

**Conversione in legge del decreto-
legge 35/2023 recante “Disposizioni
urgenti per la realizzazione del
collegamento stabile tra la Sicilia e
la Calabria”**

DDL 1067/C

**Audizione Ance
Commissioni riunite
Ambiente e Trasporti
Camera**

18 APRILE 2023

SINTESI

Ringrazio i componenti della Commissione Ambiente e Trasporti della Camera dei Deputati per aver invitato l'Ance a partecipare all'audizione sul Decreto Legge 35/2023, recante disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria.

SINTESI

Dopo più di 15 anni di forti tagli agli investimenti infrastrutturali, l'Italia ha finalmente avviato, con il PNRR, un importante piano di rilancio delle infrastrutture.

Un piano che prevede circa 108 miliardi di euro di investimenti in opere di tutte le dimensioni (ferrovie, scuole, manutenzione del territorio, ecc) che potranno migliorare la qualità della vita dei cittadini e aumentare la competitività del nostro Paese. Quello italiano è il più grande piano infrastrutturale, finanziato dal Recovery Plan, in corso in Europa. Basti pensare che il piano infrastrutturale contenuto nel PNRR italiano vale più della somma di quelli previsti nei piani di Francia, Germania e Spagna.

Una parte rilevante del piano è destinata all'infrastrutturazione del Mezzogiorno, con un investimento complessivo di circa 45 miliardi di euro, di cui 12 miliardi circa a favore di interventi sulla rete ferroviaria, la cui arretratezza è sotto gli occhi di tutti (solo 49 Km di ferrovie al Sud per 1.000 Km² di superficie, contro i 63 del Nord ed i 56 del Centro).

In questo contesto, l'Ance accoglie positivamente la volontà di realizzare il Ponte sullo Stretto di Messina come tassello indispensabile della politica di rilancio infrastrutturale del Paese, avviata con il PNRR dopo anni di politiche restrittive che hanno determinato una forte contrazione degli investimenti, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno.

Per l'Ance, la priorità deve essere quella di recuperare il ritardo infrastrutturale che divide il Sud dal resto del Paese e dell'Europa, in un'**ottica di integrazione e di sviluppo.**

L'utilità del Ponte sullo Stretto di Messina sarà quindi massima se verrà effettivamente accompagnato dagli interventi di efficientamento delle reti trasportistiche di tutto il Mezzogiorno, che sono ancora molto lontane dagli standard minimi presenti in altre regioni italiane, e dagli interventi diffusi sul territorio, che possano rendere veramente competitive quell'area del Paese.

Per questo motivo, è importante **garantire risorse adeguate a recuperare il gap infrastrutturale del Mezzogiorno,** attraverso il finanziamento delle opere prioritarie e di quelle ordinarie di cui, in Sicilia e Calabria in particolare, vi è assoluta e urgente necessità.

La costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina costituisce infine una **sfida ingegneristica estremamente complessa e sfidante.** Una sfida che l'industria italiana delle costruzioni, che realizza opere dagli elevati standard tecnici ed ambientali in svariati Paesi del Mondo, può essere in grado di raccogliere, garantendo la massima sostenibilità dell'opera.

Rispetto alla realizzazione del Piano infrastrutturale del PNRR, l'Ance intende inoltre cogliere l'occasione di quest'audizione per sottolineare due problematiche che necessitano una risposta urgente da parte del Governo:

1. **La prima riguarda il pagamento del caro materiali da parte del Ministero delle infrastrutture. Da mesi, i pagamenti del MIT per il caro materiali registrati nel secondo semestre 2021 rimangono immotivatamente bloccati (sono fermi al 13%) e più di un miliardo di euro deve ancora essere pagato dal Ministero alle imprese per il caro materiali dell'anno 2022.** Una situazione insostenibile che mette a rischio chiusura più di **6.000 cantieri in tutta Italia**. Occorre un intervento deciso del Governo per sbloccare i pagamenti.
2. Il secondo riguarda il **tema delle garanzie**. Ad aggravare la situazione finanziaria delle imprese di costruzioni si sono infatti aggiunte **difficoltà nell'ottenere le garanzie necessarie per partecipare alle gare d'appalto e ricevere l'anticipazione contrattuale**. Si registra una forte contrazione da parte degli istituti bancari e assicurativi nel rilasciare alle imprese le garanzie necessarie per la partecipazione e, soprattutto, per l'esecuzione degli appalti pubblici, nonché per l'erogazione dell'anticipazione contrattuale. Questo sta mettendo a rischio la realizzazione del PNRR. Sarebbe quindi opportuno prevedere la facoltà per SACE di avvalersi di riassicuratori e controgaranti del mercato privato per ottimizzare la gestione del rischio e assicurare una più ampia capacità a fornire garanzie.

