

ALLEGATO

Rapporto annuale «*Infrastrutture strategiche e prioritarie – programmazione e realizzazione*», aggiornato al 31 maggio 2018.**NOTA**

Il presente documento analizza i dati del monitoraggio sullo stato della programmazione e della realizzazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie al 31 maggio 2018. Il quadro delineato tiene conto, pertanto, dell'evoluzione normativa e delle linee di indirizzo strategico enunciate negli allegati ai documenti di economia e finanza (Def), che sono stati trasmessi al Parlamento nella precedente legislatura.

Il Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50 del 2016) ha abrogato la disciplina speciale con cui sono state programmate, progettate e realizzate le infrastrutture strategiche dal 2001 (cd. “legge obiettivo”). Nel contempo, è stata introdotta una nuova disciplina per la programmazione e la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese, che dovrà essere definita nel Documento pluriennale di pianificazione (DPP) (che allo stato non risulta ancora adottato).

A partire dal 2015 è stata avviata una fase di revisione della programmazione delle infrastrutture strategiche attraverso una selezione di priorità, che sono state individuate negli allegati al Def. E' in corso quindi una fase di transizione dalla vecchia alla nuova programmazione; fino a quando non sarà approvato il primo DPP, infatti, gli strumenti di pianificazione e di programmazione già approvati secondo le procedure vigenti alla data di entrata in vigore del Codice “valgono come programmazione degli investimenti in materia di infrastrutture e trasporti” (art. 201, comma 9, del codice).

Con l'allegato al Def 2015 sono state individuate *venticinque opere prioritarie* rientranti nell'ambito del Programma delle infrastrutture strategiche (tra le quali il collegamento ferroviario Torino-Lione, le tratte AV/AC Milano-Verona, Napoli-Bari e Palermo-Catania-Messina, le pedemontane lombarda e veneta, il quadrilatero Marche-Umbria, l'autostrada Salerno-Reggio Calabria, la SS 106 Jonica, gli itinerari stradali Agrigento-Caltanissetta e Sassari-Olbia, le metropolitane M4 di Milano, SfM di Bologna, Sistema tranviario fiorentino, linea C di Roma, linee 1 e 6 di Napoli, la Circumetnea e il nodo ferroviario di Palermo, il Mo.S.E.).

Successivamente con l'allegato al Def 2017 sono stati individuati *programmi e interventi prioritari invariati*, che includono interventi in corso, approvati e finanziati e con obbligazioni giuridicamente vincolanti (ossia con contratto approvato o oggetto di accordi internazionali).

In tali programmi e interventi invariati sono stati inclusi taluni interventi rientranti precedentemente nella programmazione delle infrastrutture strategiche (tra cui alcune delle venticinque opere prioritarie del Def 2015), e sono stati aggiunti nuovi interventi prioritari non inclusi nella vecchia programmazione (prevalentemente contenuti nei contratti di programma AnAS e RfI e nel Piano operativo Infrastrutture, di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, finanziato con le risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione).

Il Rapporto prende a riferimento una base di dati complessiva che riguarda sia le infrastrutture prioritarie, sia le infrastrutture strategiche non prioritarie per ricomprendere anche le opere deliberate dal CIPE e gli interventi in corso. Il quadro di riferimento comprende, infatti, sia le opere oggetto di monitoraggio inserite nella programmazione delle infrastrutture strategiche nel periodo 2001-2014, sia le opere prioritarie individuate negli allegati ai Documenti di economia e finanza (Def) 2015 e 2017.

Anche quest'anno il rapporto dedica una specifica sezione alle dinamiche del mercato delle opere pubbliche, che fornisce un importante strumento per valutare lo stato di avanzamento delle infrastrutture. In particolare, è analizzato l'andamento dei bandi e delle aggiudicazioni in un periodo temporale più vasto che va dal 2013 al primo semestre del 2018. La scelta di analizzare un orizzonte temporale quinquennale, in linea con le passate edizioni del rapporto, è determinata dalla necessità di disporre di un periodo di riferimento più lungo, al fine di confrontare i dati dell'ultimo periodo con quelli precedenti.

