

Infrastrutture strategiche e prioritarie 2024

**Rapporto annuale
Stato di attuazione al 31 agosto 2024**

Servizio responsabile:

Servizio Studi - Dipartimento Ambiente

06 6760 9253



st_attprod@camera.it



@CD_ambiente

Il presente documento è stato predisposto dal Servizio Studi in collaborazione con l'Autorità nazionale anticorruzione e l'Istituto di ricerca CRESME a seguito della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici del 19 dicembre 2023.

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.

Infrastrutture strategiche e prioritarie 2024

Sommario

Premessa	1
Sintesi dei rapporti precedenti	3
Nota di sintesi	7
1 • L'evoluzione della disciplina normativa in materia di programmazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie	15
2 • Programmazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie	29
3 • Infrastrutture commissariate o inserite nella programmazione PNRR-PNC	49
4 • Altre infrastrutture strategiche e prioritarie (non commissariate e non inserite nella programmazione PNRR-PNC)	67
5 • Impatto della programmazione delle opere strategiche e prioritarie sulle opere pubbliche	83

Premessa

Dal 2004 il Servizio Studi della Camera dei deputati svolge, 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 e prioritarie, attraverso la presentazione di rapporti alla medesima Commissione, redatti in collaborazione con il Cresme Europa Servizi e, a partire dal 2010, con l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

Il presente Rapporto – la cui realizzazione è stata deliberata dall'Ufficio di Presidenza della VIII Commissione Ambiente, territorio e lavori pubblici nella riunione del 19 dicembre 2023 – analizza l'evoluzione delle infrastrutture strategiche e prioritarie sulla base dei dati e dei documenti disponibili al 31 agosto 2024 e fa seguito al Rapporto annuale presentato il 22 novembre 2023 contenente i dati aggiornati al 31 agosto 2023. Si tratta del secondo Rapporto predisposto nel corso del 2024 dopo il Rapporto di sintesi recante i dati intermedi sullo stato di attuazione della programmazione PNRR-PNC, con dati aggiornati al 30 giugno 2024, presentato il 18 settembre 2024.

Il presente Rapporto – preceduto da una nota di sintesi che

pone in evidenza le principali risultanze che emergono dal monitoraggio – è articolato in 5 capitoli di cui il primo dedicato ad una ricostruzione normativa della disciplina in materia di programmazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie, anche con riferimento a taluni profili problematici della stessa. Il capitolo ripercorre l'evoluzione normativa dalla c.d. legge obiettivo fino alla nuova disciplina introdotta dal D.Lgs. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici), con una attenzione particolare ai commissariamenti delle opere pubbliche e alla programmazione PNRR e PNC. Nei capitoli 2, 3 e 4 sono presentati i dati relativi alla programmazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche (inserite nell'11° Allegato Infrastrutture al DEF 2013, approvato con la delibera del CIPE n. 26 del 2014) e prioritarie (individuate con gli Allegati ai DEF dal 2015, commissariate ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019, dell'art. 206 del DL 34/2020, dell'art. 33 del DL 13/2023 e dell'art. 4 del DL 35/2023 e altre infrastrutture di trasporto, di competenza del MIT, inserite nel PNRR e nel PNC). Nel capitolo 5, infine, sono presentati i dati sull'impatto della programmazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie sulle opere pubbliche, con l'analisi degli in-

vestimenti delle Amministrazioni pubbliche, basata sui dati di Ministero dell'Economia e delle Finanze, ISTAT e SIOPE, e del mercato delle opere pubbliche, basata 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. L'analisi della programmazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie è stata realizzata grazie alle elaborazioni statistiche di Cresme Europa Servizi, sulla base dei dati raccolti nei documenti ufficiali del CIPESS, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di RFI Spa e di ANAS Spa, della Corte dei conti, di regioni, comuni e altri soggetti attuatori, nonché grazie ai dati contenuti nella piattaforma ReGiS¹ ed alle informazioni fornite dall'ANAC. Si tratta dei dati, disponibili anche in formato di tipo aperto (*linked open data*), che aggiornano periodicamente il sistema informativo SILOS (Sistema Informativo Legge Opere Strategiche). Quest'ultimo, disponibile sul sito web della Camera dei deputati, contiene una tabella generale degli interventi (consultabili mediante diverse funzioni di ricerca) e 277 schede di dettaglio (che forniscono i dati storici e permettono di conoscere lo stato di avanzamento rispetto alle diverse fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione

dei lavori) riguardanti le opere infrastrutturali deliberate dal CIPESS, individuate ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019, dell'art. 206 del DL 34/2020, dell'art. 33 del DL 13/2023 e dell'art. 4 del DL 35/2023 o cont enute nell'elenco di cui all'Allegato IV (art. 44 del DL 77/2021). Su SILOS è altresì possibile consultare i dati di sintesi del presente Rapporto mediante il supporto di strumenti e grafiche che facilitano la visualizzazione e la comprensione dei dati aggregati.

1. ReGiS è la piattaforma unica attraverso cui le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, gli Enti Locali ed i soggetti attuatori, possono compiere tutta una serie di operazioni per rispettare gli obblighi di monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR.

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 prioritarie e sul mercato delle opere pubbliche inserendosi in una serie storica che 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 di 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 dei deputati. La collaborazione con l'Autorità nazionale anticorruzione 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 (oggi CIPESS). 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'otta-

va 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 l'aggiornamento al 31 ottobre 2019 del quadro della programmazione infrastrutturale e della realizzazione degli interventi e dell'evoluzione del mercato delle opere pubbliche. 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). Il quindicesimo Rapporto, presentato nel mese di maggio 2021, ha fornito un'analisi sullo stato della programmazione e della realizzazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie con dati

ed elementi di informazione aggiornati al 31 dicembre 2020. Il sedicesimo Rapporto, presentato il 2 agosto 2022, ha fornito un quadro aggiornato al 31 maggio 2022 delle infrastrutture strategiche e prioritarie, dalla programmazione alla realizzazione, con una attenzione particolare alla programmazione degli interventi infrastrutturali previsti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e nel Piano nazionale complementare (PNC) e alle opere commissariate ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 32/2019 (approfonditi in specifici focus), nonché ad una prima valutazione degli effetti delle misure di semplificazione introdotte dai D.L. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni) e n. 77/2021 (c.d. decreto governance PNRR). Per il 2023, il monitoraggio delle infrastrutture strategiche e prioritarie, oltre al Rapporto annuale (il diciassettesimo), ha incluso anche, per la prima volta, la pubblicazione di sintetici rapporti intermedi sullo stato di attuazione delle opere PNRR-PNC e delle opere commissariate ai sensi dell'art. 4 del D.L. n. 32/2019, nonché lo sviluppo del sistema informativo SILOS con la realizzazione di due nuove sezioni dedicate alla pubblicazione dei predetti rapporti intermedi e alla presentazione dei dati di sintesi anche mediante il supporto di strumenti e grafiche che facilitino la visualizzazione

e la comprensione dei dati aggregati contenuti nei rapporti. Il primo Rapporto intermedio, concernente lo stato di attuazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie inserite nella programmazione PNRR-PNC, con dati aggiornati al 31 dicembre 2022, è stato presentato alla Commissione Ambiente nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, del 12 aprile 2023. Il secondo Rapporto intermedio, concernente lo stato di attuazione delle opere commissariate, con dati aggiornati al 30 aprile 2023, è stato presentato alla Commissione Ambiente nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, dell'11 luglio 2023. Il Rapporto annuale, che ha analizzato l'evoluzione delle infrastrutture strategiche e prioritarie sulla base dei dati e dei documenti disponibili al 31 agosto 2023, è stato presentato il 22 novembre 2023.

Infine, per il 2024, il monitoraggio che si conclude con il presente Rapporto annuale ha previsto la presentazione (avvenuta il 18 settembre 2024) di un unico Rapporto intermedio sullo stato di attuazione delle opere inserite nella programmazione PNRR-PNC, con dati aggiornati al 30 giugno 2024.

Nota di sintesi

Il presente documento analizza l'evoluzione delle infrastrutture strategiche e prioritarie sulla base dei dati e dei documenti disponibili al 31 agosto 2024. Si tratta del secondo rapporto predisposto nel corso del 2024 dopo il rapporto di sintesi recanti i dati intermedi sullo stato di attuazione delle infrastrutture prioritarie della programmazione PNRR-PNC, con dati aggiornati al 30 giugno 2024, presentato il 18 settembre 2024.

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 277 schede opera (che forniscono i dati storici e permettono di conoscere lo stato di avanzamento rispetto alle diverse fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione dei lavori) riguardanti le opere infrastrutturali deliberate dal CIPESS, individuate ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019, dell'art. 206 del DL 34/2020, dell'art. 33 del DL 13/2023 e dell'art. 4 del DL 35/2023 o contenute nell'elenco di cui all'Allegato IV all'art. 44 del DL 77/2021.

Nel rapporto l'organizzazione delle informazioni tiene conto dell'evoluzione normativa e dello stato di attuazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie articolate per ambiti della

programmazione PNRR-PNC, delle opere commissariate e delle altre opere prioritarie e non prioritarie. Sono altresì analizzate le dinamiche del mercato delle opere pubbliche in relazione alla fase di affidamento dei lavori di realizzazione delle opere.

Vengono qui di seguito presentati i principali risultati della nuova analisi:

- 1. È di 483 miliardi il costo al 31 agosto 2024 delle infrastrutture strategiche prioritarie**, rispetto alle quali le disponibilità finanziarie ammontano a 343 miliardi, pari al 71% del costo previsto. Rispetto alla precedente rilevazione aggiornata al 31 agosto 2023, che individuava un costo di 447,823 miliardi, si osserva un aumento di 35,583 miliardi (+7,9%) ascrivibile per: 23,256 miliardi all'aggiornamento del costo delle infrastrutture strategiche e prioritarie monitorate a tale data e dovuto all'avanzamento progettuale e all'aggiornamento dei quadri economici per adeguamenti tariffari connessi all'aumento dei prezzi; per 12,327 miliardi all'aggiornamento del costo previsionale delle tratte transfrontaliere delle linee ferroviarie Torino-Lione e Brennero che tiene conto dell'avanzamento progettuale e procedurale, dell'aumento dei prezzi e delle quote

di competenza della Francia e dell'Austria (quote non considerate nei costi indicati nei precedenti rapporti).

1.1 192 miliardi del costo delle infrastrutture strategiche e prioritarie (40%) è riferito a opere inserite nella programmazione PNRR-PNC o commissariate e 291 miliardi (60%) alle altre infrastrutture strategiche e prioritarie programmate a partire dal 2001.

1.2 Il 79% dei costi previsti per la realizzazione del programma di infrastrutture strategiche e prioritarie, pari a 381 miliardi di euro, è **destinato a potenziare e rinnovare le reti ferroviaria (205,652 miliardi, 42,5%) e stradale (161,850 miliardi, 33,5%) e al Ponte sullo Stretto di Messina (13,501 miliardi, 2,7%)**. Un altro 17,5%, pari a 86 miliardi, è destinato a sistemi urbani, porti, aeroporti e ciclovie. Il restante 3,5% spetta al Mo.S.E., a altri interventi infrastrutturali e all'edilizia pubblica.

1.3 Lo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie è il seguente: **146 miliardi di lavori in corso** (+63,1% rispetto ad agosto 2023; +115,1% rispetto a maggio 2022) dei

quali il 52% (76 miliardi) è rappresentato da cantieri ferroviari; **69 miliardi di lavori ultimati** (+25,9% rispetto ad agosto 2023; +29,5% rispetto a maggio 2022); **36 miliardi con contratto sottoscritto e lavori da avviare** (+12,4% rispetto ad agosto 2023; +250,8% rispetto a maggio 2022); **11 miliardi in gara o aggiudicati** (-67,1% rispetto ad agosto 2023; -45,2% rispetto a maggio 2022); **182 miliardi di lavori in fase di progettazione da affidare** (-3,3% rispetto ad agosto 2023; -5,6% rispetto a maggio 2022).

1.4 I tempi di realizzazione delle grandi opere: l'analisi dello stato realizzativo approfondito di 15 grandi opere per un costo di 145 miliardi mostra la complessità realizzativa che le caratterizza a partire dai lunghi tempi di realizzazione, intendendo l'arco temporale che va dall'avvio della progettazione all'ultimazione dei lavori, che è di **oltre 30 anni** per l'insieme delle 15 grandi opere monitorate. Tra le principali criticità che accompagnano il lungo iter realizzativo delle grandi opere pubbliche si evidenziano il complesso iter progettuale ed autorizzativo, l'incertezza del quadro normativo, le varianti richieste dal territorio, carenze progettuali, interferenze, varianti in corso d'opera, e il contenzioso.

1.5 231 miliardi di euro delle infrastrutture strategiche e prioritarie sono localizzati al Centro-Nord; 181 miliardi al Sud e nelle Isole; 71 miliardi sono interventi diffusi sul territorio.

Nelle regioni del Centro-Nord, dove risiede il 66% della popolazione, si concentrano interventi per un valore pari al 48% del costo complessivo delle opere strategiche e prioritarie; mentre nelle regioni del Sud e nelle Isole, dove risiede il 34% della popolazione, è localizzata una quota del 37% dei costi. Il restante 15% è relativo al costo di programmi e interventi non ripartibili a livello di macro area geografica. Riguardo alle disponibilità, al Centro-Nord si rileva una copertura finanziaria del 75% mentre al Sud e nelle Isole è del 67%.

2. Le Infrastrutture commissariate o inserite nella programmazione PNRR-PNC hanno un costo di 192 miliardi di euro (il 40% del totale delle infrastrutture strategiche e prioritarie) e presentano una copertura finanziaria del 71%. Rispetto al costo complessivo: 162,118 miliardi (151,821 miliardi ad agosto 2023) sono riferiti al costo totale delle 128 opere strategiche e prioritarie commissariate al 31 agosto 2024 (3 in più rispetto alla precedente rilevazione di agosto 2023); 86,961

miliardi (73,821 miliardi ad agosto 2023) sono riferiti al costo totale delle opere strategiche e prioritarie inserite nella programmazione PNRR-PNC a seguito della revisione del PNRR approvata dal Consiglio UE in data 8 dicembre 2023; 57,125 miliardi è invece il costo delle opere commissariate e contestualmente anche inserite nella programmazione PNRR-PNC.

2.1 Lo stato di realizzazione: oltre 100 miliardi di lavori contrattualizzati, dei quali l'82% sono in corso di esecuzione. I

lavori in corso di esecuzione rappresentano il 43% del costo complessivo (una percentuale che sale al 59% per le opere PNRR-PNC e scende al 39% per le opere commissariate) pari a 82,747 miliardi dei quali il 47% al Centro-Nord e il 37% al Sud e nelle Isole. Un altro 43% dei costi riguarda lavori in fase di progettazione, una percentuale che sale al 48% per le opere commissariate (era del 59% a maggio 2022, primo periodo di attività dei commissari) e scende al 25% per le opere PNRR-PNC; si tratta di 82,214 miliardi dei quali 22,110 relativi a opere PNRR-PNC (oltre la metà del costo è relativo al completamento della fase prioritaria del collegamento AV-AC Salerno - Reggio Calabria). Il 9% dei costi riguarda progetti con

contratto sottoscritto e lavori da avviare (11% per le opere PNRR-PNC e 8% per le opere commissariate); il restante 5% sono progetti in gara o aggiudicati o lavori ultimati.

2.2 Il commissariamento e le semplificazioni non sembrano accelerare le grandi opere di nuova costruzione. Sulla base dell'analisi dello stato realizzativo di 10 opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto, di cui all'Allegato IV all'art. 44 del DL 77/2021, appare difficile il rispetto delle tempistiche particolarmente stringenti previste nei cronoprogrammi di attività, a causa di ritardi e criticità attuative diverse che accompagnano l'avanzamento procedurale, finanziario e fisico dei progetti. Un esempio di quello che succede: per i lotti 1 e 2 della ferrovia Roma Pescara (367 milioni il costo del 1° lotto; 585 milioni il costo del 2° lotto), per i quali era prevista la conclusione dell'iter autorizzativo nel 2023 e l'attivazione nel 2026, risultano disattese le tempistiche previste in conseguenza dei seguenti fattori: l'iter autorizzativo dei progetti ancora in corso; la durata dei lavori, 943 giorni naturali e consecutivi dalla consegna dei lavori per lotto (circa 2 anni e mezzo); la fuoriuscita dei progetti dal PNRR,

in quanto progetti non più perseguibili nelle tempistiche del PNRR (i progetti sono stati rifinanziati con le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione con la Delibera CIPESS 1/2024 del 29 febbraio 2024).

3. Le altre infrastrutture strategiche e prioritarie nazionali, non inserite nel PNRR né oggetto di commissariamento ma importanti e destinate a ridurre il gap infrastrutturale del Paese, **hanno un costo di 291 miliardi con copertura finanziaria, al momento della rilevazione, del 71%.** Rispetto al costo complessivo: 249,072 miliardi (l'85%) sono riferiti al costo delle infrastrutture prioritarie individuate con gli Allegati ai DEF dal 2015, non commissariate e non inserite nella programmazione PNRR-PNC; i restanti 42,380 miliardi (il 15%) sono riconducibili a infrastrutture strategiche inserite nell'11° Allegato infrastrutture al DEF 2013 approvato con la delibera del CIPE n. 26 del 2014 ma non individuate tra le priorità degli Allegati ai DEF dal 2015, non commissariate e non inserite nella programmazione PNRR-PNC.

3.1 L'80% dei costi previsti per la realizzazione delle altre infrastrutture strategiche o prioritarie, pari a 232 miliardi, è destinato a potenziare e rinnovare le reti stradale (116 miliardi) e ferroviaria (103 miliardi) e al Ponte sullo Stretto (13,5 miliardi). Un altro 18,5%, pari a circa 54 miliardi, è destinato a sistemi urbani, porti, aeroporti e ciclovie. Il restante 1,5% è destinato a infrastrutture strategiche energetiche e idriche, ad altri interventi infrastrutturali e all'edilizia pubblica.

3.2 Il monitoraggio svolto, con dati aggiornati al 31 agosto 2024, evidenzia che il **22,4% dei 291 miliardi, pari a 65,330 miliardi**, riguarda lavori ultimati tra i quali rientrano alcune infrastrutture di importo rilevante ultimate nell'ultimo anno (Pedemontana Veneta, la linea M4 della rete metropolitana di Milano e la linea 6 della metropolitana di Napoli). **Un altro 21,7%, 63,250 miliardi**, riguarda lavori in corso tra i quali rientrano alcuni grandi cantieri stradali (completamento Pedemontana lombarda, Gronda e tunnel sub portuale di Genova e passante di Bologna i cantieri di maggiore costo avviati nell'ultimo anno), ferroviari (quattro lotti costruttivi della Torino-Lione e tre lotti costruttivi del nuovo valico del Brennero

i cantieri di maggiore costo) e sulle reti di trasporto urbano nelle grandi città (Torino, Milano, Genova, Firenze, Bologna, Roma, Napoli, Palermo e Cagliari). Il 6,4%, 18,776 miliardi, riguarda progetti con contratto sottoscritto e lavori da avviare tra i quali rientrano il Ponte sullo Stretto, la nuova Autostrada regionale Cispadana, il nuovo collegamento autostradale Campogalliano-Sassuolo, la Via del Mare A4 - Jesolo e litorali e la fase II del sistema tram di Palermo (tratte D, E2, F, G e parcheggi di interscambio). Meno del 2% (5,214 miliardi) riguarda progetti in gara o aggiudicati tra i quali rientra il 5° lotto costruttivo (attrezzaggio tecnologico) della sezione transfrontaliera della Torino-Lione, mentre il restante 34,3% dei costi riguarda lavori in fase di progettazione. Si tratta di quasi 100 miliardi dei quali il 56% (56 miliardi) relativi a infrastrutture ferroviarie (il completamento del collegamento AV-AC Salerno - Reggio Calabria e l'adeguamento della linea Adriatica Bologna-Lecce con caratteristiche AV/AC gli investimenti di maggiore importo).

3.3 Costi per ambito territoriale: 129 miliardi di euro (44%) interessano il Centro-Nord, 93 miliardi (34%) il Sud e le Isole e 69 miliardi (22%) si riferiscono ad investimenti diffusi sul territorio. In relazione allo stato di avanzamento per ambito territoriale, al Centro-Nord si localizzano 37,4 miliardi di lavori ultimati (28,7% del totale territoriale) e 45,6 miliardi di lavori contrattualizzati (**35,3%**), dei quali il 92% sono in corso di esecuzione; al Sud e nelle Isole 26,1 miliardi di lavori ultimati (**28%**) e 25,9 miliardi (**27%**) di lavori contrattualizzati, dei quali il 41% sono in corso di esecuzione.

4. Impatto della programmazione delle opere strategiche e prioritarie sulle opere pubbliche. La crescita degli investimenti in opere pubbliche prosegue nel 2024, dopo i valori elevatissimi del 2023. L'accelerazione degli investimenti dei principali soggetti attuatori dei progetti PNRR (RFI SpA e Enti locali) insieme all'avanzamento realizzativo delle opere commissariate e di altri grandi cantieri strategici e prioritari (storici e recenti) determina la nuova crescita degli investimenti in opere pubbliche realizzati nel 2024, dopo i valori record del 2023 (+42,2% gli investimenti in costruzioni del-

la PA diffusi dall'Istat ad ottobre 2024; + 40,7% i pagamenti per investimenti in costruzioni degli Enti locali in base ai dati SIOPE). Il trend positivo dovrebbe proseguire almeno fino al 2026 considerando: le previsioni del MEF sugli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni Pubbliche riportate nel Piano Strutturale di Bilancio (PSB) di medio termine (2025-2029) approvato dal Consiglio dei ministri il 27 settembre 2024, dove sono indicati 75 miliardi nel 2024 (+11% sul 2023) e valori medi annui di oltre 80 miliardi di euro per il triennio 2025-2027; l'elevatissimo importo dei lavori pubblici aggiudicati dal 2021 all'ottobre 2024, pari a circa 230 miliardi di euro per i quali sono previsti tempi di esecuzione di almeno 4/5 anni (ma l'esperienza fa supporre che saranno più lunghi, soprattutto quelli delle grandi opere); la recente rimodulazione del PNRR, che, sul piano degli investimenti, ha comportato, tra l'altro, variazioni temporali delle previsioni di spesa e dei flussi finanziari e quindi dei cronoprogrammi dei lavori; le limitate criticità realizzative che al momento caratterizzano gli investimenti in corso di esecuzione, alle quali però si contrappongono, come già evidenziato nei precedenti rapporti, i numerosi appalti integrati con progetti esecutivi in fase di ap-

provazione, che fanno emergere criticità tecniche dei PFTE in gara con il conseguente allungamento dei tempi di realizzazione, ma anche criticità legate alla fornitura di una adeguata e qualificata forza lavoro e di un regolare flusso dei materiali, oltreché alla capacità di gestione dei contratti e dei cantieri da parte della Pubblica Amministrazione.

