi per gli utenti**.

Permangono, tuttavia, numerosi **punti di debolezza** del sistema: come specificato in premessa, secondo il nuovo approccio alla politica infrastrutturale la dotazione infrastrutturale non è di per sé indice di funzionalità e qualità delle infrastrutture di trasporto. Il sistema italiano, infatti, presenta numerose criticità di diversa natura: innanzitutto, gli investimenti pubblici nel settore risultano spesso non sinergici, in **assenza di una visione unitaria della politica dei trasporti** e del conseguente coordinamento strategico nella programmazione. Tale carenza si manifesta sul piano orizzontale, per quanto riguarda la ripartizione modale dei trasporti e l'intermodalità, ma anche sul piano verticale, laddove la programmazione infrastrutturale interroga i rapporti istituzionali ed il riparto territoriale di competenze tra livello centrale ed enti locali. Questo, assieme ad altri, costituisce un fattore dall'impatto negativo sulla **qualità delle fasi di valutazione e selezione dei progetti**, che risultano spesso inadeguate e poco trasparenti, generando tra l'altro continui aggravii, in termini di **tempi e costi di realizzazione**, per le casse dello Stato. Inoltre, il patrimonio infrastrutturale esistente, per quanto potenzialmente adeguato alle esigenze del Paese dal punto di vista della capacità, risulta spesso nei fatti insufficiente a causa delle **scarse risorse investite in manutenzione**. D'altro canto, l'assenza di coordinamento strategico si riflette anche nella scarsa specializzazione, ad esempio, degli scali portuali, che induce una **competizione distruttiva** tra scali concorrenti, a detrimento delle *performance* economiche del sistema portuale nel suo complesso.

Un'ulteriore criticità del sistema infrastrutturale nazionale è la **disomogenea distribuzione di infrastrutture e servizi sul territorio nazionale**, per cui risultano svantaggiate, in termini di accessibilità, alcune aree del Mezzogiorno e le aree periferiche del paese, dotate spesso di reti ferroviarie inadeguate per il trasporto delle merci. Al contempo, i grandi centri urbani e metropolitani subiscono gravi **fenomeni di congestione**, con conseguente impatto negativo sulla qualità della vita. Anche i nodi della rete infrastrutturali, ed in particolare gli scali portuali e aeroportuali, risultano poco accessibili in termini di collegamenti di ultimo miglio. Tale carenza si riflette in un persistente **squilibrio modale a favore della modalità stradale**.

Nell'intervenire sulle criticità emerse, la politica infrastrutturale deve tenere conto delle variabili esogene al sistema infrastrutturale nazionale, al fine di sfruttare gli eventi positivi e tenere sotto controllo quelli negativi, limitandone l'impatto.

In tal senso, molteplici **opportunità** derivano all'Italia dalla politica infrastrutturale europea: infatti, il Paese è attraversato da ben **quattro dei corridoi europei TEN-T**, il che consente di moltiplicare l'effetto della nuova programmazione dei **Fondi europei** (Piani Operativi Nazionali e Regionali 2014-2020, CEF, Piano Juncker). Un'ulteriore opportunità per l'Italia è costituita dalla **posizione geografica del Paese**, soprattutto rispetto alle rotte del traffico marittimo internazionale, nel Mediterraneo e nel Far-East, ulteriormente incrementate per effetto del recente raddoppio del Canale di Suez. Anche dal punto di vista dei collegamenti terrestri con l'Europa, recenti sviluppi, tra cui l'entrata in esercizio del **nuovo traforo del Gottardo**, costituiscono un'opportunità in termini di **incremento dei servizi passeggeri e merci verso l'UE**. Dal **settore turistico** derivano grandi opportunità per il sistema

infrastrutturale nazionale: da un lato, infatti, il settore risulta **in crescita a livello globale**, come testimoniato, ad esempio, dall'incremento dei traffici crocieristici che ha interessato negli ultimi anni anche l'Italia; dall'altro lato, l'Italia si candida ad essere meta privilegiata di tali flussi turistici, grazie al **ricchissimo patrimonio paesaggistico e culturale**, che si riflette nel gran numero di siti UNESCO sul territorio nazionale. Infine, è utile disegnare la politica infrastrutturale tenendo conto della grande **disponibilità di capitale, da parte di investitori privati**, per progetti di qualità a redditività plausibile.

Potenziali **minacce** e vincoli esogeni alla politica infrastrutturale derivano, invece, da diversi fattori: senz'altro può rappresentare una minaccia il complesso quadro normativo ed istituzionale che regola l'**attribuzione di competenze tra Stato e Regioni**, tanto in fase di programmazione quanto per l'allocazione delle risorse. Inoltre, gli effetti della politica infrastrutturale rischiano di essere neutralizzati dalla **perdita di quote di mercato**, tanto sul traffico merci quanto sul traffico passeggeri, a causa della maggiore competitività delle economie concorrenti. *Lo svantaggio competitivo dell'Italia costituisce una minaccia in più settori*: nel turismo, ad esempio, le mete nazionali sono spesso accessibili a costi più alti rispetto alle mete straniere concorrenti; nel settore produttivo, invece, le filiere manifatturiere nazionali scontano difficoltà di accesso ai mercati internazionali, con conseguente calo della domanda e della produzione. Il **concentrarsi di tali minacce nelle aree meridionali del Paese**, infine, non fa che accentuare il divario tra Nord e Sud: un'ulteriore ostacolo alla tenuta della coesione sociale del Paese ed all'efficacia delle politiche infrastrutturali.

<p>PUNTI DI FORZA</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ingente patrimonio infrastrutturale, comparabile a quello dei Paesi più avanzati ▪ Linea ferroviaria AV/AC da Salerno a Torino completata e a servizio di quasi la metà della popolazione nazionale ▪ Avvio della concorrenza nel settore dei servizi ferroviari di lunga percorrenza, con incremento dei servizi e riduzione dei prezzi
<p>PUNTI DI DEBOLEZZA</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assenza di una visione unitaria della politica dei trasporti ▪ Insufficienti livelli di manutenzione delle infrastrutture esistenti ▪ Selezione dei progetti inadeguata e scelte poco trasparenti ▪ Grandi squilibri tra aree del Paese, in termini di servizi di trasporto e accessibilità (in particolare per alcune aree periferiche) ▪ Aree urbane e metropolitane congestionate e inquinate ▪ Carenti collegamenti di ultimo miglio ai porti e aeroporti
<p>OPPORTUNITÀ</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Presenza di molti poli turistici e culturali (51 siti UNESCO) ▪ Posizione strategica dei porti italiani nel Mediterraneo ▪ Disponibilità di capitali privati per investimenti in progetti di qualità nel Paese ▪ Apertura del nuovo traforo del Gottardo e raddoppio del Canale di Suez ▪ Fondi Europei: nuova programmazione 2014-2020, CEF, Piano Juncker ▪ 4 corridoi TEN-T sul territorio nazionale
<p>MINACCE</p> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conflitti di competenza fra livelli territoriali ▪ Tenuta della coesione sociale del Paese (periferie urbane degradate, e migrazione dalle aree marginali e depresse) ▪ Concorrenza delle mete straniere per il turismo internazionale ▪ Perdita di «quote di mercato» dei traffici merci in considerazione dei limiti delle infrastrutture italiane ▪ Perdita di vantaggio competitivo per le filiere italiane (soprattutto al Centro-Sud) per difficoltà di accesso ai mercati internazionali

II. OBIETTIVI, STRATEGIE E AZIONI DELLA POLITICA DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI IN ITALIA

L'analisi del sistema infrastrutturale e logistico nazionale evidenzia criticità di diverso tipo, ma anche grandi opportunità per il rilancio del Paese. Occorre saper cogliere tali opportunità avendo chiari gli obiettivi verso cui orientare le politiche dei trasporti e della logistica, immaginando strategie d'azione trasversali o mirate a settori e scale territoriali specifici.

Il ritardo infrastrutturale del Paese consiste non tanto nella carenza di infrastrutture materiali, quanto nello squilibrio modale e nelle scarse capacità delle infrastrutture esistenti di servire la domanda, sia per problemi di accessibilità ai principali nodi del sistema economico nazionale, sia per insufficienza dei collegamenti di ultimo miglio alle infrastrutture puntuali (porti e aeroporti).

Allo scopo di rispondere a tali criticità, la politica infrastrutturale intende promuovere un approccio nuovo, che ridisegna il ruolo delle infrastrutture come uno strumento per soddisfare la domanda di mobilità di passeggeri e merci e di connettere le aree dinamiche e propulsive del Paese, attraverso interventi utili e proporzionati agli effettivi fabbisogni territoriali.



In linea con tale concezione di infrastruttura, sono stati definiti **quattro obiettivi** che rappresentano la cornice di riferimento della politica infrastrutturale italiana e del processo di riforma in corso. Nel definire tali obiettivi della politica dei trasporti in Italia, si è partiti dalla considerazione che in un'economia sempre

più globalizzata, la competitività dell'Italia è fortemente legata alla capacità del Paese di stabilire connessioni e servizi di trasporto e logistica adeguati con l'Europa ed il Mediterraneo tali da consentire la piena mobilità di persone e merci per raggiungere luoghi, mercati e altre opportunità di lavoro.

È fondamentale che le politiche infrastrutturali, pur focalizzate sulla connettività dei principali nodi del Paese, garantiscano **livelli minimi di accessibilità** anche alle aree più periferiche. Al contempo, è cruciale assicurare il collegamento del sistema infrastrutturale nazionali con **l'Europa e con il Mediterraneo**. Per quanto riguarda le reti europee TEN-T, il completamento della rete centrale, o rete core, è previsto per il 2030: tale scadenza richiede all'Italia uno sforzo specifico a sostegno degli impegni assunti a livello europeo, soprattutto per quanto riguarda l'efficientamento dei collegamenti ferroviari e stradali e il completamento dei collegamenti di ultimo miglio a porti e aeroporti della rete core. Per quanto riguarda invece l'accessibilità al Mediterraneo, area ricca di opportunità economiche per il nostro Paese soprattutto in termini di interscambio commerciale, è cruciale il rafforzamento ed il miglioramento dei collegamenti marittimi e aerei verso i paesi dell'area mediterranea.

A tale scopo, l'idea di **ripartire dai nodi** del sistema nazionale, considerando le infrastrutture, e quindi i corridoi, uno strumento per connetterli in un'unica rete integrata e intermodale, rappresenta un radicale **inversione di tendenza** che ribalta la logica dei corridoi, per rilanciare il ruolo strategico che i nodi della rete stanno acquistando nello scenario sempre più globalizzato degli spostamenti di merci e persone. Ma le infrastrutture di trasporto e logistica devono rappresentare innanzitutto lo strumento attraverso il quale è garantita l'**accessibilità** ai principali nodi del sistema-Paese: in primo luogo, le principali aree urbane e metropolitane, nelle quali si concentra la maggioranza della popolazione; quindi, i poli manifatturieri ed i centri turistici e culturali, che rappresentano l'ossatura del sistema economico nazionale.

TARGET DI ACCESSIBILITA'

+30% popolazione servita dall'alta velocità, entro il 2030
Massimo 2h per accedere a porti ed aeroporti della rete core

Le città e le aree metropolitane si candidano ad essere il principale driver delle economie nazionali. La politica infrastrutturale deve puntare sulle aree urbane al fine di migliorare l'accessibilità e la mobilità interna, garantendo contestualmente adeguati collegamenti alle periferie ed alle aree marginali. La competitività di un Paese è proporzionale - in maniera sempre più significativa - alla competitività delle proprie aree urbane e metropolitane. Ne è indizio, tra gli altri, la concentrazione nelle grandi aree metropolitane del Paese non solo di servizi, ma anche del valore aggiunto dell'industria e della manifattura.

