XVIII LEGISLATURA

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI

# Infrastrutture strategiche e prioritarie

## Programmazione e realizzazione

2020

*in collaborazione con*
l'Autorità nazionale anticorruzione

XVIII LEGISLATURA

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI

# Infrastrutture strategiche e prioritarie

## Programmazione e realizzazione

Rapporto

2021

*in collaborazione con*

l'Autorità nazionale anticorruzione

N. 161 - Maggio 2021

*Servizio responsabile:*

**SERVIZIO STUDI – Dipartimento Ambiente**

**06 6760 9253**

**st_ambiente@camera.it**

**CD_ambiente**

Il presente documento è stato predisposto dal Servizio Studi a seguito della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici del 5 agosto 2020, in collaborazione con l'Autorità nazionale anticorruzione e l'Istituto di ricerca CRESME.

*La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.*

# INDICE

**Premessa** ..... 7

**Nota di sintesi** ..... 11

**1. L'evoluzione della disciplina normativa in materia di programmazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie**

*1.1 La programmazione introdotta dalla c.d. "legge obiettivo"* ..... *37*
*1.2 La legge di contabilità e di finanza pubblica* ..... *38*
*1.3 L'introduzione delle priorità infrastrutturali* ..... *39*
*1.4 La nuova disciplina introdotta dal D.Lgs. 50/2016* ..... *40*
*1.5 Verso la ridefinizione o il superamento del concetto di opera prioritaria?* ..... *41*

**2. Le infrastrutture strategiche e prioritarie programmate**

*2.1 Il quadro di riferimento al 31 dicembre 2020* ..... *45*

**3. I programmi e gli interventi prioritari**

*3.1 Introduzione* ..... *51*
*3.2 Costi, disponibilità e fabbisogni* ..... *55*
*3.3 La distribuzione territoriale* ..... *58*
*3.4 I sistemi infrastrutturali* ..... *60*
*3.5 Lo stato di avanzamento* ..... *65*

**4. Le infrastrutture strategiche non prioritarie**

*4.1 Introduzione* ..... *79*
*4.2 Costi, disponibilità e fabbisogni* ..... *80*
*4.3 La distribuzione territoriale* ..... *84*
*4.4 I sistemi infrastrutturali* ..... *85*
*4.5 Lo stato di avanzamento* ..... *86*

**5. Il mercato delle opere pubbliche nel periodo 2016 - 2020**

*5.1 Introduzione* ..... *91*
*5.2 La progettazione delle opere pubbliche* ..... *100*
*5.3 La realizzazione di opere pubbliche* ..... *114*
*FOCUS: Infrastrutture di trasporto* ..... *128*

# Premessa

Il Servizio Studi della Camera svolge dal 2004, su incarico della VIII Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici, un'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione della programmazione e sulla realizzazione delle infrastrutture strategiche attraverso la presentazione di rapporti annuali alla medesima Commissione, redatti in collaborazione con il Cresme Europa Servizi e, a partire dal 2010, con l'Autorità nazionale anticorruzione. Nel corso degli anni sono stati predisposti focus anche in collaborazione con altre istituzioni (Istituto nazionale di statistica - ISTAT, Cassa depositi e prestiti, Istituto per la Finanza e l'Economia Locale - IFEL, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione - DPS) su specifiche tematiche.

Il presente rapporto – la cui realizzazione è stata deliberata dall'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, della VIII Commissione nella riunione del 5 agosto 2020 – intende fornire un quadro aggiornato al 31 dicembre 2020 delle infrastrutture strategiche e prioritarie, dalla programmazione alla realizzazione, e dell'evoluzione dell'intero mercato delle opere pubbliche, che tiene conto anche dei diversi interventi legislativi che si sono susseguiti negli ultimi anni e, da ultimo, degli effetti della crisi pandemica da COVID-19.

Il rapporto è preceduto da una nota di sintesi che pone in evidenza le principali risultanze che emergono dal monitoraggio e da una scheda (capitolo 1) recante una ricostruzione normativa della disciplina in materia di programmazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie, anche con riferimento a taluni profili problematici della stessa, che ripercorre l'evoluzione del quadro programmatorio dalla c.d. legge obiettivo fino alle ultime novità rappresentate dalle misure introdotte dai D.L. n. 32/2019 (c.d. decreto sblocca cantieri) e n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni), anche nella prospettiva del programma di investimenti infrastrutturali contenuto nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) presentato dal Governo alla Commissione europea.

Nei capitoli 2, 3 e 4 è analizzato lo stato di avanzamento delle infrastrutture strategiche e prioritarie. Tale analisi è predisposta grazie alle elaborazioni statistiche di Cresme Europa Servizi che si basano sui dati raccolti nei documenti ufficiali del CIPE, del Ministero delle infrastrutture e del trasporti (ora Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili), di RFI Spa e di ANAS Spa, di regioni, comuni e altri soggetti attuatori, nonché grazie ai dati ed alle informazioni forniti dall'ANAC. Si tratta dei dati che aggiornano periodicamente il sistema informativo SILOS (Sistema Informativo Legge Opere Strategiche), disponibile sul sito web della Camera dei deputati, che contiene una tabella generale degli interventi e 200 schede riguardanti le opere infrastrutturali deliberate dal CIPE e le tratte ferroviarie Napoli-Bari e Palermo-Catania-Messina di competenza del Commissario straordinario. Le schede, pubblicate

anche in formato di tipo aperto (*linked open data*), oltre a fornire dati storici, permettono un approfondimento sullo stato di avanzamento di tali opere.

Il capitolo 5, come di consueto, è dedicato all'analisi del mercato delle opere pubbliche che quest'anno è integrata da approfondimenti sui primi effetti della pandemia e delle nuove norme del decreto legge n. 76 /2020 nonché, con una novità rispetto alle edizioni precedenti, da uno specifico focus sui tempi di realizzazione delle infrastrutture di trasporto. Tali analisi, per le parti relative alla fase di affidamento dei servizi di progettazione e dei lavori (dal bando di gara all'aggiudicazione), si basano sui dati del sistema informativo sui bandi di gara e sulle aggiudicazioni di appalti e concessioni di lavori e servizi pubblici di Cresme Europa Servizi.

## SINTESI DEI RAPPORTI PRECEDENTI

Il presente rapporto sviluppa, aggiorna ed attualizza le risultanze della attività di monitoraggio sullo stato di avanzamento delle infrastrutture strategiche e sul mercato delle opere pubbliche inserendosi in una serie storica che, come detto, ha avuto inizio nel 2004 e della quale si fornisce di seguito un rapido riepilogo.

Il primo rapporto, presentato nel mese di maggio 2004 insieme con un elenco ragionato di tutti gli interventi giuridicamente rientranti nel campo di applicazione della disciplina speciale nata con la legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cd. "legge obiettivo"), ha consentito di ricondurre ad un quadro omogeneo le diverse denominazioni degli interventi rinvenibili nei documenti ufficiali.

Dopo il secondo e il terzo rapporto, discussi rispettivamente nel mese di settembre 2005 e nel mese di luglio 2007, il quarto rapporto, presentato nel mese di luglio 2009, ha analizzato l'andamento del Programma e la sua rispondenza rispetto agli obiettivi e agli impegni finanziari.

Il quinto rapporto, presentato nel mese di luglio 2010, è stato integrato con ulteriori approfondimenti specifici riguardanti il rapporto tra investimenti infrastrutturali e indicatori infrastrutturali di fabbisogno e di erogazione di servizi a livello regionale, il programma di edilizia scolastica, nonché la struttura e la composizione dei finanziamenti privati.

La mole di informazioni accumulata nel corso degli anni ha determinato la necessità di costituire una banca dati finalizzata alla raccolta dei documenti esistenti e a organizzare in maniera più ordinata e razionale il lavoro nella prospettiva della pubblicazione annuale del Rapporto. La banca dati si è pertanto evoluta in un vero e proprio sistema informativo (SILOS – Sistema informativo legge opere strategiche), che

è accessibile anche sul sito web della Camera e che, con la presentazione del nuovo rapporto, viene ora implementato con dati aggiornati al 31 dicembre 2020.

La collaborazione con l'Autorità si è consolidata attraverso la condivisione del predetto sistema informativo, con il quale sono stati raccolti dati di dettaglio sullo stato di avanzamento delle opere deliberate dal CIPE. La raccolta di tali dati ha consentito un approfondimento ulteriore dell'analisi delle opere infrastrutturali, che è confluito nella sesta edizione del Rapporto, presentata nel mese di settembre 2011, in cui per la prima volta è stata presentata anche un'analisi per lotti.

Con la settima edizione, presentata nel 2012, il Rapporto si è ulteriormente arricchito di una nota di sintesi e di alcuni focus su specifiche tematiche, quali quella relativa alle infrastrutture finanziate con il partenariato pubblico-privato (PPP).

Con l'ottava edizione, presentata nel mese di febbraio 2014, è stato in particolare analizzato il ruolo centrale e strategico delle città e dei sistemi urbani nelle politiche del territorio e i finanziamenti ad essi destinati. Un ulteriore approfondimento, a cura dell'ANAC, ha riguardato le varianti e il contenzioso.

Nella nona edizione del Rapporto, presentata nel 2015, sono state analizzate le principali norme contenute nelle direttive europee del 2014 in materia di appalti pubblici e concessioni e i provvedimenti adottati per il loro recepimento in alcuni Stati membri dell'Unione europea e in Italia. Uno specifico focus ha, inoltre, analizzato gli scenari di innovazione e digitalizzazione nel settore delle costruzioni e delle opere pubbliche.

La presentazione del decimo rapporto dal titolo "Le infrastrutture strategiche – Dalla "legge obiettivo" alle opere prioritarie", avvenuta nel mese di maggio 2016, ha tenuto conto del nuovo contesto normativo a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), che ha, tra l'altro, abrogato la "legge obiettivo". Per la prima volta l'analisi dello stato di avanzamento delle opere si è concentrata sulle venticinque opere prioritarie selezionate dall'allegato al Documento di economia e finanza (DEF) 2015.

Nel corso del 2017 sono stati inoltre pubblicati due report riguardanti, rispettivamente, lo stato della programmazione e della realizzazione delle infrastrutture strategiche prioritarie e non prioritarie al 31 dicembre 2016, nonché l'analisi delle risorse disponibili aggiornata al 31 maggio 2017 che ha considerato anche le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), assegnate dal CIPE agli interventi del Piano operativo infrastrutture e ai Patti per lo sviluppo sottoscritti nel 2016.

Il tredicesimo rapporto, presentato nel mese di ottobre 2018, ha fornito un quadro della programmazione infrastrutturale e della realizzazione delle opere e degli interventi con l'aggiornamento dei dati al 31 maggio 2018.

Il quattordicesimo rapporto, presentato nel mese di febbraio 2020, ha fornito, infine, l'aggiornamento al 31 ottobre 2019 del quadro della programmazione infrastrutturale e della realizzazione degli interventi e dell'evoluzione del mercato delle opere pubbliche, anche alla luce dei più recenti interventi legislativi. A tale edizione si è, inoltre, accompagnata la pubblicazione, sul sito della Camera dei deputati, di una versione aggiornata e arricchita di nuove funzioni del sistema informativo SILOS (Sistema Informativo Legge Opere Strategiche).

# Nota di sintesi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Costi, disponibilità e fabbisogno

*(importi in milioni di euro)*

**INFRASTRUTTURE STRATEGICHE E PRIORITARIE**

**INFRASTRUTTURE PRIORITARIE**

**INFRASTRUTTURE STRATEGICHE NON PRIORITARIE**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[2] *Cfr. Piano nazionale di ripresa e resilienza trasmesso al Parlamento il 25 aprile 2021.*

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

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

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

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

*(importi in milioni di euro)*

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

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

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

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

*(importi in milioni di euro)*

| CENTRO-NORD | | SUD E ISOLE |
|---|---|---|
| 178.271 KMQ | superficie territoriale | 123.058 KMQ |
| 39.447.308 | popolazione (Istat 01/01/20) | 20.194.180 |

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

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

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

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

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

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

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

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

## Quadro di riferimento dei costi per stato di avanzamento

*(importi in milioni di euro)*

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

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

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

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

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

*(importi in milioni di euro)*

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

SUD E ISOLE

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

N.R. A LIVELLO AREA GEOGRAFICA

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

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

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

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

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

INVESTIMENTI FISSI LORDI PA
(DATI ISTAT 2 APRILE 2021)

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

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

Fonte: Cresme su dati Istat e SIOPE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Importi in milioni di euro correnti*

Fonte: Elaborazione CRESME su fonti varie

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

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

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

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

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

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

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

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

## Infrastrutture di trasporto - Bandi e aggiudicazioni di importo superiore a 50 milioni di euro[(a)]

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

Fonte: Cresme Europa Servizi

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

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

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

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

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

### Realizzazione opere pubbliche – Bandi CON e SENZA

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

Fonte: Cresme Europa Servizi

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

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

**Realizzazione opere pubbliche – Bandi SENZA**

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

Fonte: Cresme Europa Servizi

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

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

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

### Realizzazione opere pubbliche – Bandi per semestre

*(importo in milioni di euro)*

Fonte: Cresme Europa Servizi

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

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

*(importo in milioni di euro)*

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

Fonte: Cresme Europa Servizi

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

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

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

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

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

*(Variazioni %)*

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

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

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

## 14. RFI prima stazione appaltante nel 2020

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

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

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

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

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

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

### 16. Territorio: il recupero del Mezzogiorno

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

## Realizzazione opere pubbliche - Bandi per area geografica

*(importi in milioni di euro)*

Fonte: Cresme Europa Servizi

# 1. L'EVOLUZIONE DELLA DISCIPLINA NORMATIVA IN MATERIA DI PROGRAMMAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE E PRIORITARIE

## 1.1 La programmazione introdotta dalla c.d. "legge obiettivo"

Il quadro normativo delineato dalla legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modifiche e integrazioni, e dal relativo provvedimento di attuazione (costituito dal decreto legislativo 1° agosto 2002, n. 190) era finalizzato alla definizione di una disciplina speciale per la programmazione, il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale.

Si ricorda al riguardo che – nell'esercizio della delega conferita dall'art. 25 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (legge comunitaria 2004) per il recepimento delle direttive quadro in materia di appalti (2004/17/CE e 2004/18/CE) – il Governo, nel riscrivere l'intera legge quadro del settore dei lavori pubblici (c.d. legge Merloni), provvide, ai fini di un coordinamento delle norme esistenti per la creazione di un testo unico degli appalti, a trasporre nel cd. "codice dei contratti pubblici" (decreto legislativo n. 163 del 2006) anche la disciplina speciale prevista per le cd. opere strategiche dal d.lgs. n. 190/2002 (disponendone quindi l'abrogazione).

Le principali finalità perseguite dalla disciplina speciale delle opere strategiche introdotte dalla legge obiettivo erano la programmazione annuale degli interventi, l'accelerazione delle procedure amministrative, nonché l'incentivazione dell'afflusso di capitali privati.

Il comma 1-*bis* dell'art. 1 della legge n. 443 del 2001 (introdotto dalla legge n. 166 del 2002) prevedeva che il Programma delle Infrastrutture Strategiche (PIS) da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) contenesse le seguenti indicazioni:

a) l'elenco delle infrastrutture e degli insediamenti strategici da realizzare;
b) i costi stimati per ciascuno degli interventi;
c) le risorse disponibili e le relative fonti di finanziamento;
d) lo stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati;
e) il quadro delle risorse finanziarie già destinate e degli ulteriori finanziamenti necessari per il completamento degli interventi.

Il nuovo regime normativo introdotto si ispirava, quindi, ad un modello di **programmazione annuale**, affidata al Governo (ma, comunque, nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle regioni), delle cd. **infrastrutture strategiche** da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del Paese.

L'art. 1, comma 1, della legge n. 443 del 2001 affidava, infatti, al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome interessate, il compito di predisporre un programma destinato ad essere inserito, previo parere del CIPE e previa intesa della Conferenza unificata, nel Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), con l'indicazione dei relativi stanziamenti. Con tale previsione, pertanto, veniva demandato al Parlamento il compito (tuttora esercitato, come si dirà più avanti) di pronunciarsi sul programma in sede di esame del DPEF.

In sede di prima applicazione, il programma delle infrastrutture strategiche (PIS) venne approvato con la delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121.

Negli anni successivi, a partire dal 2003, il DPEF presentato al Parlamento ha indicato – in uno specifico allegato interamente dedicato allo stato di attuazione del PIS (cd. Allegato Infrastrutture) – gli elenchi di interventi rientranti nel PIS ed ammessi, pertanto, alla disciplina speciale.

## 1.2 La legge di contabilità e di finanza pubblica

La legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e di finanza pubblica) ha semplificato e razionalizzato il complesso delle procedure che presiedono alle decisioni di finanza pubblica, tenendo conto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e del nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali. In tale ambito, il DPEF è stato sostituito prima dalla Decisione di finanza pubblica e successivamente – a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 39 del 2011 – dal Documento di economia e finanza (DEF), in allegato al quale, ai sensi dell'art. 10, comma 8, della legge di contabilità, era presentato il Programma delle infrastrutture strategiche (PIS) predisposto ai sensi della legge n. 443 del 2001, nonché lo stato di avanzamento del medesimo Programma relativo all'anno precedente.

In attuazione della legge n. 196/2009 sono stati emanati i decreti legislativi n. 228 e n. 229 del 2011, concernenti, rispettivamente, la valutazione degli investimenti relativi alle opere pubbliche e le procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche.

In particolare, merita ricordare l'art. 1 del D.Lgs. n. 228/2011, che ha previsto l'obbligatorietà, per i singoli Ministeri, delle attività di valutazione *ex ante* ed *ex post* per le opere pubbliche o di pubblica utilità finanziate a valere sulle proprie risorse poste a bilancio o su quelle oggetto di trasferimento a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati, nonché per le opere pubbliche che prevedono emissione di garanzie a carico dello Stato.

La finalità di tale disposizione è, come indicato nella norma di delega, quella di garantire la razionalizzazione, la trasparenza e l'efficacia/efficienza della spesa in conto capitale per le opere pubbliche dei singoli Ministeri, che sono tenuti ad elaborare un nuovo documento, il Documento Pluriennale di Pianificazione, allo scopo di migliorare la qualità della programmazione e ottimizzare il riparto delle risorse di bilancio (il contenuto di tale documento è stato integrato dall'art. 34, comma 15, lett. b), del D.L. 179/2012). Per le infrastrutture strategiche, il Documento è costituito dal c.d. Allegato infrastrutture al DEF (predisposto ai sensi dell'art. 10, comma 8, della legge n. 196/2009).

## 1.3 L'introduzione delle priorità infrastrutturali

Con la presentazione dell'allegato infrastrutture al DPEF 2007-2011, quale primo atto programmatico del nuovo governo (insediatosi in seguito alle elezioni politiche dell'aprile 2006), è stata introdotta un'importante novità nella logica di gestione e attuazione del PIS: è stata infatti evidenziata la necessità, a fronte del contenuto di carattere generale del programma inizialmente approvato con la delibera CIPE n. 121 del 2001, di pervenire all'individuazione di un numero limitato di **opere prioritarie** selezionate secondo criteri di efficacia nell'utilizzo delle risorse. Tale scelta è stata ritenuta necessaria a fronte dei sempre più stringenti vincoli di finanza pubblica e al fine di riorientare le previsioni di utilizzo delle risorse disponibili secondo una logica di più mirata efficienza allocativa.

Con il decreto legislativo n. 113/2007, correttivo dell'allora vigente codice degli appalti (d.lgs. 163/2006), è stato introdotto nel codice il nuovo comma 1-*ter* dell'art. 161, al fine di precisare i criteri di individuazione delle infrastrutture cui attribuire priorità nell'ambito del PIS. Si trattava delle infrastrutture:

1. già avviate;
2. oppure con il progetto esecutivo approvato;
3. oppure quelle per le quali ricorre la possibilità di finanziamento con capitale privato, sia di rischio che di debito, nella misura maggiore possibile.

Tale mutamento di rotta ha portato ad una vera e propria rivisitazione del programma, avvenuta con l'allegato infrastrutture al DPEF 2008-2012, in cui è stato definito un nuovo quadro di priorità infrastrutturali, sia attraverso l'individuazione delle opere realisticamente programmabili nell'ambito del PIS, sia attraverso l'individuazione di infrastrutture ulteriori definite prioritarie.

Successivamente, l'art. 41, comma 1, del D.L. n. 201/2011 ha ulteriormente ridefinito le modalità ed i criteri di programmazione delle opere strategiche per permettere la selezione

delle opere prioritarie, stabilendo che le infrastrutture sono da ritenersi prioritarie sulla base dei seguenti criteri generali:

a) coerenza con l'integrazione con le reti europee e territoriali;
b) stato di avanzamento dell'iter procedurale;
c) possibilità di prevalente finanziamento con capitale privato.

## 1.4 La nuova disciplina introdotta dal D.Lgs. 50/2016

Con l'entrata in vigore del **nuovo Codice dei contratti pubblici** (D.Lgs. 50/2016) e del successivo decreto legislativo correttivo (D.Lgs. 56/2017), nonché con la presentazione dell'Allegato Infrastrutture «Connettere l'Italia» al DEF 2017, l'esperienza della legge obiettivo (L. 443/2001) è stata definitivamente conclusa e superata e, con essa, anche quella del PIS, il principale contenitore della politica infrastrutturale nazionale avviato nel 2002. Venuto meno l'obbligo di predisporre l'aggiornamento annuale del PIS, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha quindi adottato, nel giugno 2017, in attuazione del D.Lgs. 228/2011, le Linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche, approvate dal CIPE, che definiscono le procedure e i criteri per la valutazione *ex ante* e la selezione degli interventi da includere nel DPP.

In particolare, il nuovo Codice ha previsto l'abrogazione dei commi da 1 a 5 dell'art. 1della legge 21 dicembre 2001, n. 443 (cd. legge obiettivo) e della previgente disciplina speciale relativa alla progettazione, all'approvazione dei progetti e alla realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale (che era contenuta nel capo IV del titolo III della parte II dell'abrogato decreto legislativo n. 163 del 2006).

Il Codice ha quindi definito una **nuova disciplina per la programmazione e il finanziamento delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari** per lo sviluppo del Paese (artt. 200-203).

Tale disciplina si basa sull'adozione di due strumenti di pianificazione e programmazione:

1. il **Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL)**, che contiene le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese;
2. il **Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP)**, che contiene 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.

La nuova programmazione è volta a ricondurre in una logica unitaria i piani e i programmi di competenza del Ministero delle infrastrutture e trasporti (ora Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili) e ad applicare la disciplina ordinaria alla pianificazione e alla

realizzazione degli insediamenti e delle infrastrutture prioritari.

Una specifica normativa riguarda il primo DPP, che avrebbe dovuto essere approvato entro un anno dalla data di entrata in vigore del nuovo Codice (ossia entro il 19 aprile 2017). In base alle modifiche apportate al Codice dal c.d. decreto correttivo (D.Lgs. 56/2017), è previsto che, nelle more dell'approvazione del PGTL, il primo DPP contenga le linee strategiche e gli indirizzi per il settore dei trasporti e delle infrastrutture, nonché un elenco degli interventi del primo DPP ad essi coerente (articolo 201, comma 7, del Codice).

Il citato decreto correttivo è intervenuto, inoltre, sulla disciplina concernente l'approvazione del primo DPP, al fine di prevedere che l'elenco delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari venga elaborato in deroga alle modalità di cui al comma 5 del citato articolo 201, concernente la trasmissione delle proposte di interventi da parte degli enti territoriali e degli altri enti competenti al Ministero.

Ai fini della prima individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari, il Codice prevede - da parte del Ministero delle infrastrutture - lo svolgimento di una ricognizione di tutti gli interventi già compresi negli strumenti di pianificazione e programmazione, comunque denominati, vigenti alla data di entrata in vigore del codice medesimo, all'esito della quale sono proposti gli interventi da inserire nel primo DPP. Il Codice precisa che la ricognizione deve, in ogni caso, comprendere gli interventi per i quali vi sono obbligazioni giuridiche vincolanti, ossia gli interventi in relazione ai quali sia già intervenuta l'approvazione del contratto all'esito della procedura di affidamento della realizzazione dell'opera, nonché quelli che costituiscono oggetto di accordi internazionali sottoscritti dall'Italia (articolo 200, comma 3, del Codice).

Fino all'approvazione del primo DPP, valgono come programmazione degli investimenti in materia di infrastrutture e trasporti gli strumenti di pianificazione e programmazione e i piani, comunque denominati, già approvati secondo le procedure vigenti alla data di entrata in vigore del Codice o in relazione ai quali sussiste un impegno assunto con i competenti organi dell'Unione europea (articolo 201, comma 9, del Codice).