4.1 Nel 2024 rallenta la fase espansiva delle opere pubbliche, ma il livello degli importi per i lavori messi in gara resta comunque alto rispetto ai valori medi annui ricostruiti su base storica. Dall'analisi dei bandi e delle aggiudicazioni censiti da Cresme Europa Servizi, l'importo dei lavori in gara, nel periodo gennaio-ottobre 2024, raggiunge i 48,6 miliardi: si tratta del -36,7% rispetto allo stesso periodo del 2023 ma sono distanti dai valori medi annui record del triennio 2021-2023 (circa 77 miliardi annui in gara), mentre quello dei lavori aggiudicati si attesta a 27,1 miliardi (-66,6% dei circa 68 miliardi annui aggiudicati nel 2023). Va però segnalato che le quantità del 2024 sono ben superiori da quelle dei livelli medi annui del periodo 2002-2017 (25,5 miliardi di lavori in gara e circa 18 miliardi di lavori aggiudicati) e del triennio 2018-2020 (39 miliardi in gara; 20,5 miliardi aggiudicati).

4.2 L'impatto delle risorse del PNRR e del PNC sulle opere pubbliche. Dall'analisi dei bandi pubblicati tra gennaio 2021 e ottobre 2024 emerge un'incidenza dei progetti PNRR-PNC sul totale del mercato delle opere pubbliche del 34% riguardo all'importo (88,7 miliardi su 258,7 miliardi totali). Percentuale che sale al 38% se si aggiungono 8,327 miliardi di euro relativi a due procedure di RFI SpA per l'affidamento di accordi quadro, relativi a 2 programmi di interventi (per 30 lotti totali) per la manutenzione sistematica all'armamento ferroviario (MSA) e per la manutenzione straordinaria all'armamento ferroviario ("Rinnovo"), utilizzabili anche per l'affidamento di lavori relativi a interventi di cui all'art. 28 del DL 19/2024, riconducibili alla Missione 3 Componente 1 Investimento 1.7 "Upgrading, Elettificazione e Resilienza, Stazioni al Sud", parzialmente finanziati con risorse PNRR e a altri interventi parzialmente finanziati con risorse PNC. Riguardo agli importi, l'incidenza del PNRR sulle opere pubbliche è del 24% nel 2021, anno di avvio della programmazione PNRR, del 48% nel 2022, del 37% nel 2023, e del 10,5% nel periodo gennaio-ottobre 2024 (una percentuale che diventa del 29% aggiungendo gli 8,327 miliardi dei 30 lotti RFI). Un altro dato interessante è quello relativo allo stato di avanzamento delle procedure in

gara: il 79,5% dei progetti PNRR-PNC in gara tra gennaio 2021 e ottobre 2024, per l'82,4% degli importi, risulta aggiudicato percentuali che diventano del 79% e del 75,4% con i 30 lotti RFI). Tali percentuali sono prossime o superiori al 90% nel biennio 2021-2022; vicine all'80% nel 2023; inferiori al 10% nel 2024 in quanto, al 31 ottobre 2024, la gran parte delle gare sono aperte (quelle più recenti) o in fase di negoziazione. Tali dinamiche sono confermate dai dati contenuti nella banca dati dell'ANAC sulle procedure PNRR avviate e non ancora affidate. Nella nota ANAC diffusa a novembre 2024 si riporta che per l'insieme degli appalti di lavori, servizi e forniture con CIG PNRR avviati nel 2023 è arrivato all'affidamento il 74% del valore appaltato. Per quelli avviati nel 2024, invece, solo il 5%, una percentuale che risente delle gare più recenti, tuttora in corso. Riguardo al valore dei soli appalti di lavori si rilevano percentuali dell'82% nel 2023 e del 4% nel 2024 (compresi gli 8,327 miliardi dei 30 lotti RFI).

4.3 L'analisi svolta mostra come l'appalto integrato sia protagonista di questa fase di mercato; è infatti passato dagli 11 miliardi del 2021 (25,6% del mercato) ai 34 miliardi del 2023

(35,3%); per le infrastrutture strategiche e prioritarie l'appalto integrato vale il 50% del valore delle opere in gara.

4.4 Le infrastrutture prioritarie commissariate o PNRR-PNC incidono per il 23% del mercato e sono per il 53% localizzate al Sud e nelle isole. Nelle otto regioni di Sud e Isole sono state aggiudicate gare per un ammontare complessivo di 76,899 miliardi, pari al 33% del mercato nazionale (230,486 miliardi). Il 37% del valore complessivo delle opere pubbliche affidate, 28,570 miliardi, riguarda infrastrutture prioritarie commissariate o PNRR-PNC. Nelle 12 regioni del Centro-Nord, sono state aggiudicate gare per un ammontare complessivo di 116,603 miliardi, pari al 51% del mercato nazionale, dei quali solo il 15% riguarda infrastrutture prioritarie commissariate o PNRR-PNC. L'importo dei lavori affidati non riconducibili a una delle due aree geografiche individuate ammonta a 36,985 miliardi, pari all'16% del mercato nazionale. In questo ambito le infrastrutture prioritarie commissariate o PNRR-PNC pesano per il 21%, per un valore assoluto di 7,6 miliardi.



L'evoluzione della 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.

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 precedente- mente 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 inse-

rito, 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, 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 poi 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 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), venne introdotto nel codice il 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:

- a.** già avviate;
- b.** oppure con il progetto esecutivo approvato;

- c.** 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 venne 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 ridefinì ulteriormente le modalità ed i criteri di programmazione delle opere strategiche per permettere la selezione delle opere prioritarie, stabilendo che le infrastrutture fossero da ritenersi prioritarie sulla base dei seguenti criteri generali:

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

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

Con l'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici di cui al 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) veniva 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 Codice del 2016 (art. 217) ha previsto, tra l'altro, l'abrogazione dei commi da 1 a 5 dell'art. 1 della 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).

La disciplina per la programmazione e il finanziamento delle infrastrutture e degli insediamenti prioritari per lo sviluppo del Paese definita dal D.Lgs. n. 50/2016 (agli artt. 200-203) si basava sull'adozione dei due strumenti di pianificazione e programmazione rappresentati dal Piano Generale dei Trasporti e della Logistica (PGTL) – cui era demandato il compito di definire le linee strategiche delle politiche della mobilità delle persone e delle merci nonché dello sviluppo infrastrutturale del Paese – e dal Documento Pluriennale di Pianificazione (DPP), chiamato a dettare l'elenco degli interventi relativi al settore dei trasporti e della logistica la cui progettazione di fattibilità fosse valutata meritevole di finanziamento, da realizzarsi in coerenza con il PGTL. In particolare, una specifica normativa riguardava il primo DPP – peraltro mai adottato – 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), si prevedeva che, nelle more dell'approvazione del PGTL, il primo DPP dovesse contenere le linee strategiche e gli indirizzi per il settore dei trasporti e delle infrastrutture, nonché un elenco degli interventi ad essi coerente (art. 201, comma 7, del Codice del 2016).

Fino all'approvazione del primo DPP valevano, inoltre, 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 sussistesse un impegno assunto con i competenti organi dell'Unione europea (articolo 201, comma 9, del Codice del 2016). In forza di tale regime transitorio, sono stati quindi adottati i successivi allegati infrastrutture al DEF, ivi incluso l'allegato al DEF 2023 che ha definito le nuove linee programmatiche per lo sviluppo delle infrastrutture di competenza del MIT, sulla cui base si sarebbe dovuto individuare il nuovo quadro delle priorità.

1.5 La nuova disciplina introdotta dal D.Lgs. 36/2023

In attuazione dell'art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici, e in attuazione dello specifico target previsto nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), è stato quindi approvato il nuovo Codice dei contratti pubblici (D. Lgs. 36/2023), che ha conseguentemente abrogato il D. Lgs. 50/2016.

Tra i criteri indicati nella L. n. 78 del 2022, che definiscono il quadro che disciplina gli ambiti regolati dal nuovo Codice, figura la "revisione e semplificazione della normativa primaria in materia di programmazione, localizzazione delle opere pubbliche e dibattito pubblico (...)" (art.1, comma 2, lettera o). Tra gli obiettivi del PNRR, si prevede in particolare che "la semplificazione delle norme in materia di appalti pubblici e concessioni è obiettivo essenziale per l'efficiente realizzazione delle infrastrutture e per il rilancio dell'attività edilizia (...) Tale semplificazione deve avere a oggetto non solo la fase di affidamento, ma anche quelle di pianificazione, programmazione e progettazione".

Sotto il profilo della disciplina degli strumenti programmatici e di progettazione delle opere pubbliche, il nuovo Codice, entrato in vigore, con i relativi allegati, dal 1° aprile 2023,

e reso efficace dal 1° luglio 2023, disciplina, all'art. 39, la programmazione e la progettazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale. In netta discontinuità con l'impostazione pianificatoria e programmatica del precedente Codice, che prevedeva un Piano generale dei trasporti e della logistica (PGTL) e un Documento pluriennale di pianificazione (DPP) (quest'ultimo peraltro mai adottato), l'art. 39 del nuovo Codice dispone che:

1. il Governo qualifica una infrastruttura come strategica e di preminente interesse nazionale con delibera del Consiglio dei ministri;
2. tale qualificazione è effettuata dal Governo in considerazione del rendimento infrastrutturale, dei costi, degli obiettivi e dei tempi di realizzazione dell'opera, sentite le Regioni interessate, ovvero su proposta delle Regioni al Governo, sentiti i Ministri competenti;
3. l'elenco delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale è inserito nel Documento di economia e finanza.

Il regime disciplinato dall'art. 39 prevede, inoltre, l'istituzione presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici, di un apposito comitato speciale per l'esame dei progetti relativi alle infrastrutture strategiche o di preminente interesse nazionale (art. 39, comma 6), e l'introduzione di un meccanismo di superamento dei dissensi qualificati (riguardanti le amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale, dei beni culturali o alla tutela della salute e della pubblica incolumità dei cittadini), eventualmente registrati dalla conferenza dei servizi, con l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, previa deliberazione del CIPESS, integrato dai Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, sentita la Conferenza unificata, con il quale il progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'opera è approvato, producendosi gli stessi effetti indicati al comma 10 dell'art. 38 del Codice (art. 39, comma 8), ossia l'approvazione del progetto, il perfezionamento ad ogni fine urbanistico ed edilizio dell'intesa tra gli enti territoriali interessati anche ai fini della localizzazione dell'opera, della conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento, della risoluzione delle interferenze e delle relative opere mitigatrici e compensatrici.

1.6 I commissariamenti delle opere pubbliche e il PNRR-PNC

Sull'insieme degli strumenti programmatori, come da ultimo ridefiniti dal nuovo Codice dei contratti pubblici, volti ad individuare le opere infrastrutturali, per la cui realizzazione sono ritenute necessarie procedure acceleratorie in ragione della loro rilevanza, incidono anche le previsioni dell'art. 4, commi 1-5, del D.L. 32/2019 (cd. decreto sblocca cantieri), modificato dall'art. 9 del D.L. 76/2020 (cd. decreto semplificazioni) e, successivamente, dall'art. 52 del D.L. 77/2021 (cd. decreto semplificazioni-*bis*), che ha introdotto una procedura a termine (in quanto valida non oltre il 31 dicembre 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.

A tale riguardo, si osserva che la scelta del commissariamento può essere ritenuta indice di un riconoscimento, seppur in modo implicito, del carattere prioritario di un intervento infrastrutturale pur in assenza di una sua formale classificazione in tal senso (come dimostra del resto la circostanza che molte delle opere sottoposte a commissariamento erano già elencate in precedenti allegati infrastrutture al DEF e sono state poi, in numerosi casi, inserite nella programmazione degli interventi infrastrutturali previsti dal PNRR e dal PNC).

Nel dettaglio, si ricorda che ai sensi dell'art. 4 del DL 32/2019 sono stati emanati i seguenti atti:

- i D.P.C.M. 16 aprile 2021, con i quali si è proceduto alla nomina di 29 commissari straordinari a cui sono state affidate 57 opere;
- i D.P.C.M. 5 agosto 2021, con i quali si è proceduto alla nomina di ulteriori 20 commissari a cui sono state affidate altre 45 opere;
- il D.P.C.M. 22 novembre 2021, con il quale si è proceduto alla nomina del commissario straordinario per accelerare la realizzazione di interventi relativi alla rete viaria della Sardegna a cui sono state affidate 8 opere per 10 interventi infrastrutturali complessivi;

- i D.P.C.M. 11 maggio 2022 che hanno previsto la nomina di ulteriori Commissari straordinari (10 opere a cui si aggiungono 5 interventi che riguardano interventi complementari o di sistema a interventi già commissariati con i DPCM di aprile e di agosto 2021);
- il D.P.C.M. 5 giugno 2023, con il quale si è proceduto alla nomina del commissario straordinario per l'opera "Collegamento intermodale Roma (Tor de' Cenci)-Latina nord (Borgo Piave)".

Si ricorda inoltre che nella programmazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie sono inserite anche le seguenti 7 opere commissariate:

- Sistema MO.S.E. di cui all'art. 4, comma 6-bis, del DL 32/201;
- Nodo di Genova e Terzo Valico dei Giovi di cui all'art. 4, comma 12-septies, del DL 32/2019;
- Misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di Venezia di cui ai DL 103/2021 e 68/2022;
- Autostrade A24 e A25 adeguamento sismico viadotti, adeguamento gallerie e interventi adeguamento infrastruttura di cui all'art. 206 del DL 34/2020;

- Nodo di Tirano sulla SS 38 dello Stelvio (D.P.C.M. 20 luglio 2023) di cui all'art. 33, comma 5, del DL 13/2023;
- Linea 2 della metropolitana di Torino (D.P.C.M. 21 novembre 2023) ai sensi dell'art. 33, comma 5 quater, del DL 13/2023;
- Riqualificazione e manutenzione della A19 Palermo-Catania di cui all'art. 4, comma 7-bis, del DL 35/2023.

Al 31 agosto 2024 risultano **commissariate 128 opere** e **nominati 48 commissari** straordinari.

In tale contesto, si è poi innestata la programmazione degli interventi previsti dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nel quale sono indicate priorità infrastrutturali 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*, nonché gli investimenti infrastrutturali previsti dal Piano nazionale complementare agli investimenti al PNRR di cui al D.L. n. 59/2021.

1.7 La stratificazione del quadro programmatico

Come già osservato nei rapporti precedenti, il quadro programmatico in materia di infrastrutture strategiche e prioritarie appare oggi caratterizzato da forti elementi di stratificazione e differenziazione dei metodi e degli strumenti di programmazione in relazione alla riconducibilità degli interventi infrastrutturali alle diverse tipologie di priorità (opere PNRR, opere commissariate, opere prioritarie “comuni”, ecc.).

In particolare, per quel che rileva ai fini del presente Rapporto, opere prioritarie PNRR e opere commissariate costituiscono due sotto-insiemi che **si intersecano in un’area comune**, rappresentata dall’insieme delle opere per le quali ricorre la doppia condizione dell’inserimento nel PNRR e dell’avvenuto commissariamento. Di qui nasce l’esigenza di una riflessione sulla possibile sovrapposizione tra livelli di programmazione e anche tra le discipline applicabili alle fasi di progettazione, affidamento ed esecuzione dei lavori, e ciò tenuto conto che per le opere PNRR si applicano le semplificazioni previste dall’art. 48 del D.L. n. 77/2021 mentre per le opere commissariate la disciplina applicabile si rinviene principalmente all’art. 4 del D.L. n. 32/2019. Inoltre, il D.Lgs. 36/2023 (nuovo Codice dei contratti pubblici)

reca una norma (art. 225, comma 8) che salvaguarda l’applicazione delle norme già previste dal D.L. n. 77/2021 alle procedure di affidamento e ai contratti riguardanti investimenti pubblici, anche suddivisi in lotti, finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e dal PNC.

La necessità di dare avvio ad un processo di rivisitazione dei documenti metodologici in relazione alle modalità di selezione e di individuazione delle infrastrutture e dei programmi di intervento prioritari è stata, da ultimo, segnalata anche nell’Allegato infrastrutture al DEF 2023, in concomitanza con l’avvio della fase di transizione verso la piena operatività del nuovo Codice dei contratti pubblici.

Infine, un ulteriore elemento di indeterminatezza del quadro programmatico – con specifico riferimento alla programmazione delle opere infrastrutturali che esulano dal novero delle priorità come definite con il PNRR (e ridefinite con la successiva revisione dello stesso approvata dal Consiglio UE nel dicembre 2023) o individuate con i commissariamenti – deriva dal fatto che, in considerazione dell’attuale fase di transizione verso le nuove regole della governance economica europea e della

predisposizione di un quadro programmatico coerente con le nuove regole europee, il DEF 2024 non ha incluso l'Allegato infrastrutture, essendo stato caratterizzato da una struttura più sintetica rispetto ai precedenti documenti di economia e finanza. Sarà pertanto necessario valutare in quali termini la programmazione degli obiettivi di politica economica affidata allo strumento del Piano strutturale di bilancio di medio periodo, e non più ai DEF, impatterà sulla disciplina della programmazione degli interventi infrastrutturali prioritari che il vigente art. 39 del nuovo Codice dei contratti pubblici continua ad assegnare ad un apposito elenco da inserire nel Documento di economia e finanza.



Programmazione e realizzazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie

2.1 Costo infrastrutture strategiche e prioritarie: da 448 a 483 miliardi di euro

I costo delle infrastrutture strategiche e prioritarie al 31 agosto 2024 ammonta a **483,406 miliardi di euro**, in aumento di 35,583 miliardi (**+7,9%**) rispetto alla precedente rilevazione aggiornata al 31 agosto 2023, che individuava una spesa di **447,823 miliardi**. Tale incremento è ascrivibile:

per

23,256 miliardi

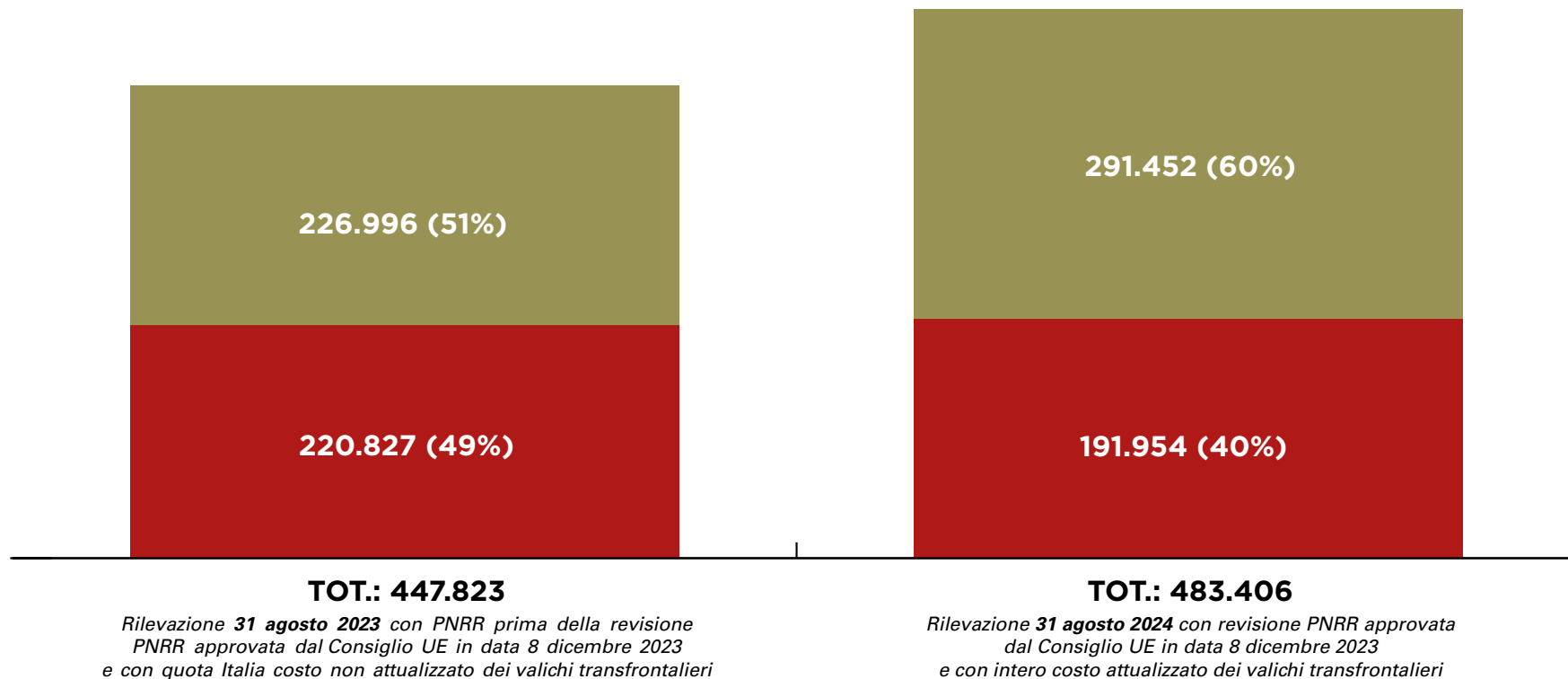
all'aggiornamento del costo delle infrastrutture strategiche e prioritarie monitorate al 31 agosto 2023 che, per una parte delle opere monitorate, tiene conto dell'incremento dei costi degli interventi dovuto all'avanzamento progettuale e all'aggiornamento dei quadri economici per adeguamenti tariffari connessi all'aumento dei prezzi.

per

12,327 miliardi

all'aggiornamento del costo previsionale delle tratte transfrontaliere delle linee ferroviarie Torino-Lione e Brennero che tiene conto dell'avanzamento progettuale e procedurale, dell'aumento dei prezzi e delle quote di competenza della Francia e dell'Austria (quote non considerate nei costi indicati nei precedenti rapporti) considerando, oltre alla complessità, la dimensione europea e l'unicità delle due opere avviate alla fine del secolo scorso e con lavori in corso (dal 2011 il valico del Brennero e dal 2017 la sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria Torino-Lione) e con ultimazione lavori attualmente prevista tra il 2032 e il 2033. La sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria merci e passeggeri Torino-Lione, in costruzione tra Italia e Francia, ha uno sviluppo di 65 km dalla Val Susa alla Maurienne, di cui 57,5 km costituiti dal tunnel di base del Moncenisio, per 164 Km di gallerie complessive di cui 37,3 scavati ad oggi; la sezione transfrontaliera della linea ferroviaria merci e passeggeri Verona-Monaco, la galleria di Base del Brennero, in costruzione tra Italia e Austria, ha uno sviluppo di 64 km da Fortezza a Innsbruck per 230 km di gallerie complessive di cui 183 km scavati ad oggi.