VALUTAZIONI GENERALI

Il gap infrastrutturale del Mezzogiorno

Il ritardo infrastrutturale del Sud è noto. Per questo mi limito a riportare solo qualche numero significativo del gap esistente.

Si considerino le **grandi reti autostradali**: per ogni 1.000 Km² di superficie si hanno 18 Km di rete autostradale, a fronte dei 30 del Nord e dei 20 del Centro.

Risultati più negativi riguardano le **reti ferroviarie**: solo 49 Km di ferrovie al Sud per 1.000 Km² di superficie, contro i 63 del Nord ed i 56 del Centro.

Anche in termini di servizi pubblici il confronto vede le aree del Mezzogiorno fortemente penalizzate.

Si pensi ai **servizi idrici**: nel Mezzogiorno viene sprecata più della metà dell'acqua immessa negli acquedotti, si registra il 52,3% di perdite idriche a fronte di una media nazionale del 43,7%.

Anche l'offerta di **asili nido** penalizza fortemente il Sud. Il target Ue del 33% di copertura nazionale è ancora lontano: Nord Est e Centro sono al di sopra di questo target, Nord Ovest quasi in linea, mentre il Sud si ferma al 14,5% (nelle Isole saliamo al 15,7%). Campania e Calabria non arrivano all'11%, meno della metà della media italiana, pari al 25,5%.

No interventi spot ma progetto integrato di sviluppo infrastrutturale del Mezzogiorno

E' evidente che, nel quadro descritto, la priorità deve essere quella di **recuperare il ritardo infrastrutturale** che divide il Sud dal resto del Paese e dell'Europa, **in un'ottica di integrazione e di sviluppo**.

Reti autostradali, ferroviarie, porti e aeroporti, infrastrutture sociali assumono rilievo e capacità di incidere sullo sviluppo di un'area solo se programmati, realizzati e gestiti in un'ottica di integrazione territoriale

all'interno di una "visione", che premi lo sviluppo armonico e ordinato del territorio e **superi la concezione, antica e perdente, dell'intervento spot**, dell'infrastruttura singola a livello locale o regionale.

Con questo obiettivo, **l'utilità del Ponte sullo Stretto di Messina sarà massima se verrà effettivamente accompagnato dagli interventi di efficientamento delle reti transportistiche di Calabria e Sicilia**, che sono ancora molto lontane dagli standard minimi presenti in altre regioni italiane, **e dagli interventi diffusi sul territorio**, che possano rendere veramente competitive quelle aree del Paese.

Si pensi alla Sicilia, per la Regione la realizzazione del Ponte non può avvenire indipendentemente dal potenziamento delle infrastrutture ferroviarie e stradali dell'isola, che tuttora risultano gravemente carenti sia nell'estensione che nella qualità. Nel dettaglio, si osserva come il numero di chilometri di autostrade per 1.000 km² di superficie (27 Km di autostrade per la Sicilia) sia inferiore rispetto alle regioni continentali di simile estensione come, ad esempio, la Lombardia e il Piemonte (rispettivamente pari a 31 e 33 Km). La situazione è ancora più grave se si menziona la rete ferroviaria, basti considerare che per percorrere la tratta Trapani-Ragusa, il tempo di viaggio può arrivare addirittura fino alle 13 ore per una distanza in linea d'aria di circa 230 km, rispetto alle sole 3 ore impiegate dai treni alta velocità per arrivare da Roma a Milano (470 km di distanza in linea d'aria).

Costo del Ponte: circa 15 miliardi

Occorre, quindi, **garantire risorse adeguate a recuperare il gap infrastrutturale del Mezzogiorno**.

La costruzione del Ponte richiederà un **impegno finanziario molto consistente**. Il recente Allegato Infrastrutture al DEF 2023, in attuazione dell'articolo 3, comma 1 del Decreto in commento, ha fornito un aggiornamento del costo dell'opera arrivando a quantificare l'investimento complessivo in **circa 13,5 mld di euro**, ai quali vanno aggiunti 1,1 miliardi di opere ferroviarie complementari, oltre a quelle stradali di minor impatto economico, che verranno meglio definite e dettagliate nell'ambito dei prossimi contratti di programma con ANAS.