Ciononostante, le grandi aree urbane del Paese registrano un gap rispetto alle principali città europee in termini di qualità dell'aria, congestione, qualità della mobilità e di fruibilità dei trasporti. Colmare tale gap è cruciale per rilanciare la competitività del Paese. A tale scopo la politica infrastrutturale nazionale si pone l'obiettivo di indirizzare e mettere a sistema i diversi sistemi locali di trasporto,

facendo perno, in particolare, sui sistemi di trasporto rapido di massa (**metropolitane e tram**) e sui servizi di mobilità condivisa car-sharing e bike-sharing), in ottica multimodale. Tale visione intende valorizzare lo sviluppo urbanistico-territoriale, favorendo modalità di trasporto sostenibili ed incoraggiando la **mobilità ciclo-pedonale**, e sfruttando le potenzialità che vengono dall'ICT attraverso la promozione di sistemi di trasporto intelligente (ITS) in particolare per migliorare la qualità dei servizi pubblici (attraverso sistemi d'informazione in tempo reale all'utenza servizi on-demand, in particolare per le aree a bassa domanda.

TARGET DI MOBILITA' SOSTENIBILE**Ripartizione modale della mobilità urbana:****40% trasporto pubblico****10% mobilità ciclo-pedonale****+20% km di tram/metro per abitante, in aree urbane entro il 2030**

Il Governo intende promuovere una forte azione di rilancio del trasporto pubblico e per l'integrazione tra le politiche dei trasporti e le politiche delle città, al fine di rendere le grandi aree urbane e metropolitane contemporaneamente più vivibili per i cittadini che vi risiedono e, quindi, più attrattive per il capitale finanziario ed umano

Ripartire dai nodi vuol dire anche investire nella parte più produttiva e dinamica del Paese e negli elementi del sistema con le potenzialità e i moltiplicatori più alti per l'economia nazionale, che generano un indotto straordinario per l'economia e l'immagine del Paese: i **poli manifatturieri** e il Turismo.

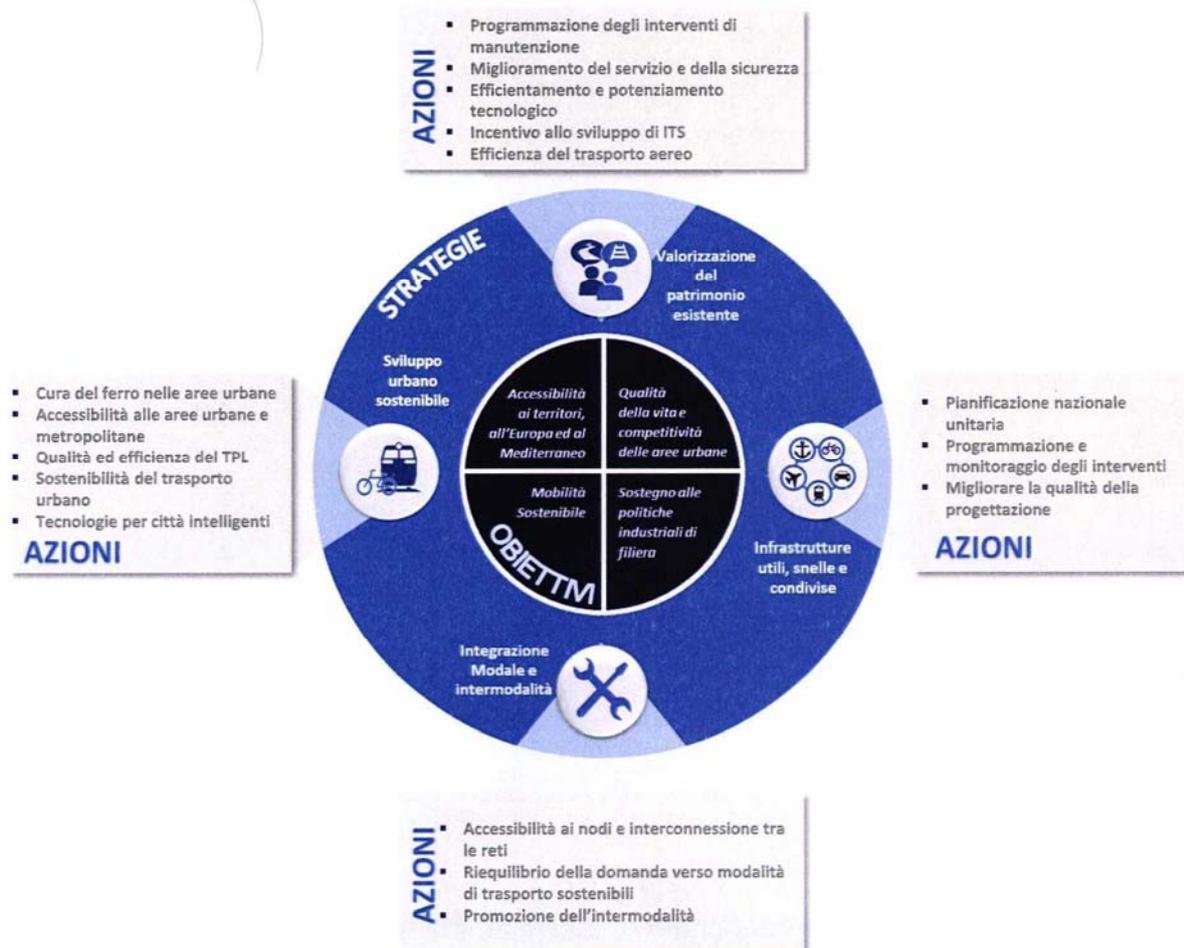
Le politiche infrastrutturali rappresentano uno dei settori di intervento pubblico a più alto impatto sull'intero sistema economico nazionale. Esse, pertanto, possono costituire una leva per la politica industriale nazionale, non solo migliorando le condizioni di accessibilità al mercato per le imprese e per i poli industriali, ma anche attraverso stimoli specifici all'innovazione tecnologica ed alla competitività interna delle filiere produttive connesse al settore dei trasporti.

In particolare, le politiche infrastrutturali dovranno essere orientate alla creazione di sinergie con una strategia industriale del Paese al fine di favorire investimenti orientati all'innovazione nella produzione di mezzi di trasporto pubblico, infrastrutture e sistemi tecnologici (**infrastrutture "smart", sistemi intelligenti di trasporto ITS**) e nella fornitura di servizi innovativi e in linea con le esigenze del mercato.

Il **Turismo** è una delle principali industrie dell'Italia, grazie ad un ineguagliabile patrimonio storico, artistico e culturale, una collezione di attrazioni turistiche che polarizzano l'attenzione dei viaggiatori internazionali. Il settore del turismo ha ben resistito anche alla recente crisi economica. E' indubbio che un fattore determinante per la crescita della ricezione turistica e dell'immagine del paese, potrebbe essere costituito proprio da un miglioramento dei trasporti, tale da facilitare il raggiungimento delle principali località turistiche, ma anche, in

taluni casi, facendo delle stesse infrastrutture di trasporto (percorsi ciclabili, itinerari storici, ferrovie montane, ...) un generatore di domanda turistica.

Una crescente sensibilità verso i consumi energetici e verso l'Ambiente, e l'accentuarsi delle instabilità degli scenari geo-politici internazionali, impongono alle politiche infrastrutturali per i trasporti e la logistica una particolare attenzione alla **sostenibilità** ed alla **sicurezza**. In tema di mobilità, la sostenibilità deve intendersi nella sua accezione più ampia: dal punto di vista **ambientale e territoriale**, è necessario mirare al raggiungimento degli obiettivi di compatibilità ambientale definiti recentemente con le conclusioni della Conferenza di Parigi, ed in linea con altri impegni assunti dall'Italia a livello internazionale in tema di riduzione dell'inquinamento, di tutela della biodiversità e del paesaggio; dal punto di vista energetico, l'obiettivo della sostenibilità dovrà orientare le scelte verso le modalità di trasporto e le iniziative progettuali che prediligano il ricorso a fonti energetiche rinnovabili e/o poco inquinanti, o che promuovano misure di efficienza energetica; sotto il profilo della **sostenibilità economica**, infine, le politiche infrastrutturali perseguiranno il soddisfacimento equilibrato dei fabbisogni espressi dai territori, attraverso interventi durevoli ed efficienti dal punto di vista del consumo di risorse, economiche e non.



Il perseguimento degli Obiettivi e dei target individuati è possibile attraverso **quattro Strategie**, trasversali rispetto alle modalità di trasporto ed agli Obiettivi stessi. Per ciascuna di tali strategie è stato individuato un insieme di azioni che il Ministero intende mettere in campo. La direzione è già tracciata dalle iniziative già intraprese e dalle attività amministrative in corso, che danno conferma dell'impegno assunto dal Ministero e assicurano concreta ed immediata risposta ai fabbisogni infrastrutturali del Paese.

II.1. INFRASTRUTTURE UTILI, SNELLE E CONDIVISE

Il perseguimento di tutti gli obiettivi sopra descritti sarà facilitato da un complessivo miglioramento della **qualità del ciclo di progettazione e realizzazione** delle nuove infrastrutture. Tale strategia sarà perseguita, nel medio periodo, attraverso le innovazioni introdotte nel processo di pianificazione, programmazione, valutazione e progettazione delle nuove opere infrastrutturali e, nel breve periodo, attraverso la revisione dei progetti (**project review**), in particolare di quelli eccessivamente costosi.

In proposito la legge delega del 2016 prevede il riavvio della fase di **pianificazione nazionale** attraverso l'aggiornamento del **Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL)** e la redazione del primo **Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP)** quale strumento unitario per la programmazione del triennio 2017-2019. Al fine di migliorare la progettazione, saranno previste misure per incrementare gli investimenti nelle fasi preliminari della progettazione (**progetto di fattibilità**), con l'attivazione di un **fondo per la progettazione** distinto da quello per il finanziamento delle realizzazioni, e per facilitare la verifica dell'**utilità** degli investimenti, anche attraverso l'incentivazione del ricorso alle nuove tecnologie, che consentono oggi di ottenere incrementi di capacità e qualità dei servizi con interventi di upgrading tecnologico. Si tratta in definitiva di progettare e realizzare infrastrutture "**snelle**" che evitino gli sprechi senza perdere di valore.

II.1.1 Linee di Azione

1. Pianificazione nazionale unitaria

- Sviluppo del Piano Generale dei Trasporti
- Implementazione di strumenti quantitativi per la simulazione del sistema domanda/offerta di trasporto e la valutazione ex ante fabbisogni (SIMPT)

2. Programmazione degli interventi attraverso l'individuazione di priorità e il monitoraggio degli investimenti

- Linee Guida unitarie per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche di competenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
- Documento Pluriennale di Pianificazione

- Aumento della trasparenza attraverso la mappatura (in corso) delle opere contenute nel Programma Infrastrutture Strategiche e del relativo stato di avanzamento progettuale
- Ricognizione delle risorse finanziarie disponibili per investimenti in infrastrutture
- Monitoraggio degli investimenti e valutazione ex post

3. Migliorare la progettazione

- Avvio della project review su progetti portuali, ferroviari e stradali
- Revisione delle norme tecniche per la progettazione infrastrutturale al fine di evitare l'over design
- Introduzione delle procedure di coinvolgimento degli stakeholder nel processo decisionale e di progettazione

II.1.2 Attività realizzate e in corso

1. PIANIFICAZIONE NAZIONALE UNITARIA

Superamento della Legge Obiettivo

Il nuovo codice degli appalti prevede, agli artt. 200-203, il superamento della "Legge Obiettivo" riconducendo la pianificazione e la programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari allo sviluppo del Paese agli strumenti ordinari. A guidare la programmazione nazionale sulle infrastrutture (strade, autostrade, ferrovie, porti, interporti, aeroporti) sarà il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) che contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci, adottato ogni tre anni, con DPR, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa deliberazione del CIPE, acquisito il parere della Conferenza Unificata e sentite le commissioni parlamentari competenti.

Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica e la riforma della *governance* portuale

Il Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, che ha ottenuto l'intesa della Conferenza Stato-Regioni lo scorso 31 marzo, rappresenta lo strumento unitario di pianificazione strategica di settore, ed è finalizzato al miglioramento della competitività del sistema portuale e logistico, all'agevolazione della crescita dei traffici, alla promozione dell'intermodalità nel traffico merci, ed alla riforma della governance portuale, costituendo di fatto il quadro di riferimento entro il quale promuovere il **coordinamento nazionale delle strategie di investimento**.

Il Piano disegna una strategia per il rilancio del settore portuale e logistico da perseguire attraverso il valore aggiunto che il "Sistema Mare" può garantire in termini quantitativi di aumento dei traffici, ed individua azioni di policy a carattere nazionale - sia settoriali che trasversali ai diversi ambiti produttivi, logistici, amministrativi ed infrastrutturali coinvolti - che contribuiranno a far recuperare competitività all'economia del sistema mare in termini di produttività ed efficienza. Il "Sistema Mare" viene presentato come strumento attivo di politica economico commerciale euro-mediterranea, e come fattore di sviluppo e coesione del Mezzogiorno nonché come fattore di sostenibilità, innovazione, sostegno al sistema produttivo del Paese.

La fase attuativa del Piano Nazionale Strategico della Portualità e della Logistica, ha condotto il MIT e le altre amministrazioni centrali coinvolte sulle diverse materie, ad

emanare una serie di norme e provvedimenti rispondenti ai 10 obiettivi strategici richiamati dallo stesso Piano. Tra questi rileva in particolar modo la **riforma della governance portuale**. Con lo Schema di D.Lgs recante "Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità Portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84", approvato dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016, si è proceduto all'introduzione di un robusto pacchetto di semplificazioni normative in tema di adozioni dei Piani Regolatori Portuali, ad istituire lo Sportello Unico per i Controlli al fine di realizzare un maggior coordinamento per tutti gli oltre 130 procedimenti amministrativi che attengono a controlli e autorizzazioni sull'intero ciclo merci, ed a prevedere la razionalizzazione e riorganizzazione della governance delle 24 Autorità Portuali, riconducendo all'interno delle nuove 15 Autorità di Sistema Portuale tutti i 53 porti di rilevanza nazionale.

La Nuova Struttura Tecnica di Missione ed il riordino delle competenze del MIT

La nuova Struttura Tecnica di Missione, istituita con D.M. 194 del 09/06/2015, nell'ambito delle funzioni di indirizzo strategico, sviluppo delle infrastrutture e Alta sorveglianza, fornisce supporto diretto alla struttura del Ministero in termini di studio, ricerca, progettazione e consulenza specialistica. Fin dal suo insediamento, la nuova STM ha avviato attività di pianificazione e programmazione del sistema nazionale dei trasporti e della logistica, coadiuvando l'Amministrazione nel percorso intrapreso per la riforma complessiva del processo di pianificazione infrastrutturale in Italia, a partire dal recepimento delle Direttive dell'UE in materia di appalti pubblici e dalla redazione del nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni. Inoltre, gli esperti settoriali della STM stanno provvedendo alla *project review* delle infrastrutture, al monitoraggio della realizzazione delle opere prioritarie, al monitoraggio sull'efficiente utilizzo delle risorse, alla valutazione della sostenibilità trasportistica e economica delle opere, alla implementazione della banca dati dei progetti strategici.

Nell'ambito del complessivo riordino delle competenze all'interno della struttura del MIT, il suddetto DM 194/2015 (artt. 3 e 4) ripartisce i compiti precedentemente attribuiti alla Struttura Tecnica di Missione tra le Direzioni Generali e le relative Divisioni, sulla base delle rispettive competenze funzionali.

2. PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI ATTRAVERSO L'INDIVIDUAZIONE DI PRIORITÀ E IL MONITORAGGIO DEGLI INVESTIMENTI

Documento Pluriennale di Pianificazione

Introdotta dal D.Lgs. 228/2011, il Documento Pluriennale di Pianificazione ha lo scopo di includere e rendere coerenti tutti i piani e programmi d'investimento per opere pubbliche. I recenti sviluppi del quadro normativo concernente la pianificazione nazionale delle infrastrutture, ed in particolare il Decreto legislativo approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri il 3 marzo 2016, nel riformare gli strumenti di pianificazione e programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti ritenuti di particolare rilevanza per lo sviluppo del Paese, superando la Legge Obiettivo e prevedendo la redazione di un nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, estende il ruolo del DPP. In particolare, il Nuovo Codice Appalti (art. 201, comma 3) prevede che esso contenga l'elenco degli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il PGTL. Lo stesso Codice prescrive che "in sede di redazione di ogni nuovo DPP, si procede anche alla revisione degli interventi inseriti nel DPP precedente, in modo da evitare qualunque sovrapposizione tra gli strumenti di programmazione. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti valuta il reinserimento di ogni singolo intervento in ciascun DPP, anche in relazione alla permanenza dell'interesse pubblico alla sua realizzazione, effettuata anche attraverso una valutazione di fattibilità economico finanziaria" (art. 201, comma. 10).

Linee Guida standardizzate per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche

Ai fini della redazione del Documento Pluriennale di Pianificazione, come previsto dal D.Lgs. 228/2011 e conformemente a quanto indicato nel DPCM 3 agosto 2012, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sta predisponendo Linee guida standardizzate per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche di propria competenza. Tale documento, che contiene definisce i criteri e le procedure per la valutazione ex ante dei fabbisogni infrastrutturali e la valutazione ex-ante delle singole opere, nonché per la selezione degli interventi da includere nel DPP, non rappresenta un mero adempimento amministrativo, ma costituisce il cardine di un nuovo approccio alla programmazione infrastrutturale, incentrato sulla valutazione.

Open Cantieri

OpenCantieri è un progetto promosso e gestito dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che presenta una informazione aperta, completa e aggiornata sul processo di realizzazione delle infrastrutture pubbliche. Gli indicatori possono essere consultati per settore (strade, autostrade, ferrovie, metropolitane, Mo.S.E.), per singolo intervento, per singolo lotto funzionale oppure aggregati per regione o macroarea; è inoltre disponibile la localizzazione geografica degli interventi nel generale contesto infrastrutturale europeo.

I diversi sistemi di monitoraggio nazionali sugli interventi pubblici sono caratterizzati da elevata specializzazione che, sviluppatasi in modo non coordinato, ha prodotto alcune inefficienze in termini sia di ripetitività dei dati richiesti agli attuatori degli interventi, che di peggioramento della qualità dei dati stessi. Quindi, nella logica di integrazione tra i vari sistemi con armonizzazione dei flussi dei dati, si è deciso di intervenire in modo che le informazioni riguardanti il monitoraggio degli interventi di OpenCantieri fossero incrociate con quelle disponibili presso il DIPE, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio, attraverso il sistema MIP/CUP.

3. MIGLIORARE LA PROGETTAZIONE**La riforma del Codice Appalti**

Il nuovo Codice degli Appalti e delle Concessioni dà attuazione alla nuova disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici e concessioni recata dalle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE e, nel contempo, opera una profonda rivisitazione ed armonizzazione dell'intera disciplina della materia, in modo da assicurare l'introduzione immediata, nell'ordinamento, in materia degli appalti di lavori, forniture e servizi nonché delle concessioni, di un **sistema di regolazione coerente, semplificato, unitario, trasparente ed europeo, evitando in tal modo possibili lacune normative o incertezze applicative.**

Sono state introdotte numerose novità tese innanzitutto alla **realizzazione di infrastrutture di qualità, attraverso il miglioramento della qualità dei progetti e misure per garantire la certezza di risorse e tempi.** Assieme a queste, sono introdotte misure di rafforzamento del ruolo dell'ANAC e di tutti i soggetti preposti alla prevenzione della corruzione. Il miglioramento della qualità delle infrastrutture passa per una complessiva revisione della governance dei processi di pianificazione e programmazione: **il superamento della Legge Obiettivo riconduce alla legislazione ordinaria la pianificazione di infrastrutture, assicurando la coerenza tra pianificazione di lungo periodo e programmazione triennale, attraverso la redazione del nuovo Piano Generale dei Trasporti e della Logistica e del Documento Pluriennale di Pianificazione.** Il processo approvativo prevede inoltre il coinvolgimento delle comunità in forme regolate di **public engagement** e misure ad hoc per assicurare la trasparenza. Gli obiettivi alla base della Riforma sono stati:

- valorizzare le fasi della pianificazione e della programmazione, al fine di evitare la

realizzazione di opere solo formalmente coerenti con una razionale attività di programmazione e, sovente, non giustificate al di fuori di un contesto nazionale se non addirittura locale;

- migliorare la professionalità e l'efficienza delle stazioni appaltanti, assicurando gare più semplici e trasparenti, un sistema di controlli più incisivo e un maggiore coordinamento tra i diversi attori istituzionali, centrali, regionali e settoriali;
- rendere più efficiente l'utilizzo dei fondi pubblici, con un miglior rapporto qualità-costi, promuovendo maggiore semplificazione, maggiore flessibilità e correttezza delle procedure;
- creare un mercato degli appalti aperto su scala europea, assicurando parità di accesso a condizioni eque, non discriminatorie a tutte le imprese europee dell'Unione, in particolare alle PMI;
- promuovere l'uso strategico degli appalti, per favorire l'innovazione, l'uso più efficace e responsabile delle risorse naturali, la tutela ambientale e la responsabilità sociale;
- promuovere la lotta alla corruzione, rendendo le procedure più trasparenti, più semplici, riducendo le zone grigie e le incertezze normative.

Gli strumenti creati per il perseguimento degli obiettivi previsti sono stati principalmente:

- una regolazione immediatamente applicativa, in quanto non si rinvia ad un regolamento attuativo ma a linee guida di carattere generale, che, quale strumento di soft law, servono ad assicurare la trasparenza, l'omogeneità e la speditezza delle procedure ed il cui aggiornamento sarà costante, celere, coerente con le innovazioni del mercato;
- il superamento dello studio di fattibilità e del progetto preliminare previsti dal precedente codice e l'individuazione del primo livello progettuale nel progetto di fattibilità;
- informatizzazione delle procedure e introduzione di strumenti elettronici specifici, quali quelli di modellazione elettronica (BIM) per promuovere la qualità della progettazione, perché migliori progetti vuole dire minori costi per varianti e tempi di realizzazione delle opere più certe;
- l'introduzione di un rito speciale in camera di consiglio che consente l'immediata risoluzione del contenzioso relativo all'impugnazione dei provvedimenti di esclusione dalla gara o di ammissione alla gara per carenza dei requisiti di partecipazione;
- rafforzamento e potenziamento del ruolo dell'ANAC, nel quadro delle sue funzioni di vigilanza, di promozione e sostegno delle migliori pratiche e di facilitazione allo scambio di informazioni tra le stazioni appaltanti.

Si tratta, dunque, di una riforma molto articolata che potrà consentire al nostro Paese di ricevere un **forte impulso al recupero del gap infrastrutturale e del deficit legato sia alla regolazione che alla programmazione**, all'interno di un processo lungo e difficile riguardante anche la formazione degli operatori e le prassi amministrative.

Project Review

La Project Review è lo strumento idoneo a valutare e rivedere i progetti sovradimensionati ma non ancora realizzati, anche se già inclusi nelle precedenti programmazioni. L'impiego di tale strumento è previsto dal Nuovo Codice Appalti ai fini della riprogrammazione delle risorse per le infrastrutture prioritarie (art. 202). L'attività di *project review*, finanziata a valere sull'istituendo *Fondo per la progettazione di fattibilità e la project review delle infrastrutture di preminente interesse nazionale* (art. 202, comma 1, lettera a)), concorrerà alla revisione dei progetti infrastrutturali non ancora avviati per verificare la possibile ridefinizione delle fasi realizzative e delle caratteristiche funzionali, oltre che all'individuazione di eventuali finanziamenti da revocare tra quelli i cui stanziamenti sono iscritti nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e destinati alle opere di preminente interesse nazionale previsti dalla Legge Obiettivo.