Costi infrastrutture strategiche e prioritarie (importi in milioni di euro)



■ Commissariate o inserite nella programmazione PNRR-PNC
■ Altre infrastrutture strategiche e prioritarie

2.2 I programmi e gli interventi strategici e prioritari

191,954 miliardi

il costo delle opere commissariate
o inserite nella programmazione
PNRR-PNC

291,452 miliardi

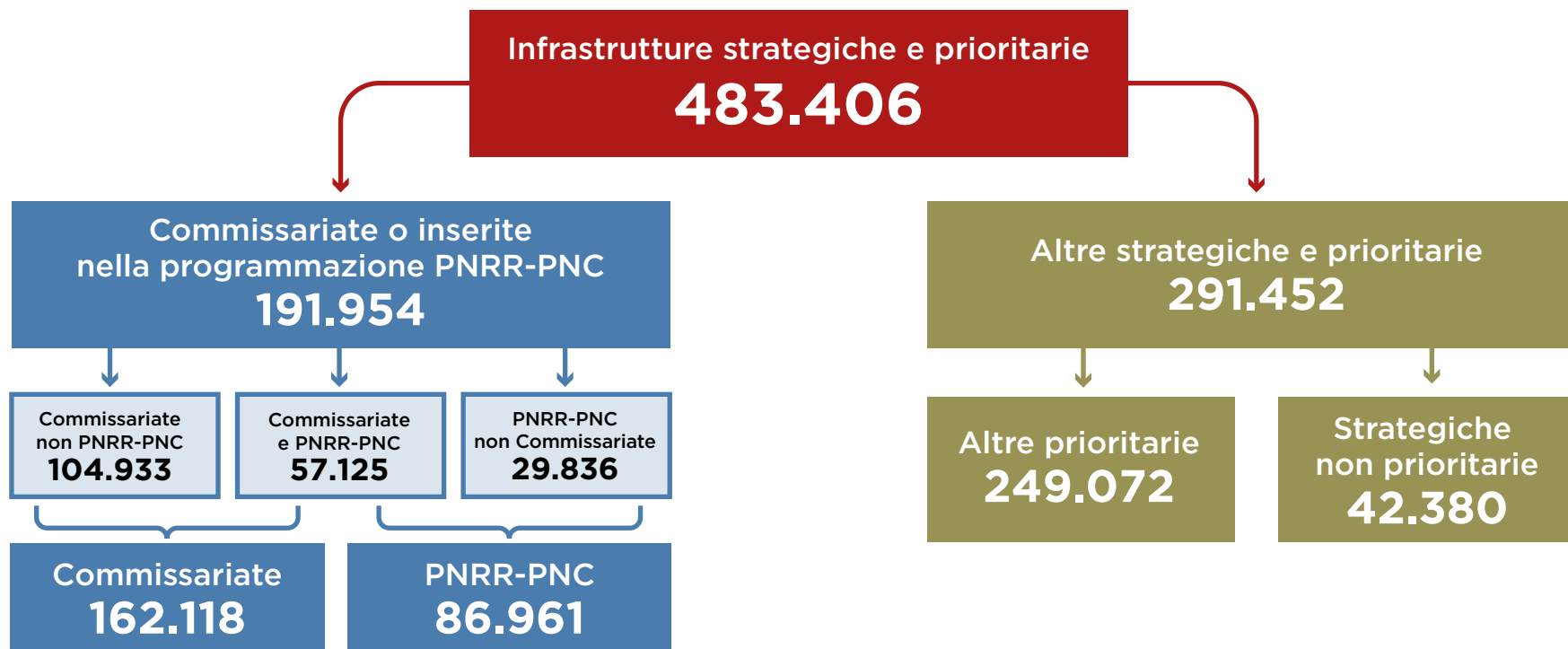
il costo delle altre infrastrutture
strategiche e prioritarie programmate
dal 2001

Rispetto al costo complessivo delle infrastrutture strategiche e prioritarie programmate:

- **191,954 miliardi** - il **40%** - sono riferiti al costo delle opere commissariate al 31 agosto 2024 o inserite nella programmazione PNRR-PNC a seguito della revisione di dicembre 2023;
- i restanti **291,452 miliardi** - il **60%** - sono riconducibili a infrastrutture strategiche (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) o prioritarie individuate con gli Allegati infrastrutture ai DEF dal 2015 al 2023 non commissariate e non inserite nella programmazione PNRR-PNC.

Costi

(importi in milioni di euro)



2.3 Disponibilità finanziarie: 343 miliardi di euro su 483

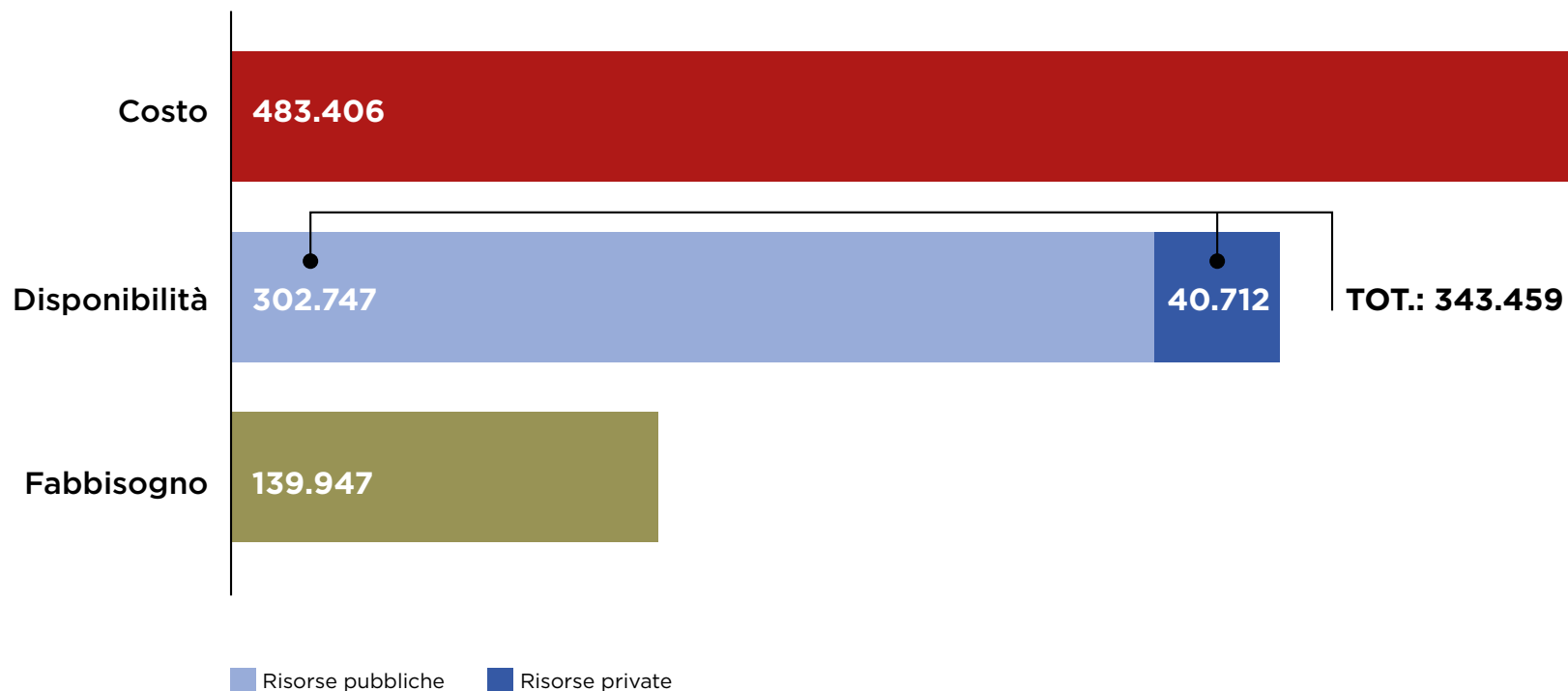
**Ad agosto 2024
la copertura finanziaria
è del 71%**

Le risorse complessivamente disponibili al 31 agosto 2024, per la realizzazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie programmate a partire dal 2001, ammontano a 343,459 miliardi, il 71% del costo previsto, in aumento di 28,530 miliardi rispetto alla precedente rilevazione di agosto 2023 che individuava risorse disponibili per 314,929 miliardi. Il fabbisogno residuo, necessario per completare le infrastrutture programmate, ammonta a 139,947 miliardi (29%).

L'88% delle disponibilità (302,747 miliardi) è da ricondurre a finanziamenti pubblici e il restante 12% a risorse private (40,711 miliardi). Tra le fonti di finanziamento pubbliche più recenti rientrano 27,8 miliardi di finanziamenti PNRR e 11,6 miliardi assegnati con la legge di bilancio 2024 al Ponte sullo Stretto di Messina (9,3 miliardi a carico del bilancio dello Stato e 2,3 miliardi dal Fondo sviluppo e coesione, di cui 1,6 miliardi a valere sui bilanci regionali di Calabria e Sicilia). Le altre risorse pubbliche disponibili ammontano a 263,3 miliardi di euro (87%).

Costi, disponibilità e fabbisogno per fonte di finanziamento

(importi in milioni di euro)



2.4 Destinazione dei 483 miliardi del programma di infrastrutture strategiche e prioritarie

Il **79%** dei costi previsti per la realizzazione del programma di infrastrutture strategiche e prioritarie, pari a **381 miliardi di euro**, è destinato a potenziare e rinnovare le reti ferroviaria (**205,652 miliardi, 42,5%**) e stradale (**161,850 miliardi, 33,5%**) e al Ponte sullo Stretto (**13,501 miliardi, 2,7%**). Un altro **17,5%**, pari a **86 miliardi**, è destinato a sistemi urbani, porti, aeroporti e ciclovie. Il restante **3,5%** spetta al Mo.S.E., a altri interventi infrastrutturali e all'edilizia pubblica

Il costo complessivo delle infrastrutture di trasporto prioritarie (ferrovie, strade e autostrade, metropolitane, tranvie, porti, aeroporti, ciclovie e Ponte sullo Stretto) aggiornato ad agosto 2024 ammonta a circa 466 miliardi di euro (il 97% del costo totale) con una disponibilità di 327 miliardi che consente la copertura del 70% del costo previsto.

Le voci di maggiore costo sono rappresentate da:

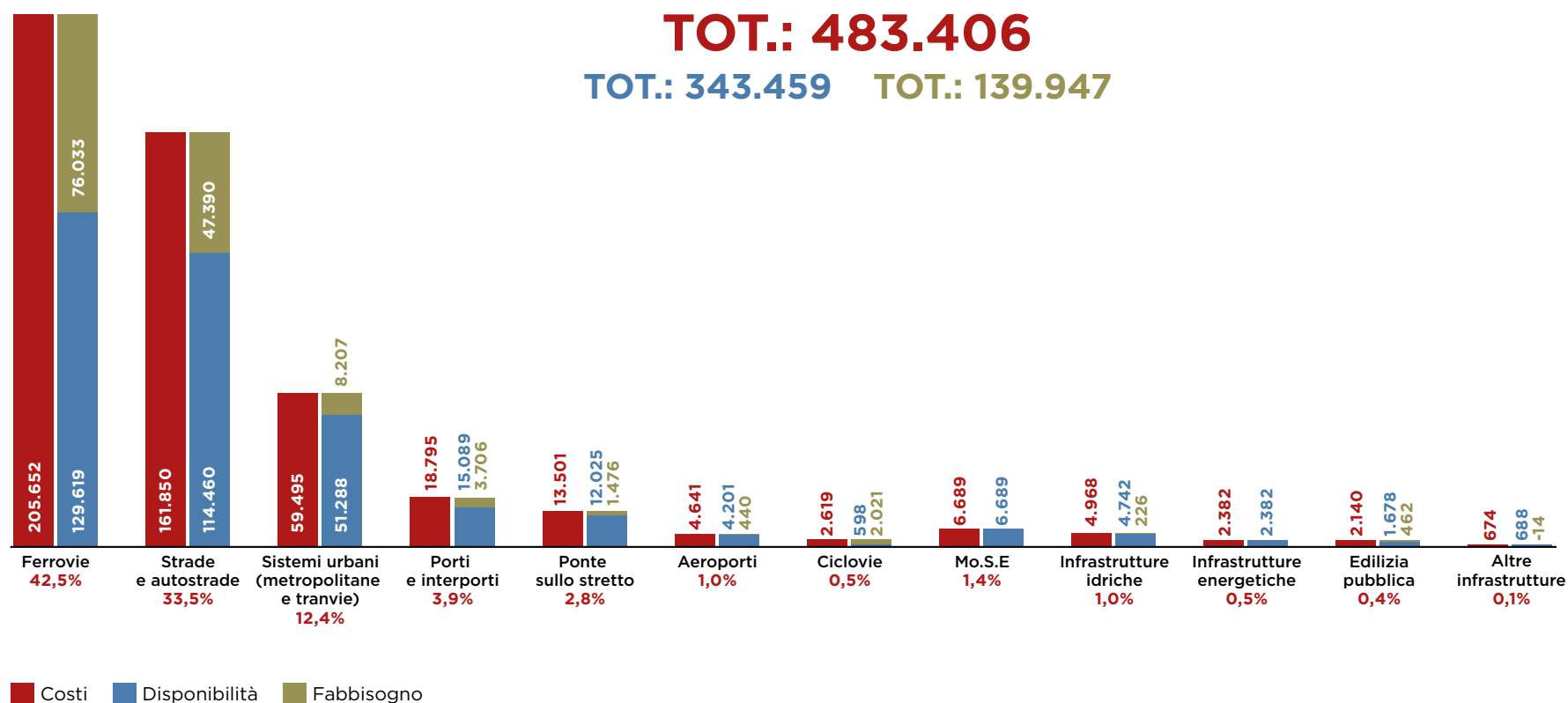
- 205,652 miliardi per ferrovie, pari al 42,5% del costo di tutte le infrastrutture strategiche e prioritarie, con una copertura finanziaria del 63% (129,619 miliardi);
- 161,850 miliardi per strade e autostrade, pari al 33,5% del costo totale previsto, con una copertura finanziaria del 71% (114,460 miliardi);
- 59,495 miliardi per metropolitane e tranvie, pari al 12% del

costo totale previsto, con una copertura finanziaria dell'86% (51,288 miliardi);

- 26,055 miliardi per altre infrastrutture di trasporto (porti, interporti, aeroporti e ciclovie), pari al 5,5% del costo totale previsto, con una copertura finanziaria del 76% (19,888 miliardi);
- 13,501 miliardi per il Ponte sullo Stretto, pari al 3% del costo totale previsto, con una copertura finanziaria dell'89% (12,025 miliardi).

Il costo delle restanti infrastrutture strategiche e prioritarie programmate (Mo.S.E., infrastrutture idriche e per l'energia, l'edilizia pubblica per il potenziamento e la manutenzione dei presidi di pubblica sicurezza e per altre infrastrutture diverse) ammonta invece a 16,853 miliardi (3,5% dei costi totali previsti) con una copertura finanziaria del 96% (16,179 miliardi).

Costi, disponibilità e fabbisogno per sistemi infrastrutturali (importi in milioni di euro)



2.5 Lo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie

146 miliardi di lavori in corso

(+63,1% rispetto ad agosto 2023; +115,1% rispetto a maggio 2022)

69 miliardi di lavori ultimati

(+25,9% rispetto ad agosto 2023; +29,5% rispetto a maggio 2022)

36 miliardi con contratto sottoscritto e lavori da avviare

(+12,4% rispetto ad agosto 2023; +250,8% rispetto a maggio 2022)

11 miliardi in gara o aggiudicati

(-67,1% rispetto ad agosto 2023; -45,2% rispetto a maggio 2022)

182 miliardi di lavori in fase di progettazione da affidare

(-3,3% rispetto ad agosto 2023; -5,6% rispetto a maggio 2022)

Il monitoraggio sullo stato di avanzamento delle opere non riguarda l'intero complesso delle opere ma solo una sua parte, a motivo del fatto che per alcuni importanti programmi di interventi diffusi sul territorio per la manutenzione del patrimonio infrastrutturale esistente (del valore di circa 39 miliardi di costo) risulta difficile ricostruire un chiaro stato realizzativo in conseguenza della loro frammentazione². Il monitoraggio svolto, con dati aggiornati al 31 agosto 2024, evidenzia che:

- 1.** il 41% dei costi riguarda lavori in fase di progettazione (era il 47% ad agosto 2023 e il 56% a maggio 2022); si tratta di 182 miliardi, 6,2 miliardi in meno rispetto al costo della precedente rilevazione (188 miliardi), dovuti primariamente all'avanzamento realizzativo di alcuni grandi progetti autostradali di competenza di Autostrade per l'Italia (gronda e tunnel sub portuale di Genova e passante di Bologna) che sono passati dalla fase di progettazione a quella di esecuzione;
- 2.** il 33%, 146 miliardi, riguarda lavori in corso di esecuzione (erano 89,5 miliardi, il 22%, ad agosto 2023 e 67,9 miliardi, il 20%, a maggio 2022); si tratta in prevalenza di cantieri ferroviari (76 miliardi, il 52%) tra i quali rientrano i cantieri PNRR con ultimazione attesa entro il 2026 per il potenziamento dei collegamenti ferroviari ad alta velocità a Nord e a Sud e di ulteriori nuovi cantieri ferroviari (ad esempio il cantiere per lo scavo del tratto italiano del tunnel di base del Moncenisio nell'ambito dei lavori di realizzazione della sezione transfrontaliera della nuova linea Torino-Lione; la circonvallazione ferroviaria di Trento; i lotti 1, 2, 3 e 4 del nuovo collegamento Palermo-Catania) che hanno avuto inizio nella seconda metà del 2023 o nei primi otto mesi del 2024;
- 3.** il 15%, 68,7 miliardi, riguarda lavori ultimati tra i quali rientrano alcuni grandi cantieri ultimati di recente quali, tra gli altri, la linea M4 della rete metropolitana di Milano e la linea 6 della metropolitana di Napoli; a questi si dovrebbero aggiungere entro la fine dell'anno alcuni lotti del valico ferroviario del Brennero e la linea 1 della metropolitana di Napoli;

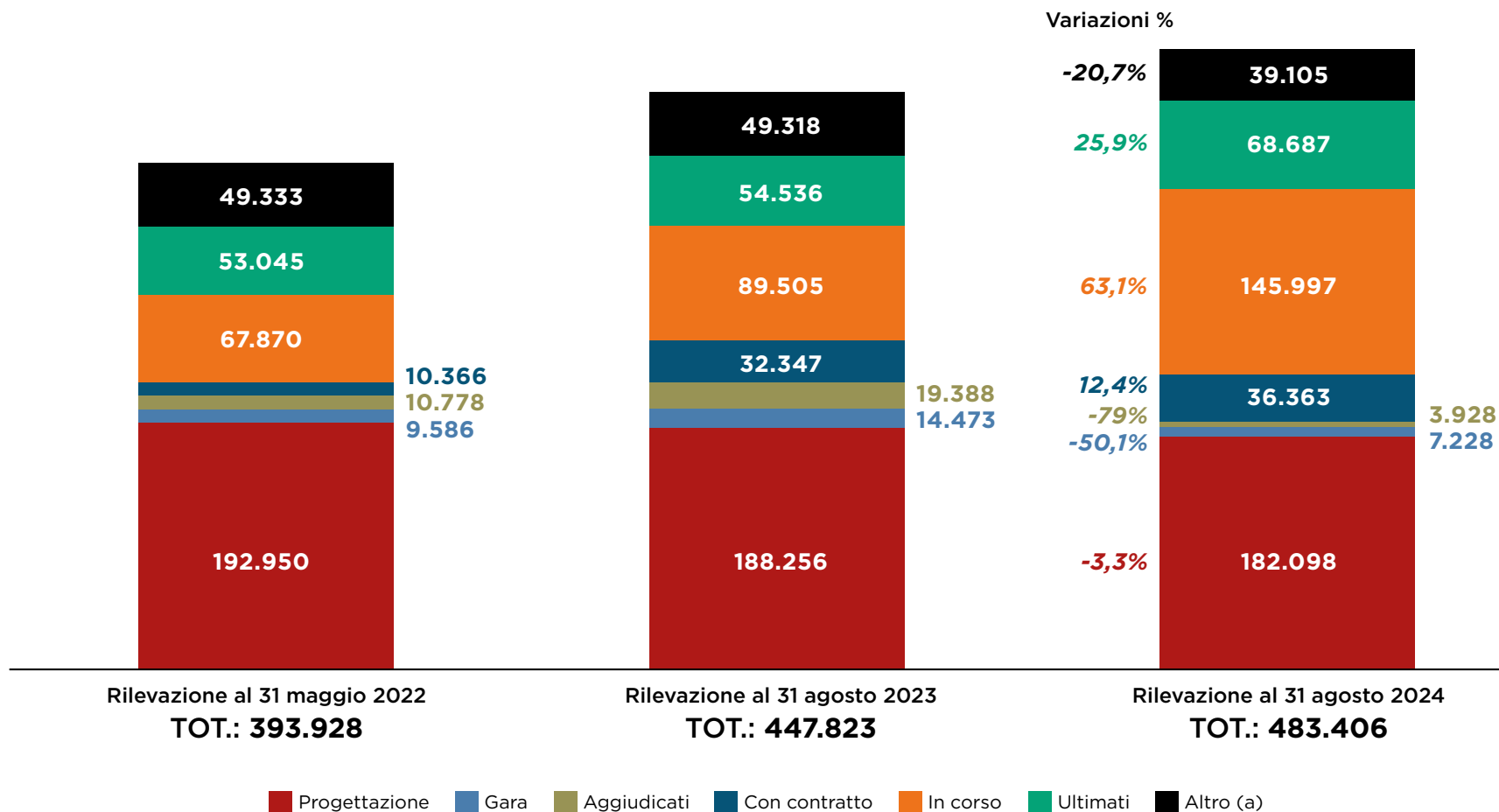
2. Rientrano in questo perimetro i costi classificati con stato di avanzamento "altro", ovvero con uno stato di avanzamento misto in quanto si dispone del solo costo dell'intero programma come riportato nelle fonti ufficiali di riferimento.