Ad oggi, non esistono coperture finanziarie disponibili a legislazione vigente e il documento programmatico del MIT rimanda alla prossima Legge di Bilancio per l'individuazione dei finanziamenti che potranno anche essere a valere sui Fondi per lo Sviluppo e la Coesione, tramite fondi ordinari di bilancio, o attraverso il coinvolgimento di finanziatori istituzionali quali BEI e CDP, oltre che attraverso l'accesso alle sovvenzioni di cui al programma Connecting Europe Facility – CEF, attraverso la partecipazione al bando entro settembre 2023.

L'opportunità del PNRR

Un indispensabile contributo al processo di infrastrutturazione del Mezzogiorno arriva dal PNRR che ha, tra gli obiettivi specifici, proprio il recupero del divario Nord-Sud. A tal fine il Piano assegna alle regioni del Mezzogiorno una quota rilevante di fondi, pari a 82 miliardi di euro, di cui

circa la metà (44,8 miliardi di euro) destinata, secondo le stime dell'Ance, a investimenti di interesse per il settore delle costruzioni che potranno favorire lo sviluppo sociale e la competitività economica, oltre che ridurre le disuguaglianze e accelerare la transizione ecologica.

Si pensi, ad esempio, agli importanti **investimenti ferroviari del PNRR** in capo a RFI, pari a circa 24 miliardi di euro, che per il 47% (**11,6 miliardi**) riguardano interventi nel Mezzogiorno quali l'**Alta Velocità ferroviaria Napoli-Bari, Salerno-Reggio Calabria e Palermo-Catania**, le cosiddette connessioni "diagonali", come la Roma-Pescara e la **Taranto-Metaponto-Potenza-Battipaglia**, oltre che interventi di potenziamento ed elettrificazione delle linee regionali e sulle stazioni ferroviarie.

A ciò si aggiungano tutti **gli investimenti nelle infrastrutture sociali** (scuole, *housing* sociale, ospedali) che potranno veramente offrire una risposta ai fabbisogni dei cittadini.

Ritardi nella spesa Se la fase di riparto dei fondi ai territori è avvenuta rapidamente, nel rispetto dei termini previsti, **il passaggio dall'allocazione dei fondi alla loro spesa effettiva sta riscontrando alcune difficoltà.**

I dati recenti della Corte dei Conti, confermano una **preoccupante distanza tra la spesa realizzata e quanto preventivato**, già emersa in occasione della NADEF 2022 di settembre scorso. La stima fornita dai magistrati contabili quantifica in 23,3 miliardi la spesa realizzata tra il 2020 e il 2022, pari al 12% delle risorse europee del PNRR che scende al 6%, se si escludono i crediti di imposta automatici (Transizione 4.0, Formazione 4.0 e Superbonus 110%).

Il **Documento di Economia e Finanza 2023**, approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile scorso, **non fornisce un quadro aggiornato della progressione annuale degli investimenti del PNRR** che verrà resa nota solo successivamente agli esiti delle interlocuzioni in corso con le istituzioni europee per la revisione e rimodulazione di alcuni investimenti del PNRR.

Il caro materiali Il Documento di Programmazione conferma che la realizzazione del PNRR si è scontrata con gli **eccezionali rincari delle materie prime e dei prodotti energetici**, emersi a partire dalla fine del 2020 ed acuiti con lo scoppio della guerra in Ucraina, che hanno determinato uno slittamento in avanti dei cronoprogrammi degli investimenti. Gli aumenti registrati negli ultimi due anni sono mediamente del 35/40%.

Di fronte a tale emergenza il Governo è intervenuto stanziando importanti risorse per consentire sia di aggiornare i quadri economici delle nuove opere da avviare, sia la rivalutazione delle lavorazioni eseguite a partire dal 2021.

Queste misure sono rimaste in gran parte sulla carta, avendo tempi di attuazione troppo lunghi rispetto all'emergenza. La situazione sta diventando insostenibile per le imprese.

Da mesi, i pagamenti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per il caro materiali registrati nel secondo semestre 2021 rimangono immotivatamente bloccati (sono fermi al 13%) e più di un miliardo di euro deve ancora essere pagato dal Ministero alle imprese per il caro materiali dell'anno 2022.