## 1.5 Verso la ridefinizione o il superamento del concetto di opera prioritaria?

Sull'insieme degli strumenti programmatori volti ad individuare le opere infrastrutturali per la cui realizzazione si ritengono necessarie procedure acceleratorie in ragione della loro rilevanza è successivamente intervenuto l'**art. 4, commi 1-5, del D.L. 32/2019** (cd. decreto "sblocca cantieri"), come modificato dall'**art. 9 del D.L. 76/2020** (cd. decreto semplificazioni), che ha introdotto una procedura a termine (in quanto valida non oltre il 30 giugno 2021) per l'individuazione – con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare

previo parere delle competenti Commissioni parlamentari e previa intesa con il presidente della Regione interessata in caso di opere di rilevanza esclusivamente regionale o locale – di interventi infrastrutturali **per la cui realizzazione o il cui completamento** si rende necessaria la **nomina di uno o più Commissari straordinari** in quanto caratterizzati:

1. da un **elevato grado di complessità progettuale**;
2. da una **particolare difficoltà esecutiva** o attuativa;
3. da **complessità delle procedure tecnico-amministrative;**
4. ovvero che comportano un **rilevante impatto sul tessuto socio-economico** a livello nazionale, regionale o locale.

Ai fini della presente ricostruzione si segnala che il testo originario del comma 1 del citato art. 4, prima della modifica operata dal D.L. 76/2020, non considerava i citati criteri di individuazione, ma prevedeva che la procedura in questione fosse finalizzata all'individuazione di interventi infrastrutturali ritenuti "prioritari".

Su tale ultimo profilo la relazione illustrativa allo schema di DPCM (atto del governo n. 241) – presentato in attuazione dell'art. 4 succitato e recante l'individuazione delle opere da commissariare e dei relativi commissari straordinari e sul quale le competenti Commissioni di Camera e Senato hanno espresso i pareri parlamentari nelle sedute dell'11 marzo 2021 – sottolinea che, con le modifiche apportate dal D.L. 76/2020 all'art. 4 del D.L. 32/2019, "viene superato il concetto di opera prioritaria della normativa previgente per introdurre invece criteri più compositi di individuazione delle opere. Si fa infatti riferimento agli interventi caratterizzati «da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio- economico a livello nazionale, regionale o locale»" e quindi ciò rende "la scelta delle opere da commissariare particolarmente complessa e significativa in termini di riflessi per il Paese".

A tale riguardo, si osserva peraltro che – sebbene la citata relazione illustrativa all'atto del Governo n. 241 si riferisca espressamente ad un superamento del concetto di "opera prioritaria" – la scelta del commissariamento potrebbe essere comunque ritenuta indice di un riconoscimento, seppur in via di fatto, del carattere prioritario di un intervento infrastrutturale anche in assenza di una sua formale classificazione in tal senso (come dimostra del resto la circostanza che molte delle opere sottoposte a commissariamento con il DPCM in oggetto erano già elencate in precedenti allegati infrastrutture al DEF).

Il fatto che lo schema di DPCM citato individui opere esterne al perimetro degli interventi finora considerati prioritari pone, dunque, alcuni interrogativi sulla strategia di programmazione degli interventi infrastrutturali.

In tale contesto, caratterizzato da una **moltiplicazione e dispersione degli strumenti programmatori**, si innesta, da ultimo, la programmazione degli interventi a cui destinare le risorse del **Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, nel quale sono indicate priorità infrastrut-

turali particolarmente cogenti in quanto assistite da specifici vincoli realizzativi e temporali in relazione all'utilizzo entro il 2026 delle risorse destinate all'Italia dal programma *Next Generation EU.*

Di rilievo, sotto il profilo qui in esame, appare la sottolineatura - contenuta nella versione finale del PNRR trasmessa dal Governo alle Camere il 25 aprile 2021 – secondo cui tra gli obiettivi della riforma relativa alla semplificazione in materia di contratti pubblici figura la semplificazione non solo della fase di affidamento ma anche delle fasi di pianificazione, programmazione e progettazione.

In conclusione, la **sovrapposizione degli strumenti di programmazione infrastrutturale** sembra evidenziare l'esigenza di ricondurre a coerenza un quadro che appare attualmente caratterizzato da incertezze nella definizione delle priorità infrastrutturali e da interferenze tra i vari strumenti e livelli programmatori, anche al fine di evitare che duplicazioni e sovrapposizioni possano configurarsi quali ulteriori fattori di rallentamento dello sviluppo infrastrutturale del Paese.

A mero titolo esemplificativo, si consideri infatti che l'attuale meccanismo programmatorio annuale a scorrimento affidato agli allegati infrastrutture al DEF può determinare in talune circostanze problemi nell'individuazione delle opere prioritarie (ad es. quando un'opera, già individuata come prioritaria dall'allegato ad un DEF precedente, risulti poi assente dall'elenco delle opere prioritarie definite da un DEF successivo ma ricompresa in diversi atti di programmazione).

# 2. LE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE E PRIORITARIE PROGRAMMATE

## 2.1 Il quadro di riferimento al 31 dicembre 2020

Il quadro di riferimento del presente Rapporto comprende le infrastrutture oggetto di monitoraggio inserite nella programmazione delle infrastrutture strategiche nel periodo 2001-2014, le infrastrutture prioritarie individuate negli allegati ai Documenti di economia e finanza (DEF) 2015, 2017, 2019 e 2020 nonché ulteriori infrastrutture individuate ai sensi dell'articolo 4 del DL 32/2019 (decreto "sblocca cantieri") come modificato dall'articolo 9 del DL 76/2020 (decreto "semplificazioni") e riportati nello schema di DPCM di individuazione degli interventi infrastrutturali da sottoporre a commissariamento sul quale le competenti Commissioni di Camera e Senato hanno approvato pareri favorevoli, con condizioni e osservazioni, nelle sedute delle l'11 marzo 2021 (Atto del Governo n. 241).

Il quadro di riferimento prende in considerazione infrastrutture, il cui costo, aggiornato al 31 dicembre 2020, ammonta a 305 miliardi di euro.

L'86% del costo delle infrastrutture strategiche e prioritarie, circa 262,321 miliardi (su un totale di 305,286 miliardi), è relativo agli interventi e programmi prioritari individuati dal MIT a partire dal 2015 con gli allegati ai DEF 2015, 2017, 2019 e 2020 nonché a ulteriori interventi individuati ai sensi dell'articolo 4 del DL 32/2019. Il costo aggiornato delle infrastrutture strategiche e prioritarie già programmate con i DEF precedenti il 2020 è pari a 239,273 miliardi. Il costo dell'insieme delle nuove priorità individuate con il DEF 2020 "Italia veloce" e con il DPCM (in corso di emanazione) ai sensi dell'articolo 4 del DL 32/2019 ammonta invece a circa 23,048 miliardi.

Il restante 14% del costo delle infrastrutture strategiche e prioritarie, pari a 42,965 miliardi, è invece riconducibile a infrastrutture non prioritarie inserite nell'11° Allegato infrastrutture al DEF 2013, approvato con la delibera del CIPE n. 26 del 2014, in quanto tale allegato rappresenta l'ultimo documento sul quale si è perfezionato l'iter di approvazione in conformità a quanto previsto dall'abrogata disciplina sulla programmazione delle infrastrutture strategiche.

L'analisi delle infrastrutture non prioritarie, come già rilevato nei precedenti rapporti sull'attuazione del programma delle infrastrutture strategiche e prioritarie, continua a rivestire interesse per la presenza di interventi deliberati dal CIPE e di lavori in corso nonché di interventi sottoposti alla revisione progettuale (*project review*), ossia progetti suscettibili di una ridefinizione dei tempi e dei costi, o "progetti di fattibilità", per i quali è necessaria una verifica di fattibilità prima dell'inserimento nei successivi atti di programmazione.

## Quadro di riferimento dei costi

*(importi in milioni di euro)*

*(a) sono compresi i programmi e gli interventi individuati come prioritari con i DEF 2015, 2017, 2019 e 2020 e gli interventi individuati ai sensi dell'articolo 4 del DL 32/2019.*

*(b) sono comprese le infrastrutture strategiche inserite nell'11° Allegato Infrastrutture al DEF 2013 non prioritarie, ovvero non facenti parte delle infrastrutture prioritarie individuate con i DEF 2015, 2017, 2019 e 2020 e degli interventi individuati ai sensi dell'articolo 4 del DL 32/2019.*

*(c) sono comprese le infrastrutture strategiche e prioritarie esaminate dal CIPE o dal Commissario straordinario per le tratte ferroviarie Napoli-Bari e Palermo-Catania-Messina, al 31 dicembre 2020.*

Il costo delle infrastrutture monitorate risulta in aumento di circa 32,352 miliardi (+12%) rispetto al costo complessivo delle infrastrutture monitorate al 31 ottobre 2019 (272,934 miliardi)[1]. Tale variazione è principalmente ascrivibile:

- per 17,931 miliardi ai nuovi interventi inseriti nell'allegato al DEF 2020 "Italia veloce";
- per 5,117 miliardi ai nuovi interventi individuati ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019, come modificato dall'art. 9 del DL 76/2020, e riportati nello schema di DPCM (Atto del Governo n. 241) di individuazione degli interventi infrastrutturali da sottoporre a commissariamento, sul quale le competenti Commissioni di Camera e Senato hanno approvato pareri favorevoli, con condizioni e osservazioni, nelle sedute dell'11 marzo 2021;
- per 9,304 miliardi all'aggiornamento del costo delle altre infrastrutture strategiche e prioritarie monitorate al 31 ottobre 2019 (da 272,934 a 282,238 miliardi) determinato anche a seguito di *project review* e che si basa, tra l'altro, sui costi rilevati:
  - nell'allegato infrastrutture al DEF 2020 denominato *"#italiaveloce* - L'Italia resiliente progetta il futuro: nuove strategie per trasporti, logistica e infrastrutture", approvato dal Consiglio dei Ministri il 6 luglio 2020;
  - nello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente l'individuazione degli interventi infrastrutturali da sottoporre a commissariamento ai sensi del citato articolo 4, comma 1, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55, sul quale le competenti Commissioni di Camera e Senato hanno espresso il parere parlamentare l'11 marzo 2021 (Atto del Governo n. 241);
  - nelle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) di attuazione dei singoli interventi pubblicate nella Gazzetta Ufficiale al 31 dicembre 2020;
  - nello schema di aggiornamento del Contratto di Programma RFI 2017-2021, parte investimenti, per gli anni 2018 e 2019, valutato positivamente dal CIPE con delibera n. 37 del 24 luglio 2019 e dalla IX Commissione della Camera dei deputati con parere espresso nella seduta del 7 maggio 2020, che è divenuto operativo in data 26 ottobre 2020 con la registrazione alla Corte dei Conti del decreto interministeriale MIT/MEF.
  - nell'aggiornamento del Contratto di Programma ANAS 2016-2020, tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ora Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile) e l'ANAS SpA, valutato positivamente dal CIPE con delibera n. 36 del

[1] *Nel documento "Infrastrutture strategiche e prioritarie - programmazione e realizzazione", n. 97, febbraio 2020, è presentato un aggiornamento dei dati al 31 ottobre 2019.*

24 luglio 2019, che è divenuto efficace in data 18 ottobre 2020 con la registrazione alla Corte dei Conti del decreto interministeriale MIT/MEF.

Il costo aggiornato delle infrastrutture esaminate dal CIPE o dal Commissario straordinario per le tratte ferroviarie Napoli-Bari e Palermo-Catania-Messina, al 31 dicembre 2020, è pari a circa 140,805 miliardi, il 46% del costo complessivo delle infrastrutture programmate. In questo ambito, le infrastrutture prioritarie rappresentano l'84%, circa 117,829 miliardi.

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

### Costi, disponibilità e fabbisogno

*(importi in milioni di euro)*

Il complesso quadro delle opere pubbliche, fatto di programmazione, progettazione, affidamento dei lavori e realizzazione delle opere, viene analizzato attraverso l'aggiornamento

di SILOS e tiene conto di 1.328 lotti dei quali 863 riguardano le infrastrutture prioritarie e 465 le infrastrutture strategiche non prioritarie. Le schede opera di SILOS, oltre a fornire dati storici, permettono un approfondimento sullo stato di avanzamento di tali infrastrutture.

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

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

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

## Quadro di riferimento dei costi per stato di avanzamento

*(importi in milioni di euro)*

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

I dati oggetto di analisi si basano sull'aggiornamento del sistema informativo SILOS (Sistema Informativo Legge Opere Strategiche), accessibile anche sul sito *web* della Camera, che contiene una tabella generale degli interventi pubblicata anche in formato di tipo aperto (*linked open data*) e 200 schede riguardanti le infrastrutture deliberate dal CIPE e le tratte ferroviarie Napoli-Bari e Palermo-Catania-Messina di competenza del Commissario straordinario. Le schede, oltre a fornire dati storici, permettono un ulteriore approfondimento sullo stato di avanzamento di tali infrastrutture anche grazie ai dati ed alle informazioni forniti dall'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

# 3. I PROGRAMMI E GLI INTERVENTI PRIORITARI

## 3.1 Introduzione

In questo capitolo, l'analisi si concentra sui programmi e sugli interventi prioritari individuati e definiti con gli allegati ai DEF 2015, 2017, 2018, 2019 e 2020 o individuati ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019, come modificato dall'art. 9 del DL 76/2020, e riportati nello schema di DPCM in corso di emanazione.

Il costo totale dei programmi e degli interventi prioritari individuati al 31 dicembre 2020 ammonta a 262,321 miliardi, pari all'86% dell'insieme delle infrastrutture strategiche e prioritarie programmate.

L'86%, pari a 224,655 miliardi, riguarda programmi e interventi inseriti nell'Allegato al DEF 2020 "Italia Veloce". Il 12%, pari a 32,549 miliardi, riguarda interventi inseriti nei DEF precedenti ma non inseriti nel DEF 2020 e il restante 2%, pari a 5,117 miliardi, sono nuove priorità individuate ai sensi dell'articolo 4 del DL 32/2019.

Il 91% del costo delle infrastrutture prioritarie, pari a 239,273 miliardi, riguarda infrastrutture individuate con gli Allegati ai DEF di anni precedenti al 2020 e 23,047 miliardi (9%) sono relativi a "nuove priorità" individuate con l'Allegato al DEF 2020 "Italia Veloce" o inseriti tra gli interventi infrastrutturali individuati ai sensi dell'articolo 4 del DL 32/2019. Le infrastrutture programmate prima del 2020 hanno una copertura finanziaria del 66%. Per le "nuove priorità" si osserva invece una copertura finanziaria del 50% e un'alta incidenza degli interventi in fase di progettazione, che rappresentano il 90% del costo totale (20,833 miliardi su 23,047 miliardi totali).

## Quadro di riferimento dei costi *(importi in milioni di euro)*

*(a): sono compresi i programmi e gli interventi prioritari inseriti nel DEF 2020 definiti invarianti, ovvero con obbligazioni giuridicamente vincolanti e non classificati in project review o con macrostudio di fattibilità.*

*(b): sono compresi interventi inseriti nel DEF 2020 e classificati in project review o con macrostudio di fattibilità il cui costo è stato indicato nel DEF 2020 o nello schema di DPCM in corso di emanazione ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019.*

*(c): sono compresi programmi e gli interventi prioritari inseriti negli allegati infrastrutture ai DEF 2015, 2017, 2018 e 2019, ovvero non inseriti nell'allegato al DEF 2020 e non facenti parte degli interventi individuati ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019. Il 96% del costo, circa 22 miliardi, riguarda lotti prioritari individuati con il DEF 2015 ultimati o con lavori in corso .*

Il costo delle infrastrutture prioritarie inserite nell'allegato infrastrutture al DEF 2020, come ricostruito con il monitoraggio al 31 dicembre 2020, ammonta a circa 224,655 miliardi di cui 196,080 relativo al costo degli interventi "invarianti", ovvero con obbligazioni giuridicamente vincolanti e non classificati in *project review* o con macrostudio di fattibilità, e circa 23,928 miliardi relativi a interventi ferroviari e stradali in *project review* o con macrostudio di fattibilità il cui costo è stato indicato nel DEF 2020 o nello schema di DPCM in corso di emanazione ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019.

Si tratta di interventi e di programmi di interventi individuati dal MIT, nelle more della redazione del PGTL e del DPP (non ancora adottati), sulla base dei criteri stabiliti nelle Linee Guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche di cui al Decreto Ministeriale n. 300 del 16 giugno 2017 e tiene conto, tra l'altro, della maturità progettuale e finanziaria e dell'esigenza di contribuire al rilancio dell'economia del Paese post COVID-19, anche al fine di accelerare il processo di digitalizzazione ed innovazione tecnologica dei sistemi e delle procedure/processi dei trasporti e della logistica e delle infrastrutture puntuali e dell'edilizia statale.

Il costo degli **interventi individuati ai sensi dell'articolo 4 del DL 32/2019 –** che include, oltre agli interventi riportati nel citato schema di DPCM, il Sistema MO.S.E. e il Nodo di Genova e Terzo valico dei Giovi – ammonta a 78,673 miliardi per 59 opere. L'84% del costo (66,327 miliardi) spetta alle **57 opere** riportate nello **schema di DPCM** di individuazione degli interventi da sottoporre a commissariamento (sono escluse la rete viaria provinciale in Sicilia e la rete viaria in Sardegna per le quali non è indicato il costo e non è stato ancora designato un Commissario). Il restante 16% (12,346 miliardi) riguarda invece il **Nodo di Genova e Terzo valico dei Giovi** (6,853 miliardi) e il **Sistema Mo.S.E.** (5,493 miliardi).

L'81,5% del costo, pari a 64,142 miliardi, riguarda infrastrutture inserite nel DEF 2020. Il 12%, pari a 9,414 miliardi, riguarda infrastrutture inserite nei DEF precedenti ma non inserite nel DEF 2020. Il restante 6,5%, pari a 5,117 miliardi, riguarda nuove priorità individuate ai sensi dell'articolo 4 del DL 32/2019 in quanto caratterizzati "da un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale". Tra questi ultimi rientrano, tra gli altri, le infrastrutture idriche (1,152 miliardi), gli interventi di adeguamento, ristrutturazione nonché nuova realizzazione di presidi di pubblica sicurezza delle città di Torino, Milano, Genova, Bologna, Roma, Napoli, Crotone, Reggio Calabria, Catania e Palermo (528 milioni), la Nuova Linea Ferrandina-Matera La Martella (365 milioni), il raddoppio Codogno-Cremona-Mantova (1,320 miliardi), il nuovo tunnel stradale del Colle di Tenda (140 milioni), il tratto tra Foggia e San Severo della SS 16 Adriatica (247 milioni), la SS 89 Garganica (922 milioni.

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

Il 49% del costo dei programmi e interventi prioritari, pari a 129,231 miliardi, riguarda le infrastrutture del Centro-Nord, mentre a Sud e Isole è destinato il 28% (73,485 miliardi). Il restante 23% del costo, pari a circa 59,605 miliardi, riguarda interventi per i quali non è stato possibile ricostruire il dettaglio territoriale, in quanto riferiti, in misura prevalente, ai nuovi "programmi diffusi" per la manutenzione del patrimonio infrastrutturale esistente, inseriti nei contratti di programma di RFI e di ANAS.

Nell'ambito dei programmi e degli interventi prioritari rientrano prevalentemente infrastrutture ferroviarie e stradali. Il 49% del costo di tali interventi riguarda le ferrovie e il 29% le strade e autostrade, mentre ai sistemi urbani (i sistemi di trasporto rapido di massa per le aree metropolitane) è riconducibile il 15% del costo delle infrastrutture prioritarie.

Lo stato di avanzamento al 31 dicembre 2020 evidenzia che il 54% dei costi delle infrastrutture prioritarie riguarda lotti in fase di progettazione, il 20% lotti in corso di realizzazione e il 10% lotti ultimati. Il restante 15% riguarda lotti in gara (6,5%), lotti aggiudicati (0,3%), lotti con contratto sottoscritto (3,5%) e lotti con contratto rescisso o con uno stato di avanzamento misto (5%).

## 3.2 Costi, disponibilità e fabbisogni

Il costo dei programmi e degli interventi prioritari, come ricostruito nel presente rapporto, ammonta a 262,321 miliardi, 43,315 miliardi in più rispetto al costo rilevato a ottobre 2019, che risultava pari a 219,006 miliardi. Tale incremento, che ha riguardato in via prevalente infrastrutture ferroviarie, è dovuto principalmente:

1. per 23,047 miliardi all'individuazione di nuove priorità da parte del MIT con l'allegato al DEF 2020 e del Governo con lo schema di DPCM relativo agli interventi da sottoporre a commissariamento ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019;
2. per circa 20,268 miliardi alla prioritizzazione di talune infrastrutture strategiche non prioritarie, principalmente ferroviarie, deciso con l'Allegato "Italia Veloce" al DEF 2020 e con i decreti "sblocca cantieri" e "semplificazioni" anche a seguito di *project review e* all'aggiornamento del costo delle infrastrutture prioritarie monitorate al 31 ottobre 2019.

Il costo delle infrastrutture esaminate dal CIPE o dal Commissario straordinario per le tratte ferroviarie Napoli-Bari e Palermo-Catania-Messina, al 31 dicembre 2020, è pari a circa 117,829 miliardi, il 45% del costo complessivo delle infrastrutture prioritarie programmate.

Il 9% del costo complessivo delle infrastrutture prioritarie programmate, 23,047 miliardi, riguarda nuove priorità individuate dal MIT con il DEF 2020 e dal Governo con lo schema di DPCM relativo agli interventi da sottoporre a commissariamento.

Il costo dei nuovi interventi indicati nell'Allegato al DEF 2020 "Italia Veloce" ammonta a 17,931 miliardi, considerando sia i nuovi interventi invarianti (13,284 miliardi) che quelli in *project review* o con macrostudio di fattibilità il cui costo è stato indicato nel DEF 2020 o nello schema di DPCM in corso di emanazione ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019 (4.647 miliardi), dei quali:

1. il 48,5% (8,705 miliardi) per il rinnovo infrastrutturale e tecnologico della rete ferroviaria nazionale, per il completamento della Roma-Pescara e per la velocizzazione delle linee Battipaglia-Potenza e Potenza-Metaponto;
2. il 23,5% (4.229 miliardi) per il potenziamento e la riqualificazione delle infrastrutture portuali;
3. il 20% (3,523 miliardi) per il potenziamento dei sistemi di trasporto rapido di massa delle città metropolitane;
4. il restante 8% (1,475 miliardi) relativo a interventi sulla rete stradale e autostradale e primariamente per l'adeguamento della rete stradale SNIT livello 1 alle specifiche funzionali Smart Road (637 milioni) di cui all'Allegato al DM 28 febbraio 2018 n. 70 ("*decreto Smart Road*"), e per il monitoraggio e la verifica strutturale continua di ponti e viadotti (440 milioni) nonché per il potenziamento della SS 4 Salaria, tratta marchigiana (circa 343 milioni) e altri interventi di minore costo.

Il costo delle **nuove priorità individuate dal Governo** con il DPCM ammonta a 5,117 miliardi dei quali:

1. il 36% (1,829 miliardi) per i seguenti interventi sulla rete ferroviaria:
   - raddoppio Codogno-Cremona-Mantova (costo 1,320 miliardi, finanziamento disponibile 340 milioni);
   - nuova Linea Ferrandina-Matera La Martella (costo 365 milioni, finanziamento disponibile 315 milioni);
   - ripristino linea Palermo-Trapani via Milo (costo 144 milioni interamente finanziato);.
2. il 36% (1,842 miliardi) per i seguenti interventi sulla rete stradale nazionale:
   - SS 20 del Colle di Tenda - Costruzione nuovo tunnel del Colle di Tenda (costo 140,000 milioni interamente finanziato);
   - SS 16 Adriatica – tratta San Severo-Foggia e tangenziale ovest di Foggia (costo 247,080 milioni, interamente finanziato con risorse FSC 2014-2020 PO Infrastrutture);
   - SS 17 Appennino Abruzzese e Appulo-Sannitico - Completamento della SSV Isernia-Castel di Sangro - Lotto 0 di collegamento tra Bivio di Pesche della SS 17 ed il Lotto 1 della SSV Isernia-Castel di Sangro (costo 130,000 milioni, interamente finanziato);
   - SS 647 Fondo Valle Biferno - Adeguamento, messa in sicurezza e manutenzione straordinaria dei viadotti Molise 1 e Molise 2 sull'invaso del Liscione e variante all'invaso del Liscione (costo 196,710 milioni, finanziamento disponibile 118,530 milioni);
   - SS 212 della Val Fortore - completamento alla statale dallo svincolo di San Marco dei Cavoti a San Bartolomeo in Galdo lotti 1 (1° e 3° Stralcio) e 2 (costo 156,773 milioni, finanziamento disponibile 53,975 milioni);
   - SS 369 Appulo Fortorina - Tratto dal confine regionale all'innesto con la SS17 (costo 50 milioni, interamente da finanziare);
   - SS 89 Garganica - Viabilità San Giovanni Rotondo e collegamento con Manfredonia (costo 67,840 milioni, interamente finanziato);
   - SS 89 Garganica - Realizzazione SSV del Gargano, da Vico del Gargano a Mattinata (costo 854,000 milioni, interamente da finanziare);
   - rete viaria provinciale in Sicilia (costo e finanziamento non disponibili);
   - rete viaria provinciale in Sardegna (costo e finanziamento non disponibili);
3. il 17% (costo 882 milioni finanziato per 828 milioni) per la messa in sicurezza e il completamento di dighe e acquedotti.
4. il 10% (costo 528 milioni interamente finanziato) per interventi di adeguamento, ristrutturazione nonché nuova realizzazione di presidi di pubblica sicurezza delle città Torino, Milano, Genova, Bologna, Roma, Napoli, Crotone, Reggio Calabria, Catania e Palermo;
5. l'1% (costo 35 milioni interamente finanziato) per la sistemazione e riqualificazione dell'interfaccia del porto di Palermo con la città.