Il progetto di fattibilità (Artt. 23, 202)

Al fine di migliorare la qualità complessiva del processo di pianificazione, programmazione, progettazione e realizzazione delle opere, il Nuovo Codice Appalti valorizza il ruolo del progetto di fattibilità tecnica ed economica delle opere, come un adempimento indispensabile per l'ammissione a finanziamento delle opere da eseguire. È finalizzato a verificare se sussistano le condizioni tecnico-economiche, ambientali e territoriali per realizzare un'infrastruttura e individuare, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire anche nelle fasi successive della progettazione (art. 23, comma 5). Al fine di assicurare la realizzazione di progetti di qualità, il Nuovo Codice Appalti introduce un apposito *Fondo per la progettazione di fattibilità delle infrastrutture prioritarie e la project review delle opere già finanziate* (art. 202, comma 1, lettera a).

Il dibattito pubblico per le infrastrutture

È introdotto, sulla base del criterio di delega, l'istituto del dibattito pubblico, prevedendo che le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori pubblichino nel proprio profilo del committente i progetti di fattibilità relativi ai grandi progetti infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale, aventi impatto sull'ambiente, sulla città o sull'assetto del territorio, nonché degli esiti della consultazione pubblica, comprensiva dei resoconti degli incontri e dei dibattiti con i soggetti portatori di interesse. La disciplina prevede la convocazione di una conferenza, a cui sono invitate le amministrazioni interessate e altri portatori di interesse, compresi i comitati dei cittadini. Il dibattito, che deve concludersi entro 4 mesi, è effettuato sul progetto di fattibilità, proprio per dar modo all'ente proponente di ascoltare e ricevere informazioni e suggerimenti su tutti gli aspetti del progetto, aggiungere maggiore chiarezza e nuovi spunti. Tale procedimento è obbligatorio per le grandi opere infrastrutturali, lasciando però ad un decreto del Ministro delle infrastrutture l'individuazione delle tipologie di opere e delle soglie dimensionali per la sua attivazione.

Il Fondo per la realizzazione delle infrastrutture prioritarie (Art. 202)

Il Nuovo Codice Appalti prevede, accanto al sopra descritto Fondo per la progettazione di fattibilità e la project review, l'istituzione nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un *Fondo da ripartire per la realizzazione delle infrastrutture prioritarie* (art. 202, comma 1, lettera b)). Tale fondo assicura la riallocazione delle risorse riprogrammate a seguito dell'attività di *project review* su opere considerate prioritarie per il Paese.

In sede di prima assegnazione delle risorse, sono conservati gli impegni già assunti e le assegnazioni effettuate con delibera CIPE, fatta salva la possibilità di riprogrammazione e di revoca secondo le modalità e le procedure stabilite con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Con tale decreto, sono, altresì, definite le modalità di ammissione al finanziamento della progettazione di fattibilità e di assegnazione delle risorse dei fondi e di riprogrammazione delle stesse a seguito di rinuncia, revoca e rideterminazione a seguito delle attività di project review, sulla base dei criteri definiti nel Documento Pluriennale di Pianificazione.

II.2 INTEGRAZIONE MODALE E INTERMODALITÀ

Il riequilibrio modale a favore di modalità di trasporto sostenibili e la riduzione delle quote modali di mobilità su gomma verrà perseguito mediante l'incentivazione di misure ad hoc mirate all'incremento dell'offerta e della qualità dei servizi. Coerentemente con gli indirizzi europei in materia, si prediligeranno le modalità ferroviaria e marittima per quanto riguarda i traffici su scala nazionale ed internazionale.

Nel primo caso la strategia si esplicherà nella "cura del ferro", che prevede lo sviluppo della rete nazionale in termini di manutenzione e potenziamento dell'infrastruttura, anche in ottica di integrazione con il network europeo in coerenza con il disegno comunitario di creazione di un unico network ferroviario, e capace di interagire, in termini di programmazione dei servizi oltre che degli investimenti, con le altre infrastrutture di trasporto in una logica di rete multimodale con l'obiettivo di migliorare l'accessibilità complessiva del sistema di trasporto nazionale ed offrire una struttura di reti e servizi integrati.

Nel caso del trasporto marittimo, la strategia denominata "cura dell'acqua" avrà come quadro di riferimento il Piano Strategico della Portualità e della Logistica ed i decreti attuativi che da esso discendono.

Anche per il trasporto aereo l'elaborazione di una strategia nazionale è ad un punto avanzato, come testimoniato dalla recente approvazione del Piano Strategico degli Aeroporti, in coerenza con la strategia del Cielo Unico Europeo.

II.2.1 Linee di azione

1. Accessibilità ai nodi e interconnessione tra le reti

- Migliorare l'accessibilità ai nodi della rete, in particolare ai porti e aeroporti della rete core, investendo su collegamenti stradali e ferroviari di ultimo miglio.

2. Riequilibrio della domanda verso modalità di trasporto sostenibili

- Incoraggiare la concorrenza sul mercato interno del trasporto ferroviario di passeggeri, garantendo che questo avvenga attraverso procedure trasparenti obbligatorie.
- Incentivare il trasferimento modale dalla gomma al ferro per il trasporto delle merci.
- Aumentare la competitività degli scali portuali migliorandone l'accessibilità lato terra e lato mare.

3. Promozione dell'intermodalità

- Incentivare il trasporto ferroviario intermodale.
- Migliorare la catena intermodale nei porti.
- Garantire la piena interoperabilità tra sistemi informativi e tecnologici nei porti e lungo la catena logistica.

- Favorire l'uso degli ITS per la gestione multimodale dei trasporti e della logistica, secondo piattaforme aperte ed interoperabili.
- Creare un quadro adeguato per consentire la tracciabilità delle merci in tempo reale e garantire la responsabilità intermodale, favorendo il trasporto ferroviario, marittimo e fluviale.

II.2.2 Attività realizzate e in corso

1. ACCESSIBILITÀ AI NODI E INTERCONNESSIONE TRA LE RETI

Collegamenti intermodali

Quanto alla programmazione ferroviaria (Contratto di Programma RFI 2012-2016) sono previsti interventi di potenziamento delle connessioni con i porti sui corridoi TEN-T, con particolare riferimento ai porti di Trieste, Genova, Livorno, La Spezia, Ancona e Taranto, nonché con i terminal intermodali di Milano-smistamento, Interporto di Guasticce (LI), Bari Lamasinata, Gronda Merci Sud Milano, Scalo merci di Modena Marzaglia, il passante merci nel nodo di Novara, il potenziamento dell'itinerario merci Tarvisio-Villa Opicina con la sistemazione del nodo di Udine.

Quanto ai collegamenti ai nodi aeroportuali si evidenziano quelli programmati per gli aeroporti di Bergamo, Verona, Venezia, Catania-Fontanarossa, nuovo Terminal nord aeroporto di Fiumicino, nonché le opere di ottimizzazione dell'accessibilità a Milano Malpensa.

Le Aree Logistiche Integrate

L'Accordo di Partenariato sottoscritto dall'Italia con la Commissione Europea prevede, per il Sud Italia, l'istituzione di Aree Logistiche Integrate (ALI). Tali aree costituiranno, nelle Regioni meno sviluppate, il modello attraverso cui opereranno i Programmi Operativi FESR 2014-2020 per la programmazione infrastrutturale. Tali Aree, la cui attivazione è attualmente all'attenzione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono contemplate anche nella strategia per il Sistema Mare, identificata nel Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, laddove si prevede che, al fine di evitare sovrapposizioni e di snellire i procedimenti programmatici ed attuativi degli interventi infrastrutturali nei porti delle regioni interessate dai fondi FESR, tali interventi dovranno essere coordinati dalle istituende Autorità di Sistema Portuale e maturati nell'ambito delle ALI, secondo una logica integrata.

2. RIEQUILIBRARE LA DOMANDA VERSO MODALITÀ DI TRASPORTO PIÙ SOSTENIBILI

Il potenziamento della rete ferroviaria nazionale

Nel Contratto di Programma RFI sono previsti interventi di *upgrading* per il superamento dei "colli di bottiglia" nelle aree metropolitane (con specifico riferimento ai Nodi di Milano, Venezia, Firenze e Roma), nonché per l'attuazione dei "Piani Stazioni" oltre agli interventi per lo sviluppo delle aree metropolitane.

Analoga finalità hanno gli interventi previsti sui corridoi merci, con specifico riferimento al Corridoio Reno-Alpi (Chiasso-Milano e Luino-Milano/Novara), Scandinavia - Mediterraneo (Milano-Bologna-Firenze; La Spezia-Pisa; Livorno-Roma-Napoli); Mediterraneo e Baltico Adriatico (Torino-Trieste/Tarvisio/Ancona - Milano-Bologna e Firenze-Livorno), nonché le opere di infrastrutturazione dei porti di Trieste e Genova e dei terminali intermodali di Milano smistamento e Bari Lamasinata.

Sui corridoi viaggiatori si segnalano gli interventi di velocizzazione delle Milano-Venezia e

Venezia-Trieste nonché di *upgrading* e potenziamento tecnologico sulla direttrice Napoli-Bari-Taranto/Lecce, sulla Salerno-Reggio Calabria, sulla Palermo-Messina/Catania e Messina-Catania-Siracusa.

Politiche per il rilancio dell'intermodalità ferroviaria

È stato intrapreso un percorso di scelte strategiche di pianificazione e governance che ambiscono a superare un disegno del sistema di trasporto merci e logistico nazionale spesso caratterizzato da un approccio frastagliato, localistico, privo di una visione nazionale ed europea, non al passo con le esigenze di efficienza e competitività richieste dal mercato. In quest'ottica, il trasporto ferroviario delle merci, in primis quello intermodale, è parte importante del sistema di trasporto merci e logistica nazionale, ed in quanto tale elemento presente in numerose e complesse istanze pianificatorie.

La consapevolezza di fondo è che solo un approccio di integrazione tra le diverse modalità di trasporto – la *co modalit *, per usare una espressione entrata ormai nella consuetudine del linguaggio degli organismi comunitari – pu  consentire di superare un approccio di politica dei trasporti a canne d'organo, che sinora ha privilegiato interventi settoriali in assenza di una visione integrata delle infrastrutture e dei servizi, che vanno invece letti secondo l'angolo visuale della clientela finale, vale a dire del sistema industriale e manifatturiero italiano, che dalla logistica deve ottenere un apporto di maggiore competitivit  per consolidarsi sui mercati.

La Struttura Tecnica di Missione ha predisposto nel Gennaio 2016 un *discussion paper* sulle prospettive di rilancio del trasporto ferroviario merci, al fine di stimolare un confronto costruttivo e avviare una fase di ascolto e condivisione con gli *stakeholders*, finalizzata alla definizione di linee guida di indirizzo strategico delle politiche di intervento sull'intermodalit  terrestre, in una visione sistemica che intervenga su tre cardini – infrastrutture, regole, incentivi – con l'obiettivo di rilanciare e incrementare i traffici ferroviari, creando un hardware trasportistico efficiente, efficace e sostenibile a supporto del sistema logistico e industriale nazionale, in connessione con le reti di trasporto europee.

A valle della riunione partenariale di consultazione, tenutasi il 2 febbraio 2016 presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono giunte alla Struttura Tecnica di Missione numerose osservazioni e proposte integrative. Di concerto con il Gabinetto del Ministro e con le Direzioni Ministeriali competenti, si sono quindi istituiti cinque tavoli di lavoro, focalizzati sulle seguenti tematiche:

- iniziative per il miglioramento delle connessioni di ultimo miglio al trasporto ferroviario;
- semplificazione normativa;
- incentivazione del trasporto ferroviario delle merci;
- interventi sul sistema interportuale nazionale;
- infrastrutture per il trasporto ferroviario delle merci;

Si prevede di lanciare congiuntamente le attivit  di lavoro il 29 aprile prossimo. La Struttura Tecnica di Missione parteciper  ai tavoli di lavoro e sta gi  provvedendo alla trasformazione del *discussion paper* in un documento di linee di indirizzo strategico sul trasporto ferroviario delle merci, che naturalmente recepir  anche le attivit  dei tavoli di lavoro.