Una situazione insostenibile che mette **a rischio chiusura più di 6.000 cantieri in tutta Italia.**

Garanzie

Ad aggravare la situazione finanziaria delle imprese di costruzioni si sono aggiunte **difficoltà nell'ottenere le garanzie necessarie per partecipare alle gare d'appalto e ricevere l'anticipazione contrattuale.**

Si registra, infatti, una forte contrazione da parte degli istituti bancari e assicurativi nel rilasciare alle imprese le garanzie necessarie per la partecipazione e, soprattutto, per l'esecuzione degli appalti pubblici, nonché per l'erogazione dell'anticipazione contrattuale.

Al riguardo, sarebbe opportuno, al fine di ottimizzare la gestione del rischio, prevedere la facoltà per SACE di avvalersi di riassicuratori e controgaranti del mercato privato.

Inoltre, in considerazione della **previsione di un forte incremento dei bandi di gara nel corso dell'anno, in attuazione del PNRR, occorre evitare che tali procedure si concentrino in un lasso di tempo eccessivamente limitato**, come accaduto lo scorso anno, ad esempio, nel mese di dicembre, a seguito della ripartizione dei fondi per l'adeguamento dei quadri economici delle opere prioritarie (PNRR, PNC, e commissari).

Occorre **favorire la massima partecipazione da parte delle imprese ed evitare il fenomeno delle gare deserte**, che negli ultimi due anni è raddoppiato per effetto sia del mancato aggiornamento dei prezzi a base di gara, sia della forte concentrazione delle gare in determinati periodi dell'anno.

Capacità amministrativa

Accanto al caro materiali, la realizzazione degli investimenti del PNRR si è scontrata con la **cronica debolezza delle amministrazioni pubbliche, fortemente depotenziate dopo anni di blocco del turnover**, che ha determinato la riduzione, l'invecchiamento e il conseguente impoverimento delle competenze del personale pubblico, sta ostacolando l'avvio della realizzazione degli investimenti.

Inoltre, i tempi di realizzazione medi impiegati nel nostro Paese per realizzare un'opera pubblica appaiono incompatibili con la scadenza del 2026 del PNRR se non verranno introdotti snellimenti procedurali efficaci. In Italia servono mediamente 4,4 anni per realizzare le opere pubbliche. Tale tempistica si riduce a circa 3 anni per le opere inferiori ai 100 mila euro e arriva a quasi 16 anni per le opere di importo superiore.

Fabbisogno occupazionale

Infine, la realizzazione degli investimenti del PNRR nei tempi previsti si scontra con la **mancanza di manodopera e di figure professionali**

specializzate. Solo considerando gli investimenti aggiuntivi previsti nel Piano e senza tenere in considerazione le uscite pensionistiche, per il settore delle costruzioni l'Ance ha stimato un fabbisogno occupazionale di circa 65.000 unità nell'anno di picco (2025) di cui 53.800 operai e i restanti 10.600 tra impiegati e quadri.

E' necessario intervenire con misure mirate per ridurre il disallineamento tra domanda ed offerta di lavoro, implementando politiche attive e formazione, anche con riguardo ai lavoratori stranieri.

In questo quadro, è in via di conversione in Legge il "Decreto PNRR 3" (DL 13/2023), al fine di accelerare la realizzazione degli investimenti pubblici del PNRR e definire le condizioni per rafforzare il coordinamento tra il PNRR e i fondi europei per la coesione nazionale.

Rispetto a questi obiettivi, i prossimi mesi saranno cruciali perché, oltre all'esigenza di affidare le opere del PNRR e fare partire i relativi cantieri, a fine anno si chiude la programmazione 2014-2020 dei Fondi Strutturali Europei, e occorre spendere circa 20 miliardi di euro per evitare il disimpegno dei fondi.

A ciò si aggiunga la possibilità di un aggiornamento del PNRR consentito dall'UE, che dovrà essere perfezionato entro il prossimo 30 aprile, al fine di inserire nel Piano un nuovo capitolo relativo al Repower EU, il piano europeo per fronteggiare le difficoltà del mercato energetico globale causate dalla guerra in Ucraina.

Riprogrammazione PNRR

L'Ance ritiene che al momento **resti prioritario dare attuazione agli investimenti e alle riforme del PNRR, senza rimettere in discussione l'impianto complessivo del PNRR, rimandando a fine anno eventuali riprogrammazioni**, da effettuare in coordinamento con gli altri fondi europei, quando si avrà maggiore contezza dello stato di avanzamento dei progetti e sarà più chiaro se le misure adottate avranno prodotto gli effetti sperati.