Rispetto al costo dei programmi e degli interventi prioritari, pari a 262,321 miliardi, le disponibilità finanziarie ammontano complessivamente a circa 169,387 miliardi di euro con un fabbisogno residuo di circa 92,934 miliardi. Le risorse disponibili (al netto di quelle che proverranno dal programma *Next Generation EU*) consentono quindi una copertura finanziaria pari al 65% del costo.

**Costi, disponibilità e fabbisogno** *(importi in milioni di euro)*

Le risorse disponibili sono riconducibili a diverse fonti di finanziamento pubbliche (europee, nazionali, regionali e locali) e a risorse private (principalmente legate alle concessioni autostradali e aeroportuali), come è stato rilevato nei precedenti rapporti.

Per le infrastrutture prioritarie il contributo pubblico rappresenta l'87%, pari a 147,143 miliardi. Il restante 13% riguarda risorse private, pari a circa 22,244 miliardi. Queste ultime, relative principalmente a autostrade e aeroporti, risultano ridotte a motivo tra l'altro:

1. delle problematicità legate all'affidamento in concessione di nuove tratte autostradali o al rinnovo di concessioni in essere;
2. dell'esigenza di verifica delle strategie di sviluppo di alcuni dei principali scali aeroportuali nazionali anche a seguito della crisi epidemiologica da COVID-19.

Tra le disponibilità pubbliche più recenti, oltre ai finanziamenti da leggi di bilancio e da altre norme nazionali, si evidenzia il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)[1] 2014-2020 e

[1] *Il Piano operativo infrastrutture del MIT è stato approvato dal CIPE con delibera n. 54 del 1° dicembre 2016, mentre i due Addendum sono stati approvati rispettivamente con delibera n. 98 del 22 dicembre 2017 e con delibera n. 12 del 28 febbraio 2018. La riprogrammazione delle risorse è stata approvata dal CIPE con delibera n. 32 del 28 luglio 2020.*

in particolare le risorse del PO infrastrutture del MIT come riprogrammate, a seguito dell'emergenza COVID-19, dalla Cabina di Regia del Ministero della Coesione Territoriale in data 22 luglio 2020 (vedi delibera CIPE 32/2020). Nuove ingenti risorse arriveranno dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e coinvolgeranno progetti maturi la cui ultimazione è prevista entro il 2026. Nel PNRR trasmesso dal Governo al Parlamento il 25 aprile 2021, a fronte di risorse complessive pari a 191,5 miliardi, circa 24,77miliardi sono destinati a investimenti sulla rete ferroviaria.

## 3.3 La distribuzione territoriale

Nelle regioni del Centro-Nord, si concentrano interventi per un valore pari al 49%, circa 129,231 miliardi, mentre nelle regioni del Sud e nelle Isole è localizzata una quota del 28%, pari a 73,485 miliardi.

Il restante 23%, pari a 59,605 miliardi, è relativo al costo di programmi e interventi non ripartibili a livello di macro area geografica. Di seguito sono specificati i programmi di maggiore costo per ferrovie e strade e autostrade.

→ ferrovie – circa 39,058 miliardi per:

1. "Sicurezza, ambiente ed adeguamento a obblighi di legge", composto da un insieme di programmi finalizzati alla messa in sicurezza della rete sotto il profilo idrogeologico, sismico, nonché alla mitigazione degli impatti ambientali del traffico ferroviario e ad ottemperare ad altri obblighi di legge, del costo complessivo, previsto nell'aggiornamento 2018-2019 del CdP di RFI 2017-2021 parte investimenti, di 22,149 miliardi e un ammontare di risorse disponibili di 4,109 miliardi;
2. "Sviluppo tecnologico per aumentare la capacità e migliorare le prestazioni", composto da un insieme di programmi che mirano all'adeguamento tecnologico delle linee e degli impianti di segnalamento in coerenza con le Specifiche Tecniche di Interoperabilità (STI) europee (sistema ERTMS), funzionale ad incrementare l'efficienza, la gestione della circolazione e l'interoperabilità della rete in gestione ad RFI, del costo complessivo di 14,309 miliardi e una diponibilità di risorse di circa 7,110 miliardi;
3. "Accessibilità alle stazioni", composto da un insieme di programmi volti a garantire l'accessibilità ai terminali viaggiatori, in un'ottica di Universal design e di fruibilità complessiva, del costo complessivo di 5,651 miliardi e una diponibilità di risorse di circa 2,095 miliardi;

→ **strade e autostrade**

1. conservazione, valorizzazione e adeguamento agli standard funzionali di sicurezza del patrimonio stradale esistente (costo 10,972 miliardi, diponibilità 9,929 miliardi);
2. manutenzione di ponti, viadotti e gallerie (costo 4,235 miliardi, interamente finanziato);
3. riclassificazione della rete stradale nazionale e manutenzione straordinaria per esigenze di sicurezza (costo 1,101 miliardi, interamente finanziato);
4. interventi di messa in sicurezza, ripristino e potenziamento del sistema della viabilità delle aree terremotate (costo 792 milioni, interamente finanziato);
5. digitalizzazione rete primo livello (costo 154 milioni, interamente finanziato);
6. adeguamento della rete stradale SNIT livello 1 alle specifiche funzionali Smart Road, come specificato nell'Allegato al DM n. 70 del 2018 (costo 637 milioni, disponibilità 40 milioni);
7. monitoraggio e verifica strutturale continua di ponti e viadotti (440 milioni, disponibilità 39 milioni).

### Costi, disponibilità e fabbisogno per macro area geografica

*(importi in milioni di euro)*

| CENTRO-NORD | | SUD E ISOLE |
|---|---|---|
| 178.271 KMQ | superficie territoriale | 123.058 KMQ |
| 39.447.308 | popolazione (Istat 01/01/20) | 20.194.180 |

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

finanziaria pari al 68% del costo.

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

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

## 3.4 I sistemi infrastrutturali

L'analisi dei costi delle infrastrutture prioritarie per sistema infrastrutturale evidenzia la **centralità delle ferrovie**, che comprendono i progetti sulla rete ferroviaria nazionale che ricadono interamente nel territorio nazionale e nelle sezioni transfrontaliere dei valichi alpini del Frejus, tra Torino e Lione, e del Brennero, tra Fortezza e Innsbruck. Tali infrastrutture, infatti, rappresentano quasi la metà del costo complessivo delle infrastrutture prioritarie: circa 128,497 miliardi contro i 77,196 miliardi di strade e autostrade, 39,603 miliardi dei sistemi urbani (i sistemi di trasporto rapido di massa per le aree metropolitane), i circa 7,404 miliardi di porti e interporti, i 2,447 miliardi degli aeroporti e i 5,493 miliardi del sistema Mo.S.E.. La netta prevalenza delle infrastrutture ferroviarie non sorprende in quanto è un risultato conforme alle linee programmatiche del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ora Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili) che mirano a uno "sviluppo di sistemi integrati di trasporto per una mobilità sostenibile, a lunga percorrenza e locale, anche al fine di ridurre l'inquinamento nelle città e procedere nel percorso di decarbonizzazione" per il quale "sono fondamentali lo sviluppo dell'alta velocità delle persone e delle merci e il simultaneo potenziamento del trasporto su base regionale, anche per garantire un vero diritto alla mobilità ai tanti pendolari che ogni giorno utilizzano il trasporto pubblico per recarsi al lavoro[2]".

Il costo dei programmi e degli interventi prioritari che riguardano le **ferrovie** e in particolare per lo sviluppo tecnologico per aumentare prestazioni e capacità, per garantire la sicurezza in galleria, per mitigare gli impatti ambientali attraverso interventi di risanamento acustico, per la soppressione dei passaggi a livello, per misure di sicurezza sotto il profilo sismico ed idrogeologico, per adeguamenti strutturali per conservazione delle opere d'arte, per l'accessibilità alle stazioni, per la valorizzazione turistica delle ferrovie minori e delle reti regionali, nonché per lo sviluppo delle direttrici nazionali ammonta a circa 128,498 miliardi,

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

circa 23,661 miliardi in più rispetto al precedente monitoraggio. Tale differenza è dovuta principalmente alla prioritizzazione di talune infrastrutture strategiche (completamento del raddoppio Genova-Ventimiglia, tratta di adduzione al Brennero, Pontremolese, collegamenti Orte-Falconare, Roma-Pescara e Taranto-Metaponto-Sibari-Paola, quadruplicamento Salerno-Battipaglia e completamento della linea Palermo-Messina) e a nuove priorità individuate con l'allegato al DEF 2020 o con lo schema di DPCM ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019.

Le disponibilità finanziarie, che ammontano a 61,544 miliardi di euro con un fabbisogno residuo di 66,954 miliardi, consentono una copertura finanziaria pari al 48% del costo. In questo ambito saranno fondamentali le risorse che saranno rese disponibili a valere sul Piano nazionale di ripresa e resilienza, in particolare per gli interventi con avanzata maturità progettuale tale da consentire la loro ultimazione entro il 2026.

Si consideri che nel PNRR trasmesso al Parlamento il 25 aprile 2021 sono indicate risorse per un ammontare di 24,77 miliardi di euro destinate a investimenti sulla rete ferroviaria - in particolare al "completamento dei principali assi ferroviari ad alta velocità ed alta capacità, all'integrazione fra questi e la rete ferroviaria regionale e alla messa in sicurezza dell'intera rete ferroviaria" - selezionati tra quelli che danno attuazione alle indicazioni strategiche e programmatiche dell'Allegato al DEF 2020 "Italia veloce". Non sono invece previsti investimenti con risorse del PNRR per migliorare la sicurezza e la resilienza climatica/sismica di ponti e viadotti e per lo sviluppo del sistema portuale in quanto già previsti a valere sulle risorse nazionali.

Tra i principali interventi finanziabili si evidenziano:

1. i collegamenti ferroviari ad alta velocità verso il Sud per passeggeri e merci (4,64 miliardi), ovvero le tratte Napoli-Bari, Palermo-Catania-Messina e Salerno-Reggio Calabria;
2. le linee ad alta velocità nel Nord che collegano all'Europa (8,57 miliardi), ovvero le tratte Brescia-Verona-Vicenza, Liguria-Alpi, e Verona-Brennero;
3. le connessioni diagonali (1,58 miliardi), ovvero le tratte Roma-Pescara, Orte-Falconara, Taranto-Metaponto e Potenza-Battipaglia;
4. l'aggiornamento tecnologico delle direttrici e dei nodi ferroviari tramite l'avvio dell'implementazione dello European Rail Traffic Management System (ERTMS) sull'intera rete nazionale (2,97 miliardi);
5. il potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave (2,97 miliardi) con interventi sui nodi, per potenziare i collegamenti metropolitani o suburbani, sulle aree di confine, sulle le dorsali centrali e per l'accesso ai porti del Sud;
6. il potenziamento delle linee regionali (0,94 miliardi);
7. il potenziamento, l'elettrificazione e l'aumento della resilienza delle ferrovie nel Sud (2,40 miliardi);
8. il miglioramento delle stazioni ferroviarie nel Sud (0,70 miliardi).

## Costi, disponibilità e fabbisogno per sistema infrastrutturale

*(importi in milioni di euro)*

Le **strade e le autostrade**, che comprendono i sistemi autostradali e la rete stradale non a pedaggio gestita dalla società ANAS, rappresentano il 29% del costo complessivo delle infrastrutture prioritarie. Il costo dei programmi e degli interventi prioritari che riguardano strade e autostrade, come ricostruito con il monitoraggio al 31 dicembre 2020, ammonta a circa 77,196 miliardi, circa 3 miliardi in più rispetto al precedente monitoraggio. Tale differenza è dovuta principalmente a nuove priorità individuate con lo schema di DPCM ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019.

Le disponibilità finanziarie, che ammontano a 63,096 miliardi di euro con un fabbisogno residuo di circa 14,100 miliardi, consentono una copertura finanziaria pari all'82% del costo.

I **sistemi urbani**, in cui sono inclusi programmi e interventi prioritari nelle grandi aree urbane delle quattordici città metropolitane di Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Fi-

renze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Messina e Cagliari, rappresentano il 15% del costo complessivo delle priorità. Il costo dei programmi e degli interventi prioritari che riguardano i sistemi urbani ammonta a circa 39,603 miliardi, circa 12 miliardi in più rispetto al precedente monitoraggio. Tale differenza è dovuta principalmente all'incremento del costo delle infrastrutture programmate al 31 ottobre 2019 (linea C della metropolitana di Roma e interventi di RFI per il potenziamento dei principali nodi urbani), alla prioritizzazione dell'infrastruttura strategica Nodo AV/AC di Firenze e a nuove priorità individuate con l'allegato al DEF 2020 "Italia veloce".

Le risorse disponibili, che ammontano a 30,492 miliardi di euro con un fabbisogno residuo di circa 9,111 miliardi, consentono una copertura finanziaria pari al 77% del costo.

Circa un terzo del costo dei sistemi urbani (12,319 miliardi) riguarda interventi di RFI sui nodi e i restanti due terzi (circa 27,285 miliardi) programmi di interventi, individuati coerentemente con le strategie definite nell'ambito dei PUMS (Piani Urbani della Mobilità Sostenibile), per lo sviluppo del traporto rapido di massa lungo le principali direttrici urbane, integrando i sistemi tranviari, metropolitani e ferroviario esistenti e quelli di nuova realizzazione con gli altri sistemi di adduzione (linee autobus, sistemi di mobilità condivisa, micromobilità elettrica, mobilità dolce).

Il costo di **porti e interporti**, che rappresentano il 3% del costo complessivo delle priorità, ammonta a circa 7,404 miliardi. Rispetto al precedente monitoraggio il costo degli interventi attinenti a porti e interporti è aumentato di circa 4,872 miliardi per effetto dell'individuazione di nuove priorità con l'allegato al DEF 2020 o con lo schema di DPCM ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019. Si passa da un costo di 2,532 miliardi, per le infrastrutture prioritarie programmate ad ottobre 2019, a 7,404 miliardi per le infrastrutture prioritarie programmate a dicembre 2020. I principali interventi della nuova programmazione sono localizzati nel porto di Genova (1,545 miliardi) e nei principali porti di Sud e Isole (1,323 miliardi) e gli interventi di maggiore costo sono la nuova diga foranea del porto di Genova (700 milioni) e i lavori di messa in sicurezza e di adeguamento idraulico del rio Molinassi e del rio Cantarena, di adeguamento alle norme in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro, nonché di razionalizzazione dell'accessibilità dell'area portuale industriale di Genova Sestri Ponente (697 milioni).

Le risorse disponibili, che ammontano a 5,029 miliardi di euro con un fabbisogno residuo di circa 2,375 miliardi, consentono una copertura finanziaria pari al 68% del costo.

Gli **aeroporti** rappresentano l'1% del costo complessivo delle priorità. A fronte di un costo di circa 2,447 miliardi, le disponibilità finanziarie ammontano a 2,280 miliardi di euro con un fabbisogno residuo di 167 milioni. Le risorse disponibili consentono una copertura finanziaria pari al 93% del costo. Rispetto al precedente monitoraggio il costo degli interventi attinenti agli aeroporti si riduce di circa 2,812 miliardi a motivo, principalmente, dell'azzeramento del

costo degli interventi relativi alla costruzione di nuove piste negli aeroporti di Fiumicino, Firenze e Catania (nell'allegato al DEF 2020 sono classificati tra gli interventi in *project review* con motivazioni "verifica delle strategie di sviluppo dello scalo", per Fiumicino e Firenze, e "integrazione tra i progetti di interramento della ferrovia e del prolungamento della pista", per Catania), e al trasferimento dell'intervento relativo al collegamento ferroviario con l'aeroporto Marco Polo di Venezia tra gli interventi del nodo ferroviario del sistema urbano della città metropolitana di Venezia.

Per il sistema infrastrutturale prioritario rappresentato dal **Mo.S.E**, una delle 25 opere prioritarie del DEF 2015 in corso di ultimazione (al 31 dicembre 2020 si rileva uno stato di avanzamento dei lavori del 94,85% e la sua ultimazione è programmata entro dicembre 2021), sono confermati costo e disponibilità (5,493 miliardi).

Per le **ciclovie** - ossia le infrastrutture a servizio della mobilità ciclistica che rivestono un ruolo di rilievo nello sviluppo della mobilità dolce la quale, oltre a contribuire agli obiettivi di riduzione di emissioni di CO2, quali definiti dal Libro Bianco sui Trasporti del 2011, si associa ad una serie di benefici trasportistici e socio-economici, in linea con l'allegato al DEF 2020 – è stato azzerato il costo indicato nel precedente monitoraggio. Tale scelta è motivata dalla carenza di informazioni di dettaglio strutturate sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico. Anche in questo ambito sono attese risorse del PNRR.

Nel PNRR trasmesso al Parlamento il 25 aprile 2021 è indicato l'intervento "Rafforzamento mobilità ciclistica", per il quale sono previste risorse per un ammontare di 0,60 miliardi, con "l'obiettivo di facilitare e promuovere ulteriormente la crescita del settore tramite realizzazione e manutenzione di reti ciclabili in ambito urbano, metropolitano, regionale e nazionale, sia con scopi turistici o ricreativi, sia per favorire gli spostamenti quotidiani e l'intermodalità, garantendo la sicurezza".

Con l'ultimo monitoraggio l'articolazione delle infrastrutture prioritarie per sistema infrastrutturale si arricchisce di due nuove voci dedicate agli interventi, in tema di infrastrutture idriche e edilizia pubblica, individuati dal Governo ai sensi dell'articolo 4 del DL 32/2019.

Il costo delle **infrastrutture Idriche**, rappresentate da interventi volti prevalentemente alla messa in sicurezza e al completamento di dighe e acquedotti, ammonta a 1,152 miliardi di cui: 600 milioni per la messa in sicurezza del sistema acquedottistico del Peschiera di riferimento per la città di Roma, 431 milioni relativi al completamento e la messa in sicurezza di 9 dighe della Sardegna, 61 milioni per la messa in sicurezza traversa del Lago d'Idro (BS) e 30 milioni per il completamento della diga di Pietrarossa (EN). Le disponibilità finanziarie ammontano a 825 milioni di euro con un fabbisogno residuo di 226 milioni. Le risorse disponibili consentono una copertura finanziaria pari all'80% del costo.

Il costo dell'**edilizia pubblica**, rappresentata da interventi di adeguamento, ristrutturazione nonché nuova realizzazione di presidi di pubblica sicurezza delle città di Torino, Milano, Genova, Bologna, Roma, Napoli, Crotone, Reggio Calabria, Catania e Palermo, ammonta a 528 milioni finanziato con: 299 milioni di risorse di cui all'articolo 1, comma 140, della legge n. 232/2016; 111,6 milioni di risorse di cui all'art. 1, comma 1072, della legge n. 205/2017; 70 milioni di risorse di cui alla legge n. 160/2019; 48 milioni di altre risorse pubbliche.

## 3.5 Lo stato di avanzamento

Nel 2020, in Italia, ai tradizionali motivi che rallentano l'avanzamento fisico delle opere pubbliche, ovvero i lunghi tempi di approvazione dei programmi e dei progetti, le limitate risorse disponibili, il rilevante contenzioso in fase di affidamento e di esecuzione del contratto, eventi imprevisti ed imprevedibili che si presentano durante lo svolgimento dei lavori, si aggiunge il rallentamento generato dall'emergenza sanitaria che ha coinvolto la Pubblica Amministrazione e tutta la filiera delle costruzioni.

L'analisi dello stato di avanzamento fisico dei programmi e degli interventi prioritari programmati al 31 dicembre 2020, che tiene conto dello stato di avanzamento di 863 lotti, fa emergere un avanzamento delle attività rallentato nel periodo di *lockdown* della primavera del 2020 e nei mesi successivi anche a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e una accelerazione negli ultimi mesi del 2020 quando si avvertono i primi effetti delle semplificazioni introdotte con il DL n. 76/2020 al fine di favorire la rapida cantierizzazione degli interventi infrastrutturali di maggiore complessità e rilevanza economica ovvero di più elevato impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale.

Il 54% dei 262,321 miliardi di costo complessivo dei programmi e interventi prioritari riguarda lotti in fase di progettazione: si tratta di 420 lotti del valore di circa 140,798 miliardi. In questo ambito, le ferrovie rappresentano il sistema infrastrutturale di maggiore costo, con circa 85,081 miliardi, il 61% del costo delle priorità individuate al 31 dicembre 2020 in fase di progettazione.

Il 20% dei programmi e degli interventi prioritari riguarda lavori in corso: si tratta di 190 lotti del valore di circa 53,607 miliardi. In questo ambito, sono le 25 opere prioritarie del DEF 2015 che espongono i maggiori costi, con circa 36,442 miliardi, il 68% degli interventi prioritari con lavori in corso.

I lotti ultimati rappresentano il 10% del costo delle priorità individuate. Si tratta di 173 lotti del valore di circa 27,323 miliardi. Anche in questo ambito, sono le 25 opere prioritarie del DEF 2015 che espongono i maggiori costi, con circa 23,092 miliardi, l'84,5% degli interventi prioritari ultimati.

## Costi per sistema infrastrutturale e stato di avanzamento *(importi in milioni di euro)*

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

Il 7% dei programmi e degli interventi prioritari riguarda lotti in gara o aggiudicati, segnatamente 43 lotti del valore di circa 18,426 miliardi.

Il 3,5% dei programmi e degli interventi prioritari risulta con contratto, ma i lavori non sono ancora iniziati. Si tratta di 13 lotti del valore di circa 9,208 miliardi di cui: 3,908 miliardi riconducibili a ferrovie; 2,808 miliardi a sistemi urbani; 2,216 miliardi a strade e autostrade; 276 milioni a porti e interporti.

Di seguito si evidenziano i **tempi di affidamento e contrattualizzazione** dei lotti di maggiore importo con **contratto sottoscritto e lavori non avviati al 31 dicembre 2020** in relazione ai sistemi infrastrutturali:

→ **Ferrovie**

1. Linea AV Milano-Verona - 2° lotto funzionale: quadruplicamento in uscita da Brescia (intervento sostitutivo dello "*shunt di Brescia*", come disposto dal CIPE con delibera 42/2017), del costo di 555 milioni di euro, la cui realizzazione è prevista nel 2° atto integrativo, sottoscritto in data 6 giugno 2018, alla convenzione tra TAV Spa (fusa per incorporazione in RFI con effetto dal 31.12.2010) e il contraente generale CEPAV (Consorzio Eni Per l'Alta Velocità) Due stipulata in data 15 ottobre 1991 *(scheda 5);*
2. Linea AV Verona-Padova - 2° lotto funzionale "attraversamento di Vicenza 1°, 2° lotto costruttivo", del costo di 849,000 milioni, e 3° lotto funzionale "tratta Vicenza-Padova", del costo di 1.316,000 milioni di euro, la cui realizzazione è prevista dalla convenzione tra TAV Spa (fusa per incorporazione in RFI con effetto dal 31.12.2010) e il contraente generale Consorzio Iricav Due ed IRI (ora Fintecna) stipulata in data 15 ottobre 1991 *(scheda 7);*
3. Raddoppio Pescara-Bari: tratta Ripalta-Lesina - 1° lotto, del costo di 106 milioni. La fase di affidamento dei lavori, mediante appalto integrato, ha avuto inizio ad ottobre 2018 con la pubblicazione del bando di gara. Le attività negoziali sono state caratterizzate da un primo ricorso, intentato nel 2019, in fase di presentazione delle offerte, conclusosi al termine di entrambi i gradi di giudizio e a seguito del quale si è potuto procedere all'aggiudicazione definitiva non efficace a gennaio 2020. Nel mese di febbraio 2020 è stato presentato un nuovo ricorso avverso la suddetta aggiudicazione sul quale il giudizio si è concluso con la sentenza del Consiglio di Stato in data 11 dicembre 2020. Nel mese di febbraio 2021 è stato stipulato il contratto *(scheda 208);*
4. Itinerario AV/AC Napoli-Bari - Nuovo collegamento Napoli-Bari - 2° e 3° lotto, Tratta Telese-San Lorenzo Maggiore-Vitulano, del costo di 691 milioni. La fase di affidamento dei lavori mediante appalto integrato ha avuto inizio a luglio 2019 con la pubblicazione del bando di gara. Si è giunti all'aggiudicazione definitiva il 5 giugno 2020 (310 giorni dopo la pubblicazione del bando, circa 10 mesi) e alla sti-

pula del contratto il 4 dicembre 2020 (182 giorni dopo l'aggiudicazione, circa 6 mesi; 492 giorni dopo la pubblicazione del bando, oltre 16 mesi) *(scheda 211)*;

5. Itinerario AV/AC Napoli-Bari - Nodo di Bari: Bari Sud (variante Bari Centrale-Bari Torre a Mare) del costo di 391 milioni. La fase di affidamento dei lavori mediante appalto integrato ha avuto inizio il 27 febbraio 2015 con la pubblicazione del bando di gara. Si è giunti all'aggiudicazione definitiva il 4 ottobre 2018 (1.315 giorni dopo la pubblicazione del bando, circa 44 mesi) e alla stipula del contratto il 26 marzo 2020 (539 giorni dopo l'aggiudicazione, circa 18 mesi; 1.854 giorni dopo la pubblicazione del bando, quasi 62 mesi) *(scheda 211)*.