3. PROMUOVERE L'INTERMODALIT 

Ferrobonus e Marebonus

La legge di Stabilit  2016 che ha previsto l'attivazione di specifici interventi di riequilibrio modale denominati "Marebonus" e "Ferrobonus".

L'art. 1, comma 647 della legge di stabilit  2016 ha previsto lo stanziamento di risorse statali a favore delle imprese che utilizzano le autostrade del mare, con origine in porti italiani e destinazione nei porti del territorio nazionale o degli Stati membri dell'Unione

Europea o dello Spazio economico europeo.

Al fine di raggiungere detti obiettivi, l'art. 1, c. 647 della legge 208/2015 autorizza il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti **“a concedere contributi per l'attuazione di progetti per migliorare la catena intermodale e decongestionare la rete viaria, riguardanti l'istituzione, l'avvio e la realizzazione di nuovi servizi marittimi per il trasporto combinato delle merci o il miglioramento dei servizi sulle rotte esistenti, in arrivo e in partenza da porti situati in Italia, che collegano porti situati in Italia o negli altri Stati membri dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo. A tal fine è autorizzata la spesa annua di 45,4 milioni di euro per l'anno 2016, di 44,1 milioni di euro per l'anno 2017 e di 48,7 milioni di euro per l'anno 2018”**. L'introduzione di questa misura riflette l'obiettivo dichiarato di rilanciare il Sistema Mare e l'intero asset logistico nazionale, in linea con gli indirizzi consolidati di politica europea dei trasporti.

Inoltre l'art. 1, comma 648 della legge di stabilità 2016 ha previsto lo stanziamento di risorse statali a favore delle imprese che utilizzano la ferrovia per il trasporto combinato di merci, con origine e destinazione nei nodi logistici del territorio nazionale o degli Stati membri dell'Unione Europea o dello Spazio economico europeo.

Ai sensi dell'art. 1, c. 648 L. 208/2015, **“il Ministero è autorizzato a concedere contributi per i servizi di trasporto ferroviario intermodale in arrivo e in partenza da nodi logistici e portuali in Italia. A tal fine è autorizzata la spesa annua di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018”**.

Lo Sportello Unico Doganale e dei controlli nei porti

Con lo Schema di D.lgs approvato dal Consiglio dei Ministri il 20 gennaio 2016 (art. 18), si è istituito lo Sportello Unico per i Controlli, cui sono attribuiti sono tutti i controlli relativi agli adempimenti connessi all'entrata e uscita delle merci nel o dal territorio nazionale. Il coordinamento si applica, oltre che sui procedimenti derivanti dall'applicazione delle norme unionali già previsti dal predetto sportello unico doganale, anche su quelli disposti da altre Amministrazioni o organi dello Stato. Tale innovazione consentirà di realizzare un maggior coordinamento per tutti gli oltre 130 procedimenti amministrativi che attengono a controlli e autorizzazioni sull'intero ciclo merci.

Fast-corridore sdoganamento in mare

Sono stati avviati numerosi progetti – afferenti ai programmi di investimento TEN-T, CEF e 7°FP, HORIZON 2020 – orientati a individuare **nuove procedure a sostegno della digitalizzazione della supply chain**. In questo ambito si collocano le **semplificazioni** rese operative a livello nazionale (**Sdoganamento in mare, Fast corridor, e-manifest, Sportello unico doganale**) che rappresentano gli indirizzi evolutivi nel quadro normativo doganale dell'UE.

Le **semplificazioni** introdotte con la procedura dei **“fast corridor”** consentono l'immediato **inoltro delle merci al luogo ritenuto più conveniente dal proprietario** delle stesse per l'effettuazione dello **sdoganamento**, sostituendo al “monitoraggio documentale” il dialogo telematico tra gli attori che intervengono nella catena logistica e rafforzando i controlli con il “monitoraggio fisico” delle merci. Le **aziende importatrici** beneficiano così sia di una **drastica riduzione dei tempi di sdoganamento** sia di una **completa tracciabilità delle merci** in arrivo, che consente loro di **ottimizzare il ciclo aziendale** integrando gli adempimenti doganali con le proprie procedure logistiche.

La tracciabilità delle merci lungo tutto il percorso produce inoltre sostanziali **riduzioni dei costi di gestione** collegati al controllo della regolarità dell'operazione in capo all'amministrazione doganale e agli altri organi di controllo.

Grazie alla **completa digitalizzazione dei cargo manifest**, raggiunta da diversi anni, e avvalendosi del sistema di monitoraggio della piattaforma del traffico navale, è stato attuato in collaborazione con il Comando Generale delle Capitanerie di Porto, lo

sdoganamento in mare (preclearing). Il ricorso al pre-clearing agevola di molto la velocizzazione dei traffici commerciali consentendo che le dichiarazioni di importazione possano essere trasmesse mentre le merci sono ancora in viaggio verso i porti nazionali a bordo di navi provenienti dall'estero, in modo che la dogana possa anticipare l'analisi dei rischi e svincolare, prima dell'arrivo, le merci per le quali non è richiesto un controllo.

L'impiego di queste soluzioni consente di rilanciare la competitività del sistema logistico nazionale mediante l'integrazione delle piattaforme logistiche attraverso un'"infrastruttura immateriale", beneficiando di una rete virtuale nazionale per l'individuazione e la rimozione dei "nodi" di inefficienza nella movimentazione multimodale delle merci.

Dal 2 febbraio 2014 ad oggi oltre 3.5000 navi hanno utilizzato la procedura di sdoganamento in mare e oltre 1.600 container, di seguito i principali risultati operati:

- 5 corridoi su gomma con destinazione magazzini di Ikea in Piacenza e origine Porto di Genova (2 corridoi), Voltri (1 corridoio), Porto La Spezia (2 corridoi) per un totale di 272 container movimentati;
- 2 corridoi su gomma con origine porto di Livorno e destinazione l'interporto di Livorno per un totale di 197 container movimentati dal 15/10/2015;
- 1 corridoio su gomma origine Porto di Ravenna e destinazione Interporto di Bologna per un totale di 29 container movimentati;
- 1 corridoio via ferro Porto La Spezia - Melzo, attivo dal 26 Giugno 2015 che con 56 viaggi/treno ha movimentato 334 container;
- 3 Corridoi via ferro Porto di Genova (Voltri) - Rivalta Scrivia con 791 container movimentati;
- 2 corridoi intermodali con destinazione Piacenza e origine Porto di Genova e di La Spezia con nodi intermodali Rivalta e Melzo. Il 15/03/2016 è stato attivato il corridoio La Spezia- Piacenza.

II.3 VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO INFRASTRUTTURALE ESISTENTE

Accanto ai temi dello sviluppo della rete e della qualità dell'offerta di trasporto, rimangono prioritari gli obiettivi di **sicurezza, qualità ed efficientamento delle infrastrutture assicurando continuità ai programmi manutentivi del patrimonio infrastrutturale esistente.**

Per quanto riguarda, in particolare, le connessioni stradali, si avvierà una significativa azione programmatica di manutenzione e messa in sicurezza - limitando l'aumento della capacità delle infrastrutture solo laddove queste siano in congestione da traffico o comunque non garantiscano un livello di connessione e di servizio adeguato. Al contempo, si promuoverà con misure ad hoc l'utilizzo di tecnologie e sistemi innovativi (Sistemi di Trasporto Intelligenti - ITS) per ottenere in tempi brevi e a costi contenuti, incrementi di capacità, velocizzazione di collegamenti esistenti, e maggiore sicurezza sulle reti di trasporto.

II.3.1 Linee di azione

1. Programmazione degli interventi di manutenzione delle infrastrutture esistenti

- Acquisizione di dati e monitoraggio delle infrastrutture esistenti.

- Implementazione di strumenti di pianificazione, programmazione e gestione della manutenzione.
- Manutenzione dell'infrastruttura stradale esistente.
- Manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria esistente.
- Manutenzione nei nodi del sistema di trasporto nazionale (porti, aeroporti).

2. Miglioramento dei livelli di servizio e della sicurezza delle infrastrutture

- Miglioramento ed omogeneizzazione dei livelli di servizio dell'infrastruttura in coerenza con le prestazioni funzionali degli itinerari e delle reti;
- Garantire la continuità dei servizi ferroviari e stradali, riducendo strozzature e colli di bottiglia;
- Promuovere ed applicare misure volte ad assicurare la sicurezza stradale.

3. Efficientamento e potenziamento tecnologico delle infrastrutture

- Interventi per il miglioramento funzionale e prestazionale delle infrastrutture esistenti.
- Iniziative per la *digital transformation* delle infrastrutture.

4. Incentivi allo sviluppo di Sistemi di Trasporto Intelligenti

- Promuovere ed applicare tecnologie intelligenti per la sicurezza stradale (sistemi di assistenza alla guida, limitatori di velocità, interfacce veicolo-infrastruttura, etc.).
- Migliorare la gestione del traffico per un uso migliore dell'infrastruttura esistente attraverso l'utilizzo di sistemi integrati e interoperabili di informazione e gestione dei trasporti.
- Promuovere ed implementare sistemi tecnologici per il monitoraggio del traffico navale (es. SafeSeaNet) e fluviale (RIS - River Information System).
- Garantire la sicurezza del trasporto merci su tutte le modalità attraverso l'impiego di tecnologie per la tracciatura delle merci.

5. Efficienza del trasporto aereo

- Contribuire alla realizzazione del Cielo Unico Europeo e rendere pienamente operativo il Sistema di gestione del traffico aereo (SESAR).
- Razionalizzare il sistema aeroportuale nazionale sulla base della capacità e dei volumi di traffico.

II.3.2 Attività realizzate e in corso

1. PROGRAMMAZIONE DEGLI INTERVENTI DI MANUTENZIONE DELLE INFRASTRUTTURE ESISTENTI

La manutenzione della rete stradale ANAS

Il nuovo contratto di programma ANAS (2016-2020) punta a migliorare il livello di servizio alla rete stradale di competenza nazionale attraverso **interventi di manutenzione straordinaria diffusi capillarmente sulla rete, che si accompagnano al programma nuove opere per il completamento degli itinerari di interesse europeo e nazionale.**

In tale quadro, il nuovo Contratto di programma passa da una logica di elencazione degli interventi ad un insieme coordinato di opere finalizzate **prioritariamente alla messa in sicurezza e alla valorizzazione del demanio stradale attraverso programmi mirati di manutenzione straordinaria della rete esistente.** Nell'ultimo aggiornamento del Contratto di Programma, rispetto al 2015, è stato previsto un incremento di € 1.100 milioni per interventi di manutenzione e messa in sicurezza della rete stradale esistente.

In accordo con le direttive impartite dal Ministero attraverso apposite schede di valutazione nonché con le linee guida contenute nel documento di programmazione pluriennale, **le opere selezionate sono oggetto di verifiche, attraverso un'analisi che tiene conto dei dati di incidentalità, delle previsioni di traffico nello scenario di riferimento tendenziale e della redditività dell'intervento (rapporto costi/benefici).** Ciò al fine di pervenire all'individuazione di indicatori trasportistici e di stabilire un ordine di priorità degli interventi, in coerenza con le previsioni più generali.

Al fine di perseguire tali obiettivi, la legge di stabilità 2016 ha profondamente innovato il sistema di finanziamento del Contratto di programma, che accorpa in un insieme unico una pluralità di interventi e di fonti finanziarie, consentendo, attraverso una disamina dell'attuazione periodica delle opere, una rimodulazione immediata dello strumento, passando da una impostazione su base annuale ad una programmazione finanziaria su base quinquennale.

Il Regolamento per la semplificazione delle procedure per escavi e dragaggi nei porti

La normativa sugli escavi e sui dragaggi è stata fortemente semplificata attraverso le nuove disposizioni, coordinate dal MATTM, e contenute nel Collegato Ambiente licenziato dalle Camere lo scorso dicembre.