4. l'8%, 36,4 miliardi, riguarda progetti con contratto sottoscritto e lavori da avviare (erano il 3% a maggio 2022); tra questi rientrano importanti cantieri ferroviari PNRR anche in relazione all'ultimazione dei lavori fissata entro il 2026 (la tratta Vicenza-Padova della linea AV/AC Verona-Padova, la velocizzazione della tratta Grassano-Bernalda, lotto funzionale del potenziamento con caratteristiche di AV della direttrice ferroviaria Battipaglia-Potenza-Metaponto-Taranto) e la tratta Rogoredo-Pieve Emanuele (lotto funzionale del quadruplicamento della tratta Pavia-Milano Rogoredo), il Ponte sullo Stretto di Messina, la tratta T2 della linea C della metropolitana di Roma, la tratta Vittorio Emanuele-Aeroporto della metropolitana di Catania, la fase II del sistema tram di Palermo (tratte D, E2, F, G e parcheggi di interscambio), la strada camionale di collegamento tra l'Autostrada A14 e il porto di Bari, la nuova autostrada regionale Cispadana e il nuovo collegamento autostradale Campogalliano-Sassuolo, il 1° lotto della SS 372 Telesina;

5. meno del 3%, circa 11 miliardi, riguarda progetti in gara o aggiudicati (33,9 miliardi ad agosto 2023); questo risultato evidenzia il passaggio della gran parte dei progetti PNRR alla fase di esecuzione dei lavori.

Costi per stato di avanzamento

(importi in milioni di euro e variazioni % 31 agosto 2024 / 31 agosto 2023)



(a) Lotti con uno stato di avanzamento misto.

2.6 Il dettaglio dello stato realizzativo di 15 grandi opere per un costo di 145 miliardi

145 miliardi (il 30%)

dei costi del programma infrastrutturale avviato nel 2001 è relativo a 15 grandi opere di particolare complessità e per le quali è di seguito sintetizzato lo stato realizzativo

Nell'ambito del programma delle infrastrutture strategiche e prioritarie si individuano **15 grandi opere** di valore superiore a **5 miliardi di euro**, con un costo complessivo di oltre **145 miliardi**, pari al 30% del valore del programma e con una copertura finanziaria dell'89% (115,617 miliardi). Si tratta di nove grandi infrastrutture ferroviarie del costo complessivo di circa 91 miliardi (sezione transfrontaliera del nuovo collegamento Torino-Lione; nuovo valico del Brennero e il potenziamento della linea Fortezza-Verona; nodo di Genova e Terzo valico dei Giovi; linea AV-AC Milano-Verona-Padova; linea Roma-Pescara; itinerario AV-AC Napoli-Bari; tratta prioritaria della linea AV-AC Salerno-Reggio Calabria; itinerario AV-AC Palermo-Catania-Messina); di tre grandi progetti stradali del costo complessivo di circa 28 miliardi (Itinerario E78, Trasversale Toscana-Umbria-Marche; SS 106 Jonica; A2 Autostrada del Mediterraneo); del Ponte sullo Stretto (13,5 miliardi), del Mo.S.E. (6,7 miliardi) e della Linea C della metropolitana di Roma (6,2 miliardi il costo delle tratte T2, T3, T4, T5, T6A, T7).

Dal quadro di sintesi di seguito riportato emerge la complessità realizzativa (descritta nelle singole schede di dettaglio disponibili su Silos) a partire dai lunghi tempi di realizzazione, intendendo l'arco temporale che va dall'avvio della progettazione all'ultimazione, effettiva o presunta, dei lavori, che è di oltre 30 anni per l'insieme delle 15 grandi opere monitorate.

Tra le principali criticità che accompagnano il lungo iter realizzativo delle grandi opere pubbliche si evidenziano:

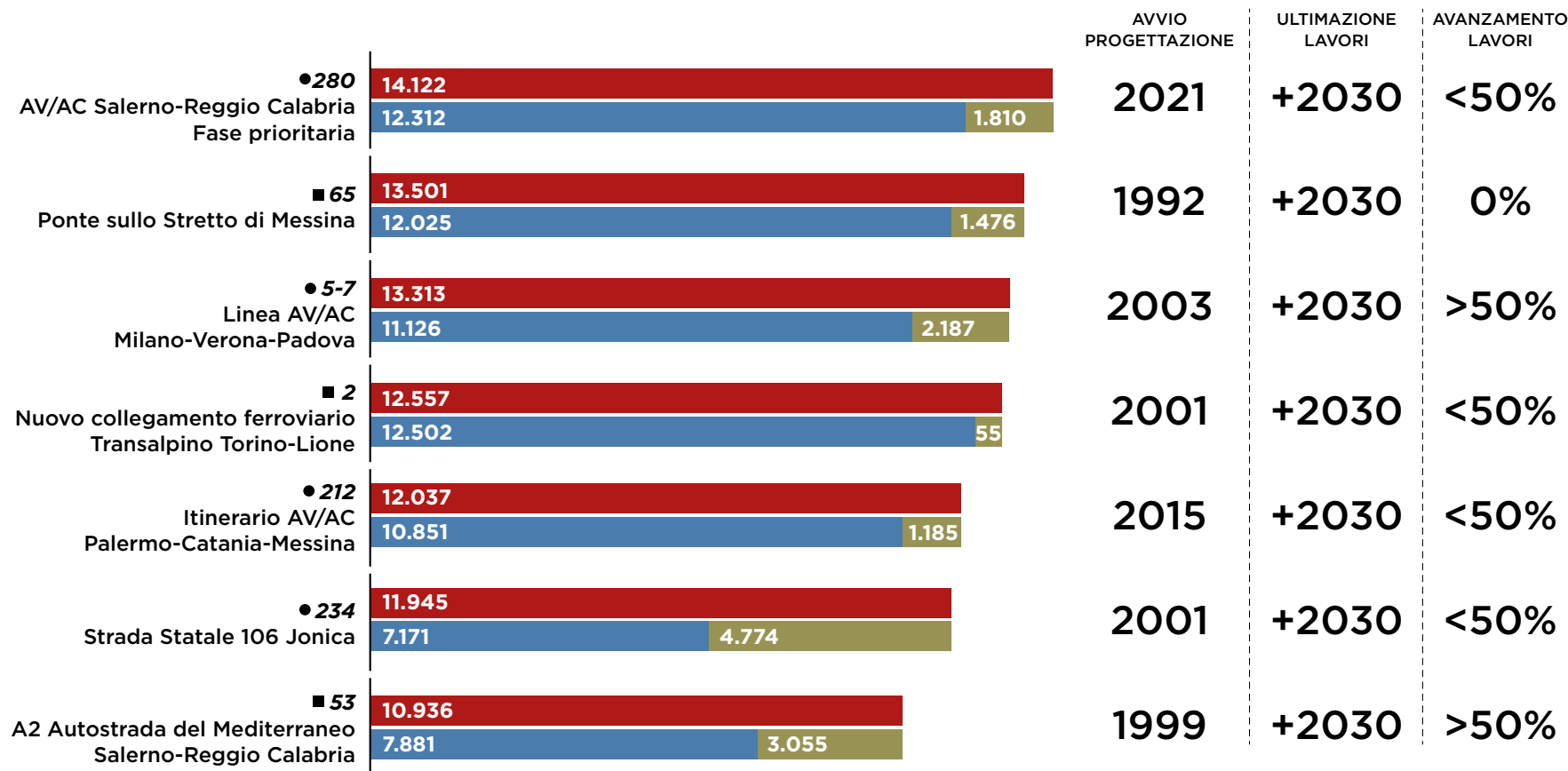
- **nella fase di progettazione e affidamento dei lavori:** il complesso iter progettuale ed autorizzativo; complessità procedurali; incertezza del quadro normativo; ritardi nell'approvazione dei progetti; aggiornamento progetti e approfondimenti tecnici; varianti richieste dal territorio; carenze progettuali; reperimento risorse; circostanze che intervengono dopo la pubblicazione del bando che determinano la necessità di riconsiderare i lavori oggetto del contratto posto a base di

gara; contenzioso in fase di affidamento dei contratti; durata delle operazioni di gara; difficoltà finanziarie delle imprese/fallimento imprese; permanenza dei requisiti delle imprese partecipanti alle gare; contenzioso in fase di predisposizione della progettazione; vicende giudiziarie.

- **nella fase di esecuzione:** varianti in corso d'opera; indisponibilità delle aree; risoluzione interferenze; ritrovamento reperti archeologici; gestione materiali di scavo; carenze progettuali; ritardato finanziamento dei lavori previsti dai contratti; difficoltà finanziarie delle imprese/fallimento imprese; permanenza dei requisiti delle imprese partecipanti; contenzioso tra stazione appaltante e impresa esecutrice; vicende giudiziarie.

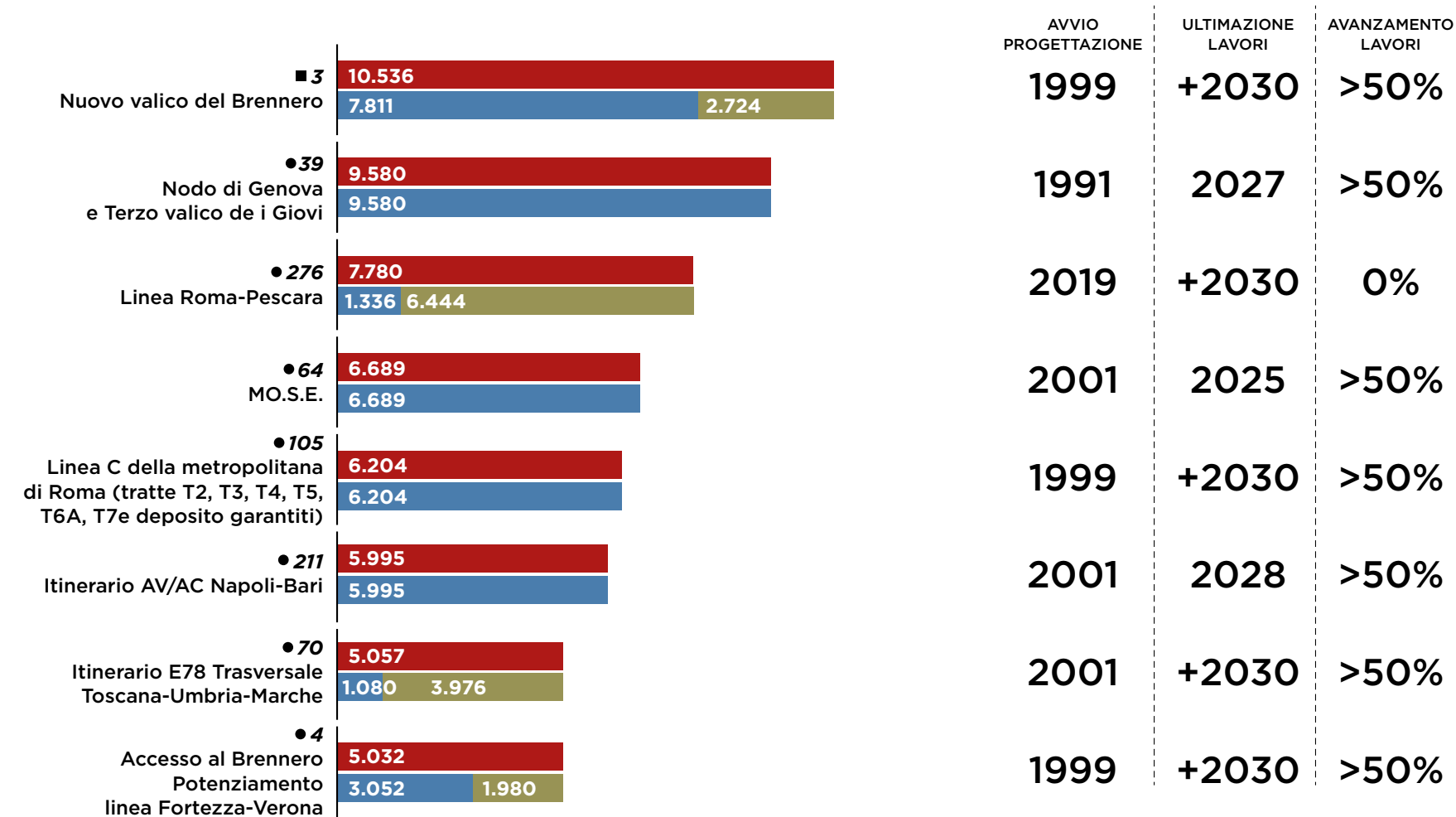
Stato realizzativo di 15 grandi opere strategiche e prioritarie al 31 agosto 2024

(importi in milioni di euro)



Costi Disponibilità Fabbisogno

Commissariata o PNRR-PNC: ● SÌ ■ NO



■ Costi ■ Disponibilità ■ Fabbisogno

Commissariata o PNRR-PNC: ● SÌ ■ NO

	Costo	Disponibilità	Fabbisogno
Grandi opere	145.284	115.617	29.667
Totale programma	483.406	343.458	139.948
Incidenza % grandi opere su totale	30%	34%	

2.7 Ripartizione dei 483 miliardi di euro per ambito territoriale

il 48%

dei costi delle infrastrutture strategiche e prioritarie sono localizzati al Centro-Nord

il 37%

al Sud e nelle Isole

il 15%

sono interventi diffusi sul territorio

Nelle regioni del Centro-Nord, dove risiede il 66% della popolazione, si concentra il 48% dei costi del programma delle infrastrutture strategiche e prioritarie avviato dal 2001, pari a circa 231,398 miliardi.

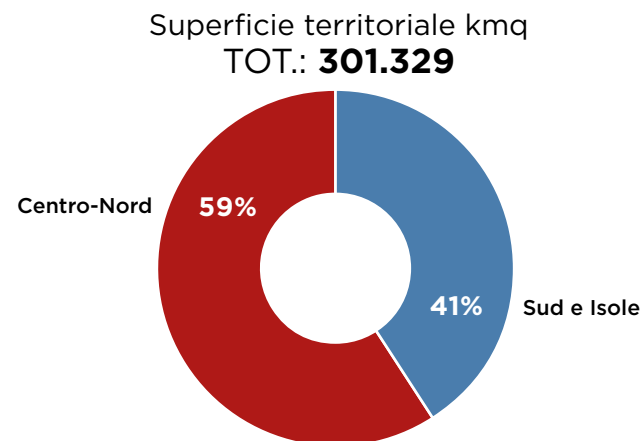
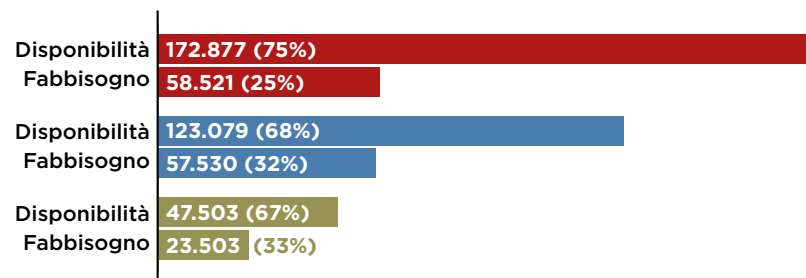
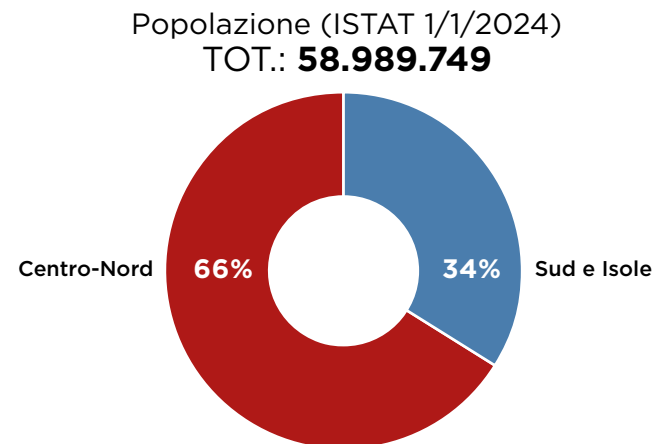
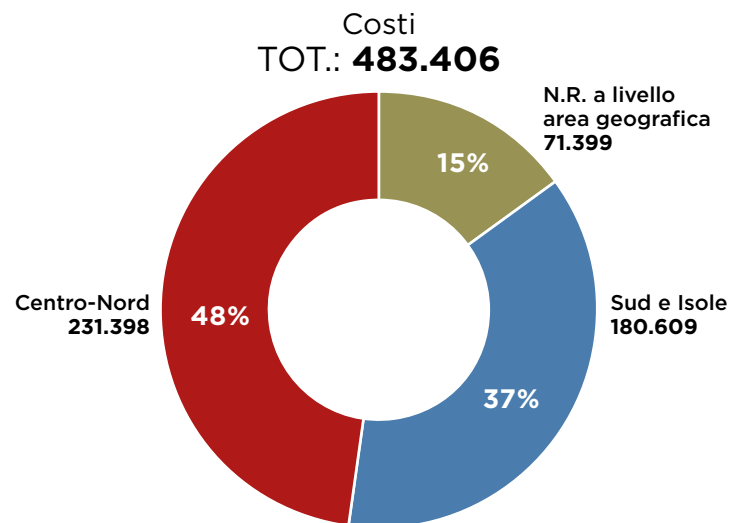
Nelle regioni del Sud e nelle Isole, dove risiede il 34% della popolazione, è localizzata una quota del 37% dei costi, pari a 180,609 miliardi.

Il restante 15%, pari a 71,399 miliardi, è relativo al costo di programmi e interventi non ripartibili a livello di macro area geografica.

Rispetto alle disponibilità, al Centro-Nord si rileva una copertura finanziaria del 75% (73% ad agosto 2023) mentre al Sud e nelle Isole è del 67% (64% ad agosto 2023).

Costi, disponibilità e fabbisogno per macro area geografica

(importi in milioni di euro)





Infrastrutture commissariate o inserite nella programmazione PNRR-PNC

3.1 Costo infrastrutture commissariate o inserite nella programmazione PNRR-PNC: 192 miliardi, il 40% del programma delle infrastrutture strategiche e prioritarie

162 miliardi

il costo delle opere commissariate

87 miliardi

il costo delle opere PNRR-PNC

57 miliardi

il costo delle opere commissariate e PNRR-PNC

I 40% del costo delle infrastrutture strategiche e prioritarie al 31 agosto 2024, pari a 191,954 miliardi, è relativo a opere commissariate o inserite nella programmazione PNRR-PNC che è rappresentata dai progetti finanziati: con risorse PNRR e inseriti nella programmazione PNRR ridefinita dal Consiglio UE in data 8 dicembre 2023; con risorse PNC e FSC 2021-2027 anticipate al MIT e inseriti nei corrispondenti piani come revisionati e rimodulati al 31 agosto 2024.

Rispetto al costo complessivo:

- **162,118 miliardi** (151,821 miliardi ad agosto 2023) sono riferiti al costo totale delle 128 opere strategiche e prioritarie commissariate al 31 agosto 2024 (3 in più rispetto alla precedente rilevazione di agosto 2023, la nuova linea 2 della metropolitana di Torino, il Nodo di Tirano sulla SS 38 dello Stelvio e la riqualificazione e manutenzione della A19 Palermo-Catania);
- **86,961 miliardi** (73,821 miliardi ad agosto 2023) sono riferiti al costo totale delle opere strategiche e prioritarie inserite nella programmazione PNRR-PNC a seguito della revisione del PNRR definitivamente approvata dal Consiglio UE in data 8 dicembre 2023;
- **57,125 miliardi** è invece il costo delle opere commissariate e contestualmente anche inserite nella programmazione PNRR-PNC.

Si rinvia allo schema presentato a pagina 35 del presente Rapporto per l'inquadramento e il peso delle infrastrutture commissariate o inserite nella programmazione PNRR-PNC rispetto all'intero programma delle infrastrutture strategiche e prioritarie.

3.2 Disponibilità finanziarie: 136 miliardi di euro su 192

**Ad agosto 2024
la copertura finanziaria
è del 71%**

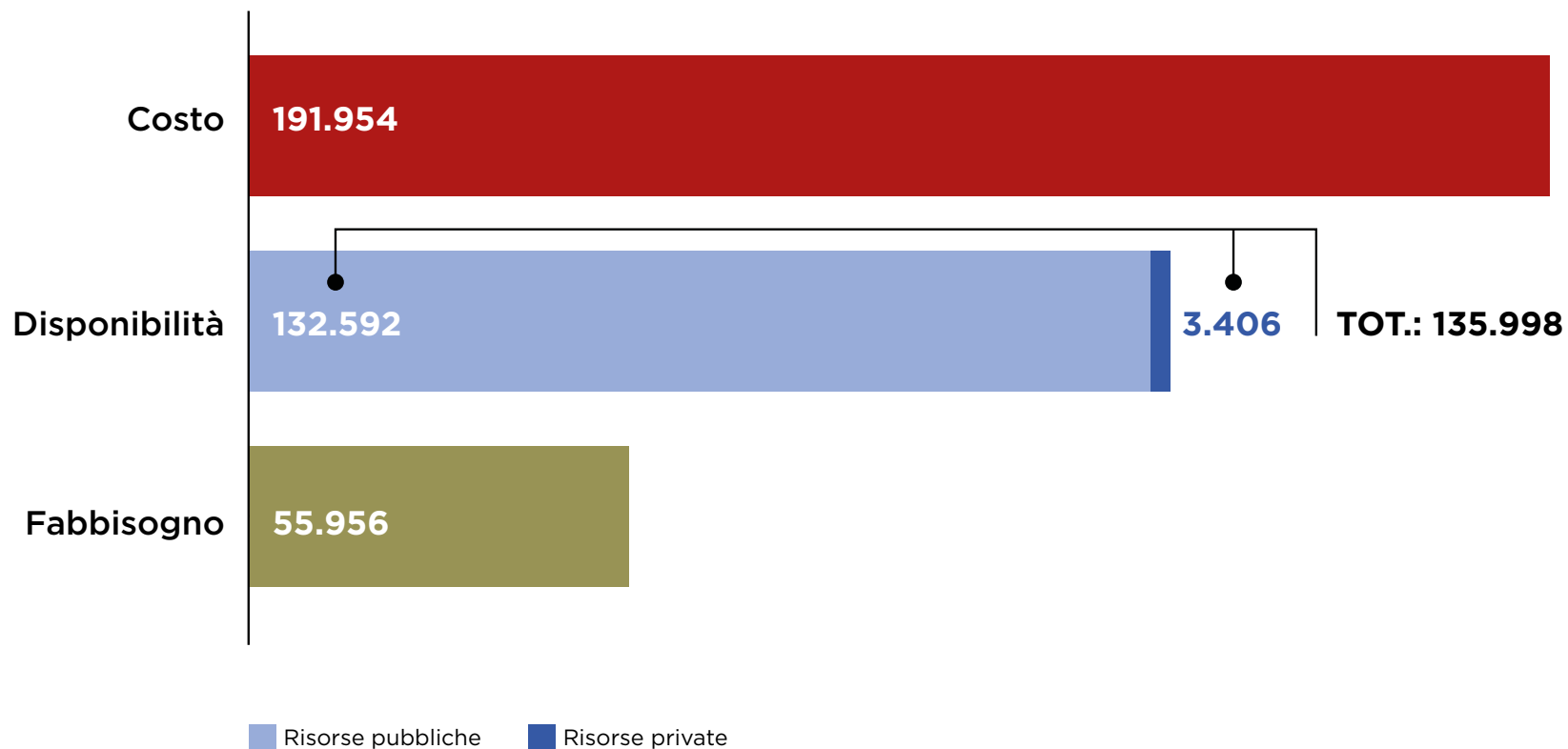
Le risorse complessivamente disponibili al 31 agosto 2024, per la realizzazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie commissariate o inserite nella programmazione PN-RR-PNC ammontano a 135,998 miliardi, il 71% del costo previsto.