→ **Strade**

1. Completamento autostrada Asti-Cuneo, del costo di circa 346 milioni. La realizzazione dell'opera è prevista dalla convenzione tra ANAS e società concessionaria Asti-Cuneo SpA stipulata il 1° agosto 2007 (scheda 24) a seguito di gara europea, indetta a luglio 2003, per il completamento della progettazione, della realizzazione e gestione del collegamento autostradale a pedaggio tra le città di Asti e di Cuneo mediante contratto di concessione *(scheda 24)*;
2. Terza corsia tratto Gonars -Villesse - 4° lotto 2° e 3° sub-lotto funzionale, del costo di circa 140 milioni. La fase di affidamento dei lavori, mediante appalto integrato, dell'intero lotto 4 (205 milioni di euro), successivamente articolato in 3 sub-lotti, ha avuto inizio il 31 dicembre 2009 con la pubblicazione del bando di gara. Si è giunti all'aggiudicazione definitiva il 9 aprile 2015 (1.925 giorni dopo la pubblicazione del bando, circa 64 mesi) e alla stipula del contratto il 29 dicembre 2016 (630 giorni dopo l'aggiudicazione, circa 21 mesi; 2.555 giorni dopo la pubblicazione del bando, oltre 85 mesi). Al 31 dicembre 2020 risultano in corso i lavori del sub-lotto 1 *(scheda 15)*;
3. Bretella autostradale Campogalliano-Sassuolo e opere connesse, del costo di circa 422 milioni. La fase di affidamento dei lavori ha avuto inizio il 3 dicembre 2010 con la pubblicazione del bando di gara per l'affidamento in concessione della progettazione, realizzazione e gestione del collegamento autostradale Campogalliano-Sassuolo. Si è giunti all'aggiudicazione definitiva il 2 aprile 2014 (1.216 giorni dopo la pubblicazione del bando, oltre 40 mesi) e alla stipula del contratto il 4 dicembre 2014 (246 giorni dopo l'aggiudicazione, circa 8 mesi; 1.462 giorni dopo la pubblicazione del bando, circa 49 mesi) *(scheda 63)*;
4. Itinerario Autostradale Medio Padano - Nuova Autostrada regionale Cispadana, del costo di 1,308 miliardi. La fase di affidamento dei lavori ha avuto inizio il 1 agosto 2006 con la pubblicazione dell'avviso per la ricerca sul mercato di un soggetto privato in grado di proporsi per il finanziamento, la realizzazione e la gestione

dell'opera. Il 27 luglio 2007 (360 giorni dopo l'avviso di selezione di proposte, circa 12 mesi) è individuata la proposta e il promotore. Il 26 ottobre 2009 (822 giorni dopo l'individuazione della proposta, circa 27 mesi) è indetta la gara per l'individuazione del concessionario il cui iter si conclude il 25 gennaio 2010 con l'aggiudicazione (91 giorni dopo l'indizione della gara, circa 3 mesi) e il 25 novembre dello stesso anno è stipulata la convenzione. (304 giorni dopo l'aggiudicazione, circa 10 mesi; 1.577 giorni dopo la pubblicazione dell'avviso di selezione di proposte, circa 53 mesi).

→ **Sistemi urbani**

1. Metrotranvia di Milano Parco Nord-Desio-Seregno, del costo di 232,990 milioni. La fase di affidamento dei lavori mediante appalto integrato ha avuto inizio il 15 aprile 2011 con la pubblicazione del bando di gara. Si è giunti all'aggiudicazione definitiva il 13 settembre 2012 (517 giorni dopo la pubblicazione del bando, circa 17 mesi) e alla stipula del contratto il 19 luglio 2013 (309 giorni dopo l'aggiudicazione, circa 10 mesi; 826 giorni dopo la pubblicazione del bando, quasi 28 mesi) *(scheda 84)*;
2. Linea C tratta T2: Clodio/Mazzini-Fori Imperiali/Colosseo del costo presunto di circa 2,507 miliardi di cui 49 milioni di finanziamenti disponibili e un fabbisogno di 2,458 miliardi. La fase di affidamento dei lavori a contraente generale ha avuto inizio il 15 febbraio 2005 con la pubblicazione del bando di gara. Si è giunti all'aggiudicazione definitiva il 28 febbraio 2006 (378 giorni dopo la pubblicazione del bando, circa 13 mesi) e alla stipula del contratto il 12 ottobre 2006 (226 giorni dopo l'aggiudicazione, circa 7,5 mesi; 604 giorni dopo la pubblicazione del bando, 20 mesi). Al 31 dicembre 2020 risultano ultimati i lavori delle tratte da T4 a T7 e il deposito graniti (2,178 miliardi) e in corso i lavori della tratta T3 (1,146 miliardi) con ultimazione prevista nel 2024 *(scheda 105)*.

→ **Porti e interporti**

1. Porto di Ravenna - Hub Portuale di Ravenna - Fase I - 1° e 2° stralcio del costo di 240 milioni. La fase di affidamento dei lavori mediante contraente generale ha avuto inizio il 21 novembre 2019 con la pubblicazione del bando di gara. Si è giunti all'aggiudicazione definitiva il 10 agosto 2020 (263 giorni dopo la pubblicazione del bando, circa 9 mesi) e alla stipula del contratto il 5 novembre 2020 (87 giorni dopo l'aggiudicazione, circa 3 mesi; 350 giorni dopo la pubblicazione del bando, quasi 12 mesi) *(scheda 194)*.

Il restante 5% del costo dei programmi e degli interventi prioritari (12,957 miliardi) ri-

guarda programmi di interventi con uno stato di avanzamento misto[3] (11,766 miliardi per 18 lotti) e due contratti risolti di cui il più grande relativo al lotto *Pfons-Brenner*, del costo di 1,160 miliardi, del Nuovo valico ferroviario del Brennero.

Il raffronto del costo delle infrastrutture prioritarie per macro area geografica e stato di attuazione al 31 dicembre 2020 con gli stessi dati del precedente rapporto fa emergere l'aumento dei lotti ultimati, in corso di realizzazione o con bando pubblicato al Centro-Nord, al Sud e nelle Isole.

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

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

[3] *Infrastrutture costituite da più lotti con stato di avanzamento differente.*

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

*(importi in milioni di euro)*

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

Si riporta di seguito lo stato d'avanzamento al 31 dicembre 2020 degli interventi infrastrutturali prioritari di maggiore complessità e rilevanza economica in relazione ai vari sistemi infrastrutturali.

| SISTEMA INFRASTRUTTURALE INFRASTRUTTURA | COSTO (MLN €) | PRINCIPALI AGGIORNAMENTI | SCHEDA SILOS |
|---|---|---|---|
| | | FERROVIE | |
| **Nuovo collegamento ferroviario Transalpino Torino-Lione** | 6.371,180 | Prevista nel 2021 l'aggiudicazione dei lavori messi in gara nel 2019.La messa in esercizio della tratta transfrontaliera è prevista per la fine del 2029. | scheda 2 |
| **Nuovo valico del Brennero** | 4.192,000 | • Studi e opere geognostiche (cunicolo esplorativo) Lavori ultimati nel 2015<br>• 1° lotto costruttivo - Opere civili connesse agli imbocchi – Lavori ultimati nel 2017<br>• 2° lotto costruttivo<br>– Lotto Tulfes-Pfons - Lavori in corso (ultimazione 2021) – Lavori sospesi tra il 16/03/2020 e il 20/04/2020 a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.<br>– Sotto-attraversamento Isarco - Lavori in corso (ultimazione 2023) – Lavori sospesi tra il 18/03/2020 e il 18/05/2020 a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.<br>• 3° lotto costruttivo<br>– Lotto Mules 2-3 - Lavori in corso (ultimazione 2023) – Lavori sospesi tra il 14/03/2020 e il 18/05/2020 a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.<br>– Lotto Sillschlucht – Lavori in corso (avvio agosto 2020; ultimazione dicembre 2024);<br>• 4° lotto costruttivo<br>– Lotto Pfons-Brenner – I lavori, avviati a novembre 2018, sono stati sospesi tra il 18/03/2020 e il 23/04/2020 a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. Successivamente, in data 22/10/2020, il Consiglio di Gestione insieme al Consiglio di Sorveglianza di BBTSE hanno deliberato la risoluzione del contratto a seguito di divergenze con l'esecutore dei lavori.<br>– Lotto Sillschlucht – Pfons – Gara in corso - Bando di gara pubblicato sulla GUUE il 3 febbraio 2021 | scheda 3 |
| **Accesso al Brennero lotto 1 Quadruplicamento Fortezza-Ponte Gardena** *(Commissario)* | 1.521,600 | Gara in corso - Appalto integrato - Bando di gara pubblicato sulla GUUE del 18 agosto 2020 | scheda 4 |
| **Nodo di Genova e Terzo valico dei Giovi** *(Commissario)* | 6.853,030 | Lavori in corso – Avanzamento lavori 45,43% (ultimazione 2024) | scheda 39 |

| SISTEMA INFRASTRUTTURALE INFRASTRUTTURA | COSTO (MLN €) | PRINCIPALI AGGIORNAMENTI | SCHEDA SILOS |
|---|---|---|---|
| | | FERROVIE | |
| **Linea AV/AC Milano-Verona** *(Commissario)* | 5.480,000 | • 1ª Fase funzionale - Tratta Treviglio-Brescia – Esercizio commerciale attivato in data 11 dicembre 2016; Lavori ultimati a gennaio 2020;<br><br>• 2ª Fase funzionale - Tratta Brescia-Verona<br>– 1° lotto funzionale Brescia Est-Verona, lavori in corso (1° lotto costruttivo, avvio luglio 2018, ultimazione nel 2024; 2° lotto costruttivo, avvio aprile 2020, ultimazione nel 2026);<br>– 2° lotto funzionale: quadruplicamento in uscita da Brescia – Progettazione preliminare in corso di approvazione<br>– Nodo AV/AC di Verona Ingresso Ovest, progettazione definitiva in corso di elaborazione a cura di Italferr SpA (inizio maggio 2020, fine aprile 2021) | scheda 5 |
| **Linea AV/AC Verona-Padova** *(Commissario)* | 5.305,000 | • Nodo AV/AC di Verona Est - Progettazione definitiva affidata a Italferr SpA in data 12 gennaio 2021;<br><br>• 1° lotto funzionale:<br>tratta Verona-Bivio Vicenza - In data 6 agosto 2020 è stato sottoscritto, tra RFI e il General Contractor Iricav Due, l'Atto Integrativo alla Convenzione TAV (ora RFI) - IRICAV DUE ed IRI del 15.10.1991, per la progettazione esecutiva e la realizzazione del 1°Lotto Funzionale Verona-Bivio Vicenza articolato in due lotti costruttivi.<br>I lavori del 1° lotto costruttivo hanno avuto inizio il 20 settembre 2020 e la loro ultimazione è prevista ad aprile 2027;<br><br>• 2° lotto funzionale:<br>attraversamento di Vicenza - Il CIPE in data 15 dicembre 2020, con delibera n. 64, ha approvato il progetto preliminare del 2^ Lotto Funzionale "Attraversamento di Vicenza".<br>Il Progetto Definitivo sarà redatto dal General Contractor Iricav Due.<br><br>• 3° lotto funzionale:<br>tratta Vicenza-Padova - Attività progettuali sospese. Saranno riavviate a seguito dello stanziamento dei necessari finanziamenti. | scheda 7 |

| SISTEMA INFRASTRUTTURALE INFRASTRUTTURA | COSTO (MLN €) | PRINCIPALI AGGIORNAMENTI | SCHEDA SILOS |
|---|---|---|---|
| | | FERROVIE | |
| **Itinerario AV/AC Napoli-Bari** *(Commissario)* | 6.197,950 | • Variante Cancello-Napoli:<br>- lavori avviati il 20 novembre 2018;<br>- ultimazione lavori posticipata da dicembre 2023 a luglio 2024 per il "rinvenimento imprevisto di rifiuti soprasuolo, aree sottoposte a sequestro giudiziario, nuovi rinvenimenti archeologici, diverse modalità di esecuzione BOE, ritardi nello spostamento di sottoservizi interferenti";<br><br>• Raddoppio Cancello-Frasso Telesino:<br>- lavori avviati il 23 gennaio 2019;<br>- ultimazione lavori posticipata da dicembre 2023 a gennaio 2024 per il "rinvenimento di rifiuti soprasuolo, nuovi rinvenimenti archeologici, diversa modalità di esecuzione BOE, ritardi nello spostamento di sottoservizi interferenti". Lavori sospesi per 28 giorni per l'emergenza Sanitaria da COVID-19;<br><br>• Raddoppio Frasso Telesino – Vitulano - 1° lotto funzionale Frasso Telesino-Telese:<br>- l'avvio dei lavori, programmato per aprile 2020, è avvenuto in data 7 dicembre 2020 e la loro ultimazione è programmata a marzo 2025;<br><br>• Raddoppio Frasso Telesino – Vitulano 2° e 3° lotto - Tratta Telese-San Lorenzo Maggiore-Vitulano - Appalto integrato aggiudicato a dicembre 2020<br><br>• Raddoppio tratta Apice-Orsara / 1° Lotto funzionale - Tratta Apice-Hirpinia<br>- l'avvio dei lavori, programmato per marzo 2020, è avvenuto in data 28 settembre 2020 e la loro ultimazione è programmata ad ottobre 2025;<br><br>• Raddoppio tratta Apice-Orsara / 2° Lotto funzionale-Tratta Hirpinia-Orsara - Appalto integrato - Bando di gara pubblicato sulla GUUE del 13 novembre 2020<br><br>• Raddoppio Orsara-Bovino - Appalto integrato - Bando di gara pubblicato sulla GUUE del 5 ottobre 2020;<br><br>• Raddoppio Bovino-Cervaro: lavori in corso di ultimazione, in esercizio da giugno 2017<br><br>• Nodo di Bari: Bari Sud (variante Bari Centrale-Bari Torre a Mare):<br>- contratto sottoscritto il 26 marzo 2020 , avvio dei lavori programmato per luglio 2021 e la loro ultimazione a novembre 2025. | scheda 211 |

| SISTEMA INFRASTRUTTURALE INFRASTRUTTURA | COSTO (MLN €) | PRINCIPALI AGGIORNAMENTI | SCHEDA SILOS |
|---|---|---|---|
| | | FERROVIE | |
| **Itinerario AV/AC Palermo-Catania-Messina** *(Commissario)* | 9.178,000 | • Nuovo collegamento Palermo-Catania 1ª fase<br>– Lotto 6 "Catenanuova-Bicocca": lavori avviati il 20 dicembre 2018 e ultimazione lavori posticipata da marzo a settembre 2023;<br>– Lotti da 1 a 5: progettazione definitiva in corso;<br><br>• Nuovo collegamento Palermo-Catania 2ª fase:<br>- progettazione in corso;<br><br>• Linea Messina-Catania: raddoppio Giampilieri-Fiumefreddo<br>– 1° lotto funzionale Fiumefreddo-Taormina/Letojanni, compresa la realizzazione dell'interconnessione Taormina - Letojanni e la dismissione degli impianti della linea attuale fra Fiumefreddo e l'allaccio con la linea storica - Appalto integrato - Bando di gara pubblicato sulla GUUE del 5 ottobre 2020;<br>– 2° lotto funzionale Taormina-Giampilieri, compresa la dismissione degli impianti della linea attuale fra Letojanni e Giampilieri - Appalto integrato - Bando di gara pubblicato sulla GUUE del 5 ottobre 2020;<br><br>• Nodo di Catania<br>– 1ª Fase funzionale interramento linea per prolungamento pista aeroporto Catania – progetto definitivo in corso di approvazione<br>– 2ª Fase funzionale interramento e raddoppio linea tra Catania centrale e Catania Acquicella – Progettazione definitiva in corso a cura di Italferr SpA (ultimazione prevista entro luglio 2021) | scheda 212 |
| | | STRADE E AUTOSTRADE | |
| **Pedemontana Lombarda** | 4.118,355 | • 1° lotto tangenziali di Como e di Varese e Tratta A8-A9 del Collegamento autostradale Dalmine-Como-Varese-Valico del Gaggiolo e opere connesse – Lavori ultimati nel 2015<br><br>• 2° lotto - Tratta B1 - Lavori ultimati nel 2015<br><br>• 2° lotto - Tratte B2, C e D – Contraente generale - Bando di gara pubblicato sulla GUUE del 3 marzo 2020 | scheda 25 |

| SISTEMA INFRASTRUTTURALE INFRASTRUTTURA | COSTO (MLN €) | PRINCIPALI AGGIORNAMENTI | SCHEDA SILOS |
|---|---|---|---|
| | | STRADE E AUTOSTRADE | |
| **Terza corsia A4 Venezia-Trieste** | 1.499,530 | • Terza corsia tratto Quarto d'Altino - San Donà di Piave - 1° lotto: lavori conclusi a marzo 2015;<br>• Nuovo Casello Autostradale di Meolo: lavori conclusi a dicembre 2012Terza corsia tratto San Donà di Piave-Svincolo di Alvisopoli - 2° lotto 1° sub-lotto funzionale: lavori in corso - Avanzamento lavori 51,78% (ultimazione 2022) - Lavori sospesi tra il 13 marzo e il 15 aprile 2020 causa COVID-19.<br>• Terza corsia tratto San Donà di Piave Svincolo di Alvisopoli - 2° lotto 2° e 3° sub-lotto funzionale: progettazione esecutiva<br>• Terza corsia tratto San Donà di Piave-Svincolo di Alvisopoli - 2° lotto 2° sub-lotto funzionale Cavalcavia: progettazione esecutiva<br>• Terza corsia tratto Alvisopoli- Gonars - 3° lotto: lavori in corso – Avanzamento lavori 99,80% (ultimazione 2021)<br>• Terza corsia tratto Gonars -Villesse - 4° lotto 1° sub-lotto funzionale - Avanzamento lavori 83,87% (ultimazione 2020) - Lavori sospesi tra il 13 marzo e il 3 aprile 2020 causa COVID-19.<br>• Terza corsia tratto Gonars -Villesse - 4° lotto 2° sub-lotto funzionale: lavori non avviati;<br>• Terza corsia tratto Gonars -Villesse - 4° lotto 3° sub-lotto funzionale: lavori non avviati. | scheda 15 |
| **Pedemontana veneta** | 2.258,000 | Lavori in corso – Avanzamento lavori 91% (ultimazione 2021)<br>- Lavori sospesi per 48 giorni per l'emergenza sanitaria da COVID-19 | scheda 29 |
| **Corridoio Tirrenico Meridionale Autostrada Regionale Tor de Cenci Latina e Bretella Cisterna-Valmontone** *(Commissario)* | 2.728,700 | Gara in corso - In data 15/02/2021 Consiglio di Stato con la sentenza n. 1314/2021 ha ordinato a Autostrade del Lazio di dare esecuzione entro 30 giorni – quindi entro il 17/03/2021 - alla sentenza n. 5374/2018, ovvero di "rinnovare la gara a partire dal segmento risultato illegittimo". | scheda 51 |
| **Itinerario Caianello (A1) Benevento Adeguamento a 4 corsie della SS 372 Telesina** | 786,938 | • 1° Lotto dal km 37+000 (svincolo di San Salvatore Telesino) al km 60+900 (svincolo di Benevento) – Gara aggiudicata a dicembre 2020<br>• 2° Lotto dal km 0+000 (A1 Caianello) al km 37+000 (svincolo di San Salvatore Telesino) – Progettazione preliminare | scheda 77 |

| SISTEMA INFRASTRUTTURALE INFRASTRUTTURA | COSTO (MLN €) | PRINCIPALI AGGIORNAMENTI | SCHEDA SILOS |
|---|---|---|---|
| | | STRADE E AUTOSTRADE | |
| **SS 106 Jonica** *(Commissario)* | 6.200,000 | • Lotti ultimati e contratti risolti - 1.757 milioni<br>• Lotti in fase di progettazione – 2.970 milioni<br>• Megalotto 3 (1.335 milioni) - Lavori in corso avviati il 19 maggio 2020; ultimazione programmata per agosto 2026<br>• Variante esterna all'abitato di Palizzi Marina, 2° lotto dal km 49+485 al km 51+750 (ex UC9) - Secondo stralcio funzionale - Completamento Carreggiata Sud (108 milioni) – Gara in corso (procedura negoziata senza bando avviata a dicembre 2020) | Schede 79 e 82 + altri lotti |
| **Itinerario Ragusa – Catania: ammodernamento a quattro corsie della SS 514 di Chiaramonte e della SS 194 Ragusana** *(Commissario)* | 754,164 | Progettazione definitiva - In attuazione della Delibera CIPE n. 1 del 17 marzo 2020, ANAS SPA è subentrata quale soggetto aggiudicatore dell'intervento. A settembre 2020 è divenuta amministrazione aggiudicatrice ed ha avviato la valutazione del progetto. | scheda 57 |
| **SS 640 di Porto Empedocle** *(Commissario)* | 1.535,051 | • Tratto dal km 9+800 al km 44+400 (545 milioni) – Lavori ultimati nel 2017<br>• Tratto dal km 44+400 al km 74+300 (990 milioni) – Lavori in corso – Avanzamento lavori 81% (ultimazione 2021) | scheda 56 |
| **Itinerario Sassari-Olbia** | 1.120,278 | • Lotti ultimati - 480 milioni<br>• Lotti in fase di progettazione – 316 milioni<br>• Lavori in corso – 325 milioni<br>– lotto 2 – Avanzamento lavori 43% (ultimazione 2021)<br>– lotto 4 - avori in corso avviati il 1 agosto 2020; ultimazione programmata per agosto 2022<br>– lotto 5 - Avanzamento lavori 70% (ultimazione 2021)<br>– lotto 6 - Lavori in corso – Avanzamento lavori 86% (ultimazione 2021) | scheda 204 |
| | | SISTEMI URBANI | |
| **Nuova linea metropolitana M4 di Milano** | 1.943,822 | Lavori in corso – Avanzamento lavori 58,76 % (ultimazione 2023) - Lavori sospesi per 15 giorni (dal 24 marzo al 6 aprile 2020) per l'emergenza sanitaria da COVID-19 | scheda 87 |
| **Sistema tranviario fiorentino** | 1.770,550 | • Linea 1 - In esercizio commerciale dal 14 febbraio 2010;<br>• Linee 2 - Perentola-San Marco in esercizio commerciale dall'11 febbraio 2019;<br>• Linea 3.1. Careggi-Santa Maria Novella in esercizio commerciale dal 16 luglio 2018;<br>• Linea 3.2 - 1° lotto funzionale - Tratta Libertà - Bagno a Ripoli - Progetto definitivo;<br>• Linea 4.1 Leopolda-Piagge – Progetto definitivo;<br>• Linea 4.2 Piagge-Campi Bisenzio - Studio di fattibilità;<br>• Linea 2.2 Prolungamento Sesto Fiorentino-Polo Scientifico – Studio di fattibilità;<br>• Completamento linea 2, tramite la realizzazione della cd. Variante Alternativa al Centro Storico - VACS II° lotto-Progetto definitivo; | scheda 218 |

| SISTEMA INFRASTRUTTURALE INFRASTRUTTURA | COSTO (MLN €) | PRINCIPALI AGGIORNAMENTI | SCHEDA SILOS |
|---|---|---|---|
| | | SISTEMI URBANI | |
| **Linea C della metropolitana di Roma** *(Commissario)* | 5.832,000 | Lavori in corso - L'ultimazione dei lavori della tratta T3, da Fori Imperiali a San Giovanni, è riprogrammata ad ottobre 2024 (in ritardo per spostamenti pubblici servizi, indagini e ritrovamenti archeologici, iter approvativi dei progetti definitivi). | scheda 105 |
| **Completamento linea 6 della metropolitana di Napoli** | 1.060,050 | Tratta Mostra-Mergellina-Municipio - Avanzamento lavori 91,65 % (ultimazione 2022)Tratta Mostra-Arsenale-Deposito/ Officina - progettazione definitiva. | scheda 107 |
| **Completamento della linea 1 della metropolitana di Napoli: tratta Dante - Garibaldi - Centro direzionale** | 685,580 | Lavori in corso – Ultimazione riprogrammata ad agosto 2023 | scheda 108 |
| **Completamento Circumetnea - Prolungamento della rete FCE nella tratta metropolitana di Catania** | 1.295,780 | • Lotti ultimati - 83 milioni<br>• Lotti in fase di progettazione – 392,5 milioniLotti in gara (526 milioni)<br>– Tratta Stesicoro-Aeroporto: 2 lotto Vittorio Emanuele-Aeroporto – Bando pubblicato sulla GUUE dell'8 novembre 2019<br>– Tratta Nesima-Misterbianco Centro: 2° lotto funzionale Monte Po-Misterbianco Centro - Bando pubblicato sulla GUUE del 24 gennaio 2018<br>• Lavori in corso o sospesi – 294 milioni<br>– Tratta Stesicoro-Aeroporto: 1 lotto Stesicoro-Vittorio Emanuele – lavori sospesi<br>– Tratta Borgo-Nesima: opere civili, impianti tecnologici e armamento - Ultimazione lavori riprogrammata per il 2021 (in ritardo per crisi società Tecnis e cessione di ramo d'azienda)<br>– Tratta Borgo-Nesima: completamento percorsi meccanizzati e SSE – Avanzamento lavori 91,55 % (ultimazione 2022)<br>– Tratta Nesima-Misterbianco Centro: 1° lotto funzionale Nesima-Monte Po – Avanzamento lavori 59,50% (ultimazione 2021) | scheda 122 |
| | | MO.S.E | |
| **Sistema Mo.S.E** *(Commissario)* | 5.492,71 | Lavori in corso - Avanzamento dei lavori del 94,85% (ultimazione 2021). | scheda 64 |

# 4. LE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE NON PRIORITARIE

## 4.1 Introduzione

In questo capitolo sono presentati i dati relativi alle infrastrutture strategiche non prioritarie, ossia relativi alle infrastrutture inserite nella programmazione delle infrastrutture strategiche e non rientranti tra le infrastrutture prioritarie individuate e definite con i DEF 2015, 2017, 2018, 2019 e 2020 e tra gli interventi infrastrutturali individuati ai sensi dell'art. 4 del DL n. 32/2019 e riportati nello schema di DPCM in corso di emanazione.