Ci sono due provvedimenti (in fora di Regolamento congiunto MIT/MATTM) in fase di predisposizione:

- Regolamento ex art. 109 del DI 152/2006 per il quale il passaggio partenariale con ISPRA e con tutti gli stakeholder è quasi concluso.
- Regolamento ex art. 5 bis della legge 84/94 che è più avanti e per il quale si è in fase finale dell'iter approvativo.

Potenziamento e velocizzazione della rete ferroviaria RFI

Aggiornamento 2015 del Contratto di Programma RFI: oltre il 74,2% degli investimenti è per potenziamento e velocizzazione delle infrastrutture esistenti; € 487 mln per interventi di upgrading; € 1,2 mld per la sicurezza ferroviaria.

2. MIGLIORARE I LIVELLI DI SERVIZIO E LA SICUREZZA DELLE INFRASTRUTTURE

Investimenti per il superamento dei colli di bottiglia della rete RFI

Nel Contratto di Programma RFI sono previsti interventi per il superamento dei colli di bottiglia nelle aree metropolitane (con specifico riferimento ai Nodi di Milano, Venezia, Firenze e Roma), lungo i corridoi viaggiatori e lungo i corridoi merci.

Analoga finalità hanno gli interventi previsti sui corridoi merci, con specifico riferimento al Corridoio Reno-Alpi, Scandinavo-Mediterraneo e Baltico Adriatico.

Sui corridoi viaggiatori si segnalano gli interventi di velocizzazione Milano-Venezia e Venezia-Trieste nonché di upgrading tecnologico sulla Napoli-Bari-Taranto-Lecce, sulla

Salerno-Reggio Calabria, sulla Palermo-Messina-Catania e Messina-Catania-Siracusa.

3. EFFICIENTAMENTO E POTENZIAMENTO TECNOLOGICO DELLE INFRASTRUTTURE

Digital transformation delle infrastrutture

L'iniziativa nasce dal presupposto che la valorizzazione delle strade attraverso l'utilizzo delle **tecnologie digitali** rappresenti un'incredibile opportunità, sia per i costi degli interventi di *upgrading* e digitalizzazione, marginalmente bassi rispetto ai costi globali dell'infrastruttura, sia per il contributo che la *digital transformation* può offrire in termini di **miglioramento dei processi di progettazione, realizzazione e gestione dell'opera nel tempo**.

Il progetto, promosso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e attualmente in fase di *start-up* per la modalità stradale (*Smart Road*), ha l'obiettivo di avviare e guidare la nuova stagione della trasformazione digitale delle infrastrutture e della mobilità e individuare **standard nazionali di riferimento**, attraverso un **percorso condiviso con i principali stakeholder del settore e i soggetti concessionari di servizi dello Stato**.

Sistemi tecnologici per il controllo del traffico ferroviario

Una parallela attuazione di differenti investimenti tecnologici (*Corridoi interoperabili, Alta densità, Alta velocità*) va attuata attraverso una efficace strategia di committenza particolarmente nelle aree a maggiore complessità quali i Nodi Urbani nei quali si concentrano applicazioni differenziate, dalla gestione del passaggio treni Alta Velocità da una tratta AV ad un'altra con la eliminazione delle transizioni SCMT-ECTS alla gestione delle linee di passaggio di treni merci o passeggeri interoperabili nel medesimo corridoio o fra *differenti corridoi interoperabili, dalla gestione ERTMS di grossi scali merci con treni interoperabili alla gestione di linee con sezioni e funzionalità ERTMS per l'Alta densità di treni pendolari*.

4. EFFICIENZA DEL TRASPORTO AEREO

Il Piano Nazionale degli Aeroporti

Il Piano nazionale aeroporti mira a creare le condizioni di uno sviluppo organico del settore nel quadro delineato dalla normativa nazionale ed europea di riferimento e in un'ottica di efficientamento e razionalizzazione dell spesa.

Le direttrici su cui fondare lo sviluppo integrato del settore aeroportuale e il suo risanamento economico-finanziario sono così individuate:

- **creazione di una visione di sistema e di sviluppo della rete nazionale di trasporto nel suo complesso per renderla sostenibile e competitiva**, nell'ambito dei nuovi orientamenti delle reti transeuropee di trasporto, tenendo conto della vocazione dei territori, delle potenzialità di crescita e della capacità degli aeroporti stessi ad intercettare la domanda di traffico;
- **superamento dell'ostacolo della conflittualità fra aeroporti situati a distanze minimali** nell'ambito dello stesso territorio, che determina situazioni di scarso sviluppo per tutti gli scali;
- **incentivazione alla costituzione di reti o sistemi aeroportuali** per superare situazioni di inefficienza, ridurre i costi e consentire una crescita integrata degli aeroporti, con possibili specializzazioni degli stessi; al riguardo sarà attivato a breve un confronto con il MEF per dare attuazione agli indirizzi contenuti nel Piano e nella normativa nazionale ed europea;
- **promozione dell'accessibilità dei territori caratterizzati da carenze di altre modalità di trasporto;**
- **focalizzazione efficace degli investimenti** sia in termini di capacità aeroportuale che di

accessibilità agli aeroporti;

- **razionalizzazione della spesa e dei servizi in un'ottica di efficientamento degli stessi;**
- **realizzazione di un disegno industriale "in itinere" suscettibile di un aggiornamento periodico delle politiche di Piano tese al governo del sistema aeroportuale.**

Nell'ambito di tali direttrici il Piano ha individuato, in relazione ai bacini territoriali di riferimento, gli aeroporti di interesse nazionale (n. 38) e tra questi quelli che rivestono particolare rilevanza strategica (n. 12). I contenuti del Piano in ordine all'individuazione di detti aeroporti sono stati poi sanciti normativamente dal DPR 17 settembre 2015, n. 201, a seguito dell'intesa in sede di Conferenza permanente Stato- Regioni- Province autonome.

II.4 SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE

Gli obiettivi individuati saranno perseguiti, nelle città, attraverso l'implementazione di **progetti integrati di mobilità urbana sostenibile** che, ad iniziare dalle città metropolitane, prevedano interventi in continuità con i grandi investimenti avviati negli ultimi anni su infrastrutture e sistemi di trasporto rapido di massa.

Si promuoverà una visione unitaria e sistemica dei Piani Urbani della Mobilità Sostenibile, anche in coerenza con gli indirizzi europei, orientata alla promozione dell'intermodalità, allo sviluppo di sistemi di controllo e informazione, all'incoraggiamento della mobilità ciclo-pedonale e della *sharing mobility*, alla riduzione della domanda di uso dell'auto individuale. Infine sono previste azioni specifiche sulle **politiche abitative che rappresentano una priorità nazionale per realizzare uno sviluppo equilibrato e sostenibile ed una irrinunciabile coesione sociale.**

II.4.1 Linee di azione

1. Cura del ferro nelle aree urbane e metropolitane

- Investire in interventi per il miglioramento del trasporto rapido di massa nelle aree urbane e metropolitane.
- Integrazione tra reti ferroviarie, metropolitane, autostazioni, terminal bus e parcheggi di interscambio.

2. Accessibilità alle aree urbane e metropolitane

- Migliorare l'accessibilità alle grandi aree urbane e metropolitane, incentivando l'utilizzo di modalità di trasporto sostenibili.
- Favorire la coesione sociale nelle grandi aree urbane attraverso piani di sviluppo urbano integrato.

3. Qualità ed efficienza del Trasporto Pubblico Locale

- Migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi di Trasporto Pubblico Locale, attraverso la pianificazione di bacino, lo sviluppo delle gare anche per lotti,

la definizione di costi standard e la promozione di sistemi intelligenti interoperabili.

- Promuovere il rinnovo del parco mezzi per il trasporto pubblico locale con modalità innovative di acquisto centralizzato attraverso società specializzate.
- Incentivare l'uso del TPL anche attraverso agevolazioni fiscali.

4. Sostenibilità del trasporto urbano

- Incentivare la mobilità ciclopedonale nelle aree urbane ed extraurbane.
- Promuovere misure per la sostenibilità ambientale e la qualità dell'aria.

5. Tecnologie per città intelligenti

- Promuovere iniziative di mobilità condivisa (car sharing, bike sharing, ...).
- Sistemi di informazioni all'utenza.
- Sistemi per la distribuzione urbana delle merci.

6. Politiche abitative nazionali

- Promuovere iniziative di rigenerazione urbana sostenibile.
- Rilanciare gli strumenti di solidarietà per sviluppare un'offerta adeguata di alloggi.

II.4.2 Attività realizzate e in corso

1. CURA DEL FERRO NELLE AREE URBANE E METROPOLITANE

Il Piano Metro per le aree metropolitane

Sono stati individuati numerosi interventi prioritari necessari al completamento di alcune infrastrutture di trasporto ferroviario urbano, sia metropolitano che tramviario. I progetti, in uno stato di realizzazione avanzato e coerenti con le strategie definite in modo unitario su scala nazionale, consentirebbero di ridurre il gap infrastrutturale rispetto alla media europea e di creare nuovi collegamenti d'interscambio che favorirebbero la sinergia tra le diverse componenti del sistema metropolitano. Il progetto richiede lo stanziamento di ingenti risorse per completare gli interventi in corso, avviare la progettazione di fattibilità di interventi di completamento delle reti metropolitane, da finanziare successivamente, sulla base dei criteri di priorità nell'ambito dei piani della mobilità urbana sostenibile.

A tal proposito è stato avviato un progetto volto ad integrare le reti esistenti su ferro con le modalità su gomma in un'ottica di creare un sistema di trasporto collettivo nelle città metropolitane. L'obiettivo del progetto è di coordinare le fasi di programmazione e progettazione delle reti su ferro nelle Aree vaste metropolitane per garantire la migliore integrazione tra reti ferroviarie di competenza RFI e di competenza regionale e reti metropolitane e tramviarie, nonché tra reti su ferro e sistemi di trasporto su gomma suburbani e interurbani.

Il Progetto sarà coordinato Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il coinvolgimento diretto di RFI e delle singole amministrazioni locali metropolitane, per individuare per ciascuna tipologia di rete gli interventi di prolungamento, connessione, integrazione atti a favorire gli interscambi e quindi l'intermodalità, nonché a riqualificare, valorizzare, specializzare le vecchie stazioni, diverse anche non più utilizzate, e, se necessario, costruirne di nuove nella logica di realizzare efficienti e funzionali nodi

intermodali. Sempre nella logica di favorire l'intermodalità oltre che un elevato livello di accessibilità, andranno realizzate moderne e vivibili autostazioni - strutture di arrivo e partenza dei mezzi su gomma del trasporto suburbano, interurbano e interregionale - in adiacenza ai più importanti nodi ferroviari, così come i grandi parcheggi per autovetture private, al fine di favorire gli spostamenti intermodali, in particolare quelli casa-studio e casa-lavoro. E ciò, d'intesa con le Amministrazioni locali obbligate dal nuovo decreto Madia circa la predisposizione dei PUMS, dovrà costituire espresso vincolo nella progettazione e realizzazione di tali infrastrutture.

2. ACCESSIBILITÀ ALLE AREE URBANE E METROPOLITANE

Contratto di Programma RFI e Piano Stazioni

Il MIT ha sottoscritto un protocollo d'intesa con RFI per "la realizzazione di infrastrutture di supporto allo scambio modale bici treno e per la realizzazione di percorsi ciclopedonali su sedime ferroviario o misto (comunale o ferroviario) che colleghi fra loro le stazioni ferroviarie". Infatti, RFI, gestisce oltre 2000 stazioni di dimensioni medio/piccole e, tramite Grandi Stazioni e Cento Stazioni, altre 117 nelle principali città italiane e ha avviato diverse intese con enti locali e associazioni al fine di promuovere la mobilità ecosostenibile. Inoltre, oggetto del protocollo sono anche:

- la realizzazione di sistemi di discesa e salita con bici dalle scale dei sotto passi (non a spalla);
- le attività di noleggio e manutenzione dei mezzi;
- l'individuazione di aree *bike sharing* sui piazzali esterni ferroviari nelle località ove tale servizio sia presente.