Nei primi sei punti di seguito elencati, sono enucleati i principali dati e le considerazioni che emergono dall'analisi dell'evoluzione della programmazione e dello stato di avanzamento delle opere e degli interventi in relazione ai vari aggregati di opere monitorati. I successivi quattro punti evidenziano i dati più rilevanti che si evincono dall'analisi del mercato delle opere pubbliche.

1. Il processo di revisione della programmazione delle infrastrutture strategiche ha determinato l'enucleazione dal complesso delle opere programmate di un elenco di infrastrutture considerate prioritarie.

- Il quadro di riferimento del Rapporto prende in considerazione infrastrutture, il cui costo, aggiornato al 31 maggio 2018, ammonta a 317 miliardi di euro.
- Il 52,5% del costo, pari a 166,3 miliardi, è relativo alle cosiddette opere prioritarie nelle quali sono comprese talune infrastrutture strategiche già programmate negli anni passati e nuovi interventi prioritari individuati con l'allegato al Def 2017.
- Nell'ambito delle infrastrutture prioritarie, rilevano i programmi e gli interventi invariati, il cui costo ammonta a 132,3 miliardi, di cui 84,2 miliardi relativi alle infrastrutture programmate prima del 2017 (57,6 miliardi relativi alle opere prioritarie del Def 2015 e 26,6 miliardi alle infrastrutture strategiche dell'11° allegato al Def 2013) e 48,1 miliardi relativi alle nuove priorità.
- Il restante 47,5% del costo delle infrastrutture programmate, pari a 150,8 miliardi, è invece riconducibile a opere non prioritarie inserite comunque nella programmazione delle infrastrutture strategiche, e segnatamente nell'ultimo documento perfezionato sulla base dell'abrogata disciplina sulla programmazione delle infrastrutture strategiche (11° allegato al Def 2013, approvato con la delibera del CIPE n. 26 del 2014).

2. Le infrastrutture prioritarie presentano una maggiore copertura finanziaria (78% del relativo costo) rispetto alle infrastrutture non prioritarie (40% del relativo costo).

- Le risorse disponibili destinate complessivamente alle infrastrutture prioritarie sono pari a 130 miliardi (78% del costo) e sono state alimentate negli ultimi anni anche dal fondo per lo sviluppo e la coesione (fSC), a valere sulla programmazione 2014-2020, e dal fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (istituito dall'articolo 1, comma 140, della legge di bilancio 2017 e rifinanziato dal comma 1072 della legge di bilancio 2018).