Si tratta delle infrastrutture inserite nell'11° Allegato al DEF 2013, approvato con la delibera del CIPE n. 26 del 2014, che rappresenta l'ultimo documento sul quale si è perfezionato l'iter di approvazione conformemente all'abrogata normativa sulla programmazione delle infrastrutture strategiche.

L'analisi delle infrastrutture non prioritarie, come già rilevato nei precedenti rapporti sull'attuazione del programma delle infrastrutture strategiche e prioritarie, continua a rivestire interesse per la presenza di interventi deliberati dal CIPE e di lavori in corso nonché di interventi sottoposti a revisione progettuale (*project review*), ossia progetti suscettibili di una ridefinizione dei tempi e dei costi, o "progetti di fattibilità", per i quali è necessaria una verifica di fattibilità prima dell'inserimento nei successivi atti di programmazione.

L'aggregato delle infrastrutture strategiche non prioritarie non è confrontabile con quello riportato nei precedenti rapporti a motivo principalmente:

- dell'azzeramento del costo degli interventi non prioritari che al 31 dicembre 2020 risultano in *project review* o da sottoporre a progetto di fattibilità e non finanziati in coerenza con la scelta adottata dal MIT nell'allegato al DEF 2018 e di quelli esclusi dalla programmazione dei soggetti attuatori;
- al trasferimento di talune infrastrutture strategiche non prioritarie, principalmente ferroviarie, tra le prioritarie deciso con l'Allegato al DEF 2020 "Italia Veloce" e con i decreti "sblocca cantieri" e "semplificazioni".

Il costo delle infrastrutture strategiche non prioritarie monitorate ammonta a 42,965 miliardi e risulta in riduzione di circa 11 miliardi (-20%) rispetto al costo complessivo delle infra-

strutture monitorate al 31 ottobre 2019 (53,928 miliardi)[1]. Di questi circa 3,5 miliardi sono imputabili all'azzeramento del costo a seguito dell'interruzione di tre procedure di PPP (Nuova Autostrada Regionale Medio Padana Veneta, SR 10 Padana Inferiore - Tratta in nuova sede Este (PD)-Legnago (VR) e ammodernamento delle due tratte esistenti in prosecuzione ad est ed a ovest del tratto in nuova sede e Interporto di Termini Imerese) e alla verifica dell'attualità del progetto di "completamento dell'adeguamento a 4 corsie della ex SS 2 Cassia - Tratto compreso tra il km 41+300 e il km 74+400", a seguito del passaggio della stessa dalla Regione Lazio a ANAS SpA in quanto non rientrante più nella Rete Viaria Regionale, e circa 7 miliardi al trasferimento di talune infrastrutture strategiche non prioritarie, principalmente ferroviarie, tra le prioritarie (tre le principali si evidenziano il nodo AV/AC di Firenze, il collegamento Orte-Falconara e nodo di Falconara, l'*upgrading* e potenziamento tecnologico itinerario Napoli-Bari-Lecce/Taranto, il potenziamento itinerario Taranto-Metaponto-Sibari-Bivio Sant'Antonello, il completamento raddoppio Palermo-Messina, tratta Fiumetorto-Ogliastrillo-Castelbuono). I restanti 500 milioni sono invece imputabili all'aggiornamento del costo delle restanti infrastrutture non prioritarie.

In sintesi, l'analisi delle infrastrutture strategiche non prioritarie, come ricostruite con il presente monitoraggio, evidenzia un ridotto fabbisogno (17% contro il 36% delle prioritarie), una localizzazione maggiore nelle regioni del Centro-Nord e la presenza di interventi prevalentemente riconducibili ai sistemi delle strade e delle autostrade e delle ferrovie. Per quanto riguarda lo stato di avanzamento, si riscontra un'elevata incidenza dei lotti ultimati (53%).

## 4.2 Costi, disponibilità e fabbisogni

Il costo delle infrastrutture strategiche non prioritarie, aggiornato al 31 dicembre 2020, è pari a 42,965 miliardi, il 14% del costo complessivo delle infrastrutture strategiche non prioritarie e prioritarie programmate oggetto di monitoraggio, che è pari a 305,286 miliardi.

Il costo delle infrastrutture esaminate dal CIPE, tra ottobre 2002 e dicembre 2020, è di 22,976 miliardi di euro, pari al 53% del costo totale delle infrastrutture strategiche non prioritarie programmate. Per tali infrastrutture, sono consultabili nel sistema SILOS le schede con informazioni di dettaglio sullo stato di avanzamento.

Il costo delle altre infrastrutture, aggiornato al 31 dicembre 2020, è di circa 19,989 miliardi, pari al 47% del costo complessivo delle infrastrutture strategiche non prioritarie.

[1] *Nel documento "Infrastrutture strategiche e prioritarie - programmazione e realizzazione", n. 97, febbraio 2020, è presentato un aggiornamento dei dati al 31 ottobre 2019.*

## Quadro di riferimento dei costi

*(importi in milioni di euro)*

Per l'insieme delle infrastrutture non prioritarie, le risorse disponibili ammontano a circa 35,514 miliardi e consentono una copertura finanziaria pari all'83% del costo. Il contributo privato rappresenta il 37% (13,1 miliardi) e quello pubblico il restante 63% (22,4 miliardi).

Per le infrastrutture esaminate dal CIPE, le disponibilità ammontano a 20,264 miliardi (l'88% del relativo costo), di cui il contributo privato rappresenta il 35,5%, pari a 7,195 miliardi, e il restante 64,5% riguarda risorse pubbliche, pari a circa 13,069 miliardi.

Per le altre infrastrutture, invece, le disponibilità ammontano a circa 15,250 miliardi (il 76% del relativo costo), di cui il contributo privato rappresenta il 39%, pari a circa 5,900 miliardi, e il restante 61% riguarda risorse pubbliche, pari a circa 9,350 miliardi.

## Costi, disponibilità e fabbisogno

*(importi in milioni di euro)*

Il seguente elenco riporta le infrastrutture esaminate dal CIPE, dalla data dell'ultima rilevazione (ottobre 2019), in relazione ai vari sistemi infrastrutturali.

| SISTEMA INFRASTRUTTURALE | INFRASTRUTTURA | DELIBERA CIPE | SCHEDA SILOS |
|---|---|---|---|
| **Strade e autostrade** | Tangenziale Sud Brescia - Raccordo Autostradale tra il nuovo casello di Ospitaletto (A4), il nuovo casello di Poncarale (A21) e l'aeroporto di Montichiari" (Autovia Padana) - Riapprovato il progetto definitivo ai soli fini della riapposizione del vincolo preordinato all'esproprio e della dichiarazione di pubblica utilità. | Delibera n. 81/2020 non pubblicata nella GU al 31 dicembre 2020 | scheda 18 |
| | SS 79 - Direttrice Civitavecchia-Orte-Terni-Rieti.Tratto Terni (località San Carlo) - confine regionale Umbria-Lazio. Proroga della dichiarazione di pubblica utilità per lo Svincolo di Piediluco e collegamento alla SP 675. | Delibera n. 27/2020 | scheda 75 |
| | Collegamento tra l'A4 Venezia - Trieste e il sistema turistico del litorale veneto - Tratta Meolo-Jesolo - Via del Mare: A4 - Jesolo e litorali - Approvazione, con osservazioni, dello schema di convenzione della proposta di project financing (delibera n. 24/2020); rettifica del CUP (delibera n. 78/2020) | Delibera n. 24/2020<br>Delibera n. 78/2020 | scheda 190 |
| | SS 291 della Nurra - Lotti 1 e 4 - Approvazione del progetto definitivo | Delibera n. 53/2020 | scheda 220 |
| **Infrastrutture idriche** | Basilicata - Ristrutturazione dell'Adduttore idraulico San Giuliano-Ginosa (progetto BAS 3) - 2° lotto: completamento della ristrutturazione del sistema di adduzione - Riapprovazione del progetto definitivo | Delibera n. 50/2020 | scheda 155 |
| **Energia** | Nuovo collegamento sottomarino a 500 kV in corrente continua SAPEI (Sardegna-Penisola Italiana) Approvazione progetto definitivo dell'intervento integrativo per il corretto funzionamento del collegamento sottomarino: collegamento terrestre MT in corrente continua tra la stazione di Fiume Santo e l'anodo di Punta Tramontana (SS) | Delibera n. 2/2020 | scheda 178 |

## 4.3 La distribuzione territoriale

Nelle regioni del Centro-Nord è localizzato il 58% del costo delle infrastrutture strategiche non prioritarie: si tratta di 24,941 miliardi, dei quali il 54% (13,446 miliardi) riguarda infrastrutture esaminate dal CIPE.

### Costi, disponibilità e fabbisogno per macro area geografica

*(importi in milioni di euro)*

| CENTRO-NORD | | SUD E ISOLE |
|---|---|---|
| 178.271 KMQ | superficie territoriale | 123.058 KMQ |
| 39.447.308 | popolazione (Istat 01/01/20) | 20.194.180 |

Nelle regioni del Sud e delle Isole è localizzata una quota del 38%, pari a 16,174 miliardi. In tale ambito, le infrastrutture esaminate dal CIPE rappresentano il 55% (8,956 miliardi).

Il restante 4%, circa 1,850 miliardi, è relativo al costo delle infrastrutture non ripartibili a livello di macroarea: programma grandi stazioni; programma seimila campanili - interventi infrastrutturali su edifici pubblici e reti viarie e di salvaguardia del territorio; programma interventi RFI; programma piccoli interventi ANAS.

Le disponibilità ammontano al 76% del costo per le infrastrutture localizzate nelle regioni del Centro-Nord e al 91% per quelle del Sud e delle Isole.

Riguardo alle sole infrastrutture esaminate dal CIPE, risulta più alta l'incidenza delle disponibilità sul costo per le infrastrutture da realizzare nel Sud e nelle Isole. Si tratta di 8,796 miliardi che corrispondono al 98% del costo delle infrastrutture localizzate nella macro area (pari a circa 8,956 miliardi).

Per le altre infrastrutture le disponibilità ammontano al 70% del costo per le infrastrutture localizzate nelle regioni del Centro-Nord e all'82% per quelle del Sud e delle Isole.

## 4.4 I sistemi infrastrutturali

L'articolazione delle infrastrutture non prioritarie per sistema infrastrutturale evidenzia la rilevanza del sistema dei trasporti, in particolare di strade e autostrade e ferrovie.

Per le strade e le autostrade, che con 25,906 miliardi rappresentano il 60% del costo complessivo delle infrastrutture non prioritarie al 31 dicembre 2020, le disponibilità finanziarie ammontano a 22,853 miliardi di euro con un fabbisogno residuo di circa 3.053 miliardi. Le risorse disponibili consentono una copertura finanziaria pari all'88% del costo con risorse pubbliche (13,073 miliardi) e private (9,781 miliardi).

Il costo delle infrastrutture del sistema delle ferrovie ammonta invece a circa 7,378 miliardi. Le risorse disponibili, che ammontano a 4,044 miliardi di euro con un fabbisogno residuo di circa 3,334 miliardi, consentono una copertura finanziaria pari al 55% del costo con risorse interamente pubbliche.

### Costi, disponibilità e fabbisogno per sistema infrastrutturale

*(importi in milioni di euro)*

## 4.5 Lo stato di avanzamento

Riguardo all'avanzamento fisico al 31 dicembre 2020 delle infrastrutture non prioritarie, considerando che l'analisi tiene conto dello stato di avanzamento di 465 lotti, si rileva, in termini di costo, uno stato di attuazione avanzato.

Il 53% del costo riguarda infrastrutture ultimate e il 10,5% lavori in corso. Le infrastrutture in fase di progettazione rappresentano il 29% e quelle in fase di affidamento o con contratto il 3%. Il restante 4,5% fa riferimento a lotti rescissi o a programmi di interventi con uno stato di avanzamento misto.

I lotti **ultimati** rappresentano circa il 53%. Si tratta di circa 22,735 miliardi, di cui 13,066 relativi a infrastrutture esaminate dal CIPE, e 9,670 ad altre infrastrutture non prioritarie. Di seguito sono elencate le infrastrutture di costo superiore a 100 milioni esaminate dal CIPE con lavori ultimati al 31 dicembre 2020.

| SISTEMA INFRASTRUTTURALE | INFRASTRUTTURA | COSTO (IN MILIONI DI EURO) | SCHEDA SILOS |
|---|---|---|---|
| **Ferrovie** | Nuovo collegamento ferroviario transfrontaliero Arcisate-Stabio: tratta Arcisate - confine di Stato. | 261 | scheda 10 |
| **Strade e autostrade** | Raccordo autostradale Villesse-Gorizia | 152 | scheda 16 |
| | Tangenziale Sud Brescia: Raccordo autostradale casello di Ospitaletto (A4), di Poncarale e l'aeroporto di Montichiari (esclusi lavori di completamento di cui alla delibera CIPE 81/2020) | 183 | scheda 18 |
| | Ammodernamento autostrada A4 Torino – Milano - Tronco 2 - Lotto 2.2. (dal km 105+522 al km 121+000) | 178 | scheda 19 |
| | Ammodernamento autostrada A4 Torino – Milano - Tronco 2 - Novara - Milano: variante di Bernate (dal km 98+027 al km 103+220) | 235 | scheda 20 |
| | SS n. 38 dello Stelvio - Accessibilità Valtellina - 1° lotto - Variante di Morbegno dallo svincolo di Fuentes allo svincolo del Tartano – 1° e 2° stralcio | 460 | scheda 21 |
| | Collegamento autostradale di connessione tra le città di Milano e Brescia (BreBeMi). | 1.737 | scheda 30 |
| | Passante esterno di Mestre e opere complementari. | 1.216 | scheda 31 |

## Costi per sistema infrastrutturale e per stato di avanzamento

*(importi in milioni di euro)*

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

| SISTEMA INFRASTRUTTURALE | INFRASTRUTTURA | COSTO (IN MILIONI DI EURO) | SCHEDA SILOS |
|---|---|---|---|
| Strade e autostrade | Nuovo tronco autostradale Catania-Siracusa: tratto compreso tra Passo Martino e il km 130+400 della SS 114. | 579 | scheda 55 |
| | Tangenziale di Napoli collegamento costiero | 154 | scheda 114 |
| Sistemi urbani | Programma grandi stazioni - Milano centrale - Adeguamento funzionale degli edifici di stazione | 105 | scheda 83 |
| | Accessibilità metropolitana Fiera di Milano - Prolungamento della linea metropolitana M1 dall'attuale terminale di Molino Dorino al nuovo polo fieristico di Pero-Rho | 264 | scheda 90 |
| | Metropolitana leggera automatica Metrobus di Brescia - Tratta Prealpino-S. Eufemia. | 776 | scheda 96 |
| Schemi idrici | Nuova galleria Pavoncelli Bis | 156 | scheda 153 |
| | Schema idrico Basento - Bradano tronco di Acerenza - Distribuzione 3° lotto | 106 | scheda 156 |
| Energia | Nuovo collegamento sottomarino a 500 kV in corrente continua SAPEI (Sardegna-Penisola Italiana). | 681 | scheda 178 |
| | Giacimenti di idrocarburi - Insediamento produttivo di Tempa Rossa | 1.412 | scheda 174 |

I lotti relativi a **lavori in corso** di esecuzione hanno un valore di circa 4,547 miliardi, pari al 10,5% del costo complessivo delle infrastrutture non prioritarie al 31 dicembre 2020. Sono di seguito elencate le infrastrutture di costo superiore a 100 milioni esaminate dal CIPE, con lavori in corso di esecuzione al 31 dicembre 2020.

| SISTEMA INFRASTRUTTURALE | INFRASTRUTTURA | COSTO (IN MILIONI DI EURO) | SCHEDA SILOS |
|---|---|---|---|
| Ferrovie | Potenziamento infrastrutturale della linea ferroviaria Bari-Taranto - Tratta Bari Sant'Andrea-Bitetto. | 219 | scheda 60 |
| Strade e autostrade | Galleria di sicurezza (parte italiana) - traforo autostradale del Frejus. | 306 | scheda 1 |
| | Raccordo A4-Valtrompia - Tronco Ospitaletto-Sarezzo, tratto Concesio-Sarezzo compreso lo svincolo di Concesio. Lotto 1 | 178 | scheda 17 |

| SISTEMA INFRASTRUTTURALE | INFRASTRUTTURA | COSTO (IN MILIONI DI EURO) | SCHEDA SILOS |
|---|---|---|---|
| Strade e autostrade | Viabilità di accesso all'hub portuale di Savona - Interconnessione tra i caselli della A10 di Savona e Albissola e i porti di Savona e Vado - Variante alla SS1 Aurelia bis nel tratto tra Savona/torrente Letimbro e Albisola Superiore | 239 | scheda 131 |
| | SS 79 - Direttrice Civitavecchia-Orte-Terni-Rieti - Tratto Terni (località San Carlo) - confine regionale Umbria- Lazio | 218 | scheda 75 |
| | Itinerario Palermo-Agrigento (SS 121-SS 189) - SS 121 - Tratto B: Bolognetta-Lercara - Lotto 2 - Bolognetta-Bivio Manganaro | 348 | scheda 58 |
| Sistemi urbani | Programma grandi stazioni - Roma Termini - Opere infrastrutturali complementari agli edifici stazione | 105 | scheda 83 |
| Altre infrastrutture | Programma piccole e medie opere | 399 | scheda 195 |

Il costo dei 122 lotti in fase di **progettazione** è di oltre 12,415 miliardi, pari al 29% del costo totale delle infrastrutture non prioritarie. In questo ambito, caratterizzato da una maggiore incidenza delle infrastrutture non deliberate dal CIPE (58% del costo totale), si riscontra un elevato fabbisogno finanziario residuo. Le disponibilità, infatti, coprono il 38% del costo. Sono di seguito elencate le infrastrutture non prioritarie di costo superiore a 500 milioni in fase di progettazione al 31 dicembre 2020.

| SISTEMA INFRASTRUTTURALE | INFRASTRUTTURA | COSTO (IN MILIONI DI EURO) | SCHEDA SILOS |
|---|---|---|---|
| Ferrovie | Potenziamento della linea Seregno-Bergamo (Gronda ferroviaria nord est di Milano) | 1.000 | scheda 6(infrastruttura invariante nel CdP 2017-2021 aggiornamento 2018/2019 e con fabbisogni finanziari entro il 2026) |
| | Accesso al Gottardo Quadruplicamento Chiasso-Monza, tratta bivio Rosales-Seregno | 1.412 | (infrastruttura invariante nel CdP 2017-2021 aggiornamento 2018/2019 e con fabbisogni finanziari entro il 2026) |
| | Nuova linea ferroviaria Passo Corese-Rieti | 792 | scheda 68(infrastruttura invariante nel CdP 2017-2021 aggiornamento 2018/2019 e con fabbisogni finanziari entro il 2026) |

| SISTEMA INFRASTRUTTURALE | INFRASTRUTTURA | COSTO (IN MILIONI DI EURO) | SCHEDA SILOS |
|---|---|---|---|
| **Strade e autostrade** | SS 47 della Valsugana - Messa in sicurezza e adeguamento tratti della SS 47 ricadente in territorio veneto, tra Cittadella (PD) e Primolano di Cismon del Grappa (VI), tra la prog. km 29+950 e la prog. km 73+000 (confine regionale con la Provincia autonoma di Trento) | 860 | (infrastruttura compresa nell'aggiornamento del CdP ANAS 2016-2020) |

I lotti in gara o aggiudicati rappresentano circa il 2% del costo totale, 950 milioni, e quelli con contratto approvato e in attesa di avviare i lavori meno dell'1%, 291 milioni.

Il restante 4,5%, 2,026 miliardi, riguarda lotti con contratto rescisso o programmi di interventi con uno stato di avanzamento misto[2]. Tra i contratti risolti dopo la chiusura del precedente monitoraggio si segnala quello relativo al "collegamento Lecco-Bergamo: SP ex SS 639 Variante nei Comuni di Lecco, Vercurago e Calolziocorte - 1 lotto funzionale - Lotto San Gerolamo" (*scheda 26*).

[2] Infrastrutture costituite da più lotti con stato di avanzamento differente.

# 5. IL MERCATO DELLE OPERE PUBBLICHE NEL PERIODO 2016 - 2020

## 5.1. Introduzione

Il settore delle opere pubbliche, come già osservato nei precedenti rapporti, a partire dalla seconda metà del 2017 entra in una nuova fase di crescita. Prima crescono gli importi dei bandi per l'affidamento dei lavori (nel 2017, nel 2018, nel 2019 e nel 2020), poi gli importi delle aggiudicazioni (nel 2018, nel 2019 e nel 2020) e infine gli investimenti realizzati (nel 2019 e nel 2020). Riguardo a questi ultimi, in base ai dati Istat aggiornati al 2 aprile 2021, dopo le flessioni del triennio 2016-2018 la spesa per investimenti della Pubblica Amministrazione è tornata crescere, del 9,5% nel 2019 e del 6,7% nel 2020. Si tratta di un dato importante vista la pesante caduta nel secondo trimestre causata dalla crisi pandemica e dal *lockdown*. Dopo la crescita del 6,7% nel primo trimestre del 2020, la spesa per investimenti ha registrato una contrazione dell'11,3% nel secondo trimestre, ma nel terzo e quarto trimestre dell'anno la spesa ha ripreso a crescere, rispettivamente del +18,6% e +14,7%. Anche gli investimenti fissi lordi in costruzioni degli enti locali, dopo le pesanti contrazioni del 2016 e de 2017, sono tornati a crescere del 14,9% nel 2019 e del 2,3% nel difficile 2020.

L'analisi delle dinamiche dei bandi e delle aggiudicazioni delle gare di opere pubbliche, come si è constatato nel corso degli anni, fornisce un importante strumento per valutare lo stato di avanzamento delle infrastrutture strategiche. In tale ambito, sono analizzati il numero e gli importi relativi ai bandi per la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche, nonché alle aggiudicazioni. In questo capitolo sono presentati i dati riguardanti la progettazione e la realizzazione delle opere pubbliche monitorati da Cresme Europa Servizi[1].

Nello specifico:

1. l'analisi dei bandi per la progettazione di opere pubbliche considera le procedure per l'affidamento dei tre livelli di progettazione di lavori pubblici (progetto di fat-

[1] *Tutti i dati relativi ai bandi e alle aggiudicazioni per l'affidamento di contratti di servizi di progettazione di opere pubbliche e di contratti di lavori e misti per la realizzazione di opere pubbliche sono acquisiti tramite la consultazione delle seguenti fonti: Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GUUE); Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana (GURI); Bollettini ufficiali regionali (BUR); quotidiani nazionali e locali; sito internet del servizio contratti pubblici del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT); siti internet delle sezioni regionali e provinciali dell'Osservatorio contratti pubblici; piattaforme di e-procurement; siti web delle stazioni appaltanti. I dati sono altresì acquisiti tramite contatti diretti con le stazioni appaltanti.*

## Investimenti fissi lordi della PA e degli Enti Locali

INVESTIMENTI FISSI LORDI PA
(DATI ISTAT 2 APRILE 2021)

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

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

IMPORTO IN MILIONI DI EURO

VARIAZIONE PERCENTUALE ANNO PRECEDENTE

Fonte: Cresme su dati Istat e SIOPE

tibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo), le attività di direzione dell'esecuzione dei lavori e di coordinamento della sicurezza nonché i collaudi.