Complessivamente sono stati stanziati € 758 mln per mobilità in aree metropolitane e Piano Stazioni e € 1,3 mld per le linee regionali, di cui 31 mln per collegamenti ferroviari con aeroporti (Contratto di Programma RFI)

3. QUALITÀ ED EFFICIENZA DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

La riforma del TPL: più efficienza e qualità al servizio dei cittadini

Dopo quasi venti anni è stata avviata una riforma orientata dal principio della centralità del cittadino-utente nella programmazione, finanziamento e gestione dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale. Il processo è articolato in diversi strumenti normativi, regolamentari ed amministrativi approvati, in corso di emanazione e di prossima introduzione

Sono state introdotte misure finalizzate alla promuovere ed incentivare la concorrenza e la qualità dei servizi. È prevista l'adozione di sistemi elettronici per il conteggio dei passeggeri; la disponibilità di dispositivi satellitari per la individuazione del posizionamento dei mezzi; la possibilità di ricorrere al noleggio degli autobus senza conducente; la previsione nei contratti di servizio del costo dell'ammodernamento del materiale rotabile; la più puntuale definizione delle quote di copertura dei costi di produzione del servizio attraverso i ricavi tenendo conto delle peculiarità territoriali e delle città metropolitane.

Inoltre sono previste norme per la pianificazione e il finanziamento della mobilità urbana sostenibile, relative a sviluppi di sistemi di trasporto integrati, sviluppo della mobilità collettiva, sviluppo di sistemi di mobilità pedonale e ciclistica, sistemi di mobilità condivisa, razionalizzazione della distribuzione delle merci in ambito urbano, sostenibilità economica ed ambientale degli interventi; sono state introdotte norme per una più efficace lotta alla evasione tariffaria e disposizioni per una più efficace tutela dell'utenza in caso di ritardi e disservizi.

La prossima emanazione del decreto attuativo dei costi standard consentirà, da un lato, di perseguire l'obiettivo di una distribuzione delle risorse del fondo TPL orientata a premiare il fabbisogno di servizi; dall'altro, di costruire un riferimento nazionale per gli affidamenti

attraverso gare pubbliche.

Saranno, infine, previsti incentivi per l'uso del TPL come la **detrazione fiscale della spesa per gli abbonamenti e interventi di welfare aziendale** a favore dei lavoratori e dei loro familiari per acquisto di titoli di viaggio locali e regionali.

Investimenti per il rinnovo straordinario del parco mezzi del TPL

Un aspetto centrale della riforma del trasporto pubblico locale è il progetto di un rinnovo straordinario del parco mezzi (autobus, treni, ecc.) che, attraverso la riduzione significativa dell'anzianità media per raggiungere la media europea, si pone l'obiettivo di migliorare:

- la qualità del servizio,
- migliorarne la sostenibilità ambientale, con particolare riferimento alle grandi aree urbane,
- promuovere la concorrenza nel settore.

Per il rinnovo del parco rotabile su gomma con un decreto in corso di emanazione sono stati ripartiti tra le regioni 350 milioni di euro per gli anni 2015 e 2016 ed altri 150 disponibili per il triennio 2017-2019. La legge di stabilità per il 2016 ha, inoltre, stanziato ulteriori 640 milioni di euro aggiuntivi per una somma complessiva pari ad un miliardo di euro.

Il progetto potrà contare, inoltre, sulle risorse già definite nell'ambito del PON METRO e su ulteriori significativi finanziamenti che saranno individuati nell'ambito del FSC e dei programmi di azione complementari, con particolare riferimento alle città metropolitane ed alle regioni del Sud.

A tal fine si sperimenteranno, per la prima volta nel nostro paese, modalità innovative di acquisto centralizzate che consentiranno una riduzione dei costi finanziari ed amministrativi, la standardizzazione dei mezzi di elevata sostenibilità ambientale ed elevato contenuto tecnologico. La costituzione di una società specializzata nel settore del materiale ferroviario regionale potrà consentire, inoltre, il coinvolgimento di significativi capitali privati per l'incremento e l'accelerazione degli investimenti necessari.

4. SOSTENIBILITÀ DEL TRASPORTO URBANO

Misure per la mobilità ciclo-pedonale

La crescita di un Paese si misura, oltreché dal livello delle infrastrutture e della qualità dei trasporti, anche dal livello di vivibilità delle città. Per questo motivo acquista particolare importanza l'insieme delle misure dirette a migliorare la qualità della vita nelle città.

Nella legge di Stabilità 2016, infatti, sono state introdotte diverse misure di politiche di sostenibilità innovative che contribuiscono al cambiamento culturale di cui il nostro Paese ha bisogno: ciclabili, ciclovie e cammini. È previsto infatti uno stanziamento per un sistema di ciclovie turistiche nazionali, di ciclostazioni, nonché per la sicurezza della ciclabilità cittadina, rafforzando le azioni degli enti locali. Per la mobilità ciclabile sono stanziati 91 milioni: 17 per il 2016, 37 per il 2017 e 37 per il 2018. Per la progettazione e la realizzazione di itinerari turistici a piedi, i «cammini», 3 milioni, uno ogni anno, dal 2016 al 2018. La priorità nei percorsi cicloturistici sono la Venezia-Torino (Ciclovía Ven-To), la Verona-Firenze (Ciclovía del Sole), il Grande raccordo anulare delle biciclette (Grab di Roma) e la ciclovia da Caposele (AV) a Santa Maria di Leuca (LE) attraverso la Campania, la Basilicata e la Puglia (Ciclovía dell'acquedotto pugliese).

5. TECNOLOGIE PER CITTÀ INTELLIGENTI

Implementare sistemi per la distribuzione urbana delle merci: iniziative smart

Le iniziative in corso per una pianificazione e progettazione smart del trasporto urbano delle merci, integrata con gli strumenti di pianificazione già in itinere per la mobilità urbana delle persone, si sintetizzano in:

- Avvio di un'attività di confronto con le aree metropolitane italiane e gli stakeholders per il follow up della sperimentazione che ha visto Torino come città pilota, con obiettivo principale quello di abbandonare un approccio classico alla tematica, basato su divieti e restrizioni, in favore di un approccio premiale abilitato anche dalle nuove tecnologie.
- Ripresa del percorso istituzionale legato a modifiche della legislazione vigente in materia per l'utilizzo esclusivo delle piazzole di carico e scarico da parte dei soli veicoli commerciali e la possibilità di sanzionare la sosta non autorizzata anche attraverso dispositivi già omologati dal Ministero.
- Avvio del processo di integrazione nei Piani Urbani per la Mobilità Sostenibile (PUMS) della pianificazione e la programmazione del trasporto urbano delle merci e della city logistics, con una visione integrata e a sistema basata anche sulla promozione delle nuove tecnologie, anche ai fini del monitoraggio e valutazione delle iniziative.

6. POLITICHE ABITATIVE NAZIONALI

Rifinanziamento Fondo nazionale legge 431/1998, art. 11 (sostegno alla locazione)

La finalità del Fondo è quella di concedere contributi in favore di inquilini in possesso di determinati requisiti per il pagamento dei canoni di locazione. Lo strumento è stato rifinanziato (dopo l'azzeramento avvenuto nel 2012) con 100 milioni di euro per il 2014 e ulteriori 100 milioni per il 2015. Le risorse 2014-2015 sono state interamente trasferite alle regioni.

Istituzione Fondo inquilini morosi incolpevoli (art. 6 comma 5 legge 124/2013)

L'articolo 6 del decreto legge n. 102/2013 (Misure di sostegno all'accesso all'abitazione e al settore immobiliare) convertito dalla legge n. 124/2013 ha istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti un Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli. La disponibilità complessiva nel periodo 2014 - 2020 è di 266 milioni di euro.

Programma recupero e razionalizzazione alloggi ed immobili (Piano Casa) D.L. 47/2014

Con decreto interministeriale (MIT-MEF) del 16.03.2015 è stato approvato il programma di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica di cui all'articolo 4 del decreto legge 47/2014. La dotazione finanziaria del programma è di complessivi 467,69 milioni. Il Programma è articolato nelle seguenti due linee:

- interventi finalizzati a rendere prontamente disponibili gli alloggi sfitti mediante lavorazioni di manutenzione e di efficientamento di non rilevante entità (di importo inferiore a 15.000 euro) da assegnare prioritariamente alle categorie sociali individuate dall'art.1, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9.
- interventi di ripristino di alloggi di risulta e di manutenzione straordinaria, cumulativamente ammissibili a finanziamento nel limite di 50.000 euro per alloggio.

I fondi disponibili in questa prima fase consentono di intervenire su circa 4400 alloggi con interventi di lievi entità e su oltre 20.000 con interventi di ripristino di alloggi di risulta e di manutenzione straordinaria.

Programma recupero beni confiscati alla criminalità

Con decreto interministeriale (MIT-MEF) del 30.01.2015 è stato attivato programma innovativo di recupero, ai fini residenziali, degli immobili confiscati alla criminalità da conferire in proprietà ai comuni nel cui territorio i medesimi immobili ricadono.

Il programma riveste un carattere fortemente simbolico e consente di dare risposta, seppure parziale, al disagio abitativo presente nel Paese realizzando alloggi da destinare prioritariamente ai soggetti nei cui confronti è stato emesso provvedimento esecutivo di rilascio. Il "Programma di recupero ai fini abitativi degli immobili confiscati alla criminalità" prevede il conferimento in proprietà ai comuni degli immobili recuperati e una dotazione finanziaria complessiva ammonta a € 13 milioni.

CONCLUSIONI

Dalle analisi svolte emergono tre punti fermi per investire in infrastrutture: 1) una strategia unitaria per il Paese su logistica e mobilità entro cui scegliere le infrastrutture utili; 2) regole certe e chiare senza duplicazioni di ruoli tra attori; 3) risorse finanziarie, etiche di capitale sociale e di competenze professionali.

La qualità della programmazione delle opere pubbliche, e l'efficienza delle fasi di progettazione e di esecuzione dei lavori richiedono un significativo intervento ispirato ai principi della cd. *Better Regulation*, ovvero al complesso di principi fondati sulla qualità, la semplificazione e la riduzione dei costi amministrativi, per la promozione degli obiettivi di competitività e di ripresa dello sviluppo economico del Paese.

Migliorare la qualità delle norme significherà ridisegnare i processi decisionali e attuativi delle opere pubbliche - affermando i principi di *accountability*, trasparenza e sussidiarietà - e definendo procedimenti e strumenti in grado di sostenere non solo la fase decisionale, ma l'intero ciclo di implementazione delle politiche infrastrutturali.

Il prossimo passo attuativo di tale strategia sarà la redazione del primo Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), a cui si arriverà attraverso il processo descritto in figura. ***Il DPP includerà e renderà coerenti i piani e i programmi di investimento per le opere pubbliche di competenza del MIT.***

Al fine di concreto avvio a questo nuovo approccio, il MIT si sta dotando delle **“Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche”**, che costituiscono la leva attraverso la quale innescare il mutamento nell'approccio alla valutazione delle opere. ***L'idea di fondo è che tutte le opere debbano essere valutate in modo omogeneo e selezionate in modo trasparente.***

Al fine di salvaguardare gli impegni già assunti in passato, conciliando il doveroso completamento delle opere già avviate con le esigenze di riduzione delle inefficienze, il MIT sta provvedendo alla mappatura delle opere programmate ed in corso. Quest'attività, accompagnata anche dalla **ricognizione del fabbisogno finanziario per il completamento delle opere improrogabili e delle risorse effettivamente disponibili**, è molto complessa vista la pluralità di strumenti programmatici esistenti, consentirà di razionalizzare le risorse pubbliche effettivamente disponibili e di metterle al servizio di quelle opere che, per l'effettiva necessità manifestata dai territori e/o per le obbligazioni giuridicamente vincolanti già assunte, confluiranno in un elenco di **opere da valutare prioritariamente**.