- Le risorse disponibili per gli interventi invariati ammontano a 100,6 miliardi (il 76% del costo). Gli interventi invariati programmati prima del 2017 hanno una copertura finanziaria dell'80% (67,1 miliardi) mentre per le “nuove priorità” la copertura finanziaria è pari al 70% (33,5 miliardi).
 - Per le infrastrutture non prioritarie invece si osserva una copertura finanziaria del 40% corrispondente a un importo di 60 miliardi, di cui 26 miliardi di risorse private (il 43% delle disponibilità) e i restanti 34 miliardi di risorse pubbliche (il 57% delle disponibilità).
3. *Le infrastrutture prioritarie presentano uno stato di avanzamento più maturo rispetto alle non prioritarie. In tale ambito, infatti, è maggiore l'incidenza dei lavori in corso e degli interventi contrattualizzati, ossia degli interventi con obbligazioni giuridicamente vincolanti (30,6 % per le opere prioritarie e 7,0% per le non prioritarie).*
- Dall'analisi dello stato di avanzamento per lotti riguardanti le infrastrutture prioritarie, al 31 maggio 2018, emerge che il 30,6% dei costi, pari a circa 51 miliardi, riguarda opere con obbligazioni giuridicamente vincolanti (o.g.v.), ossia lotti in corso di esecuzione (circa 30 miliardi) o con contratto firmato ma lavori non avviati (21 miliardi).
 - Per gli interventi invariati programmati prima del 2017 l'incidenza dei lotti con o.g.v. è del 47,8%. Per i nuovi interventi prioritari invariati, invece, la quota delle o.g.v. scende al 6,8% trattandosi in misura prevalente di interventi in fase di progettazione che riguardano il potenziamento tecnologico, la manutenzione straordinaria e la messa in sicurezza delle infrastrutture ferroviarie e stradali esistenti inseriti nei contratti di programma RfI 2017-2021 e AnAS 2016-2020 e nel Piano operativo infrastrutture.
 - Il 13,7% dei lotti prioritari, circa 22,8 miliardi, risulta ultimato. tale categoria comprende opere intere e lotti funzionali delle venticinque opere strategiche prioritarie: tratta treviglio-Brescia della linea AV/AC Milano-Verona (circa 2 miliardi), il 1° lotto e la tratta B1 del 2° lotto della Pedemontana lombarda (circa 1,4 miliardi); la tangenziale est esterna di Milano (1,7 miliardi); i lotti ultimati dell'A2 Autostrada del mediterraneo (6,9 miliardi); i lotti ultimati del Quadrilatero Marche-Umbria (1,3 miliardi); il megalotto 2 della SS 106 Jonica (720 milioni); la linea M5 della metropolitana di Milano (1,4 miliardi); le tratte da t4 a t7, compreso il Deposito-officina di graniti, della linea C della metropolitana di Roma (2,2 miliardi).
 - Per le infrastrutture strategiche non prioritarie si osserva uno stato di avanzamento meno maturo. In questo ambito, l'incidenza dei lotti con o.g.v. è del 7,0%, circa 10,6 miliardi, di cui 8,2 miliardi relativi a lavori in corso e 2,4 a lotti con contratto e lavori non avviati.
 - Il 14,6% del costo delle opere non prioritarie, circa 22 miliardi, riguarda lotti ultimati. tra questi ultimi rientrano il collegamento autostradale Variante di Valico Bologna-firenze (4,1 miliardi), nonché alcune opere di importo rilevante esaminate dal CIPE tra il 2002 e maggio 2018: i collegamenti autostradali Brebemi (1,7 miliardi), il Passante esterno di Mestre (1,2 miliardi), il collegamento autostradale Catania-Siracusa (579 milioni); la tratta ferroviaria transfrontaliera Arcisate - confine di Stato (261 milioni); la linea metrobuss di Brescia, tratta Prealpino-S. Eufemia (776 milioni); il nuovo collegamento sottomarino a 500 kV in corrente continua SAPEI (681 milioni).

4. *L'incidenza dei lotti in fase di progettazione è elevata per le infrastrutture non prioritarie. Una parte di tali lotti risulta in fase di revisione progettuale (project review) o da sottoporre a progettazione di fattibilità.*

- Il costo dei lotti non prioritari in fase di progettazione è di oltre 107,7 miliardi, pari al 71,4% del costo. Tra questi sono presenti interventi classificati dal Def 2017 come 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.
- Il costo dei lotti prioritari in fase di progettazione invece è di circa 81,2 miliardi, pari al 48,8% del costo. In questo ambito, rientrano, tra gli altri:
 - ❶ i cinque lotti costruttivi del collegamento ferroviario Torino-Lione e i lotti costruttivi 5 e 6 della galleria di base del Brennero;
 - ❷ le “nuove priorità” del Def 2017 relative a programmi di interventi per il potenziamento tecnologico, la manutenzione straordinaria e la messa in sicurezza delle infrastrutture ferroviarie e stradali esistenti (che comprendono interventi inseriti nei contratti di programma AnAS e RfI e nel Programma operativo infrastrutture);
 - ❸ i progetti da sottoporre a *project review* (la fase 3 del collegamento Palermo-Catania, il completamento dell’itinerario SS 106 Jonica).

5. *L'analisi per sistema infrastrutturale evidenzia una prevalenza di ferrovie, strade e autostrade sia in relazione alle opere prioritarie che a quelle non prioritarie. Nell'ambito dei nuovi interventi prioritari cresce il peso degli aeroporti, dei porti e degli interporti.*