Il 97% delle disponibilità (132,592 miliardi) è da ricondurre a finanziamenti pubblici e il restante 3% a risorse private (3,406 miliardi).

Tra le fonti di finanziamento pubbliche rientrano 27,8 miliardi di finanziamenti PNRR e 16,2 miliardi di finanziamenti PNC. Le altre risorse pubbliche disponibili ammontano a 88,6 miliardi di euro (67%).

Costi, disponibilità e fabbisogno per fonte di finanziamento

(importi in milioni di euro)



3.3 Destinazione dei 192 miliardi delle opere commissariate o inserite nella programmazione PNRR-PNC

103 miliardi per potenziare e rinnovare la rete ferroviaria

46 miliardi per strade e autostrade

22 miliardi per trasporto pubblico locale

9,4 miliardi per porti, interporti, aeroporti e ciclovie

6,7 miliardi per il Mo.S.E.

5 miliardi per infrastrutture idriche e edilizia pubblica

Il costo complessivo delle infrastrutture di trasporto commissariate o PNRR-PNC (ferrovie, strade e autostrade, metropolitane, tranvie, porti, aeroporti e ciclovie) aggiornato ad agosto 2024 ammonta a circa 180 miliardi di euro (il 94% del costo totale) con una disponibilità di 125 miliardi che consente la copertura del 69% del costo previsto.

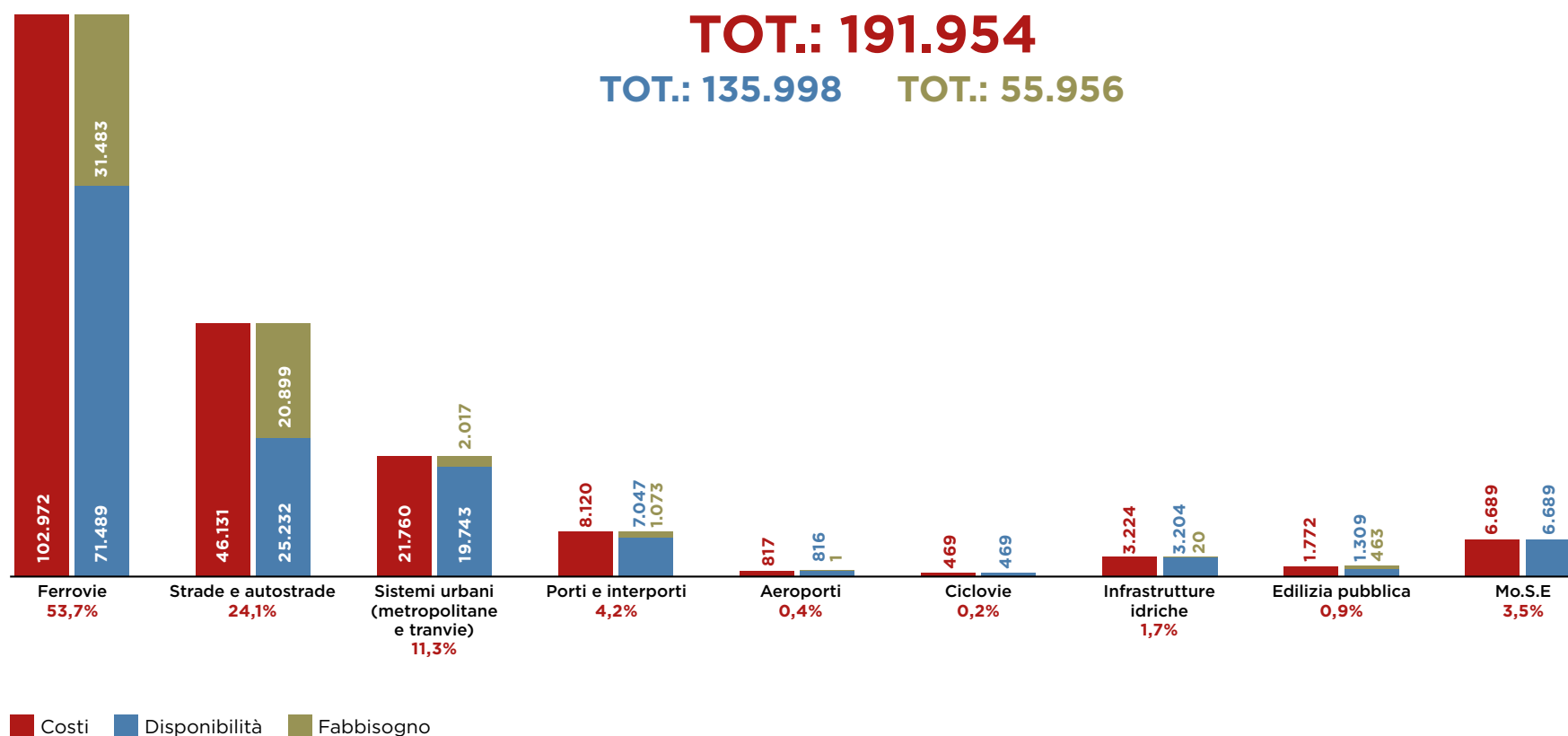
Le voci di maggiore costo sono rappresentate da:

- 102,972 miliardi per ferrovie, pari al 54% del costo di tutte le infrastrutture commissariate o PNRR-PNC, con una copertura finanziaria del 69% (71,489 miliardi);
- 46,131 miliardi per strade e autostrade, pari al 24% del costo totale previsto, con una copertura finanziaria del 55% (25,232 miliardi);

- 21,760 miliardi per metropolitane e tranvie, pari all'11% del costo totale previsto, con una copertura finanziaria del 91% (19,743 miliardi);
- 9,406 miliardi per altre infrastrutture di trasporto (porti, interporti, aeroporti e ciclovie), pari al 5% del costo totale previsto, con una copertura finanziaria dell'89% (8,332 miliardi);
- 6,689 miliardi per il Mo.S.E., pari al 3% del costo totale previsto, con una copertura finanziaria del 100%.

Il costo delle restanti infrastrutture commissariate o PNRR-PNC (infrastrutture idriche e per il potenziamento e la manutenzione dei presidi di pubblica sicurezza) ammonta invece a 4,996 miliardi (3% dei costi totali previsti) con una copertura finanziaria del 90% (4,513 miliardi).

Costi, disponibilità e fabbisogno per sistemi infrastrutturali (importi in milioni di euro)



3.4 Lo stato di realizzazione: oltre 100 miliardi di lavori contrattualizzati, dei quali l'82% sono in corso di esecuzione

82,747 miliardi di lavori in corso (51,234 miliardi per progetti PNRR-PNC)

17,587 miliardi di lavori con contratto sottoscritto e lavori da avviare (9,658 miliardi per progetti PNRR-PNC)

5,942 miliardi in gara o aggiudicati (3,567 miliardi per progetti PNRR-PNC)

3,357 miliardi di lavori ultimati

82,214 miliardi di lavori in fase di progettazione da affidare (22,350 per progetti PNRR-PNC)

I monitoraggio svolto, con dati aggiornati al 31 agosto 2024, evidenzia che:

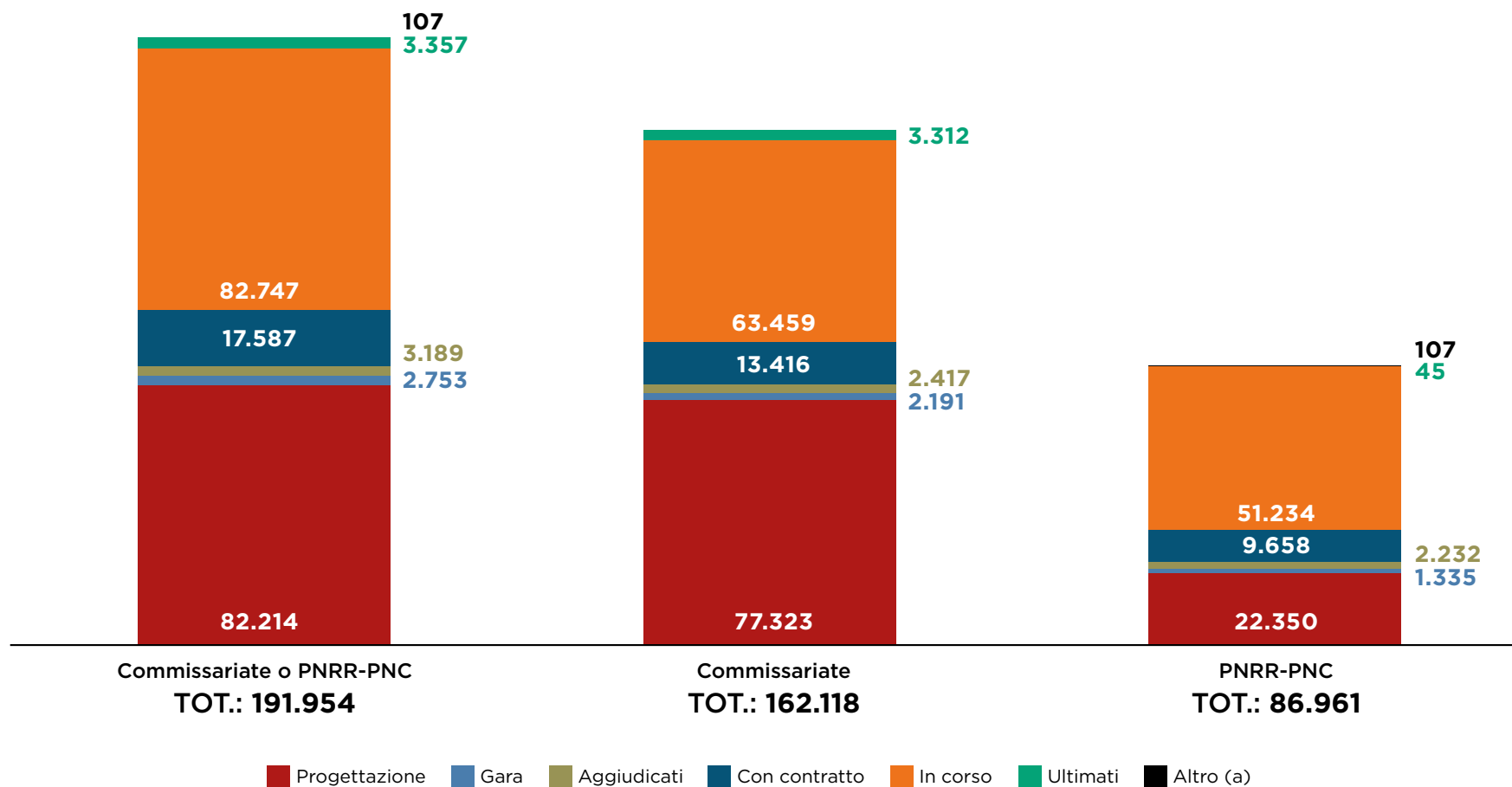
1. il 43% dei costi riguarda lavori in corso di esecuzione, una percentuale che sale al 59% per le opere PNRR-PNC e scende al 39% per le opere commissariate; si tratta di 82,747 miliardi dei quali 51,234 relativi a opere PNRR-PNC (il 70% è relativo a infrastrutture ferroviarie);
2. un altro 43% dei costi riguarda lavori in fase di progettazione, una percentuale che sale al 48% per le opere commissariate (era del 59% a maggio 2022, primo periodo di attività

dei commissari) e scende al 25% per le opere PNRR-PNC; si tratta di 82,214 miliardi dei quali 22,350 relativi a opere PNRR-PNC (oltre la metà del costo è relativo al completamento della fase prioritaria del collegamento AV-AC Salerno - Reggio Calabria);

3. il 9% dei costi riguarda progetti con contratto sottoscritto e lavori da avviare, una percentuale che sale all'11% per le opere PNRR-PNC e scende all'8% per le opere commissariate; si tratta di 17,587 miliardi dei quali 9,658 relativi a opere PNRR;
4. il 3%, 5,942 miliardi, riguarda progetti in gara o aggiudicati;
5. il 2%, 3,357 miliardi, riguarda lavori ultimati.

Costi per stato di avanzamento e tipo di programma

(importi in milioni di euro)



(a) Lotti con uno stato di avanzamento misto.

3.5 Il dettaglio dello stato realizzativo di 10 grandi opere commissariate o PNRR-PNC per un costo di 50 miliardi

50 miliardi (il 26%)

dei costi delle opere commissariate o PNRR-PNC è relativo a 10 opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto, di cui all'Allegato IV (art. 44 del DL 77/2021)

Tra le opere commissariate o PNRR-PNC sono inserite dieci opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto, di cui all'Allegato IV (art. 44 del DL 77/2021), con un costo complessivo di oltre 50 miliardi di euro, pari al 26% del costo previsto e con una copertura finanziaria del 67% (33,743 miliardi). Nello specifico si tratta delle seguenti opere:

- sei infrastrutture ferroviarie (AV/AC Salerno Reggio-Calabria, Linea Roma-Pescara, Accesso al Brennero Verona-Fortezza, direttrici Orte-Falconara e Battipaglia-Potenza-Metaponto), del costo complessivo di circa 46 miliardi;
- due infrastrutture idriche (messa in sicurezza del sistema acquedottistico del Peschiera e nuove opere di derivazione della Diga di Campolattaro), del costo complessivo di circa 2,8 miliardi;
- diga foranea di Genova (1,3 miliardi);
- progetto *Adriagateway* (844 milioni) per il potenziamento delle infrastrutture del Porto di Trieste.

Dal quadro di sintesi di seguito riportato per le grandi opere di nuova costruzione sembra difficile il rispetto delle tempistiche particolarmente stringenti previste nei cronoprogrammi di attività, a causa di ritardi e criticità attuative diverse che accompagnano l'avanzamento procedurale, finanziario e fisico dei progetti.

Un esempio di quello che succede: per i lotti 1 e 2 della Roma Pescara (367 milioni il costo del 1° lotto; 585 milioni il costo del 2° lotto), per i quali era prevista la conclusione dell'iter autorizzativo nel 2023 e l'attivazione nel 2026, risultano disattese le tempistiche previste considerando:

- l'iter autorizzativo ancora in corso - i bandi per l'affidamento della progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori sono stati pubblicati a giugno 2023, l'aggiudicazione è intervenuta ad aprile 2024 e, alla data di chiusura del monitoraggio, risulta ancora in corso l'approvazione dei progetti (con ordi-

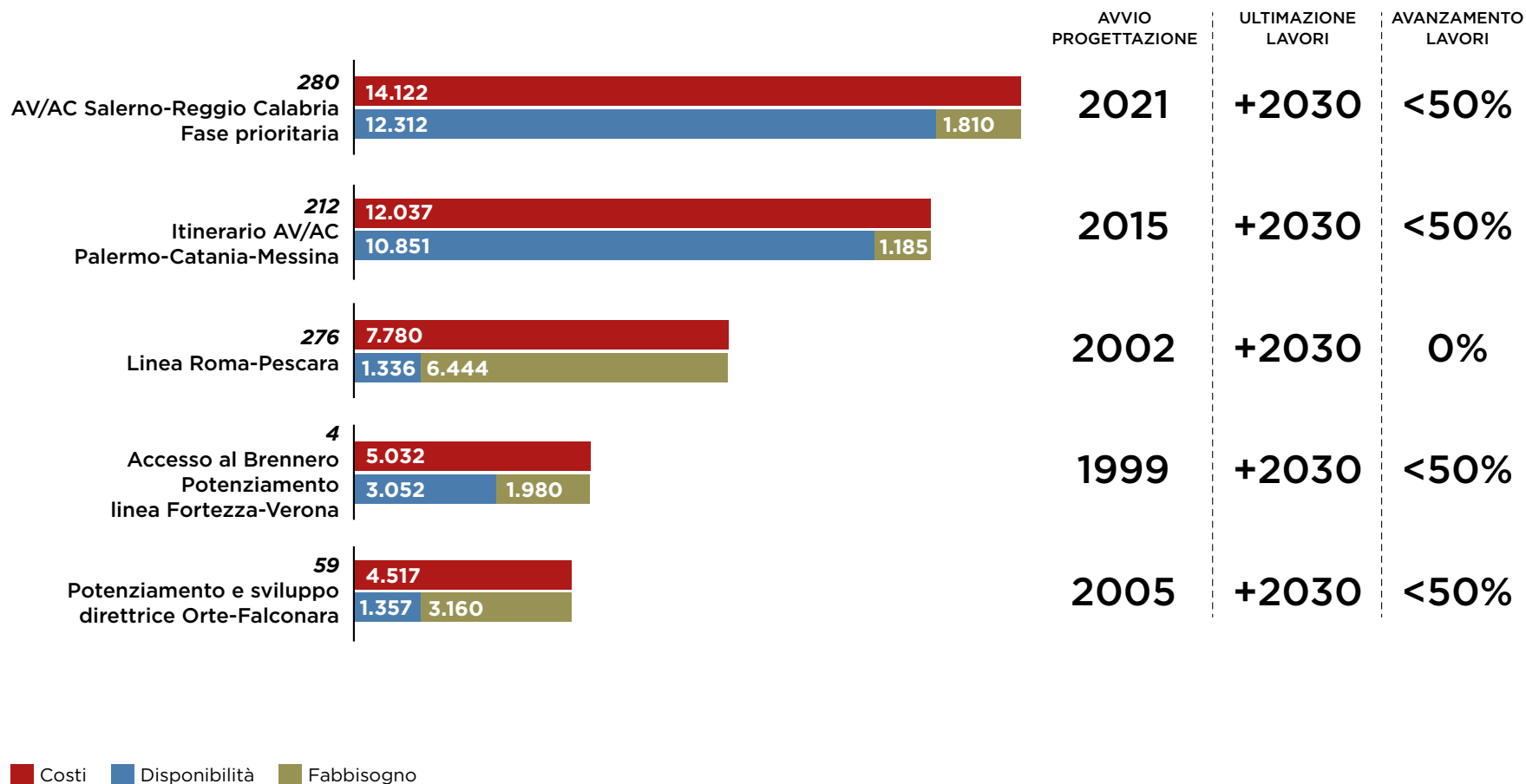
nanza n. 24 dell'8 agosto 2024 il Commissario straordinario ha avviato la procedura autorizzativa volta all'approvazione delle varianti al progetto di fattibilità tecnica ed economica del lotto 2);

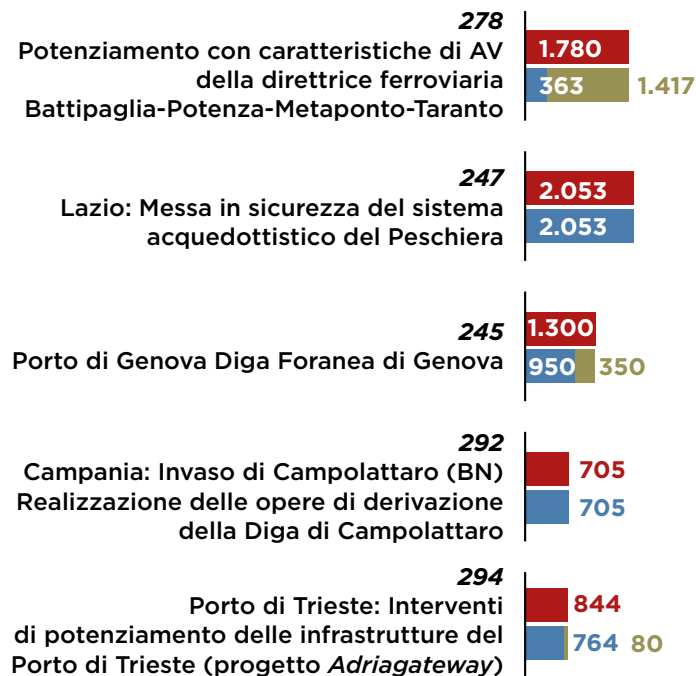
- la durata dei lavori, 943 giorni naturali e consecutivi dalla consegna dei lavori per lotto (circa 2 anni e mezzo);
- la fuoriuscita dei progetti dal PNRR, in quanto progetti non più perseguibili nelle tempistiche del PNRR (i progetti sono stati rifinanziati con le risorse del Fondo Sviluppo e Coesione con la Delibera CIPESS 1/2024 del 29 febbraio 2024).

Per approfondire lo stato realizzativo dei singoli progetti si rinvia alle schede di dettaglio disponibili su SILOS.

Stato realizzativo al 31 agosto 2024 delle 10 opere previste all'Allegato IV (art. 44 del DL 77/2021)

(importi in milioni di euro)





AVVIO PROGETTAZIONE	ULTIMAZIONE LAVORI	AVANZAMENTO LAVORI
2021	+2030	0%
2021	+2030	<50%
2021	2026	<50%
2021	2026	<50%
2020	+2030	<50%

Costi Disponibilità Fabbisogno

	Costo	Disponibilità	Fabbisogno
10 opere di cui all'Allegato IV (art. 44 del DL 77/2021)	50.170	33.743	16.427
Totale opere commissariate o PNRR-PNC	191.954	135.998	55.956
Incidenza % opere di cui all'Allegato IV (art. 44 del DL 77/2021) su totale	26%	25%	

3.6 Costi per ambito territoriale

102 miliardi

delle opere commissariate o PNRR-PNC
sono localizzati al Centro-Nord

88 miliardi

al Sud e nelle Isole

2,4 miliardi

sono interventi diffusi sul territorio

Nelle regioni del Centro-Nord si concentra il 53% dei costi delle opere commissariate o PNRR-PNC, pari a circa 101,826 miliardi.