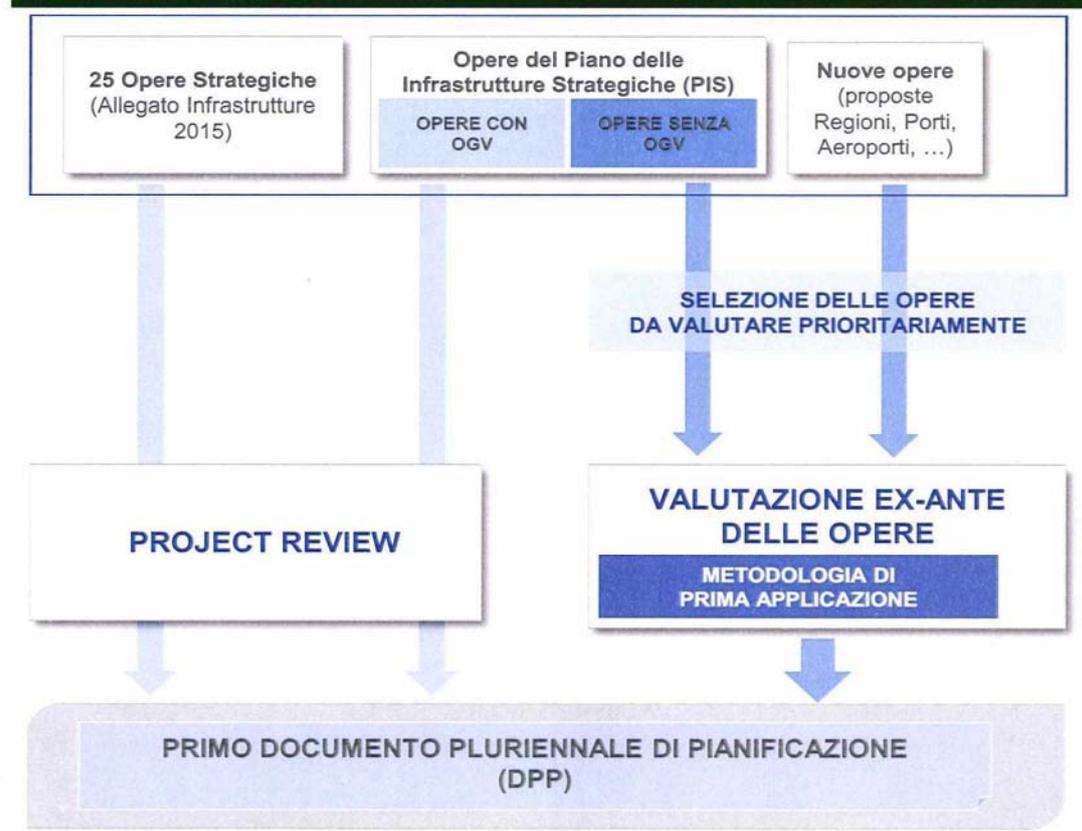
Nelle more della redazione dei documenti di pianificazione e programmazione sopra indicati, al fine di garantire la piena trasparenza e l'aggiornamento dei dati relativi allo stato di avanzamento del programma infrastrutture strategiche (L. 443/2001, art. 1, c. 1), secondo quanto previsto dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, il

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha avviato un progetto denominato OpenCantieri.

Le informazioni relative allo stato di realizzazione, ai finanziamenti e ad eventuali ritardi delle 25 opere indicate nel programma delle infrastrutture strategiche deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 Aprile 2015 sono disponibili sul portale <http://opencantieri.mit.gov.it>.

Le Linee strategiche di indirizzo, delineate nel presente documento, rappresentano il primo, fondamentale passo verso il Documento Pluriennale di Pianificazione per il triennio 2017-2019.

FIGURA 19: LA ROADMAP VERSO IL PRIMO DPP



APPENDICE

STATO AVANZAMENTO DELLE 25 OPERE DEL PIS

I recenti sviluppi del quadro normativo concernente la pianificazione nazionale delle infrastrutture, ed in particolare il Decreto legislativo approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri il 3 marzo 2016, in forza dell'abrogazione della legge n. 443/2001 e del D.lgs. n. 163/2006, recanti rispettivamente l'obbligo dell'adozione del Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) da allegare al Documento di economia e finanza e le relative modalità di predisposizione, introducono due nuovi strumenti di pianificazione e programmazione delle infrastrutture e degli insediamenti ritenuti di particolare rilevanza per lo sviluppo del Paese:

1. Il Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL), che contiene le linee strategiche delle politiche per la mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese;
2. Documenti pluriennali di pianificazione (DPP), di cui al D.lgs. n. 228/2011 e ss.mm.ii., che contengono gli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità è valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il PGTL. Come previsto dal suddetto D.lgs. n. 228/2011, annualmente questo Ministero predispone una dettagliata relazione sullo stato di attuazione del DPP, allegata al DEF.

Pertanto, ferma restando la vigenza dell'Allegato infrastrutture approvato dal Consiglio dei Ministri nell'aprile 2015 e successivamente aggiornato in data 13 novembre 2015, attualmente in corso di VAS, che nelle more della adozione dei nuovi strumenti di pianificazione e programmazione sopra richiamati costituirà il Quadro generale per gli investimenti in materia di trasporti, non si prevede l'elaborazione di un nuovo Allegato infrastrutture al DEF. Altresì è escluso l'aggiornamento della Tabella "Opere prioritarie del Programma Infrastrutture Strategiche" riportata nell'Allegato 3 al suddetto documento. Nelle more della redazione dei documenti di pianificazione e programmazione sopra indicati, al fine di garantire la piena trasparenza e l'aggiornamento dei dati relativi allo stato di avanzamento del programma infrastrutture strategiche (L. 443/2001, art. 1, c. 1), secondo quanto previsto dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha avviato un progetto denominato OpenCantieri.

Le informazioni relative allo stato di realizzazione, ai finanziamenti e ad eventuali ritardi delle 25 opere indicate nel programma delle infrastrutture strategiche deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 Aprile 2015 sono disponibili sul portale <http://opencantieri.mit.gov.it>.

Gli indicatori (vedi tabella seguente) possono essere consultati per settore (strade, autostrade, ferrovie, metropolitane, Mo.S.E.), per singolo intervento, per singolo lotto funzionale oppure aggregati per regione o macroarea; è anche disponibile la localizzazione geografica degli interventi nel generale contesto infrastrutturale europeo.

I diversi sistemi di monitoraggio nazionali sugli interventi pubblici sono caratterizzati da elevata specializzazione che, sviluppatasi in modo non coordinato, ha prodotto alcune inefficienze in termini sia di ripetitività dei dati richiesti agli attuatori degli interventi, che di peggioramento della qualità dei dati stessi. Quindi, nella logica di integrazione tra i vari sistemi con armonizzazione dei flussi dei dati, si è deciso di intervenire in modo che le informazioni riguardanti il monitoraggio degli interventi di OpenCantieri fossero incrociate con quelle disponibili presso il DIPE, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio, attraverso il sistema MIP/CUP.

STATO AVANZAMENTO DELLE 25 OPERE DEL PIS

		Costo	Disponibilità totali	Tabella allegata al DEF 2015 (aprile 2015)			Stato di avanzamento al 31.12.2015 (Opencantieri)	
				Disponibilità private	Data fine lavori	Stato	Contrattualizzato	SAL
Ferrovie	1 Torino-Lione (parte italiana)	2.633	2.564		31/12/2029	Progettazione / Lavori	173	123
Ferrovie	2 Brennero (parte italiana)	4.400	1.757		31/12/2025	Progettazione / Lavori	484	181
Ferrovie	3a Linea AV/AC Milano Venezia - Brescia Verona	3.954	2.268			Progettazione		
Ferrovie	3b Linea AV/AC Milano Venezia - Treviglio Brescia	2.050	2.050		30/11/2016	Lavori	1.445	1.080
Ferrovie	3c Linea AV/AC Milano Venezia - Verona Padova	5.402	1.869			Progettazione		
Ferrovie	4 Terzo Valico dei Giovi	6.200	2.187		02/02/2021	Progettazione / Lavori	1.096	313
Ferrovie	5 Napoli-Bari	2.656	1.621			Progettazione / Lavori	5	0
Ferrovie	6 Messina Catania Palermo (Bicocca Raddusa A.)	739	739			Lavori	4	0
Ferrovie		28.034	15.055				3.207	1.698
Strade	7 A4 Venezia Trieste	614	614	614	31/12/2017	Lavori	240	226
Strade	8 Pedemontana Lombarda	4.118	4.118	2.873	31/12/2021	Lavori	4.118	1.306
Strade	9 Pedemontana Veneta	2.258	2.258	1.649	31/12/2019	Lavori	1.697	263
Strade	10 Tangenziale Est Milano	1.660	1.660	1.330	30/06/2015	Lavori	1.660	1.448
Strade	11a Salerno Reggio Calabria In Progettazione	3.079	795			Progettazione	0	0
Strade	11b Salerno Reggio Calabria In Realizzazione	1.194	1.194		30/11/2017	Lavori	425	225
Strade	12 A19 Agrigento Caltanissetta	1.535	1.535		31/12/2017	Lavori	1.178	653
Strade	13 Grosseto - Siena	471	471		30/06/2016	Lavori	177	125
Strade	14 Quadrilatero Marche-Umbria	2.139	1.803		31/12/2017	Lavori	1.924	1.266
Strade	15a S.S. 106 Jonica: In progettazione	6.318	969			Progettazione		
Strade	15b S.S. 106 Jonica: In realizzazione	1.081	1.081		31/12/2018	Lavori	732	615
Strade	16 Olbia - Sassari: Potenziamento	802	802		31/07/2017	Lavori	487	168
Strade		25.269	17.300	6.466			12.637	6.296

STATO AVANZAMENTO DELLE 25 OPERE DEL PIS (SEGUE)

	Costo	Disponibilità totali	Tabella allegata al DEF 2015 (aprile 2015)			Stato di avanzamento al 31.12.2015 (Opencantieri)	
			Disponibilità private	Data fine lavori	Stato	Contrattualizzato	SAL
MO.S.E. 17 MO.S.E.	5.493	5.272		30/06/2017	Lavori	4.396	3.615
MO.S.E.	5.493	5.272				4.396	3.615
Metropolitane 18a Torino - Interconnessione Rebaudengo - Passante ferroviario Torino	162	162		31/12/2020	Progettazione / Lavori	101	0
Metropolitane 18b Torino Metropolitana	498	294		31/12/2021	Progettazione / Lavori	498	40
Metropolitane 19a Milano - Monza Metropolitana M5	790	790	322	31/12/2017	Lavori / Esercizio	807	701
Metropolitane 19b Milano Linea M4 Lorenteggio Linate	1.820	1.820		31/12/2022	Lavori	1.820	258
Metropolitane 20 Roma Metropolitana Linea C	2.665	2.315		31/12/2021	Progettazione / Lavori	2.911	1.677
Metropolitane 21a Napoli - Linea 6	1.211	743		31/12/2020	Lavori / Esercizio	641	425
Metropolitane 21b Napoli - Linea 1	2.410	2.191		31/12/2020	Lavori / Esercizio	2.200	1.441
Metropolitane 22 Circumetnea	880	354		31/12/2020	Progettazione	0	0
Metropolitane 23 Nodo di Palermo	1.152	1.152		31/12/2017	Lavori / Esercizio		
Metropolitane 24 Tranvia di Firenze	190	190	73	31/12/2017	Lavori / Esercizio		
Metropolitane 25 Servizio Ferroviario Metropolitano Bologna	363	363			Lavori	373	26
Metropolitane	12.141	10.374	395			9.350	4.568
TOTALE	70.937	48.001	6.861			29.590	16.177