❷ l'analisi dei bandi e delle aggiudicazioni per la realizzazione delle opere pubbliche tiene conto delle diverse caratteristiche della domanda e considera:

→ il **mercato dei lavori tradizionali**, formato da appalti di sola esecuzione dei lavori, da appalti integrati di progettazione ed esecuzione dei lavori e appalti a contraente generale;

→ il **mercato complesso della costruzione/manutenzione e della gestione**, ossia dei contratti d'appalto misti di servizi e lavori, formato principalmente da appalti per l'acquisizione centralizzata di servizi integrati di conduzione, gestione e manutenzione dei patrimoni pubblici;

→ il **mercato complesso del partenariato pubblico privato (PPP)**, ossia delle concessioni di lavori, di servizi e di altri contratti che prevedono il coinvolgimento di capitali privati, che integrano tutte quelle attività che accompagnano l'intero ciclo di vita delle opere pubbliche, ossia le attività di progettazione, finanziamento, costruzione, manutenzione e gestione dei servizi da prestare all'utenza.

L'aggiornamento dell'analisi del mercato delle opere pubbliche conferma la crescita del mercato avviata nella seconda metà del 2017, l'accelerazione avvenuta nel biennio 2018-2019 e un 2020 con un trend a doppia velocità:

❶ si riduce il numero di bandi del 6% principalmente per la ridotta attività delle stazioni appaltanti a causa della pandemia da COVID-19*;*

❷ aumenta significativamente l'importo per effetto della messa in gara nella seconda metà dell'anno di contratti di importo rilevante

→ principalmente per la realizzazione e manutenzione di infrastrutture per la mobilità ferroviaria e stradale già finanziate con le risorse attivate nell'ultimo quinquennio a valere sui finanziamenti pubblici nazionali (Leggi di Bilancio e altre norme nazionali) e europei (Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020 e Fondi CEF 2014-2020) e con l'apporto di risorse private dei concessionari autostradali;

→ e grazie anche alle semplificazioni disposte dai DL 32/2019 e 76/2020 che, tra l'altro, hanno sospeso le limitazioni dell'appalto integrato e, per gli affidamenti sopra la soglia europea (5,350 milioni di euro), oltre alla riduzione dei termini procedimentali, consentono il ricorso alle procedure negoziate senza bando, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia da COVID-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, anche quando i termini, seppur abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possono essere rispettati.

## Realizzazione opere pubbliche – Bandi CON e SENZA

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

## Mercato opere pubbliche – Bandi e aggiudicazioni per anno

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

Riguardo alla crescita degli importi, la percentuale varia significativamente se nel calcolo si includono/escludono alcuni bandi di importo superiore a 50 milioni di euro per concessioni di servizi, che prevedono anche lavori, per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas, il servizio idrico integrato, la gestione integrata dei rifiuti e la gestione integrata di RSA. Si passa da un +0,5% con l'importo di tali bandi a un + 11,1% senza tale importo.

In questa edizione del rapporto, pur dando un quadro generale sintetico della dinamica dei bandi che comprende il quadro complessivo dei mercati tradizionali e complessi delle opere pubbliche (vedi tabella e grafico seguenti), si è scelto di approfondire nell'analisi di dettaglio i bandi più rappresentativi del mercato dei lavori pubblici, estrapolando quindi dal quadro complessivo le concessioni di servizi di importo superiore a 50 milioni di euro per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas, il servizio idrico integrato, la gestione integrata dei rifiuti e la gestione integrata di RSA, che riguardano pochi bandi di importo rilevante e relativo per la quasi totalità al costo delle *commodities* e dell'attività di servizio.

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

Nel 2020, con l'emergenza Covid-19, il mercato delle opere pubbliche prima rallenta e poi accelera. Sono stati indetti 22.032 bandi di OO.PP. per un valore di circa 43,7 miliardi che, rispetto ai valori del 2019, corrispondono a un calo del 6,3% riguardo al numero (23.511 bandi) e un importo aumentato dell'11,1% (39,3 miliardi):

1. un numero di bandi in calo, che interessa solo quelli sotto soglia europea, a motivo principalmente della ridotta attività delle stazioni appaltanti (soprattutto i comuni) sia nel periodo di *lockdown* (-17% a marzo 2020 rispetto a marzo 2019; -41% ad aprile; con un saldo negativo nel 1° semestre del -8,2%) che nei mesi successivi (-4,5% nel secondo semestre) caratterizzati dal persistere della pandemia;
2. un importo in forte crescita nella seconda metà dell'anno (+128% rispetto al 1° semestre 2020; +33% rispetto al secondo semestre 2019) per effetto della messa in gara di contratti di importo rilevante facilitata anche dalle semplificazioni disposte dai DL 32/2019 e 76/2020.

## Mercato opere pubbliche – Bandi per semestre e per mese *(importo in milioni di euro)*

Riguardo ai primi effetti delle norme del decreto-legge 76/2020 che prevedono la possibilità di ricorrere in modo più ampio alla procedura negoziata senza bando per l'affidamento dei lavori fino e oltre la soglia europea, l'articolazione dei dati del 2020 per trimestri e per classi dimensionali fa emergere il significativo aumento nell'ultimo trimestre del ricorso alla procedura negoziata senza bando per l'affidamento dei contratti sopra la soglia europea. Tra le stazioni appaltanti che sperimentano la nuova procedura vi è l'ANAS con i seguenti quattro interventi:

1. SS 106 Jonica - Variante all'abitato di Palizzi Marina - Costruzione del lotto 2 dal Km 49+485 al Km 51+750 (ex UC9) 2° stralcio funzionale - Completamento Carreggiata di valle (85,5 milioni);
2. SS 18 Tirrena inferiore - Costruzione di tratti in variante in galleria per l'eliminazione del pericolo di caduta massi in località Acquafredda e Cersuta (Maratea) - 1° Stralcio "Acquafredda 1" (ex lotto 1 e 2) (36,2 milioni);
3. SS 4 Salaria - Tratto Trisungo-Acquasanta - 1° Lotto 2° Stralcio dal Km 151+000 – Riappalto (64,7 milioni);
4. SS 4 Salaria - Opere infrastrutturali per il potenziamento ed il miglioramento funzionale degli svincoli di Rieti – Interventi A, B e C (19,1 milioni).

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

*(importo in milioni di euro)*

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

Un altro dato importante è la fase espansiva degli importi degli appalti di lavori tradizionali e di quelli di costruzione/manutenzione e gestione ma non dei PPP.

Nel 2020 il mercato dei lavori pubblici tradizionali, a fronte di una crescita dell'11,1% dell'importo dei bandi dell'insieme delle opere pubbliche, registra un +38,1% (si passa da 25,2 a 34,7 miliardi). Decisivi gli appalti integrati che registrano tassi di crescita del 238% (da 3,3 a 11,2 miliardi) degli importi accompagnata da un aumento del 97% del numero di bandi (da 281 a 553 bandi).

Il dinamismo dei lavori pubblici tradizionali è confermato anche dal dato delle aggiudicazioni: +16,3% a fronte di una crescita del 5,4% dell'insieme delle opere pubbliche. Altre conferme arrivano dal mercato della progettazione: +83% gli importi dei bandi per servizi di progettazione, direzione dell'esecuzione e il collaudo delle opere a fronte di un +50% dell'insieme dei servizi di architettura e ingegneria e altri servizi tecnici.

**La ripresa delle opere pubbliche – Importo bandi e aggiudicazioni** *(Variazioni %)*

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

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

In crescita anche gli importi degli appalti di costruzione/manutenzione e gestione (+58,8% nel 2020, da circa 2,7 a 4,3 miliardi). In forte calo i PPP (-59,2% nel 2020, da 11,5 a 4,7 miliardi) a motivo dell'eccezionale ammontare di risorse disponibili e dell'entrata in vigore del decreto

semplificazioni che sembrano favorire il ricorso agli appalti tradizionali anche per i tempi di attuazione più brevi.

### Mercato opere pubbliche – Bandi per anno

## 5.2 La progettazione delle opere pubbliche

L'analisi del mercato dei servizi di progettazione di opere pubbliche considera le procedure per l'affidamento dei tre livelli di progettazione di lavori pubblici (progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo), le attività di direzione dell'esecuzione dei lavori e di coordinamento della sicurezza nonché i collaudi. Si tratta di un

mercato cresciuto significativamente negli ultimi anni.

Come già evidenziato nei precedenti rapporti, i bandi per servizi di progettazione mostrano una crescita iniziata nel 2013, soprattutto riguardo agli importi, e una accelerazione della crescita a partire dalla seconda metà del 2016, in corrispondenza con l'entrata in vigore della nuova disciplina dei contratti pubblici, che ha introdotto talune innovazioni con specifico riguardo alla limitazione dell'appalto integrato e alle misure riguardanti i concorsi di progettazione e di idee. Nel 2020, nonostante il *lockdown* e la crisi pandemica e la sospensione delle limitazioni sul ricorso all'appalto integrato prevista dal DL 32/2019 fino al 31/12/2020 e successivamente prorogata al 31/12/2021 dal DL 76/2020, la crescita dei servizi di progettazione non si è fermata. Rispetto ai valori del 2019, il numero dei bandi registra un +28,1% e l'importo un + 83%. Se il raffronto viene fatto con il 2016 tali percentuali sono pari al 63% per numero (da 2.881 bandi a 4.699) e al 468% per importo (da 289 milioni a 1,64 miliardi).

Va inoltre sottolineato che la crescita recente del mercato della progettazione di opere pubbliche si inserisce in un quadro di crescita generalizzata dei lavori pubblici tradizionali e di altri servizi di architettura e ingegneria quali, tra gli altri, quelli per la verifica della vulnerabilità sismica degli edifici pubblici (principalmente scuole) e della vulnerabilità sismica, transitabilità, grado di agibilità/collaudo di ponti, viadotti e sovrappassi nel quadro dei programmi di manutenzione ordinaria e straordinaria della rete stradale e autostradale che hanno subito un impulso a seguito del crollo del viadotto del Polcevera a Genova.

**Progettazione opere pubbliche – Bandi per mese** *(importi in milioni di euro)*

Considerando i dati dell'ultimo quinquennio, il 2020 rappresenta l'anno con i valori più alti: 4.699 bandi contro valori annui compresi tra i 2.881 bandi del 2016 e i 3.769 bandi del 2018; 1.640 milioni l'importo complessivo, un valore quasi sestuplicato rispetto al 2016 (289 milioni) e doppio o quasi rispetto ai valori del triennio 2017-2019.

## Progettazione opere pubbliche - Bandi per anno

*(importi in milioni di euro)*

Articolando i dati dell'ultimo biennio per tipologia di affidamento appare subito evidente il forte aumento del ricorso a accordi quadro.

Nel 2020, rispetto al 2019, i bandi sono aumentati del 273,1% (da 93 a 347 bandi) e l'importo del 335,6% (da 192 a 836 milioni) e sono protagonisti i servizi di architettura e ingegneria nel settore dei trasporti (167 bandi dell'importo complessivo di 722 milioni) indetti da RFI, ANAS e Autostrade per l'Italia.

Nell'ultimo anno si rivedono anche gli avvisi di RFI per l'affidamento di SAI mediante il ricorso ai propri sistemi di qualificazione degli operatori economici (16 avvisi dell'importo di 122 milioni).

Si rileva invece una tendenza differente per numero e importo per gli incarichi per l'affidamento dei SAI di specifici interventi: il numero aumenta da 3.575 a 4.336 bandi (+21,3%); l'importo si riduce da 704 a 682 milioni (-3,2%).

### Progettazione opere pubbliche – Bandi per tipologia di affidamento

*(importi in milioni di euro)*

| | SISTEMI DI QUALIFICAZIONE | | ACCORDI QUADRO | | AFFIDAMENTO DI SPECIFICI INTERVENTI | | TOTALE | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Numero | Importo | Numero | Importo | Numero | Importo | Numero | Importo |
| **2019 Va** | - | - | 93 | 192 | 3.575 | 704 | 3.668 | 896 |
| **2020 Va** | 16 | 122 | 347 | 836 | 4.336 | 682 | 4.699 | 1.640 |
| **Var. % 2020/2019** | - | - | 273,1 | 335,6 | 21,3 | -3,2 | 28,1 | 83,0 |
| 2019 Comp. % | - | - | 2,5 | 21,4 | 97,5 | 78,6 | 100,0 | 100,0 |
| 2020 Comp. % | 0,3 | 7,5 | 7,4 | 51,0 | 92,3 | 41,6 | 100,0 | 100,0 |

Per quanto riguarda le procedure di scelta del contraente l'analisi svolta fa emergere:
un maggiore ricorso ad affidamenti diretti e procedure negoziate con un numero di bandi aumentato del 35,9% (da 1985 a 2.697 bandi) e un importo più che raddoppiato (da 134 a 276 milioni, +106%);
la forte crescita delle procedure aperte, con percentuali del 9,4% per numero (da 1.591 a 1.740 bandi) e del 92,8 per importo (da 624 milioni a 1,2 miliardi);
la forte crescita del numero di bandi per altre procedure, con percentuali del 184,8% (da 92 a 262 bandi) in ragione soprattutto della rilevazione di 111 avvisi per tecnici della PA (non rilevati nel 2019) volti primariamente ad individuare, tra i dipendenti pubblici, i collaudatori di interventi su edifici scolastici.

## Progettazione opere pubbliche – Bandi per procedura di scelta del contraente

*(importi in milioni di euro)*

L'analisi dei dati articolati per tipo servizio richiesto mostra il ruolo centrale degli incarichi aventi ad oggetto come prestazione principale la progettazione di fattibilità tecnico economica, definitiva ed esecutiva compreso il coordinamento della sicurezza in fase di progettazione. Nel 2020 si rilevano 3.337 bandi (il 71% del totale bandi censiti) dell'importo complessivo di circa 1,3 miliardi (79% del totale), quantità che corrispondono a tassi di crescita, rispetto al 2019, del 20,7%, riguardo al numero, e del 97,7%, per importo.

Dinamiche tutte positive anche per i servizi di direzione dell'esecuzione e di collaudo. I primi nel 2020 rappresentano poco meno di un quinto dei bandi e degli importi in gara e registrano tassi di crescita del 37,3% per numero (da 671 a 921 bandi) e del 41,8% per importo (da 225 a 319 milioni). I servizi di collaudo invece rappresentano il 9% dei bandi e meno del 2% degli importi e registrano percentuali di crescita dell'89% per numero (da 233 a 441 bandi) e del 62,5% per importo (da 16 a 26 milioni)

## Progettazione opere pubbliche – Bandi per tipo servizio

*(importi in milioni di euro)*

Nel 2020 gli Enti locali (comuni, unioni di comuni, province e città metropolitane) si distinguono per numero di iniziative, con 3.035 bandi (il 65% del totale bandi censiti) di importo medio di circa 100mila euro, ma i protagonisti dal lato degli importi in gara sono i gestori di reti, infrastrutture e servizi pubblici locali e nazionali, con 969 milioni di euro per 415 bandi di importo medio di 2,3 milioni. L'86% dell'importo dei gestori spetta a RFI, ANAS e Autostrade per l'Italia (833 milioni).

## Progettazione opere pubbliche – Bandi per tipo stazione appaltante

*(importi in milioni di euro)*

L'analisi dei bandi del 2020 articolati in base alla destinazione funzionale delle opere evidenzia due importanti ambiti progettuali:

1. scuola, ricerca e sanità: 1.407 bandi, dell'importo complessivo di 252 milioni pari a un importo medio di circa 179mila euro, volti principalmente alla progettazione di lavori di messa in sicurezza e adeguamento sismico di scuole anche mediante interventi di demolizione e ricostruzione (sostituzione edilizia);
2. infrastrutture e servizi per la mobilità: 1.029 milioni per 933 bandi di importo medio di 1,1 milioni volti principalmente alla progettazione, la direzione dell'esecuzione e il collaudo di grandi opere.

In forte crescita anche l'attività progettuale nei settori cultura, vita sociale e sport, difesa del suolo e bonifiche ambientali e sedi amministrative, giudiziarie e delle forze dell'ordine, mentre nei settori energia, acqua, rifiuti e telecomunicazioni si rilevano importanti contrazioni di bandi e di importi.

**Progettazione opere pubbliche – Bandi per tipo destinazione funzionale** *(importi in milioni di euro)*

L'analisi della distribuzione territoriale dei bandi rilevati fa emergere il forte recupero di Sud e Isole.

Nelle otto regioni meridionali, nel 2020, si rilevano 2.373 bandi (il 50,5% della domanda totale) dell'importo complessivo di 515 milioni (31,4% del totale) pari a un importo medio per bando di 217mila euro. Rispetto al 2019 il numero di bandi cresce del 49,5% e l'importo raddoppia (da 247 a 515 milioni) e sono protagonisti, tra gli altri, i servizi di progettazione di infrastrutture per la mobilità (265 milioni nel 2020), di edifici per l'istruzione, la ricerca e la sanità (78 milioni) e per la difesa del suolo dal dissesto idrogeologico e la bonifica ambientale (56 milioni).

Nelle dodici regioni del Centro-Nord si rilevano invece 2.266 bandi (il 48,2% della domanda totale) dell'importo complessivo di 821 milioni (50,1% del totale) pari a un importo medio per bando di 363mila euro. Rispetto al 2019 il numero di bandi cresce del 10,5% e l'importo del 48,5% (da 553 a 821 milioni). In questo ambito territoriale sono protagonisti, tra gli altri, i servizi di progettazione di infrastrutture per la mobilità (470 milioni nel 2020) e gli edifici per l'istruzione, la ricerca e la sanità (174 milioni).

## Progettazione opere pubbliche – Bandi per area geografica

*(importi in milioni di euro)*

Considerando i dati dell'ultimo biennio articolati per classi di importo - riferiti ai seguenti tre segmenti che tengono conto delle nuove disposizioni del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 come convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120: fino a 75 mila euro, l'attuale soglia di riferimento per gli affidamenti diretti, da 75 mila a 214mila, la soglia di riferimento per le procedure negoziate, e oltre 214mila euro, la soglia di riferimento per gli affidamenti europei – si osserva una crescita generalizzata.
Per i piccoli incarichi di importo inferiore a 75mila euro si rilevano tassi di crescita del 34,9% per numero e del 23% per importo. Il numero di bandi passa da 1.614 a 2.178 (poco meno della metà dei bandi totali, 46,4%); l'importo da 47 a 58 milioni (appena il 3,5% degli importi totali)
Per gli incarichi medi di importo compreso tra 75mila e 214mila euro, si rilevano tassi di crescita del 17,4% per numero (da 1.029 a 1.208 bandi) e del 20,3% per importo ( da 130 a 157 milioni)
Per gli incarichi europei di importo pari o superiore a 214mila euro, si registra un +37,3% per numero (da 691 a 949 bandi) ma soprattutto un + 98,3% per importo (da 719 milioni a oltre 1,4 miliardi di euro).

## Progettazione opere pubbliche – Bandi per classe di importo

*(importi in milioni di euro)*

Nella dinamica degli importi sono determinanti gli interventi nel settore dei trasporti. Nel 2020 gli importi dei servizi di progettazione per l'insieme delle infrastrutture di trasporto (strade e autostrade, ferrovie e metropolitane, porti, interporti e aeroporti) superano il miliardo di euro (il 63% del valore complessivo del mercato pari a circa 1,6 miliardi di euro), un valore più che triplicato (+247%) rispetto all'ammontare totalizzato nel 2019 (296 milioni di euro, il 33% del valore totale del mercato pari a 896 milioni) e i protagonisti sono gli affidamenti mediante accordo quadro o sistemi di qualificazione (845 milioni per 183 bandi), indetti primariamente da RFI, ANAS e Autostrade per l'Italia, e gli l'affidamenti per servizi di progettazione, di direzione dell'esecuzione e di collaudo di specifici interventi per la nuova costruzione, il potenziamento e la riqualificazione di grandi infrastrutture per la mobilità. Di seguito si riporta l'elenco dei venti bandi per specifici interventi di importo unitario superiore a 3,1 milioni di euro, indetti nel biennio 2019-2020, relativi a servizi di progettazione, di direzione dell'esecuzione e di collaudo di specifiche grandi infrastrutture per la mobilità, per un ammontare complessivo di circa 270 milioni di euro.

### Progettazione opere pubbliche - Elenco primi 20 bandi per importo per interventi nel settore dei trasporti – Anni 2019 e 2020

| OGGETTO | STAZIONE APPALTANTE | IMPORTO SERVIZIO | DATA BANDO | DATA AGGIUDICAZIONE | STATO PROCEDIMENTO AL 31 DIC. 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Gronda di Genova - Direzione lavori e coordinamento sicurezza in fase di esecuzione. Lotto n. 2 SDL B Ufficio DL + DL/CSE relativi agli appalti dei lotti 2, 3 e 4 | Autostrade per l'Italia Spa | 54.002.250 | 15/10/2019 | | Gara in corso |
| Passante di Bologna - Direzione lavori e coordinamento sicurezza in fase di esecuzione | Autostrade per l'Italia Spa | 32.347.520 | 12/08/2020 | | Gara in corso |
| Gronda di Genova - Direzione lavori e coordinamento sicurezza in fase di esecuzione. Lotto n. 1 SDL A Ufficio DL + DL/CSE dei lavori relativi agli appalti dei lotti 1A, 1B, 1BF | Autostrade per l'Italia Spa | 25.127.268 | 15/10/2019 | | Gara in corso |

| OGGETTO | STAZIONE APPALTANTE | IMPORTO SERVIZIO | DATA BANDO | DATA AGGIUDI-CAZIONE | STATO PROCEDI-MENTO AL 31 DIC. 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Porto di Genova - Servizi di coordinamento progettuale, controllo qualità, direzione lavori, coordinamento della sicurezza e supporto tecnico e gestionale (attività di project management consultant) nell'ambito della progettazione e dell'appalto dei lavori per la realizzazione dell'intervento di adeguamento alle norme in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro, nonché la razionalizzazione dell'accessibilità dell'area portuale industriale di Genova Sestri Ponente P.2879 – Fase 2 | ASP del Mar Ligure Occidentale | 18.700.000 | 10/12/2020 | | Gara in corso |
| Ampliamento alla terza corsia dell'autostrada A1 tratta Barberino di Mugello – Incisa Valdarno - Direzione lavori e coordinamento alla sicurezza in fase esecutiva. Lotto 2 «stralcio b» e lotto 1 sud. | Autostrade per l'Italia Spa | 15.375.359 | 17/03/2020 | | Gara in corso |
| Aeroporto di Catania Fontanarossa - Progettazione, Direzione Lavori, Coordinamento sicurezza in fase di progettazione e/o esecuzione, contabilità e assistenza al collaudo afferenti la realizzazione di interventi infrastrutturali previsti nel piano degli investimenti. | SAC Spa | 15.200.000 | 05/06/2019 | 11/12/2020 | Aggiudi-cata |
| Gronda di Genova - Direzione lavori e coordinamento sicurezza in fase di esecuzione. Lotto n. 5 SDL E Ufficio DL + DL/CSE relativi agli appalti dei lotti 5,10 e 10B. | Autostrade per l'Italia Spa | 14.901.020 | 15/10/2019 | | Gara in corso |
| Gronda di Genova - Direzione lavori e coordinamento sicurezza in fase di esecuzione. Lotto n. 3 SDL C Ufficio DL + DL/CSE relativi agli appalti dei lotti 7 e 8C. | Autostrade per l'Italia Spa | 14.433.248 | 15/10/2019 | | Gara in corso |
| Gronda di Genova - Direzione lavori e coordinamento sicurezza in fase di esecuzione. Lotto n. 4 SDL D Ufficio DL + DL/CSE relativi agli appalti dei lotti 8A, 8B e 8D. | Autostrade per l'Italia Spa | 12.807.431 | 15/10/2019 | | Gara in corso |
| Nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione. Lotto 2 - Direzione lavori e alta sorveglianza per i lavori di realizzazione delle opere all'aperto nella piana di Susa. | TELT SAS | 11.500.000 | 10/04/2019 | | Gara in corso |

| OGGETTO | STAZIONE APPALTANTE | IMPORTO SERVIZIO | DATA BANDO | DATA AGGIUDI-CAZIONE | STATO PROCEDI-MENTO AL 31 DIC. 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione. Coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione e in fase di esecuzione per i cantieri operativi lato italiano | TELT SAS | 9.000.000 | 26/07/2019 | 25/05/2020 | Aggiudi-cata |
| Genova - Sistema degli assi di forza per il trasporto pubblico locale (rete filoviaria e strutture connesse) - Sistema filoviario articolato sulle principali direttrici del Levante, della Valbisagno, del Centro e del Ponente con fermate a elevato livello di comfort - Progettazione definitiva e coordinamento della sicurezza in fase di progettazione | Comune di Genova | 7.740.957 | 14/10/2020 | | Gara in corso |
| Nuovo collegamento ferroviario Torino-Lione. Lotto 1 Direzione lavori e alta sorveglianza per i lavori di realizzazione di un tunnel di interconnessione e di innesto a Bussoleno. | TELT - Tunnel Euralpin Lyon Turin di Torino | 7.200.000 | 10/04/2019 | | Gara in corso |
| Porto di Ravenna - Hub portuale di Ravenna - Direzione dell'esecuzione della progettazione esecutiva, direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione dei lavori di approfondimento canali Candiano e Baiona, adeguamento banchine operative esistenti, nuovo terminal in penisola Trattaroli e riutilizzo del materiale estratto in attuazione del PRP vigente 2007 | ASP del Mare Adriatico Centro Settentrionale - Porto di Ravenna | 6.517.383 | 03/06/2020 | | Aggiudi-cata |
| Strada Regionale n. 1 Poggio Imperiale-Candela - Adeguamento del tracciato e delle caratteristiche geometrico funzionali alla normativa tecnica vigente e alla visione di assetto territoriale formulata dal PTCP - Documento di fattibilità delle alternative progettuali, progettazione definitiva ed esecutiva, indagini, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione | Provincia di Foggia | 5.631.707 | 21/10/2020 | | Gara in corso |

| OGGETTO | STAZIONE APPALTANTE | IMPORTO SERVIZIO | DATA BANDO | DATA AGGIUDI-CAZIONE | STATO PROCEDI-MENTO AL 31 DIC. 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Porto di Genova – Redazione del Progetto di Fattibilità Tecnico Economica dell'intervento di adeguamento alle norme in materia di sicurezza dei luoghi di lavoro, nonché la razionalizzazione dell'accessibilità dell'area portuale industriale di Genova Sestri Ponente P.2879 – Fase 2 | ASP del Mar Ligure Occidentale | 5.500.000 | 13/10/2020 | 10/12/2020 | Aggiudi-cata |
| Genova – Servizio di supervisione e coordinamento delle progettazioni esecutive, direzione dei lavori (project construction management) e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, afferenti le opere di prolungamento della linea della metropolitana da stazione Brignole a Piazza Martinez e da stazione Brin a Via Canepari | Comune di Genova | 3.645.240 | 15/10/2020 | 23/12/2020 | Aggiudi-cata |
| Taranto - Redazione del progetto di fattibilità tecnico ed economica e del progetto definitivo delle infrastrutture per la realizzazione delle linee portanti elettriche della rete Bus Rapid Transit (BRT) previste dal PUMS del Comune di Taranto. Linea Blu Tamburi - Talsano, Linea Rossa Paolo VI - Cimino, Deposito/officina ed opere accessorie. | Comune di Taranto | 3.641.287 | 03/06/2020 | 21/12/2020 | Aggiudi-cata |
| Strada Provinciale n. 103 Antica di Cassano - Direzione dei lavori di potenziamento della tratta A1-A2, 1° Lotto - 1°Stralcio | Westfield Milan Spa | 3.350.130 | 05/07/2019 | 20/01/2021 | Aggiudi-cata |
| Strada regionale n. 10 Padana Inferiore, tra Carceri (PD) e Legnago (VR) - Progettazione e servizi tecnici accessori | Veneto Strade Spa | 3.152.000 | 02/09/2019 | 11/05/2020 | Aggiudi-cata |

## 5.3 La realizzazione di opere pubbliche

L'aggiornamento dell'analisi del mercato delle opere pubbliche conferma la crescita del mercato avviata nella seconda metà del 2017, l'accelerazione avvenuta nel biennio 2018-2019 e un 2020 con un trend a doppia velocità:

- si riduce il numero di bandi del 6% in ragione principalmente della ridotta attività delle stazioni appaltanti a causa della pandemia da COVID-19;
- aumenta significativamente l'importo per effetto della messa in gara nella seconda metà dell'anno di contratti di importo rilevante - principalmente per la realizzazione e manutenzione di infrastrutture per la mobilità ferroviaria e stradale - facilitata anche dalle semplificazioni disposte dai DL 32/2019 e 76/2020.