- Le opere prioritarie comprendono infrastrutture ferroviarie, stradali, metropolitane, porti, interporti, aeroporti e il Mo.S.E. Il 42,7% del costo di tali interventi, pari a circa 71 miliardi, riguarda le ferrovie; il 34,7% strade e autostrade (57,7 miliardi); il 15,8% i sistemi urbani (26,3 miliardi) e in particolare i sistemi di trasporto rapido di massa nelle regioni Piemonte, Lombardia, Toscana, Lazio, Campania e Sicilia (24,6 miliardi); il 2,1% gli aeroporti (3,4 miliardi); l’1,5% porti e interporti (2,5 miliardi); il 3,3% il Mo.S.E.
- Con le nuove priorità del Def 2017 cresce il peso dei seguenti sistemi infrastrutturali:
 - ❶ *ferrovie*, con l’inserimento, tra gli altri, di programmi per l’adeguamento tecnologico e la velocizzazione delle linee esistenti, per la sicurezza in galleria, il risanamento acustico e la soppressione dei passaggi a livello, nonché per la sicurezza sotto il profilo sismico ed idrogeologico;
 - ❷ *aeroporti*, con l’inserimento di interventi inseriti nei contratti di programma dei concessionari e relativi, principalmente, allo sviluppo degli aeroporti di Fiumicino, Malpensa e Venezia;
 - ❸ *porti e interporti*, con l’inserimento di interventi per i collegamenti ferroviari e stradali e il miglioramento della accessibilità marittima nonché per interventi per l’aumento selettivo della capacità portuale.
- Le opere non prioritarie includono infrastrutture stradali, ferroviarie, metropolitane, porti, interporti, aeroporti, schemi idrici, reti energetiche ed edilizia pubblica. Il 58,2% del costo complessivo delle infrastrutture non prioritarie, pari a 87,7 miliardi, riguarda strade e autostrade, specialmente nuovi collegamenti autostradali; il 30,4% ferrovie, circa 45,8 miliardi; il 3,5% le infrastrutture dei sistemi urbani (5,3 miliardi); il 4% porti e interporti (5,9 miliardi); l’1,6% interventi rientranti nel sistema degli schemi idrici (2,4 miliardi); l’1,6% le infrastrutture energetiche (2,4 miliardi); meno dell’1% edilizia e altre infrastrutture diverse.

6. *La distribuzione del costo delle infrastrutture prioritarie è suddivisa tra le regioni del centro nord (55%) e del sud e delle isole (29%). Il restante 16% del costo delle opere prioritarie riguarda interventi diffusi sul territorio per il potenziamento tecnologico, la manutenzione straordinaria e la messa in sicurezza delle infrastrutture ferroviarie e stradali esistenti.*

- Il 55% del costo delle infrastrutture prioritarie, pari a circa 92 miliardi di euro, è localizzato nelle regioni del centro nord (dove si concentra il 65,7% della popolazione). Il 29% del costo (circa 48 miliardi) è riconducibile a interventi nelle regioni del sud e nelle isole (in cui risiede il 34,3% della popolazione).
- Il restante 16% del costo, pari a circa 26 miliardi, riguarda interventi per i quali non è stato possibile ricostruire il dettaglio territoriale, in quanto riferiti, in misura prevalente, ai nuovi programmi di interventi diffusi sulle reti ferroviarie e stradali inseriti nei contratti di programma di RfI e di AnAS. Sono inclusi, tra gli altri, interventi inseriti nella programmazione AnAS per la conservazione, la valorizzazione e l'adeguamento agli standard funzionali di sicurezza del patrimonio stradale esistente, interventi inseriti nella programmazione RfI per l'adeguamento delle tecnologie per la circolazione mediante la realizzazione di sistemi per il controllo della marcia del treno (SCMt), di segnalamento e tecnologie rivolte all'interoperabilità delle reti (ERTMS), nonché all'aggiornamento dei sistemi di telecomunicazione e gSMR., per la sicurezza delle gallerie, il miglioramento dell'armamento ferroviario, la soppressione/protezione dei passaggi a livello, nonché per la manutenzione straordinaria e il potenziamento delle reti regionali.

7. *Il mercato delle opere pubbliche mostra segnali di ripresa, che interessano dapprima le progettazioni, poi le gare e – dal 2018 – anche le aggiudicazioni.*

- L'analisi del mercato delle opere pubbliche evidenzia un graduale processo di avvio delle nuove procedure dopo la contrazione che ha caratterizzato gli ultimi anni. La crescita riguarda progressivamente tutte le fasi delle procedure: dapprima le progettazioni (2016, 2017 e 2018), poi le gare (2017, 2018), e da ultimo le aggiudicazioni (2018).
- In questo quadro, si inserisce anche il progressivo aumento, dal 2016, delle procedure di gara che prevedono l'utilizzo di metodi e strumenti elettronici di modellazione per l'edilizia e le infrastrutture, in cui rientra il *Building Information Modeling* (BIM), con riferimento ai bandi per servizi di sola progettazione e ai bandi di progettazione ed esecuzione dei lavori. Tale *trend* sembra destinato a consolidarsi nei prossimi anni per effetto della progressiva introduzione di tali metodi e strumenti da parte delle stazioni appaltanti (decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 1° dicembre 2017 n. 560).