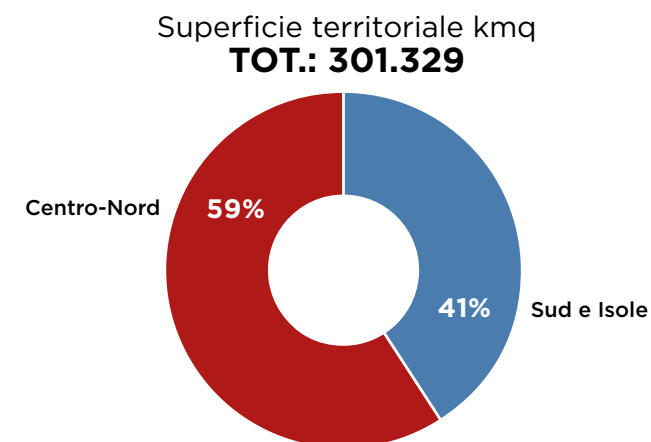
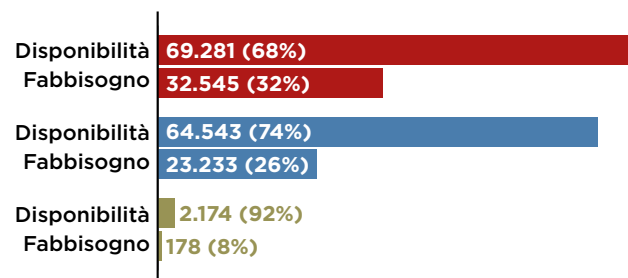
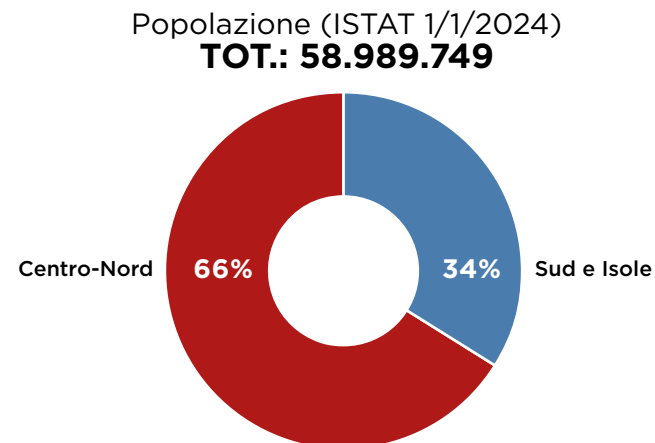
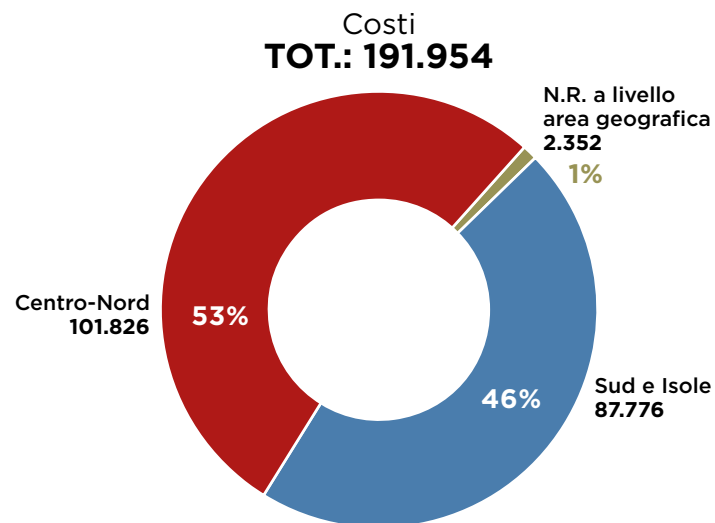
Nelle regioni del Sud e nelle Isole è localizzata una quota del 46% dei costi, pari a 87,776 miliardi.

Il restante 1%, pari a 2,352 miliardi, è relativo al costo di programmi e interventi PNRR, sulle reti ferroviaria e stradale e per la digitalizzazione di porti e aeroporti, non ripartibili a livello di macro area geografica.

Rispetto alle disponibilità, al Centro-Nord si rileva una copertura finanziaria del 68% (90% per le opere PNRR-PNC e 65% per le commissariate) mentre al Sud e nelle Isole è del 74% (91% per le opere PNRR-PNC e 71% per le commissariate).

Costi, disponibilità e fabbisogno per macro area geografica

(importi in milioni di euro)



3.7 Costi delle opere commissariate o PNRR-PNC per stato di avanzamento e ambito territoriale

47%

lavori in corso al Centro-Nord

37%

lavori in corso al Sud e nelle Isole

Lo stato di attuazione al 31 agosto 2024 delle opere commissariate o PNRR-PNC per ambito territoriale risulta il seguente:

Centro-Nord (costo 101,826 miliardi)

- 48,263 miliardi, il 47%, i lavori in corso (percentuale che sale al 79% per i progetti PNRR-PNC e scende al 42% per le opere commissariate);
- 9,735 miliardi, il 10%, i lavori con contratto ma non ancora avviati;

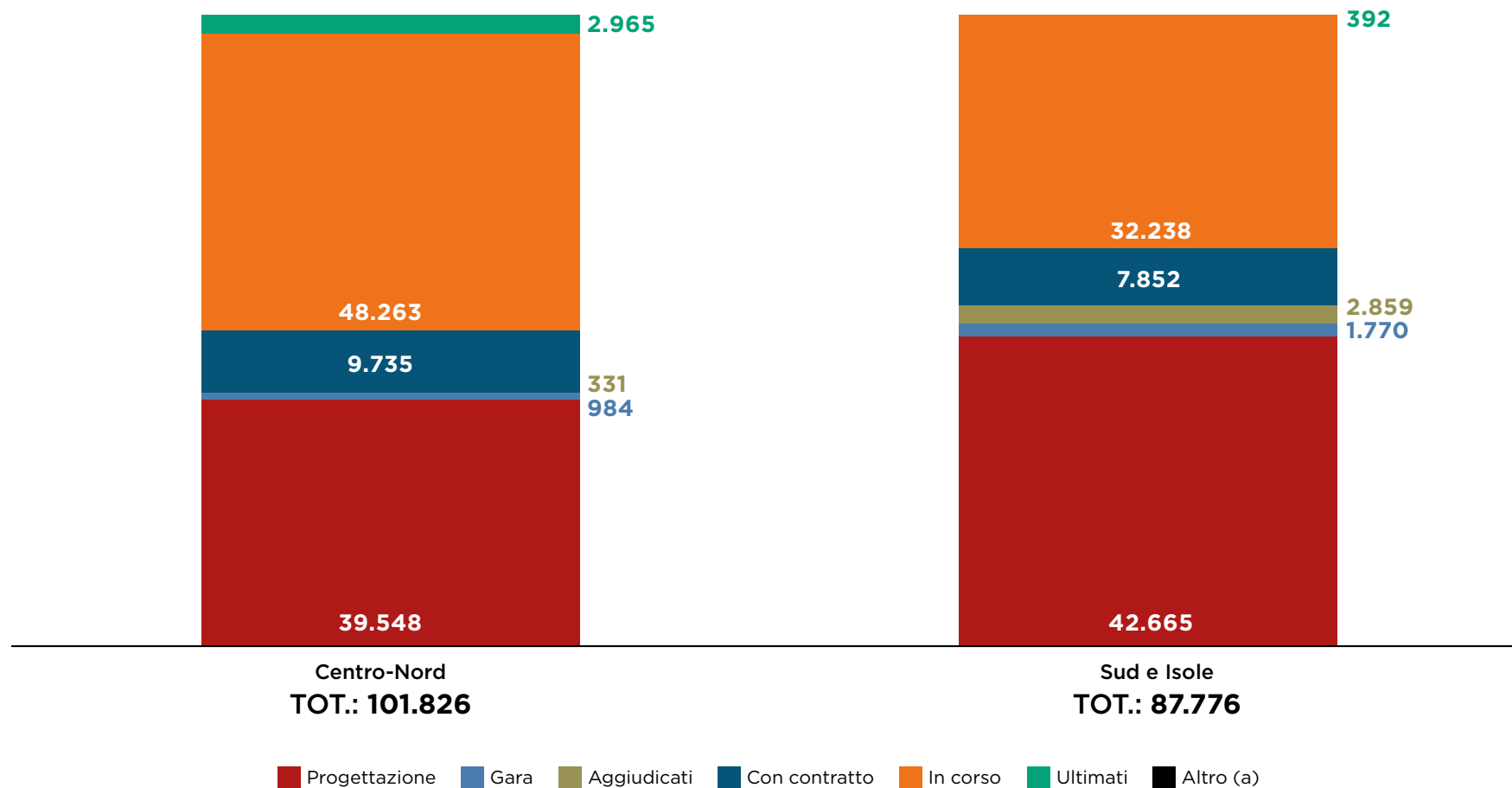
- 1,314 miliardi di lavori in gara o aggiudicati, pari all'1%;
- 2,965 miliardi di lavori ultimati, pari al 3%;
- 39,548 miliardi di lavori in fase di progettazione da mandare in gara, il 39% (9% per i progetti PNRR-PNC e il 43% per le opere commissariate).

Sud e Isole (costo 87,776 miliardi)

- 32,238 miliardi, il 37%, i lavori in corso (stessa percentuale per progetti PNRR-PNC e commissariate);
- 7,852 miliardi, il 9%, i lavori con contratto ma non ancora avviati (13% per i progetti PNRR-PNC e 6% per le opere commissariate);
- 4,628 miliardi di lavori in gara o aggiudicati, il 5% (7% per i progetti PNRR-PNC e il 5% per le opere commissariate);
- 0,392 miliardi di lavori ultimati, lo 0,4%;
- 42,665 miliardi di lavori in fase di progettazione da mandare in gara, il 49% (44% per i progetti PNRR-PNC e il 53% per le opere commissariate).

Costi per stato di avanzamento macroarea geografica

(importi in milioni di euro)



(a) Lotti con uno stato di avanzamento misto.



Altre infrastrutture strategiche e prioritarie (non commissariate e non inserite nel PNRR-PNC)

4.1 291 miliardi di euro per infrastrutture strategiche e prioritarie nazionali, non accelerate dal PNRR o dal commissariamento ma importanti e destinate a ridurre il gap infrastrutturale del Paese. Ad agosto 2024 la copertura finanziaria è del 71%

Il costo delle altre priorità nazionali, ovvero dei programmi e degli interventi strategici e prioritari non commissariati e non inseriti nella programmazione PNRR-PNC come rimodulata a seguito della decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023, al 31 agosto 2024 ammonta a circa 291,452 miliardi di euro. Al 31 agosto 2024, le disponibilità finanziarie ammontano complessivamente a 207,461 miliardi di euro, con un fabbisogno residuo di 83,991 miliardi. Le risorse disponibili, che consentono una copertura finanziaria pari al 71% del costo, sono per l'82% pubbliche e per il 18% private.

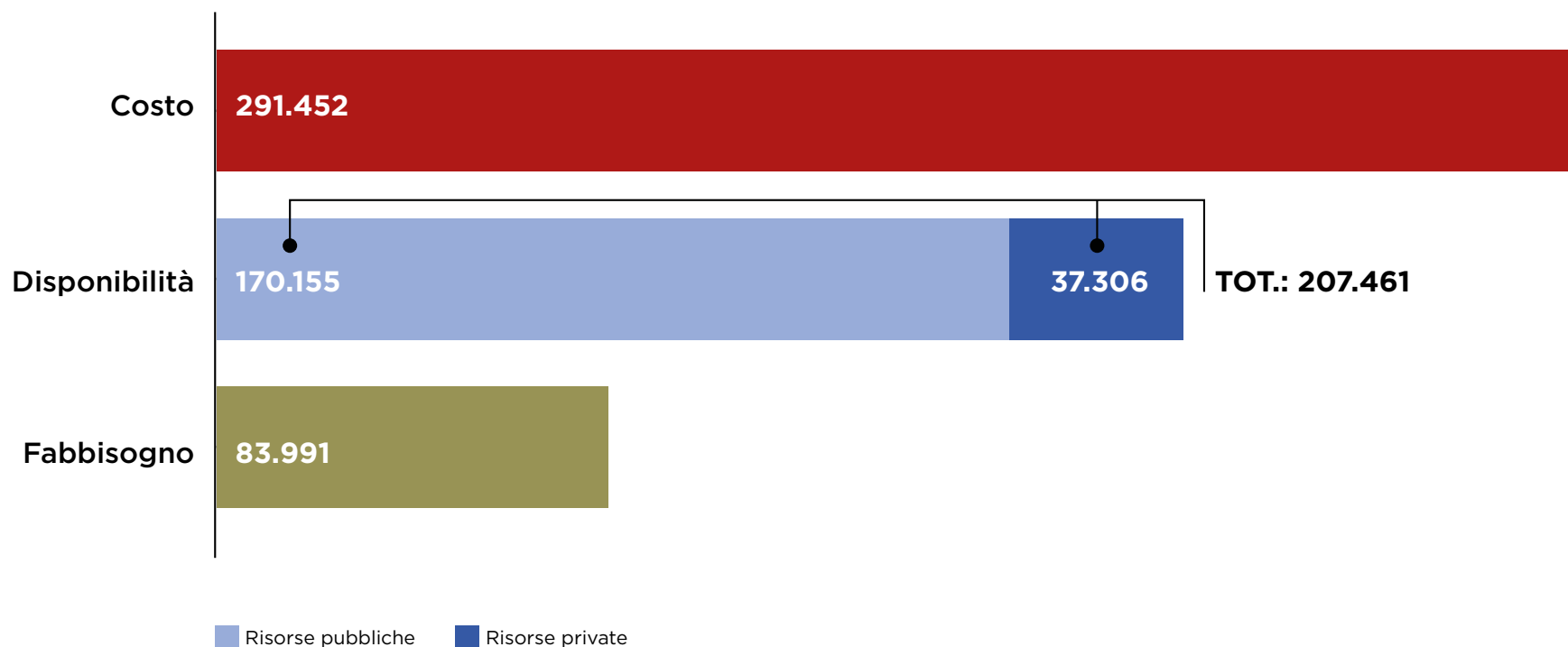
Rispetto al costo complessivo:

- 249,072 miliardi – l'85% - sono riferiti al costo delle infrastrutture prioritarie individuate con gli Allegati ai DEF dal 2015 non commissariate e non inserite nella programmazione PNRR-PNC.
- i restanti 42,380 miliardi - il 15% - sono riconducibili a infrastrutture strategiche inserite nell'11° Allegato infrastrutture al DEF 2013 approvato con la delibera del CIPE n. 26 del 2014 ma non individuate tra le priorità degli Allegati ai DEF dal 2015, non commissariate e non inserite nella programmazione PNRR-PNC.

Si rinvia allo schema di pagina 35 del presente Rapporto per l'inquadramento e il peso delle altre infrastrutture strategiche e prioritarie nazionali (non commissariate e non inserite nella programmazione PNRR-PNC) rispetto all'intero programma delle infrastrutture strategiche e prioritarie.

Costi, disponibilità e fabbisogno per fonte di finanziamento

(importi in milioni di euro)



4.2 Destinazione dei 291 miliardi delle altre infrastrutture strategiche e prioritarie (non commissariate e non inserite nella programmazione PNRR-PNC)

L'80%

dei costi previsti per la realizzazione delle altre infrastrutture strategiche o prioritarie, pari a 232 miliardi, è destinato a potenziare e rinnovare le reti stradale (116 miliardi) e ferroviaria (103 miliardi) e al Ponte sullo Stretto (13,5 miliardi).

Un altro 18,5%

pari a circa 54 miliardi, è destinato a sistemi urbani, porti, aeroporti e ciclovie.

Il restante 1,5%

è destinato a infrastrutture strategiche energetiche e idriche, a altri interventi infrastrutturali e all'edilizia pubblica.

Il costo complessivo delle infrastrutture di trasporto (ferrovie, strade e autostrade, metropolitane, tranvie, porti, aeroporti, ciclovie e Ponte sullo Stretto), aggiornato ad agosto 2024, ammonta a circa 272,783 miliardi di euro (il 94% del costo totale) con una disponibilità di 190,459 miliardi che consente la copertura del 70% del costo previsto.

Le voci di maggiore costo sono rappresentate da:

- 1.** 115,719 miliardi per strade e autostrade, pari al 39,7% del costo di tutte le altre infrastrutture strategiche o prioritarie, con una copertura finanziaria del 77% (89,228 miliardi); le risorse sono destinate al potenziamento e al rinnovo della rete stradale e autostradale nazionale e territoriale (a titolo esemplificativo si ricordano gli interventi Asti-Cuneo, BreBeMi, Pedemontana Veneta, terza corsia A4 tra Venezia e Trieste; il potenziamento dell'autostrada A22 tra Bolzano sud e Verona nord (A1),

l'autostrada regionale Cispadana, Quadrilatero Marche-Umbria, la riqualificazione della E45 Orte-Ravenna e E55 Ravenna-Venezia, A2 Salerno-Reggio Calabria, i lotti non commissariati della SS 106 Jonica, l'itinerario Palermo-Agrigento e l'itinerario Sassari-Olbia);

- 2.** 102,680 miliardi per ferrovie, pari al 35,3% del costo totale previsto, con una copertura finanziaria del 57% (58,130 miliardi); tra i progetti di maggiore importo destinati al potenziamento della rete ferroviaria nazionale si evidenziano le sezioni transfrontaliere dei collegamenti ferroviari Torino-Lione e Verona-Monaco (nuovo valico del Brennero) e l'adeguamento della linea Adriatica Bologna-Lecce con caratteristiche AV/AC;

3. 37,735 miliardi per reti metropolitane e tranvie (13%), con una copertura finanziaria dell'84% (31,545 miliardi), destinati al potenziamento e rinnovo sostenibile delle reti metropolitane delle 14 città metropolitane (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari);

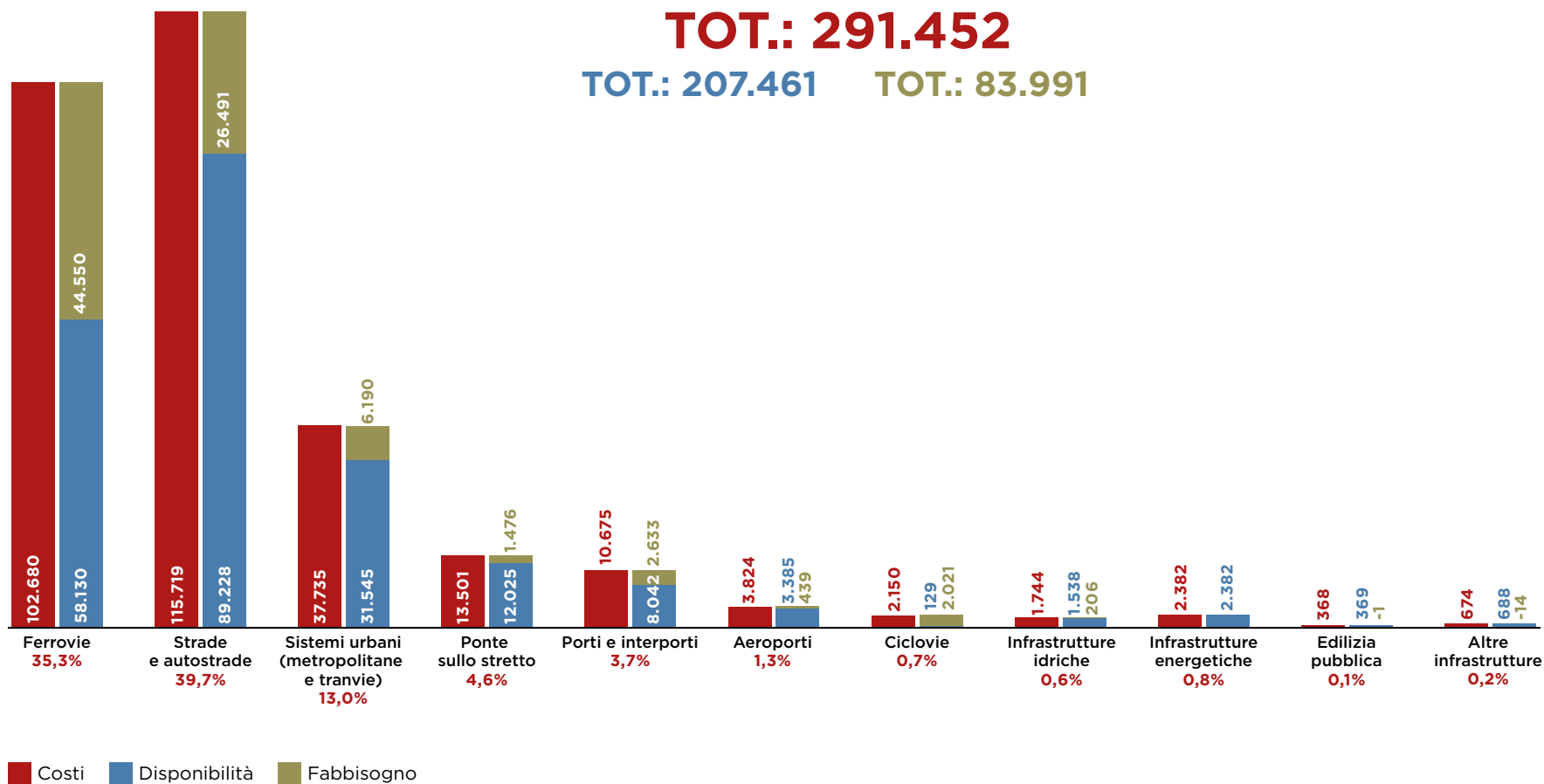
4. 16,649 miliardi per altre infrastrutture di trasporto (porti, interporti, aeroporti e ciclovie), pari al 5,7% del costo totale previsto, con una copertura finanziaria del 69% (11,556 miliardi); si tratta di risorse destinate al potenziamento e al rinnovo di nodi portuali e interportuali (a titolo esemplificativo, si ricordano gli interventi per i porti di Savona, Vado Ligure, La Spezia, Trieste, Venezia, Ravenna, Livorno, Civitavecchia,

Napoli, Salerno, Bari, Taranto, Gioia Tauro, e i principali porti della Sicilia e della Sardegna) e a interventi per l'accessibilità su ferro, la competitività nel settore air cargo e l'integrazione della rete logistica, lo sviluppo della capacità air side e la riqualificazione dei terminal passeggeri;

5. 13,5 miliardi per il Ponte sullo Stretto (4,6%), con una copertura finanziaria al 31 agosto 2024, data di chiusura del presente monitoraggio, dell'89%.