L'analisi dei dati riguardanti i bandi e le aggiudicazioni di appalti e concessioni per la realizzazione di opere pubbliche, che tiene conto delle diverse caratteristiche della domanda, considera:

- il mercato dei lavori tradizionali, che con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 50 del 2016 è formato quasi esclusivamente da appalti di sola esecuzione dei lavori;
- il mercato complesso della costruzione/manutenzione e della gestione, ossia dei contratti d'appalto misti di servizi e lavori, formato principalmente da appalti per l'acquisizione centralizzata di servizi integrati di conduzione, gestione e manutenzione dei patrimoni pubblici;
- il mercato complesso del partenariato pubblico privato (PPP), ossia delle concessioni di lavori, di servizi e di altri contratti che prevedono il coinvolgimento di capitali privati, che integrano tutte quelle attività che accompagnano l'intero ciclo di vita delle opere pubbliche, ossia le attività di progettazione, finanziamento, costruzione, manutenzione e gestione dei servizi da prestare all'utenza, che, come esposto nel capitolo introduttivo, non tiene conto delle concessioni di servizi di importo superiore a 50 milioni per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas, il servizio idrico integrato, la gestione integrata dei rifiuti e la gestione integrata di RSA, che riguarda pochi bandi ma di importo rilevante in grado di condizionare le dinamiche annuali.

Negli ultimi anni il settore degli appalti pubblici e delle concessioni, come è già stato evidenziato nei precedenti rapporti, è stato interessato da una serie di innovazioni normative.

L'andamento del mercato nel 2016 e fino al mese di aprile del 2017, sembra aver risentito del rallentamento dell'attività delle stazioni appaltanti, a motivo delle innovazioni collegate all'applicazione delle nuove norme e alla loro attuazione. Dalla seconda metà del 2017 la domanda di opere pubbliche riprende a crescere sostenuta dagli appalti di sola esecuzione, dagli appalti di costruzione/manutenzione e gestione, nonché dai contratti di PPP.

L'analisi dei dati annuali dell'ultimo quinquennio 2016-2020 evidenzia, con riguardo al numero di bandi, un trend di progressiva crescita tra il 2016 e il 2019 (si passa da 16.730 bandi a 23.511 bandi, il valore più alto del quinquennio, con un incremento del +41%) e poi la frenata nel 2020 (22.032 bandi, -6% rispetto al 2019 in ragione principalmente della ridotta attività delle stazioni appaltanti a causa della pandemia da COVID-19).

Con riguardo all'importo invece si osserva un trend di progressiva e forte crescita nell'intero periodo. Si passa da 18 miliardi nel 2016, a 23 miliardi nel 2017, a poco meno di 30 miliardi nel 2018, circa 40 miliardi nel 2019 – un valore ampiamente superiore al valore medio annuo del periodo 2003-2008 (30 miliardi annui), gli anni dei bandi delle grandi opere strategiche della legge obiettivo (Autostrada Asti-Cuneo, Pedemontana Veneta e Lombarda, Tangenziale Est Esterna di Milano, Quadrilatero Marche-Umbria, macro lotti dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, M4 e M5 di Milano, Linea C di Roma, tra le principali) - per poi raggiungere nel 2020 il valore record degli anni 2000 di 44 miliardi (+118% rispetto al 2016, +11% rispetto al 2019).

Determinanti, tra gli altri, gli importi dei seguenti bandi dell'ammontare complessivo di circa 11,3 miliardi (il 26% dell'ammontare complessivo in gara pari a 43,7 miliardi):

- **3,2 miliardi** relativi a 8 lotti RFI per esecuzione di programmi d'interventi di "Rinnovo" (Manutenzione Straordinaria all'Armamento ferroviario) e MSA (Manutenzione Sistematica all'Armamento ferroviario) sulla rete ferroviaria nazionale;
- **1,4 miliardi** per il completamento della pedemontana lombarda;
- **1,3 miliardi** per il raddoppio linea ferroviaria Napoli-Bari, tratta Apice-Orsara, 2° lotto funzionale: Hirpinia-Orsara;
- **1,2 miliardi** per la realizzazione del 1° lotto, tratta ferroviaria Fortezza-Ponte Gardena, della linea ferroviaria di accessibilità al Brennero Verona-Fortezza;
- **1,2 miliardi** per il raddoppio linea ferroviaria Messina-Catania, tratta Giampilieri- Fiumefreddo - 2° lotto funzionale Taormina - Giampilieri;
- **1,2 miliardi** relativi a 24 lotti ANAS per l'affidamento mediante accordi quadro quadriennali, di un programma di lavori di manutenzione straordinaria per il risanamento strutturale di opere d'arte su tutto il territorio nazionale;
- **713 milioni** relativi a 21 lotti geografici per accordi quadro per l'attuazione dei piani di riorganizzazione della rete ospedaliera nazionale *(appalti integrati e appalti di sola esecuzione);*
- **682 milioni** per il raddoppio della linea ferroviaria Messina-Catania, tratta Giampilieri - Fiumefreddo - 1° lotto funzionale Fiumefreddo-Taormina/Letojanni (*appalto integrato*)
- **430 milioni** per il raddoppio linea ferroviaria Napoli-Bari - tratta Orsara-Bovino (*appalto integrato).*

## Realizzazione opere pubbliche - Bandi per anno *(importi in milioni di euro)*

Le dinamiche sopra evidenziate sono rafforzate dal risultato delle aggiudicazioni di importo superiore a 1 milione di euro che dopo la forte contrazione del 2017 tornano a crescere soprattutto riguardo all'importo.

I dati annuali delle aggiudicazioni mostrano un trend di progressiva crescita del numero di contratti assegnati tra il 2017 e il 2019 (da 1556 a 2.825 aggiudicazioni) e la frenata nel 2020 (2.713 aggiudicazioni). Il rallentamento registrato nell'ultimo anno (-4%) va interpretato tenendo conto, tra l'altro, del protrarsi della crisi pandemica che ha allungato il normale svolgimento della fase di negoziazione.

Con riguardo al valore economico, la fase di crescita progressiva prende avvio nel 2018 e nel 2020 è raggiunto il valore più alto del periodo in osservazione. Si passa da 14,6 miliardi a 19,8 miliardi.

**Realizzazione opere pubbliche - Aggiudicazioni di importo superiore a 1 milione di euro per anno** *(importi in milioni di euro)*

### *5.3.1 Sistema di realizzazione dei lavori*

Le dinamiche che caratterizzano i mercati delle opere pubbliche nell'ultimo anno si delineano con maggiore evidenza analizzando l'andamento dei vari sistemi di realizzazione dei lavori.

Un dato importante è la fase espansiva degli importi degli appalti di lavori tradizionali e di quelli di costruzione/manutenzione e gestione ma non dei PPP. Nel 2020 il mercato dei lavori pubblici tradizionali, a fronte di una crescita dell'11,1% dell'importo dei bandi dell'insieme delle opere pubbliche, registra un +38,1% (si passa da 25,2 a 34,7 miliardi).

**Realizzazione opere pubbliche - Bandi per sistema di realizzazione dei lavori**

*(importi in milioni di euro)*

Decisivi gli appalti integrati che registrano tassi di crescita del 238% (da 3,3 a 11,2 miliardi) degli importi accompagnata da un aumento del 97% del numero di bandi (da 281 a 553 bandi). Il dinamismo dei lavori pubblici tradizionali è confermato anche dal dato delle aggiudicazioni: +16% a fronte di una crescita del 5,4% dell'insieme delle opere pubbliche.

In crescita anche gli importi degli appalti di costruzione/manutenzione e gestione (+58,8% nel 2020, da circa 2,7 a 4,3 miliardi). In forte calo i PPP (-59,2% nel 2020, da 11,5 a 4,7 miliardi) a motivo dell'eccezionale ammontare di risorse disponibili e dell'entrata in vigore del decreto semplificazioni che sembrano favorire il ricorso agli appalti tradizionali anche per i tempi di attuazione più brevi.

**Realizzazione opere pubbliche - Aggiudicazioni di importo superiore a 1 milione di euro per sistema di realizzazione dei lavori** *(importi in milioni di euro)*

### *5.3.2 Stazioni appaltanti*

L'analisi dei bandi del 2020 articolati per macrotipologie di stazioni appaltanti evidenzia la riduzione della domanda di enti territoriali e amministrazioni centrali e la fase espansiva dei gestori di reti, infrastrutture e servizi pubblici nazionali, sostenuta primariamente dai gestori delle infrastrutture di trasporto ferroviario e stradale.

**Realizzazione opere pubbliche - Bandi per tipo di stazioni appaltanti**

*(importi in milioni di euro)*

Nel 2020, infatti, si interrompe la fase espansiva degli enti territoriali avviata nel 2017. Il numero di bandi cresce del 10% nel 2017 (da 14.908 a 16.356 bandi), del 29% nel 2018 (da 16.356 a 21.052 bandi) e dello 0,4% nel 2019 (da 21.052 a 21.131 bandi) e si riduce del 7,4% nel 2020 (da 21.131 a 19.569 bandi). Stesso trend, con differenti intensità, riguardo all'importo in gara che cresce del 29,1% nel 2017, del 25,1 nel 2018, del 31,9% nel 2019 e si riduce del 15,9% nel 2020.

La riduzione della domanda degli enti territoriali emerge anche dalla loro minore incidenza rispetto al mercato complessivo delle opere pubbliche, soprattutto riguardo agli importi. Riguardo al numero, il loro peso resta pressoché stabile su una percentuale dell'89%; riguardo all'importo invece si scende dal 55%, nel biennio 2018-2019, al 41%, nel 2020. I comuni, che nel quinquennio in esame esprimono mediamente il 66% dei bandi emessi dagli Enti territoriali, nel 2020 registrano una flessione del 6% degli importi in gara, e una contrazione del 10,6% del numero di bandi. Il peso dei comuni sull'intero mercato delle opere pubbliche scende dal 58% del 2019 al 56% nel 2020 riguardo al numero e dal 17% al 15% riguardo all'importo. Tale decremento appare interamente ascrivibile alla crisi pandemica, che ha colpito più duramente le amministrazioni locali rispetto alle altre stazioni appaltanti.

La fase di crescita degli importi dei lavori mandati in gara dai gestori di reti, infrastrutture e servizi pubblici nazionali ha inizio nel 2017 (+88%) e continua nel 2018 (+1%), nel 2019 (+ 37,4%) e nel 2020 (+89,75) ma il dato sorprendente è che in cinque anni la spesa annua passa da 4,7 miliardi a 23,2 miliardi: un valore record per tutti gli anni 2000.

## Realizzazione opere pubbliche - Bandi per tipo di stazioni appaltanti – Enti territoriali

*(importi in milioni di euro)*

Di questi, 13,8 miliardi di euro fanno riferimento a 410 bandi di RFI Spa - che diventa la prima stazione appaltante del Paese per ammontare degli importi in gara – e delle imprese impegnate nella realizzazione del collegamento ferroviario Torino-Lione (6 bandi dell'importo complessivo di circa 572 milioni) e della tratta AV/AC Brescia-Verona (4 bandi dell'importo complessivo di circa 304 milioni).

**Realizzazione opere pubbliche - Bandi per tipo di stazioni appaltanti – Gestori reti, infrastrutture e servizi pubblici nazionali** *(importi in milioni di euro)*

### *5.3.3 Classi di importo*

L'analisi dei bandi del 2020 articolati per classi di importo fa emergere l'importanza dei bandi europei, di importo superiore a 5,350 milioni, arrivati a rappresentare il 76% del valore del mercato delle opere pubbliche italiano concentrato nel 5,3% delle opportunità. Si tratta di percentuali superiori alle quote medie annue dell'ultimo decennio del 65% per importo e del 3,5% per numero.

**Realizzazione opere pubbliche - Bandi per classi di importo**

*(importi in milioni di euro)*

### *5.3.4 Territorio*

L'aggregazione dei bandi del 2020 per area geografica, considerando che una parte dei bandi non è riconducibile a una delle due aree geografiche individuate, riguardo agli importi in gara fa emergere:

1. il forte recupero di Sud e Isole (da 9,2 a 13,8 miliardi, +50,6%), sostenuto, tra l'altro, dall'assegnazione delle risorse europee della programmazione FSC 2020-2024 e da un minore impatto della crisi pandemica rispetto alle regioni del Nord;
2. il rallentamento del Centro-Nord (da 24,6 a 24,2 miliardi, -1,4%), in parte fisiologico, se si considera la forte accelerazione registrata nel triennio 2017-2019, e in parte causato dal maggiore impatto della crisi pandemica che ha rallentato non solo gli enti locali ma anche i gestori di reti, infrastrutture e servizi pubblici locali molto attivi in questo ambito territoriale. Il maggiore impatto della crisi pandemica nelle regioni del Nord è confermato anche dalla più importante riduzione del numero di bandi: -8,4% nelle regioni del Centro-Nord (si passa da 16.071 bandi a 14.719); -2,2% nelle regioni del Sud e nelle Isole (da 7.188 bandi a 7.028).

**Realizzazione opere pubbliche - Bandi per area geografica** *(importi in milioni di euro)*

### *5.3.5 Settori di mercato*

Il settore delle opere pubbliche più dinamico del 2020 è quello dei trasporti, con percentuali di crescita del 3,1% per numero e del 38,7% per importo. Il motore trainante sono le consistenti risorse assegnate nell'ultimo quinquennio per la nuova costruzione, il potenziamento (anche tecnologico) e la manutenzione di infrastrutture per la mobilità ferroviaria e stradale a valere sui finanziamenti pubblici nazionali (Leggi di Bilancio e altre norme nazionali) e europei (Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020 e Fondi CEF 2014-2020) e con l'apporto di risorse private dei concessionari autostradali.

Il 2020 rappresenta il quarto anno consecutivo di crescita per numero e importo. Tra il 2016 e il 2020 il numero di bandi aumenta del 43% (da 3.991 a 5.703 bandi) a fronte di un importo più che quadruplicato (da 6,2 a 25,3 miliardi).

In calo tutti gli altri settori a causa, tra l'altro, della ridotta attività delle stazioni appaltanti territoriali nel periodo di *lockdown* e nei mesi successivi caratterizzati dal persistere della pandemia.

1. Edilizia: -10,7% il numero di bandi (da 11.518 a 10.286); - 19,4% gli importi (da 13,5 a 10,9 miliardi);
2. Ambiente, energia e telecomunicazioni: -5,4% il numero (da 2.948 a 2.790 bandi); stabile a quota 5,9 miliardi l'importo;
3. Altre infrastrutture: -7,3% il numero (da 3.511 a 3.253 bandi); -5,6% l'importo (da circa 1,65 a 1,56 miliardi).

## Realizzazione opere pubbliche - Bandi per settori di mercato

*(importi in milioni di euro)*

## FOCUS - INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO

Dal 2017, come già evidenziato sopra e nei precedenti rapporti, per il settore dei trasporti si osserva una nuova fase di crescita.

Il settore "trasporti", nell'intero periodo in esame, rappresenta quote del mercato complessivo delle opere pubbliche del 24% per numero di bandi e del 45% per importo, contro quote del 49% e del 31% dell'edilizia, del 12% e del 18% dei settori "ambiente, energia e telecomunicazioni", e del 15% e 4% delle altre infrastrutture (difesa del suolo, verde pubblico, arredo urbano e altre infrastrutture).

Il 2020 è stato l'anno in cui si sono registrati i valori annui più alti dell'intero periodo in osservazione per numero. Per importo non si rilevano valori simili in tutti gli anni 2000.

**Realizzazione opere pubbliche - Bandi per infrastrutture di trasporto per anno**

*(importi in milioni di euro)*

Nelle regioni del Centro-Nord, con riguardo al numero dei bandi, si osserva un trend di progressiva crescita tra il 2016 e il 2018 (anno in cui si registra il valore più alto del quinquennio), il rallentamento nel 2019 e la ripresa nel 2020. Per quanto concerne il valore economico, si osserva un trend di progressiva crescita dal 2016 al 2020 quando è raggiunto il valore record degli anni 2000 di oltre 12 miliardi. Quanto al trend di crescita dell'ultimo biennio sono determinanti, tra gli altri, i bandi per la nuova costruzione, il potenziamento e la manutenzione delle seguenti infrastrutture di trasporto mediante contratti di concessione, contraente generale, appalti integrati e appalti di sola esecuzione:

- nuovo collegamento ferroviario Lione-Torino;
- tratta ferroviaria Brescia-Verona della linea AV/AC Milano-Verona;
- tratta ferroviaria Fortezza-Ponte Gardena della linea ferroviaria di accessibilità al Brennero Verona-Fortezza;
- collegamento ferroviario Malpensa Terminal 2-Linea RFI Sempione;
- programmi di manutenzione della rete ferroviaria;
- tratte autostradali A21 Torino-Alessandria-Piacenza, A5 Torino-Ivrea-Quincinetto, la Bretella di collegamento A4/A5 Ivrea-Santhià, la diramazione Torino-Pinerolo e il Sistema Autostradale Tangenziale Torinese;
- tratte autostradali A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca e A15 diramazione per La Spezia e A10 Savona-Ventimiglia (confine francese);
- Autostrada Pedemontana Lombarda - Tratte B2 (riqualificazione della ex SS35 da Lentate sul Seveso a Cesano Maderno) e C (dalla ex SS35 a Cesano Maderno alla Tangenziale Est di Milano A51) unitamente alle opere connesse;
- Strada Statale 340 Regina - Variante alla Tremezzina;
- Strada Statale 9 Via Emilia – Prolungamento della SS 9-Tangenziale Nord di Reggio Emilia strada Statale 38 dello Stelvio - Accessibilità Valtellina - Nodo di Tirano (lotto 4);
- Strada Statale 64 Porrettana - Nodo ferrostradale di Casalecchio di Reno - Progetto stradale stralcio nord;
- Strada Statale 16 Adriatica - Variante di Ancona;
- Strada Statale 318 di Valfabbrica - Tratto Valfabbrica-Schifanoia;
- Opere stradali nell'ambito del completamento di opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, nel territorio del comune di Roma capitale;
- Programmi di manutenzione della rete autostradale e stradale;
- Porto di Genova - Programma Straordinario di interventi urgenti per la ripresa e lo sviluppo del porto e le relative infrastrutture di accessibilità e per il collegamento intermodale dell'aeroporto Cristoforo Colombo con la città di Genova;
- HUB portuale di Ravenna;
- Linea Metropolitana M2 di Milano - Nuovo sistema di segnalamento CBTC.

Nelle regioni del Sud e nelle Isole, con riguardo al numero dei bandi, si registra un calo tra il 2016 e il 2017 e poi la ripresa nel 2018 e nel 2019 e la stabilizzazione nel 2020. Con riguardo al valore economico, dopo il calo del 2017, prende avvio una fase espansiva e nel 2020 è raggiunto il valore record di 8,6 miliardi (il valore più alto degli anni 2000). Quanto al trend di crescita dell'ultimo biennio sono determinanti, tra gli altri, i bandi per la nuova costruzione, il potenziamento e la manutenzione delle seguenti infrastrutture di trasporto mediante contratti di concessione, contraente generale, appalti integrati e appalti di sola esecuzione:

- linea ferroviaria Napoli-Bari
- linea ferroviaria Palermo-Catania-Messina
- Programmi di manutenzione della rete ferroviaria
- Strada Statale 372 Telesina – Adeguamento a 4 corsie (Lotto 1)
- il potenziamento e trasformazione della Ferrovia Circumetnea
- Programmi di manutenzione della rete stradale

**Realizzazione opere pubbliche - Bandi per infrastrutture di trasporto per area geografica**

*(importi in milioni di euro)*

Nel 2020 la maggiore quota del valore complessivo dei bandi per infrastrutture di trasporto spetta agli interventi sulla rete ferroviaria: 55% contro il 40% di strade e autostrade e il 5% delle restanti infrastrutture di trasporto.

## Realizzazione opere pubbliche - Bandi per infrastrutture di trasporto per modalità

*(importi in milioni di euro)*

Se le dinamiche annuali dei bandi mostrano, a partire dalla seconda metà del 2017, una chiara e forte crescita degli interventi nel settore dei trasporti, l'analisi dei dati annuali delle aggiudicazioni fa emergere un trend di crescita del numero di contratti assegnati nel biennio 2018-2019 e la frenata nel 2020 e un trend altalenante con riguardo al valore economico che dipende dal valore dei singoli grandi contratti aggiudicati nell'anno.

Il rallentamento del numero di aggiudicazioni nell'ultimo anno e degli importo nell'ultimo biennio va interpretato tenendo conto, tra l'altro, dei tempi di affidamento più lunghi che caratterizzano questo settore in relazione alla maggiore dimensione economica dei contratti - i contratti di importo superiore a 50 milioni di euro nel 2019 assorbono il 55% del valore complessivo in gara (circa 10,1 miliardi su 18,3 miliardi totali) e nel 2020 il 47% (12 miliardi su 25,4 miliardi totali) a fronte di quote medie del 36% nel triennio 2016-2018 - e al protrarsi della crisi pandemica che ha ulteriormente allungato il normale svolgimento della fase di negoziazione.