8. *La progettazione cresce dal 2013, con un'accelerazione dalla seconda metà del 2016. In forte crescita gli importi per la progettazione di infrastrutture di trasporto.*

- I bandi di servizi di progettazione di opere pubbliche risultano in crescita dal 2013, con un'accelerazione a partire dalla seconda metà del 2016, soprattutto riguardo agli importi, 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.
- In base ai dati, tra il 2016 e il 2017, il numero di bandi è cresciuto del 19,4%, mentre l'importo in gara è più che raddoppiato (+118,9%). La crescita è proseguita nel 2018: nei primi sei mesi dell'anno, rispetto allo stesso periodo del 2017, il numero di bandi è cresciuto del 28,8% e gli importi sono cresciuti del 29,9%.

- nella dinamica degli importi sono determinanti gli interventi nel settore dei trasporti. Gli importi dei servizi di progettazione per l'insieme delle infrastrutture di trasporto (strade e autostrade, ferrovie e metropolitane, porti, interporti e aeroporti) nel biennio 2016-2017 ammontano a 468 milioni di euro, il 45% del valore complessivo del mercato pari a circa 1 miliardo di euro. Si tratta di un valore più che sestuplicato rispetto all'ammontare totalizzato nel biennio 2014-2015, pari a meno di 70 milioni di euro (il 20% del valore totale del mercato del biennio, pari a 343 milioni). Anche in questo caso la fase di crescita sembra proseguire nel primo semestre del 2018; rispetto al primo semestre del 2017, si passa da 62 a 78 milioni di euro (+25%).

9. I bandi per la realizzazione di opere pubbliche, dopo la flessione del 2016, mostrano segnali di ripresa nel 2017 e soprattutto nei primi sei mesi del 2018.

- L'andamento dei bandi per la realizzazione di opere pubbliche, dopo il rallentamento rilevato tra il mese di aprile 2016 e il mese di aprile 2017, è positivo. Nei mesi successivi, e almeno fino al mese di giugno 2018, la domanda di opere pubbliche ha ripreso a crescere sostenuta dagli appalti di sola esecuzione, dagli appalti di costruzione/manutenzione e gestione, nonché dai contratti di partenariato pubblico privato (PPP) di importo inferiore a 50 milioni di euro.
- In base ai dati, nel 2017, dopo la contrazione del 2016, il numero di gare è cresciuto dell'11% e gli importi del 5%. La dinamica positiva sembra rafforzarsi nei primi sei mesi del 2018 in cui i bandi sono cresciuti del 27% e gli importi del 54%. Anche i dati dell'AnAC evidenziano una ripresa del mercato. La relazione annuale per il 2017 indica, per il 2017, una crescita dell'11% del numero di procedure attivate e del 12,5% degli importi con riguardo alle procedure di affidamento di lavori superiori a 40.000 euro. Il primo rapporto quadrimestrale del 2018 segnala, nei primi quattro mesi del 2018, una crescita dell'11,5% del numero di procedure e del 51,5% degli importi, considerando l'insieme dei lavori nei settori ordinario (+31%) e speciale (+92%).

10. Nei primi sei mesi del 2018, aumenta anche il numero delle aggiudicazioni.

- Le aggiudicazioni di opere pubbliche superiori al milione di euro nel 2017 hanno registrato un calo del 19,5% riguardo al numero e del 30,5% riguardo agli importi, mentre la riduzione dei bandi è stata rilevata nel 2016 (-10% il numero; -17,5% gli importi).
- nei primi sei mesi del 2018 i dati evidenziano una crescita del numero di aggiudicazioni del 43%, mentre gli importi aggiudicati aumentano del 75%. I segnali positivi di ripresa delle aggiudicazioni nei primi sei mesi del 2018 interessano tutte le principali categorie di enti appaltanti: enti centrali, enti territoriali, gestori di reti, infrastrutture e servizi pubblici.