Il costo delle restanti infrastrutture strategiche energetiche e idriche, di altri interventi infrastrutturali e di opere di edilizia pubblica ammonta invece a 5,168 miliardi (1,5% dei costi totali previsti), con una copertura finanziaria del 96% (4,977 miliardi).

Costi, disponibilità e fabbisogno per sistemi infrastrutturali (importi in milioni di euro)



4.3 Lo stato di realizzazione: oltre 65 miliardi di lavori ultimati e 82 miliardi di lavori contrattualizzati dei quali il 77% sono in corso di esecuzione

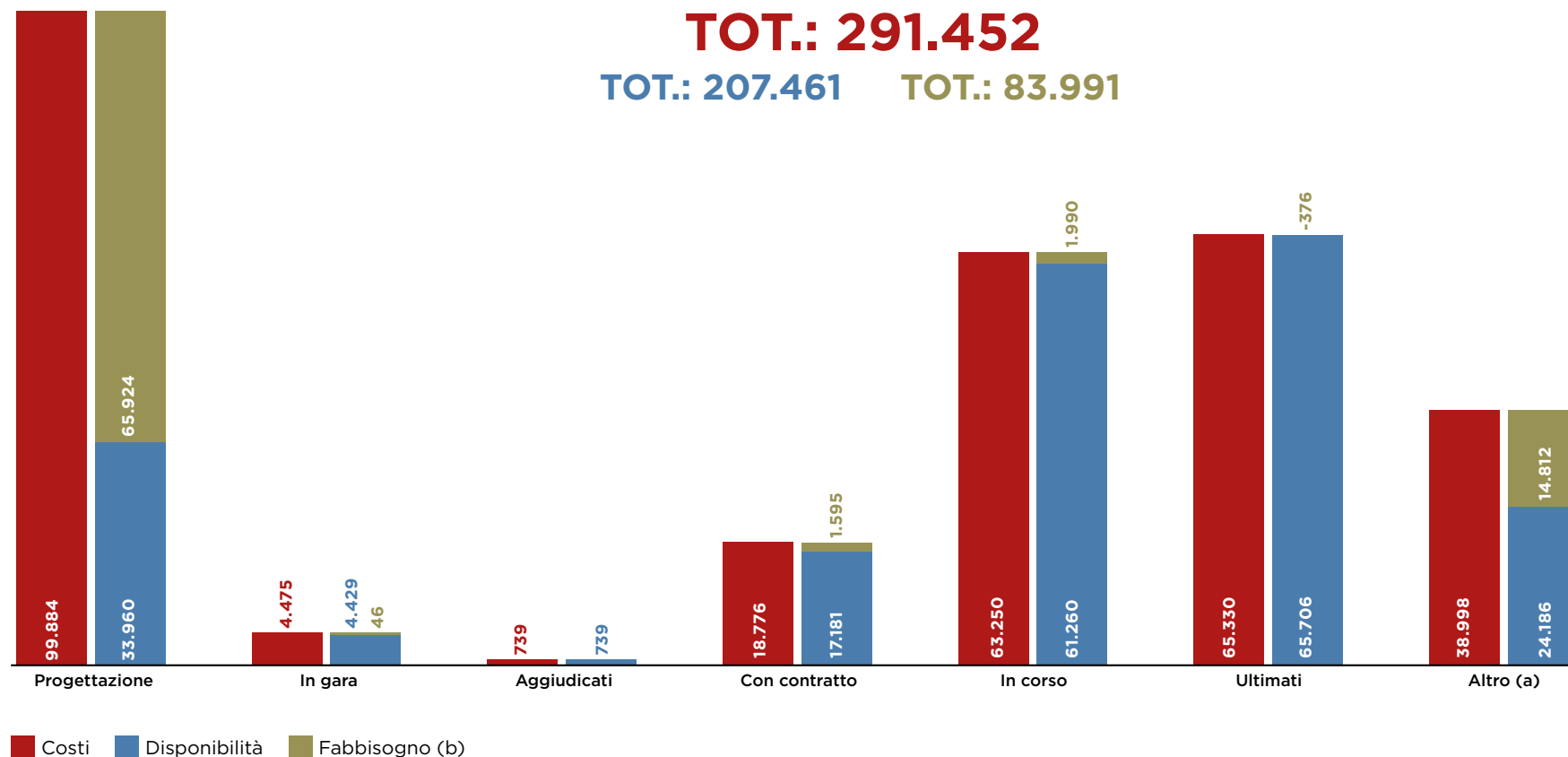
- 22,4%** per 65,330 miliardi di lavori ultimati
- 21,7%** per 63,250 miliardi di lavori in corso
- 6,4%** per 18,776 miliardi di lavori con contratto sottoscritto e lavori da avviare
- 1,8%** per 5,214 miliardi in gara o aggiudicati
- 34,3%** per 99,884 miliardi di lavori in fase di progettazione da affidare

I monitoraggio svolto, con dati aggiornati al 31 agosto 2024, evidenzia che:

- 1.** Il 34,3% dei costi riguarda lavori in fase di progettazione; si tratta di quasi 100 miliardi dei quali il 56% (56 miliardi) relativi a infrastrutture ferroviarie (il completamento del collegamento AV-AC Salerno - Reggio Calabria e l'adeguamento della linea Adriatica Bologna-Lecce con caratteristiche AV/AC gli investimenti di maggiore importo);
- 2.** il 22,4%, 65,330 miliardi, riguarda lavori ultimati; tra i progetti di importo rilevante ultimati nell'ultimo anno si evidenziano la Pedemontana Veneta, la linea M4 della rete metropolitana di Milano e la linea 6 della metropolitana di Napoli;
- 3.** il 21,7%, 63,250 miliardi, riguarda lavori in corso; si tratta di 24,9 miliardi di cantieri stradali (completamento pedemontana lombarda, gronda e tunnel sub portuale di Genova e passante di Bologna i cantieri di maggiore costo avviati nell'ultimo anno); 23,7 miliardi di cantieri ferroviari (quattro lotti costruttivi della Torino-Lione e tre lotti costruttivi del nuovo valico del Brennero i cantieri di maggiore costo); 8,7 miliardi di cantieri sulle reti di trasporto urbano nelle grandi città (Torino, Milano, Genova, Firenze, Bologna, Roma, Napoli, Palermo e Cagliari); i restanti 5,8 miliardi sono cantieri per il potenziamento e la riqualificazione di porti, interporti, aeroporti, ciclovie e infrastrutture idriche;

4. il 6,4%, 18,776 miliardi, riguarda progetti con contratto sottoscritto e lavori da avviare; tra i progetti di importo rilevante si evidenziano il Ponte sullo Stretto, la nuova Autostrada regionale Cispadana, il nuovo collegamento autostradale Campogalliano-Sassuolo, la Via del Mare A4 - Jesolo e litorali e la fase II del sistema tram di Palermo (tratte D, E2, F, G e parcheggi di interscambio);
5. la restante quota dell'1,8%, 5,214 miliardi, riguarda progetti in gara o aggiudicati tra i quali rientra il 5° lotto costruttivo (attrezzaggio tecnologico) della sezione transfrontaliera della Torino-Lione.

Costi, disponibilità e fabbisogno per stato di avanzamento (importi in milioni di euro)



(a) Lotti con uno stato di avanzamento misto

(b) Inclusi eventuali fondi residui

4.4 Costi per ambito territoriale

129 miliardi

(44%) al Centro-Nord

93 miliardi

(34%) al Sud e nelle Isole

69 miliardi

(22%) diffusi sul territorio

Nelle regioni del Centro-Nord si concentra il 44% dei costi delle altre infrastrutture strategiche o prioritarie, pari a circa 129,572 miliardi

Nelle regioni del Sud e nelle Isole è localizzata una quota del 32% dei costi, pari a 92,833 miliardi.

Il restante 22%, pari a 69,047 miliardi, è relativo al costo dei programmi di interventi prioritari non ripartibili a livello di macro area quali:

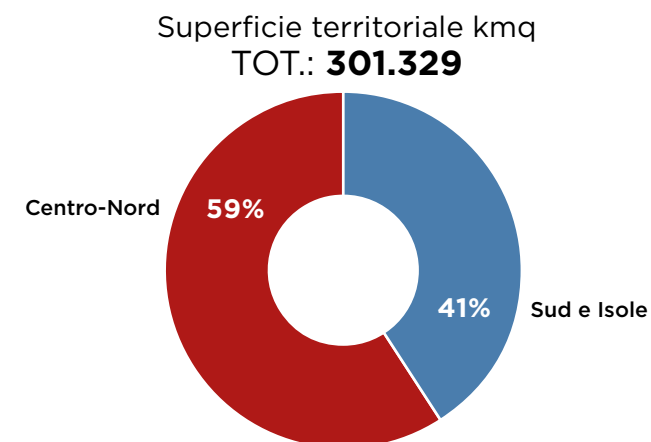
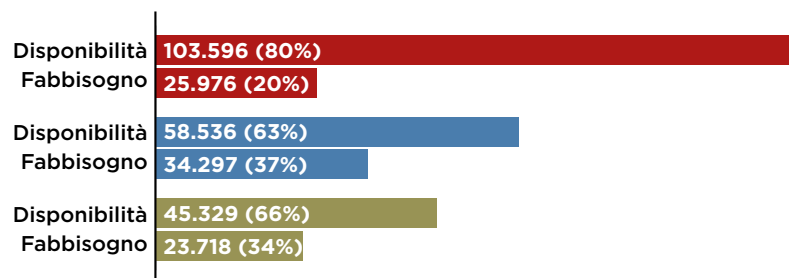
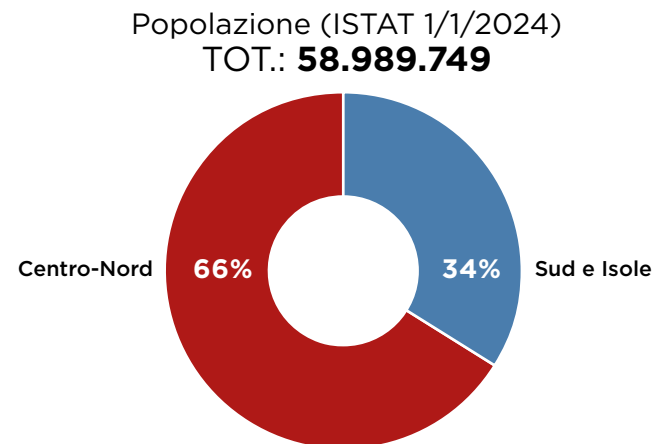
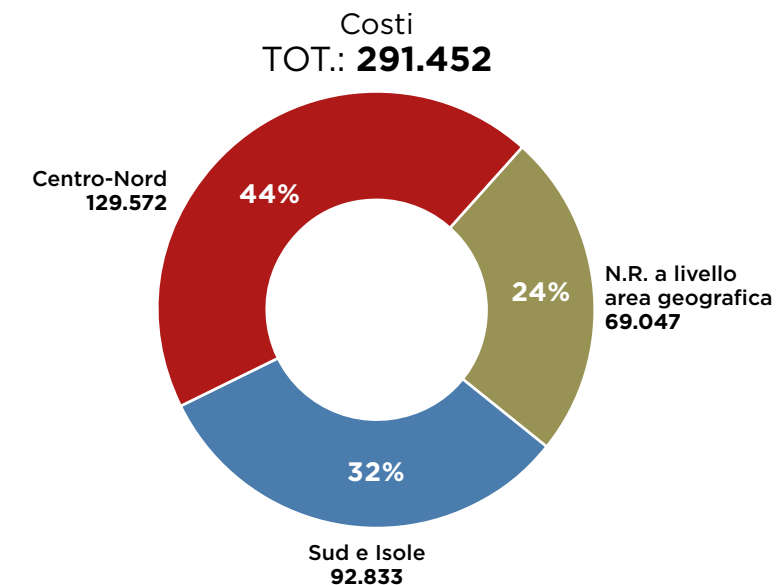
i programmi prioritari sulle reti:

- ferroviaria - per la sicurezza, l'adeguamento a nuovi standard e la resilienza al cambiamento climatico (sicurezza in galleria, risanamento acustico, idrogeologia, sismica, etc.);
- stradale e autostradale - per la manutenzione di ponti e viadotti e gallerie, la conservazione, valorizzazione e adeguamento agli standard funzionali di sicurezza del patrimonio stradale esistente, la resilienza della rete viaria secondaria per le aree interne e montane, la digitalizzazione e l'adeguamento della rete stradale alle specifiche funzionali Smart Road;
- **i programmi strategici** di interventi ANAS, RFI, "6000 campanili" (interventi infrastrutturali su edifici pubblici e reti viarie e di salvaguardia del territorio) e Grandi Stazioni (riqualificazione delle 13 principali stazioni ferroviarie italiane).

Rispetto alle disponibilità, al Centro-Nord si rileva una copertura finanziaria dell'80% mentre al Sud e nelle Isole è del 63%.

Costi, disponibilità e fabbisogno per macro area geografica

(importi in milioni di euro)



4.5 Costi per stato di avanzamento e per ambito territoriale

37,4 miliardi al Centro-Nord

di lavori ultimati e 45,6 miliardi di lavori contrattualizzati, dei quali il 92% sono in corso di esecuzione

26,115 miliardi al Sud e nelle Isole

di lavori ultimati e 25,9 miliardi di lavori contrattualizzati, dei quali il 41% sono in corso di esecuzione

Centro-Nord (costo 129,572 miliardi)

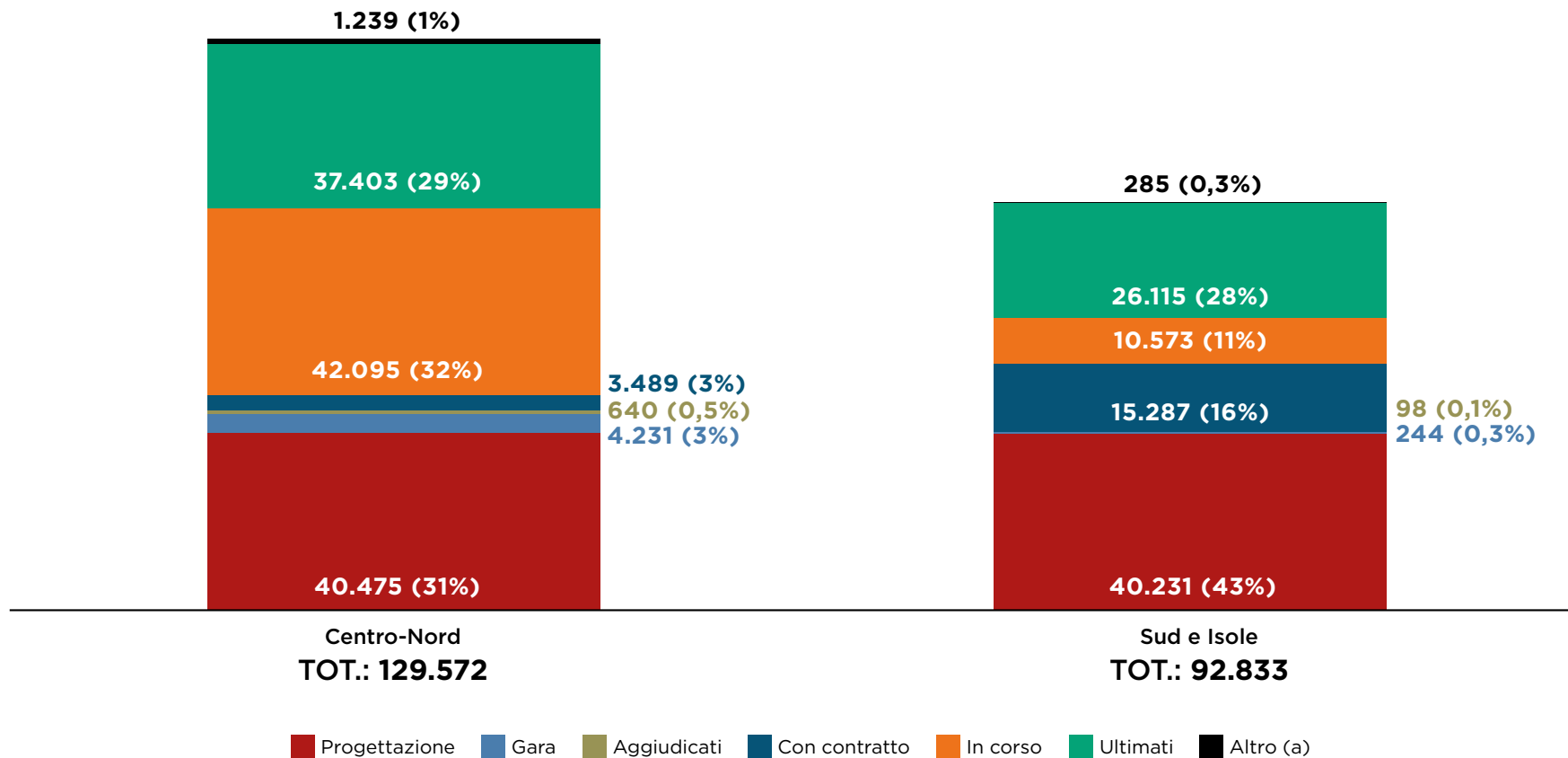
- 37,403 miliardi, il 29%, i lavori ultimati;
- 42,095 miliardi, il 32%, i lavori in corso;
- 3,489 miliardi, il 3%, i lavori con contratto ma non ancora avviati;
- 4,871 miliardi, il 3%, i lavori in gara o aggiudicati;
- 40,475 miliardi, 31%, i lavori in fase di progettazione da mandare in gara.

Sud e Isole (costo 92,833 miliardi)

- 26,172 miliardi, il 28%, i lavori ultimati;
- 10,573 miliardi, l'11%, i lavori in corso;
- 15,287 miliardi, il 16%, i lavori con contratto ma non ancora avviati (13,5 miliardi sono relativi al Ponte sullo Stretto);
- 0,342 miliardi, lo 0,3%, i lavori in gara o aggiudicati;
- 40,231 miliardi, il 43%, i lavori in fase di progettazione da mandare in gara.

Costi per stato di avanzamento e macroarea geografica

(importi in milioni di euro)



(a) Lotti con uno stato di avanzamento misto.



Impatto della programmazione delle opere strategiche e prioritarie sulle opere pubbliche

5.1 La crescita degli investimenti in opere pubbliche prosegue nel 2024, dopo i valori record del 2023.

Motori trainanti: progetti PNRR, opere commissariate e altri grandi cantieri strategici e prioritari (storici e recenti)

L'accelerazione degli investimenti dei principali soggetti attuatori dei progetti PNRR (RFI SpA e Enti locali) insieme all'avanzamento realizzativo delle opere commissariate e di altri grandi cantieri strategici e prioritari (storici e recenti) determina la crescita degli investimenti in opere pubbliche realizzati nel 2024, dopo i valori record del 2023 (+42,2% gli investimenti in costruzioni della PA diffusi dall'Istat ad ottobre 2024; + 40,7% i pagamenti per investimenti in costruzioni degli Enti locali in base ai dati SIOPE).

Il trend positivo dovrebbe proseguire almeno fino al 2026 considerando:

- le previsioni del MEF sugli investimenti fissi lordi delle Amministrazioni Pubbliche riportate nel Piano Strutturale di Bilancio (PSB) di medio termine (2025-2029) approvato dal Consiglio dei ministri il 27 settembre 2024, dove sono indicati 75 miliardi nel 2024 (+11% sul 2023) e valori medi annui di oltre 80 miliardi di euro per il triennio 2025-2027;
- l'elevatissimo importo dei lavori pubblici aggiudicati dal 2021 (circa 230 miliardi fino a ottobre 2024) per i quali sono previsti tempi di esecuzione di almeno 4/5 anni (ma di solito sono più lunghi, soprattutto quelli delle grandi opere) in base alla tipologia dei contratti assegnati (la metà degli importi

assegnati riguarda contratti che oltre all'esecuzione dei lavori prevedono la redazione di progetti da autorizzare e quindi sono caratterizzati da tempi della progettazione di almeno 1 anno cui seguono, in media, 3/4 anni per l'esecuzione, con il risultato che la grande quantità di lavori assegnati tra il 2021 e il 2024 comporta la distribuzione degli investimenti almeno fino e oltre il 2026);

- la recente rimodulazione del PNRR, che, sul piano degli investimenti, ha comportato esclusioni e integrazioni (sono stati espunti investimenti con rilevanti criticità e inseriti investimenti con uno stato attuativo più favorevole al rispetto dei tempi del PNRR), spostamenti tra missioni e componenti e variazioni temporali delle previsioni di spesa e dei flussi finanziari e quindi dei cronoprogrammi dei lavori - insieme alle novità introdotte dal DL 19/2024 per il rafforzamento delle procedure e delle strutture amministrative che dovrebbero imprimere slancio al percorso attuativo degli investimenti;
- le limitate criticità realizzative che al momento caratterizzano gli investimenti in corso di esecuzione, mentre, come già evidenziato nei precedenti rapporti, rimane opportuno vigilare sui numerosi appalti integrati con progetti esecutivi in fase

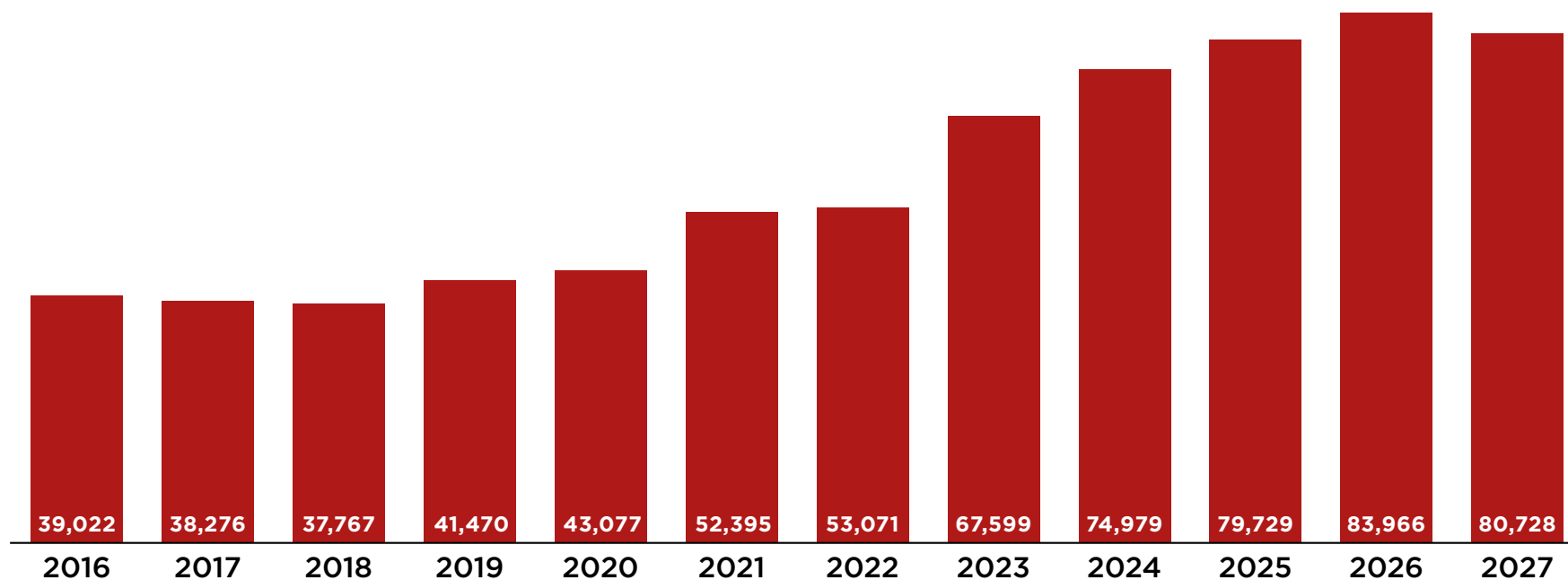
di approvazione, sulla capacità realizzativa degli operatori economici aggiudicatari, soprattutto riguardo alla fornitura di una adeguata e qualificata forza lavoro e di un regolare flusso dei materiali, e sulla capacità di gestione dei contratti e dei cantieri da parte della Pubblica Amministrazione.