**Realizzazione opere pubbliche – Aggiudicazioni di importo superiore a 1 milione di euro per infrastrutture di trasporto per anno** *(importi in milioni di euro)*

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

Com'è noto, la costruzione delle infrastrutture di trasporto ferroviario, stradale e autostradale, anche per la dimensione economica dei contratti, è caratterizzata da un iter realizzativo molto lungo determinato da una pluralità di fattori concorrenti: i lunghi tempi di approvazione dei programmi e dei progetti, l'effettiva disponibilità delle risorse, il rilevante contenzioso in fase di affidamento e di esecuzione del contratto, la complessità delle opere, e l'insorgere di eventi imprevisti ed imprevedibili che si presentano durante lo svolgimento dei lavori, tra i quali sono da mettere in conto anche le situazioni di crisi aziendale e il fallimento delle imprese cui sono stati aggiudicati i lavori. Nel 2020 anche l'emergenza da Covid-19 ha inciso profondamente sui tempi, sia con riferimento all'attività della Pubblica Amministrazione, sia con riguardo all'impatto sull'organizzazione dei cantieri.

Si consideri che lo studio realizzato nel 2018 dal Nucleo di verifica e controllo (NUVEC) dell'Agenzia per la Coesione Territoriale su 56.000 interventi di opere pubbliche realizzate nell'ambito delle Politiche di Coesione, per un ammontare di 120 miliardi di euro, ha mostrato come la media dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche infrastrutturali sia di 4,4 anni, con un leggero miglioramento rispetto ai 4,5 anni della rilevazione effettuata nel 2014. I tempi medi di realizzazione crescono progressivamente al crescere del valore economico dei progetti: si va, così, da meno di 3 anni per i progetti di importo inferiore ai 100 mila euro a 15,7 anni per i grandi progetti dal valore di oltre 100 milioni di euro; la fase di progettazione presenta durate medie variabili tra 2 e 6 anni; la fase di aggiudicazione dei lavori oscilla tra 5 e 20 mesi circa e occupa in media 6 mesi, mentre i tempi medi dei lavori variano tra 5 mesi e quasi 8 anni. Le indagini del NUVEC mettono in evidenza il peso di quelli che definisce "tempi di attraversamento", vale a dire i tempi che intercorrono tra la fine di una fase procedurale e quella successiva, tempi caratterizzati dalle attività prevalentemente amministrative necessarie per la prosecuzione del percorso attuativo di un'opera. I c.d. tempi di attraversamento costituiscono complessivamente il 54,3 per cento del ciclo di realizzazione dell'opera pubblica. La rilevanza dei tempi di attraversamento diminuisce al crescere dell'importo, passando nel complesso dal 59,5 per cento, per la classe di importo minore di 100 mila euro, al 44 per cento, per la classe di importo superiore a 100 milioni di euro, dove aumentano, anche per la complessità dell'opera, i tempi di esecuzione.

Conferme sui tempi lunghi di realizzazione dei grandi interventi infrastrutturali emergono anche dall'analisi svolta dal CRESME, sempre nel 2018, su 20 infrastrutture di trasporto strategiche per il Paese finalizzata ad individuare i tempi e i principali nodi che rallentano l'avanzamento della spesa. L'analisi puntuale e dettagliata ha riguardato

20 infrastrutture di trasporto dell'importo complessivo di oltre 30 miliardi, selezionate tra le oltre 400 infrastrutture strategiche ex "legge obiettivo". I tempi medi di attuazione rilevati, al 31 dicembre 2017, intendendo l'arco temporale che va dall'avvio della progettazione all'ultimazione dei lavori, sono risultati essere di 15,6 anni, in linea con quanto stimato dal NUVEC. Il 66% dei tempi complessivi – pari a 10,3 anni – è assorbito da tutte le attività che precedono l'esecuzione dei lavori.

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

*Importi in milioni di euro correnti*

Fonte: Elaborazione CRESME su fonti varie

La questione centrale dei lunghi tempi di realizzazione di un'opera pubblica è stata ripresa anche dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili in occasione dell'audizione sulle linee programmatiche svolta nella seduta del 16 marzo 2021 delle Commissioni riunite Ambiente e Trasporti della Camera dei deputati anche in relazione all'esame della Proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza. Nel documento illustrato nel corso dell'audizione si fa riferimento, tra l'altro, a dati di uno studio della Banca d'Italia del dicembre 2019 che confermano l'aumento della durata media dei tempi di realizzazione di un'opera pubblica al crescere dell'importo dei lavori, nonché a dati elaborati dall'ANAS e consegnati al Ministero, in relazione ai tempi di realizzazione degli interventi stradali, che evidenziano una durata media della fase che precede lo svolgimento della gara per l'individuazione delle imprese esecutrici di circa 5 anni, di cui circa 16 mesi per la redazione dei tre livelli di progettazione e circa 44 mesi per il rilascio delle varie autorizzazioni.

Una nuova elaborazione sviluppata dal CRESME per le infrastrutture di trasporto

del valore superiore ai 50 milioni di euro messe in gara dal 2011 al 2020, finalizzata a misurare i tempi di affidamento, che vanno dalla data di pubblicazione del bando di gara alla data di aggiudicazione, evidenzia tempi medi di 297 giorni.

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

### Infrastrutture di trasporto - Bandi e aggiudicazioni di importo superiore a 50 milioni di euro [(a)]

| | TOTALE | | AGGIUDICATE AL 31 DICEMBRE 2020 | | TEMPI MEDI DI AFFIDAMENTO | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | NUMERO | IMPORTO | NUMERO | IMPORTO | GIORNI | MESI |
| 2011 | 24 | 5.666 | 19 | 4.952 | 486 | 16,2 |
| 2012 | 21 | 2.623 | 21 | 2.623 | 324 | 10,8 |
| 2013 | 16 | 2.410 | 15 | 2.209 | 299 | 10,0 |
| 2014 | 26 | 2.620 | 25 | 2.570 | 304 | 10,1 |
| 2015 | 11 | 2.503 | 10 | 2.382 | 395 | 13,2 |
| 2016 | 9 | 1.392 | 9 | 1.392 | 339 | 11,3 |
| 2017 | 26 | 4.957 | 26 | 4.957 | 177 | 5,9 |
| 2018 | 31 | 4.603 | 20 | 2.933 | 267 | 8,9 |
| 2019 | 33 | 10.117 | 11 | 1.977 | 202 | 6,7 |
| 2020 | 39 | 11.978 | 2 | 199 | 180 | 6,0 |
| Media annua 2011-2020 | 24 | 4.887 | 16 | 2.619 | 297 | 9,9 |
| Media annua 2011-2018 | 21 | 3.347 | 18 | 3.002 | 324 | 10,8 |
| Media annua 2011-2016 | 18 | 2.869 | 17 | 2.688 | 358 | 11,9 |
| Media annua 2017-2020 | 32 | 7.914 | 15 | 2.517 | 207 | 6,9 |

Fonte: Cresme Europa Servizi

(a) Il ridotto numero di aggiudicazioni di gare indette nel biennio 2019-2020 è determinato principalmente dai tempi di affidamento più lunghi in relazione alla dimensione economica degli interventi da affidare e dall'emergenza COVID-19 che ha rallentato l'attività delle stazioni appaltanti.
Riguardo ai tempi più lunghi in relazione alla dimensione economica si deve considerare che:
- l'importo medio dei bandi del biennio 2019-2020 è di circa 307 milioni a fronte di importi medi di 148,5 milioni nel 2018, di 191 milioni nel 2017, di 155 milioni nel 2016 e di 160 milioni nel quinquennio 2011-2015;
- i tempi di affidamento rilevati per i 19 bandi di importo superiore a 300 milioni di euro banditi e aggiudicati nel decennio 2011-2020 sono di 407 giorni che diventano 650 giorni per i 7 bandi indetti nel quinquennio 2011-2015 e aggiudicati al 31 dicembre 2020 e di 266 giorni per i 12 bandi indetti nel quinquennio 2016-2020 e aggiudicati al 31 dicembre 2020.

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

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

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

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

## Elenco bandi di importo superiore a 100 milioni per infrastrutture di trasporto Anni 2019 e 2020

| OGGETTO | STAZIONE APPALTANTE | IMPORTO BANDO | DATA BANDO | DATA AGGIUDICAZIONE | STATO PROCEDIMENTO AL 31 DICEMBRE 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Tratte autostradali A12 Sestri Levante-Livorno, A11/A12 Viareggio-Lucca e A15 diramazione per La Spezia e A10 Savona-Ventimiglia (confine francese) - Concessione tratte autostradali e progettazione ed esecuzione dei lavori finalizzati al miglioramento delle condizioni di sicurezza delle stesse infrastrutture stradali. | MIT - DG STRADE ED AUTOSTRADE | 1.564.770.410 | 30/12/2019 | | Gara in corso |
| Autostrada Pedemontana Lombarda - Contraente Generale per la progettazione esecutiva e la realizzazione delle Tratte B2 (riqualificazione della ex SS35 da Lentate sul Seveso a Cesano Maderno) e C (dalla ex SS35 a Cesano Maderno alla Tangenziale Est di Milano A51) unitamente alle opere connesse (TRCO06, TRMI10, TRMI17) | AUTOSTRADA PEDEMONTANA LOMBARDA SPA | 1.425.451.543 | 09/03/2020 | | Gara in corso |
| Linea ferroviaria Napoli-Bari- Progettazione esecutiva e realizzazione del raddoppio tratta Apice-Orsara - 2° lotto funzionale Hirpinia-Orsara | RFI SPA | 1.273.949.189 | 13/11/2020 | | Gara in corso |
| Tratte autostradali A21 Torino-Alessandria-Piacenza, A5 Torino-Ivrea-Quincinetto, la Bretella di collegamento A4/A5 Ivrea-Santhià, la diramazione Torino-Pinerolo e il Sistema Autostradale Tangenziale Torinese (SATT) – Concessione tratte autostradali e progettazione ed esecuzione dei lavori finalizzati al miglioramento delle condizioni di sicurezza delle stesse infrastrutture stradali. | MIT - DG STRADE ED AUTOSTRADE | 1.200.654.000 | 20/09/2019 | | Gara in corso |
| Quadruplicamento della linea ferroviaria Fortezza-Verona - Progettazione esecutiva e realizzazione della tratta Fortezza-Ponte Gardena - 1 lotto | RFI SPA | 1.166.244.049 | 18/08/2020 | | Gara in corso |
| Nuovo collegamento ferroviario Lione-Torino. Lavori di costruzione del tunnel a partire dagli attacchi lato Francia - Cantiere operativo 6/7 lavori di costruzione del tunnel a partire dagli attacchi delle discenderie di La Praz e di Saint-Martin-la-Porte. | TELT SAS | 1.130.000.000 | 15/03/2019 | | Gara in corso |

| OGGETTO | STAZIONE APPALTANTE | IMPORTO BANDO | DATA BANDO | DATA AGGIUDICAZIONE | STATO PROCEDIMENTO AL 31 DICEMBRE 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Linea ferroviaria Messina-Catania - Progettazione esecutiva e realizzazione della tratta Giampilieri (e) - Fiumefreddo (i) - 2° lotto funzionale Taormina (e) - Giampilieri (e), compresa la dismissione degli impianti della linea attuale fra Letojanni (i) e Giampilieri (e) | RFI SPA | 1.113.074.022 | 05/10/2020 | | Gara in corso |
| Nuovo collegamento ferroviario Lione-Torino. Lavori di costruzione del tunnel a partire dagli attacchi lato Francia - Cantiere operativo 5: lavori di costruzione del tunnel a partire dall'attacco della discenderia di Villarodin-Bourget/Modane. | TELT SAS | 1.000.000.000 | 15/03/2019 | | Gara in corso |
| Nuovo collegamento ferroviario Lione-Torino. Lavori di costruzione del tunnel a partire dagli attacchi lato Italia - Cantieri operativi 3 e 4 (CO3 e CO4): lavori di costruzione del tunnel di base lato Italia a partire dal cantiere di Chiomonte, sia con TBM (CO3) che con metodo tradizionale (CO4). | TELT SAS | 808.025.000 | 01/07/2019 | | Gara in corso |
| Linea ferroviaria Messina-Catania - Progettazione esecutiva e realizzazione della tratta Giampilieri (e) - Fiumefreddo (i) - 1° lotto funzionale Fiumefreddo (i) - Taormina (i)/Letojanni (e), compresa la realizzazione dell'interconnessione Taormina - Letojanni e la dismissione degli impianti della linea attuale fra Fiumefreddo e l'allaccio con la linea storica | RFI SPA | 682.066.578 | 05/10/2020 | | Gara in corso |
| Programma d'interventi di Manutenzione Straordinaria all'Armamento ferroviario sulle linee in esercizio della Rete Ferroviaria e su binari di altre società del Gruppo Ferrovie dello Stato, di altre Ferrovie Regionali, nonché delle Imprese di Trasporto, da eseguirsi nel triennio 2021-2024- Accordi Quadro - Lotto n. 1 Nord-Est ambito DTP di Milano, Verona, Venezia e Trieste | RFI SPA | 569.650.000 | 27/11/2020 | | Gara in corso |
| Programma d'interventi di Manutenzione Straordinaria all'Armamento ferroviario sulle linee in esercizio della Rete Ferroviaria e su binari di altre società del Gruppo Ferrovie dello Stato, di altre Ferrovie Regionali, nonché delle Imprese di Trasporto, da eseguirsi nel triennio 2021-2024- Accordi Quadro - Lotto n. 3 Centro ambito DTP di Roma, Ancona, Napoli e Cagliari | RFI SPA | 551.210.000 | 27/11/2020 | | Gara in corso |

| OGGETTO | STAZIONE APPALTANTE | IMPORTO BANDO | DATA BANDO | DATA AGGIUDICAZIONE | STATO PROCEDIMENTO AL 31 DICEMBRE 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Programma d'interventi di Manutenzione Straordinaria all'Armamento ferroviario sulle linee in esercizio della Rete Ferroviaria e su binari di altre società del Gruppo Ferrovie dello Stato, di altre Ferrovie Regionali, nonché delle Imprese di Trasporto, da eseguirsi nel triennio 2021-2024- Accordi Quadro - Lotto n. 4 Sud ambito DTP di Bari, Reggio Calabria e Palermo | RFI SPA | 519.980.000 | 27/11/2020 | | Gara in corso |
| Linea ferroviaria Napoli-Bari - Progettazione esecutiva e realizzazione del raddoppio tratte Telese-San Lorenzo-Vitulano. | RFI SPA | 514.542.228 | 31/07/2019 | 07/12/2020 | Aggiudicata |
| Programma d'interventi di Manutenzione Straordinaria all'Armamento ferroviario sulle linee in esercizio della Rete Ferroviaria e su binari di altre società del Gruppo Ferrovie dello Stato, di altre Ferrovie Regionali, nonché delle Imprese di Trasporto, da eseguirsi nel triennio 2021-2024- Accordi Quadro - Lotto n. 2 Nord-Ovest ambito DTP di Torino, Genova, Bologna e Firenze | RFI SPA | 500.570.000 | 27/11/2020 | | Gara in corso |
| Strada Statale 340 Regina - Progettazione esecutiva e realizzazione della variante alla Tremezzina | ANAS SPA | 469.088.040 | 31/12/2019 | 30/12/2020 | Aggiudicata |
| Nuovo collegamento ferroviario Lione-Torino - Accordo quadro con un unico operatore per i lavori di gestione e utilizzo di materiali di scavo sul lato francese (Valle della Maurienne - Savoia) della sezione transfrontaliera. | TELT SAS | 460.000.000 | 10/12/2020 | | Gara in corso |
| Linea ferroviaria Napoli-Bari - Progettazione esecutiva e realizzazione del raddoppio tratta Orsara-Bovino | RFI SPA | 429.505.867 | 05/10/2020 | | Gara in corso |
| Programma d'interventi di Manutenzione Sistematica all'Armamento ferroviario sulle linee in esercizio della Rete Ferroviaria e su binari di altre società del Gruppo Ferrovie dello Stato, di altre Ferrovie Regionali, nonché delle Imprese di Trasporto, da eseguirsi nel triennio 2021-2024 - Accordi Quadro Lotto n. 1 Nord-Est ambito DTP di Milano, Verona, Venezia e Trieste | RFI SPA | 398.805.000 | 20/11/2020 | | Gara in corso |

| OGGETTO | STAZIONE APPALTANTE | IMPORTO BANDO | DATA BANDO | DATA AGGIUDICAZIONE | STATO PROCEDIMENTO AL 31 DICEMBRE 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Strada Statale 372 Telesina - Progettazione esecutiva e realizzazione dell'adeguamento a 4 corsie. Lotto 1 dal km 37+000 (Svincolo di San Salvatore Telesino) al km 60+900 (Svincolo di Benevento). | ANAS SPA | 391.646.088 | 31/12/2019 | | Gara in corso |
| Prolungamento della rete ferroviaria nella tratta metropolitana di Catania - Progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori tratta metropolitana di Catania dalla stazione centrale FS all'aeroporto - lotto di completamento | GESTIONE COMMISSARIALE GOVERNATIVA DELLA FERROVIA CIRCUMETNEA | 384.812.359 | 08/11/2019 | | Gara in corso |
| Programma d'interventi di Manutenzione Sistematica all'Armamento ferroviario sulle linee in esercizio della Rete Ferroviaria e su binari di altre società del Gruppo Ferrovie dello Stato, di altre Ferrovie Regionali, nonché delle Imprese di Trasporto, da eseguirsi nel triennio 2021-2024 - Accordi Quadro Lotto n. 2 Nord-Ovest ambito DTP di Torino, Genova, Bologna e Firenze. | RFI SPA | 259.349.000 | 20/11/2020 | | Gara in corso |
| Programma d'interventi di Manutenzione Sistematica all'Armamento ferroviario sulle linee in esercizio della Rete Ferroviaria e su binari di altre società del Gruppo Ferrovie dello Stato, di altre Ferrovie Regionali, nonché delle Imprese di Trasporto, da eseguirsi nel triennio 2021-2024 - Accordi Quadro Lotto n. 3 Centro ambito DTP di Roma, Ancona, Napoli e Cagliari. | RFI SPA | 221.808.000 | 20/11/2020 | | Gara in corso |
| Nuovo collegamento ferroviario Lione-Torino. Lavori di costruzione del tunnel a partire dagli attacchi lato Italia - Cantiere operativo 10: lavori di valorizzazione delle terre e rocce da scavo provenienti da tutti i cantieri presenti sul territorio italiano, e opere di riqualificazione ambientale. | TELT SAS | 216.440.000 | 01/07/2019 | | Gara in corso |
| Linea AV/AC Milano-Verona, tratta Brescia Est – Verona - Realizzazione della Galleria naturale di Lonato | CEPAV DUE | 204.983.361 | 23/12/2019 | 31/07/2020 | Aggiudicata |

| OGGETTO | STAZIONE APPALTANTE | IMPORTO BANDO | DATA BANDO | DATA AGGIUDICAZIONE | STATO PROCEDIMENTO AL 31 DICEMBRE 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Strada Statale 9 Via Emilia – Prolungamento della SS 9-Tangenziale Nord di Reggio Emilia nel tratto da San Prospero Strinati a Corte Tegge | ANAS SPA | 141.823.840 | 21/11/2019 | | Gara in corso |
| Strada Statale 38 dello Stelvio - Accessibilità Valtellina – Realizzazione lavori lotto 4 - Nodo di Tirano. Tratta A (svincolo di Bianzone – svincolo La Ganda) e tratta B (svincolo La Ganda – Campone in Tirano) | ANAS SPA | 136.209.778 | 29/12/2020 | | Gara in corso |
| Strada Statale 64 Porrettana – Nodo ferrostradale di Casalecchio di Reno - Progetto stradale – Realizzazione stralcio nord | ANAS SPA | 135.896.091 | 29/12/2020 | | Gara in corso |
| Interventi di manutenzione delle pavimentazioni della piattaforma autostradale, degli svincoli, delle aree di servizio e di parcheggio e delle altre pertinenze lungo le tratte autostradali - Accordo quadro con un unico operatore - Lotto 4 tratte autostradali di competenza della DT3 di Bologna | AUTOSTRADE PER L'ITALIA SPA | 134.200.000 | 26/08/2019 | | Gara in corso |
| Porto di Genova - Programma Straordinario di interventi urgenti per la ripresa e lo sviluppo del porto e le relative infrastrutture di accessibilità e per il collegamento intermodale dell'aeroporto Cristoforo Colombo con la città di Genova - Progettazione definitiva ed esecutiva e realizzazione di opere stradali e ad esse riconducibili. | ASP DEL MAR LIGURE OCCIDENTALE | 129.278.216 | 01/10/2019 | | Gara in corso |
| Manutenzione dei fabbricati ferroviari e relative pertinenze, a servizio dell'esercizio ferroviario (fabbricati viaggiatori, fabbricati in genere, compresi i siti della fondazione FS Italiane ed impianti afferenti) comprensivi dei relativi impianti tecnologici e antintrusione nonché delle attività di conduzione e manutenzione di impianti di riscaldamento/condizionamento e traslo-elevatori Accordo quadro con un unico operatore - Lotto 11 Roma | RFI SPA | 128.402.118 | 22/05/2020 | | Gara in corso |
| Completamento delle opere di urbanizzazione, primaria e secondaria, nel territorio del comune di Roma capitale - Accordo quadro - Lotto 1 categoria lavori OG 3 | ASTRAL SPA | 123.550.052 | 21/07/2020 | | Gara in corso |

| OGGETTO | STAZIONE APPALTANTE | IMPORTO BANDO | DATA BANDO | DATA AGGIUDICAZIONE | STATO PROCEDIMENTO AL 31 DICEMBRE 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Porto di Ravenna - HUB portuale di Ravenna - Contraente generale per la progettazione esecutiva e realizzazione dei lavori di approfondimento canali Candiano e Baiona, adeguamento banchine operative esistenti, nuovo terminal in penisola Trattaroli e riutilizzo del materiale estratto in attuazione del PRP vigente 2007 | ASP DEL MARE ADRIATICO CENTRO SETTENTRIONALE - PORTO DI RAVENNA | 199.829.120 | 25/11/2019 | 10/08/2020 | Aggiudicata |
| Strada Statale 16 Adriatica - Variante di Ancona –Ampliamento a quattro corsie dallo svincolo di Falconara con la SS 76 alla località Baraccola - 1° lotto Falconara–Torrette (svincoli inclusi) | ANAS SPA | 188.745.652 | 29/12/2020 | | Gara in corso |
| Nuovo collegamento ferroviario Lione-Torino. Lavori di costruzione del tunnel di base a partire dagli attacchi lato Francia - Cantiere operativo 8: lavori di costruzione del tunnel a partire dagli attacchi dei portali di Villard-Clément. | TELT SAS | 180.000.000 | 15/03/2019 | | Gara in corso |
| Programma d'interventi di Manutenzione Sistematica all'Armamento ferroviario sulle linee in esercizio della Rete Ferroviaria e su binari di altre società del Gruppo Ferrovie dello Stato, di altre Ferrovie Regionali, nonché delle Imprese di Trasporto, da eseguirsi nel triennio 2021-2024 - Accordi Quadro Lotto n. 4 Sud ambito DTP di Bari, Reggio Calabria e Palermo. | RFI SPA | 171.943.000 | 20/11/2020 | | Gara in corso |
| Interventi di manutenzione delle pavimentazioni della piattaforma autostradale, degli svincoli, delle aree di servizio e di parcheggio e delle altre pertinenze lungo le tratte autostradali - Accordo quadro con un unico operatore - Lotto 3 tratte autostradali di competenza della DT2 di Milano | AUTOSTRADE PER L'ITALIA SPA | 161.040.000 | 26/08/2019 | | Gara in corso |
| Collegamento ferroviario Malpensa Terminal 2-Linea RFI Sempione - Progettazione esecutiva e realizzazione del collegamento ferroviario | FERROVIE NORD SPA | 159.868.338 | 18/12/2020 | | Gara in corso |
| Linea AV/AC Milano-Verona, tratta Brescia Est – Verona – IC Brescia est, Calcinato e Lonato ovest - Realizzazione opere civili | CEPAV DUE | 146.399.296 | 14/08/2020 | | Gara in corso |

| OGGETTO | STAZIONE APPALTANTE | IMPORTO BANDO | DATA BANDO | DATA AGGIUDICAZIONE | STATO PROCEDIMENTO AL 31 DICEMBRE 2020 |
|---|---|---|---|---|---|
| Linea ferroviaria AV/AC Milano-Verona, tratta Brescia est- Verona - Lugana – Frassino ovest- Realizzazione opere civili | CEPAV DUE | 109.584.910 | 24/12/2019 | 25/01/2021 | Aggiudicata |
| Strada Statale 318 di Valfabbrica - Tratto Valfabbrica-Schifanoia - Realizzazione interventi di completamento - Lotto 5, 1° stralcio, parte B (raddoppio galleria Picchiarella e viadotto Tre Vescovi) e 2°stralcio (raddoppio galleria Casacastalda e viadotto Calvario) | ANAS SPA | 109.166.692 | 17/07/2019 | 10/12/2020 | Aggiudicata |
| della Linea Metropolitana M2 di Milano - Progettazione esecutiva e realizzazione del nuovo sistema di segnalamento CBTC . | ATM SPA | 101.341.025 | 13/03/2019 | 06/05/2020 | Aggiudicata |

Stampato in digitale dal CRD della Camera dei deputati su carta riciclata