Come già evidenziato nei precedenti rapporti, la ripresa degli investimenti in opere pubbliche nel medio e lungo periodo è spinta dal programma di riforme del PNRR per accelerare la transizione ecologica e digitale e dalle ingenti risorse pubbliche nazionali ed europee messe a disposizione del settore (oltre 300 miliardi) e destinate primariamente al finanziamento: degli interventi inseriti nel PNRR rimodulato approvato dal Consiglio UE in data 8 dicembre 2023, che prevede una dotazione finanziaria di 194,4 miliardi di euro, a fronte dei 191,6 miliardi del PNRR originario, e sette missioni (una in più rispetto alle sei originarie, con l'aggiunta della 7ª missione REPowerEU); delle opere commissariate; di alcuni grandi cantieri, non inseriti nella programmazione PNRR e non commissariati, storici (sistema MO.S.E., nuovo valico ferroviario del Brennero, linea metropolitana M4 di Milano, nodo ferroviario AV/AC di Firenze,

quadrilatero Marche Umbria, rete metropolitana di Napoli, megalotto 3 SS 106 Jonica, completamento raddoppio ferroviario Palermo-Messina tra gli altri) e recenti (sezione transfrontaliera della nuova linea ferroviaria merci e passeggeri Torino-Lione, collegamenti viari Pedemontana Lombarda tratte B2, C e D e Pedemontana Piemontese tra gli altri); degli interventi del Giubileo 2025, delle Olimpiadi invernali di Cortina e dei Giochi del mediterraneo di Taranto del 2026; degli ingenti investimenti in edilizia non residenziale pubblica (programmati negli ultimi 10 anni e oggi in fase di realizzazione) finalizzati a potenziare, riqualificare e innovare il patrimonio immobiliare pubblico nei settori scuole, sanità, uffici e caserme e altri immobili per la cultura, lo sport, la vita sociale e il turismo.

Investimenti fissi lordi delle Amministrazioni Pubbliche (2016-2027)

Le previsioni del Piano Strutturale di Bilancio di medio termine
(importi in milioni di euro a prezzi correnti)



Fonte: elaborazione CRESME su dati MEF e ISTAT

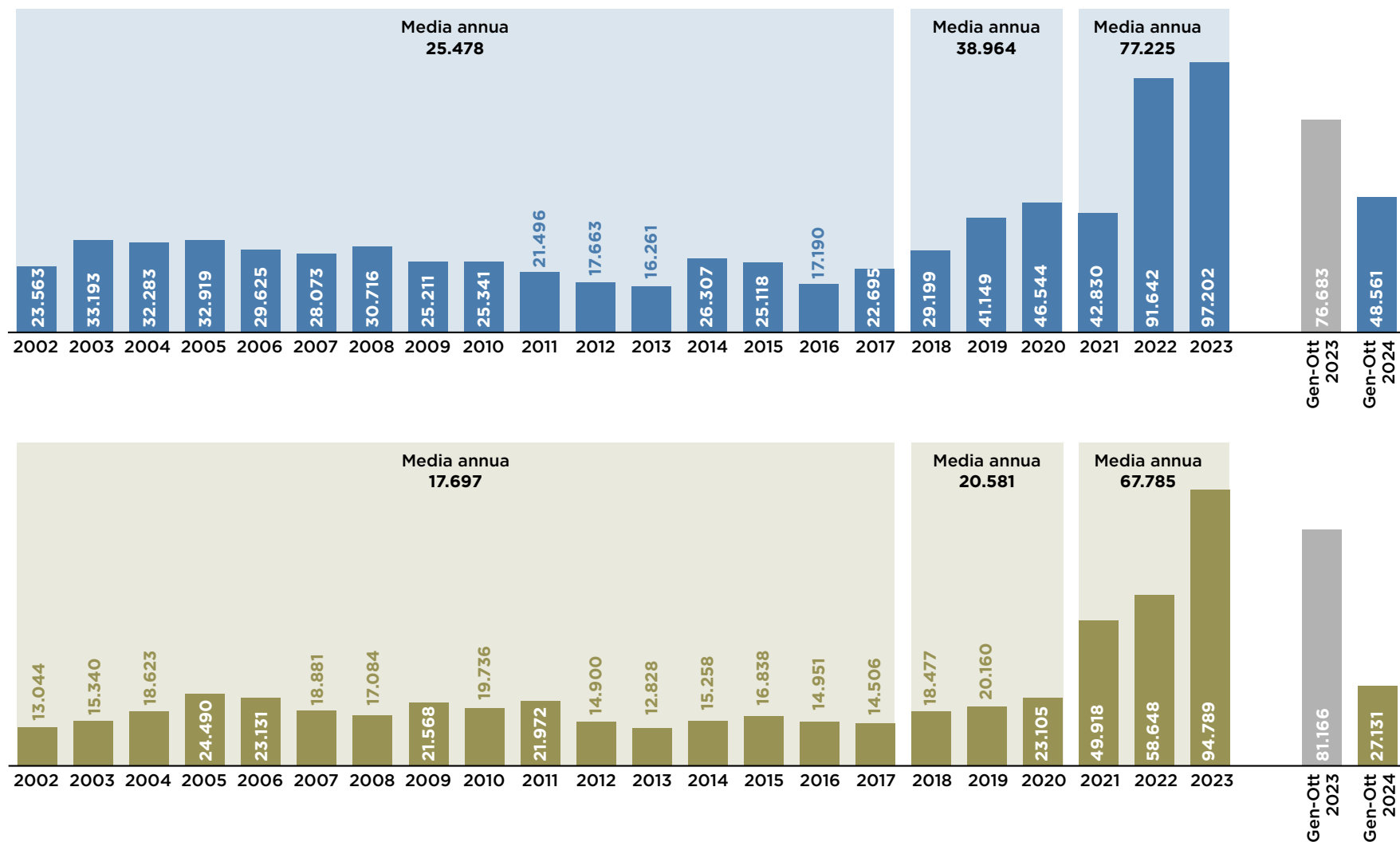
5.2 I bandi di gara e le aggiudicazioni

Nel 2024 rallenta la grande fase espansiva delle opere pubbliche; il livello degli importi in gara o aggiudicati resta comunque alto

Nel 2024 il mercato dei lavori pubblici rallenta, dopo la fase di forte crescita registrata nel quinquennio 2019-2023, in cui sono stati raggiunti importi elevatissimi dei bandi e delle aggiudicazioni. Il livello degli importi resta comunque alto rispetto ai valori medi annui degli anni precedenti il 2021. Dall'analisi dei bandi e delle aggiudicazioni censiti da Cresme Europa Servizi, estesa ad ottobre 2024 per disporre di un periodo di osservazione più ampio, nell'anno in corso l'importo dei lavori in gara raggiunge i 48,6 miliardi (-36,7% rispetto allo stesso periodo del 2023) e quello dei lavori aggiudicati si attesta a 27,1 miliardi (-66,6%). Si tratta di quantità superiori ai livelli medi annui del periodo 2002-2017 (25,5 miliardi di lavori in gara e circa 18 miliardi di lavori aggiudicati) e del triennio 2018-2020 (39 miliardi in gara; 20,5 miliardi aggiudicati) ma distanti dai valori medi annui record del triennio 2021-2023 (circa 77 miliardi annui in gara; circa 68 miliardi annui aggiudicati).

Bandi e aggiudicazioni per anno e periodo

(importi in milioni di euro)



5.3 L'impatto delle risorse del PNRR e del PNC sulle opere pubbliche

Come si è visto, l'analisi del mercato delle opere pubbliche fa emergere valori record degli importi dei bandi e delle aggiudicazioni. Sono numeri che riflettono la nuova fase di crescita delle opere pubbliche a cui contribuiscono significativamente il PNRR e il PNC.

Dall'analisi dei bandi di importo superiore a 1 milione di euro censiti da Cresme Europa Servizi tra gennaio 2021 e ottobre 2024, emerge un'incidenza dei progetti PNRR-PNC sul totale del mercato delle opere pubbliche del 28% in relazione al numero (6.326 bandi su 22.675 bandi totali) e del 34% riguardo all'importo (88,7 miliardi su 258,7 miliardi totali). Quest'ultima percentuale sale al 38% se si aggiungono 8,327 miliardi di euro relativi a due procedure di RFI SpA per l'affidamento di accordi quadro, relativi a 2 programmi di interventi (per 30 lotti totali) per la manutenzione sistematica all'armamento ferroviario (MSA) e per la manutenzione straordinaria all'armamento ferroviario ("Rinnovo"), utilizzabili anche per l'affidamento di lavori relativi a interventi di cui all'art. 28 del DL 19/2024, riconducibili alla Missione 3 Componente 1 Investimento 1.7 "Upgrading, Elettrificazione e Resilienza, Stazioni al Sud", parzialmente finanziati con risorse PNRR e a altri interventi parzialmente finanziati con risorse PNC. Riguardo agli importi, l'incidenza del PNRR sulle opere pubbliche è del 24% nel 2021 (anno di avvio della programmazione PNRR), del 48% nel 2022, del 37% nel 2023, e del 10,5% nel periodo gennaio-ottobre 2024 (una

percentuale che diventa del 29% aggiungendo gli 8,327 miliardi dei 30 lotti RFI).

Un altro dato interessante è quello relativo allo stato di avanzamento delle procedure in gara. Il 79,5% dei progetti PNRR-PNC in gara tra gennaio 2021 e ottobre 2024, per l'82,4% degli importi, risulta aggiudicato (percentuali che diventano del 79% e del 75,4% con i 30 lotti RFI). Tali percentuali sono prossime o superiori al 90% nel biennio 2021-2022; vicine all'80% nel 2023; inferiori al 10% nel 2024 in quanto, al 31 ottobre 2024, la gran parte delle gare sono aperte (quelle più recenti) o in fase di negoziazione.

Incidenza progetti PNRR-PNC sulle opere pubbliche 2021-2024



Stato di avanzamento delle procedure di importo superiore a 1 milione di euro avviate nel periodo 2021-2024 per il totale opere pubbliche e per i lavori PNRR-PNC (importi in milioni di euro)

	Bandi		Aggiudicazioni		Incidenza % aggiudicazioni su bandi	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
	Totale opere pubbliche					
2021	4.205	38.042	3.333	34.765	79,3	91,4
2022	6.336	85.460	5.174	73.935	81,7	86,5
2023	8.055	90.798	5.641	54.439	70,0	60,0
Gennaio-Ottobre 2023	6.875	71.436	5.137	49.450	74,7	69,2
Gennaio-Ottobre 2024	4.079	44.358	392	4.330	9,6	9,8
Totale 2021-2014	22.675	258.658	14.540	167.469	64,1	64,7
	Lavori PNRR-PNC					
2021	231	9.252	205	9.197	88,7	99,4
2022	1.937	41.347	1.779	37.171	91,8	89,9
2023	3.619	33.629	3.006	26.494	83,1	78,8
Gennaio-Ottobre 2023	3.257	30.394	2.783	24.291	85,4	79,9
Gennaio-Ottobre 2024 senza (a)	539	4.636	38	379	7,1	8,2
Gennaio-Ottobre 2024 con (a)	569	12.964			6,7	2,9
Totale 2021-2014 senza (a)	6.326	88.864	5.028	73.241		
Totale 2021-2014 con (a)	6.356	97.192				
Incidenza PNRR-PNC su opere pubbliche senza (a)	28%	34%	35%	44%		
Incidenza PNRR-PNC su opere pubbliche con (a)		38%				

Fonte: CRESME Europa Servizi

(a) Con o senza gli accordi quadro (AQ) di RFI SpA (30 lotti dell'importo complessivo di 8,327 miliardi) descritti al punto 5.3 del presente Rapporto

Tali dinamiche sono confermate dai dati contenuti nella banca dati dell'ANAC sulle procedure PNRR avviate e non ancora affidate. Nella nota ANAC diffusa a novembre 2024 si riporta che per l'insieme degli appalti di lavori, servizi e forniture con CIG PNRR avviati nel 2023 è arrivato all'affidamento il 74% del valore appaltato. Per quelli avviati nel 2024, invece, solo il 5%, una percentuale che risente delle gare più recenti, tuttora in corso. Riguardo al valore dei soli appalti di lavori si rilevano percentuali dell'82% nel 2023 e del 4% nel 2024 (compresi gli 8,327 miliardi dei 30 lotti RFI). Per gli appalti di forniture si osservano percentuali del 74% nel 2023 e dell'8% nel 2024; per i servizi 44% nel 2023 e 2% nel 2024.

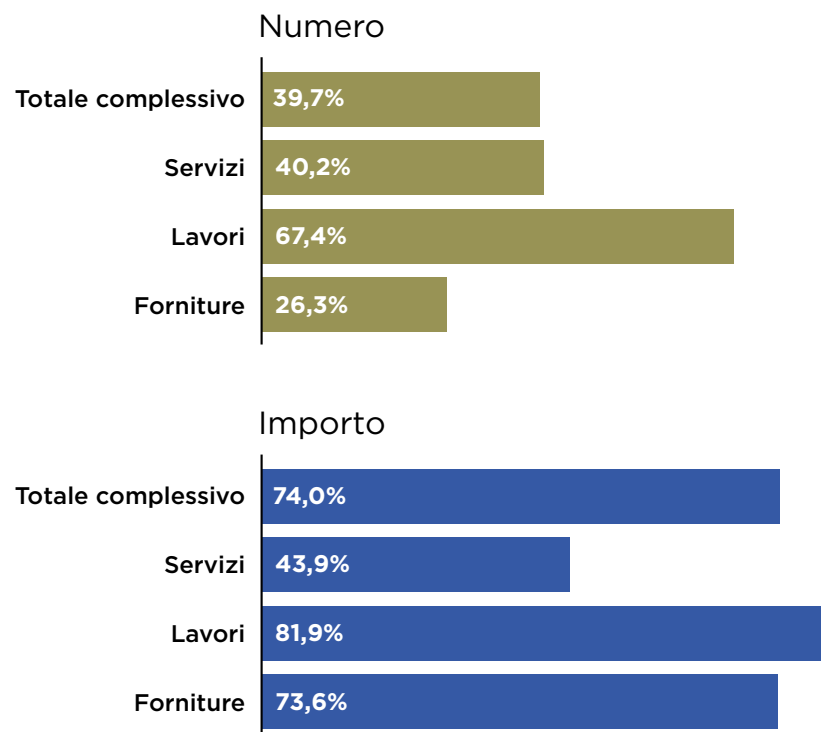
Procedure PNRR avviate e non ancora affidate - 2023-2024

(importi in milioni di euro)

Totale CIG PNRR	2023		2024	
Oggetto principale	N. CIG	Valore	N. CIG	Valore
Forniture	54.857	10.569	2.401	5.425
Lavori	24.960	37.353	2.731	13.578
Servizi	82.663	9.725	1.478	2.539
Totale complessivo	162.480	57.647	6.610	21.542
di cui CIG PNRR non ancora affidati	2023		2024	
Oggetto principale	N. CIG	Valore	N. CIG	Valore
Forniture	40.440	2.795	2.247	5.014
Lavori	8.138	6.761	2.141	12.997
Servizi	49.455	5.458	1.359	2.479
Totale complessivo	98.033	15.014	5.747	20.490

Stato dell'affidamento delle procedure PNRR avviate nel 2023

(Incidenza % affidati su totale)



Fonte: Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)

5.4 Appalto integrato: da 11 miliardi (2021) a 34 miliardi (2023); il 50% del valore in gara spetta alle infrastrutture strategiche e prioritarie

L'analisi della domanda di opere pubbliche in Italia per sistemi di realizzazione dei lavori fa emergere valori record dell'appalto integrato: si passa da 10,974 miliardi nel 2021 (25,6% del totale mercato) a 33,770 miliardi nel 2022 (36,8%), a 34,322 miliardi nel 2023 (35,3%). La metà del valore degli appalti integrati dell'intero periodo in osservazione (43,750 miliardi su 87,259 miliardi totali, 50,1%), per il 9% dei bandi (435 bandi su 4.808 bandi totali), è da ricondurre a infrastrutture strategiche e prioritarie.

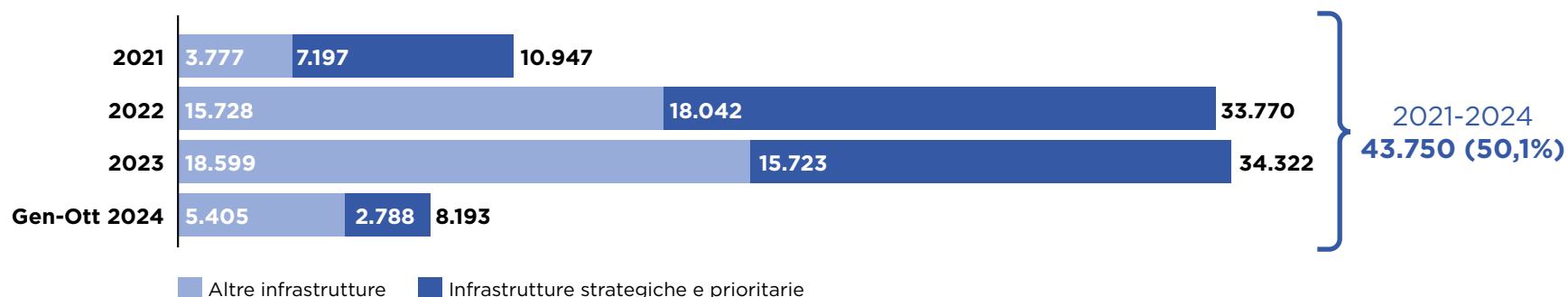
Bandi per tipo mercato 2021-2024

(importi in milioni di euro)

	2021		2022		2023		gen-ott 2024		Totale 2021-2024	
	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo	Numero	Importo
Totale OOPP - A	23.377	42.830	27.137	91.642	27.887	97.202	19.020	48.561	97.421	280.235
Appalto integrato	539	10.974	1.320	33.770	2.173	34.322	776	8.193	4.808	87.259
Altri mercati	22.838	31.856	25.817	57.872	25.714	62.880	18.244	40.368	92.613	192.976
Infrastrutture strategiche e prioritarie - B	328	12.178	251	24.025	340	20.345	81	4.982	1.000	61.530
Appalto integrato	73	7.197	112	18.042	208	15.723	42	2.788	435	43.750
Altri mercati	255	4.981	139	5.983	132	4.622	39	2.195	565	17.780
Incidenza % B/A	1,4	28,4	0,9	26,2	1,2	20,9	0,4	10,3	1,0	22,0
Appalto integrato	13,5	65,6	8,5	53,4	9,6	45,8	5,4	34,0	9,0	50,1
Altri mercati	1,1	15,6	0,5	10,3	0,5	7,4	0,2	5,4	0,6	9,2

La fase espansiva dell'appalto integrato

(importi in milioni di euro)



5.5 Le infrastrutture prioritarie commissariate o PNRR-PNC incidono per il 23% del mercato e sono per il 53% localizzate al Sud e nelle isole

L'aggregazione delle aggiudicazioni per area geografica, considerando che una parte non è riconducibile a una delle due aree geografiche individuate, riguardo agli importi aggiudicati tra gennaio 2021 e ottobre 2024 fa emergere l'attenzione posta agli investimenti al sud e nelle isole con la piena operatività dei commissari e con l'avanzamento della programmazione PNRR-PNC.

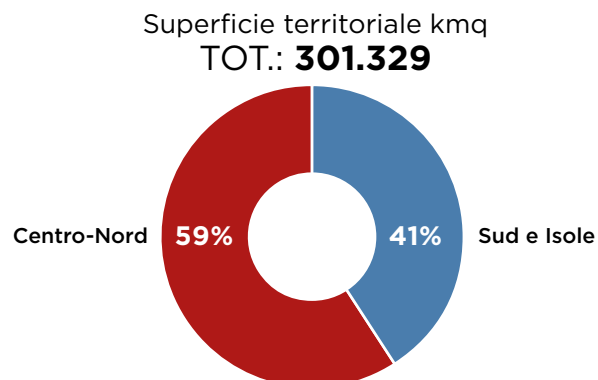
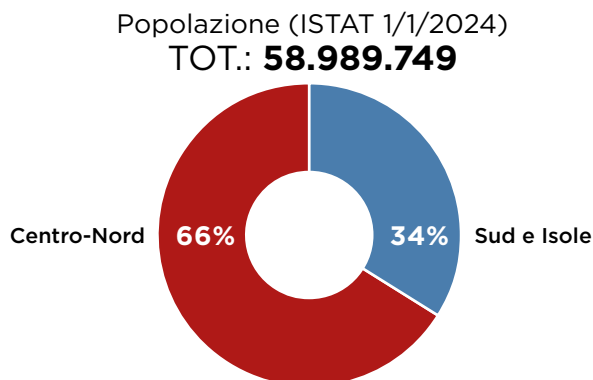
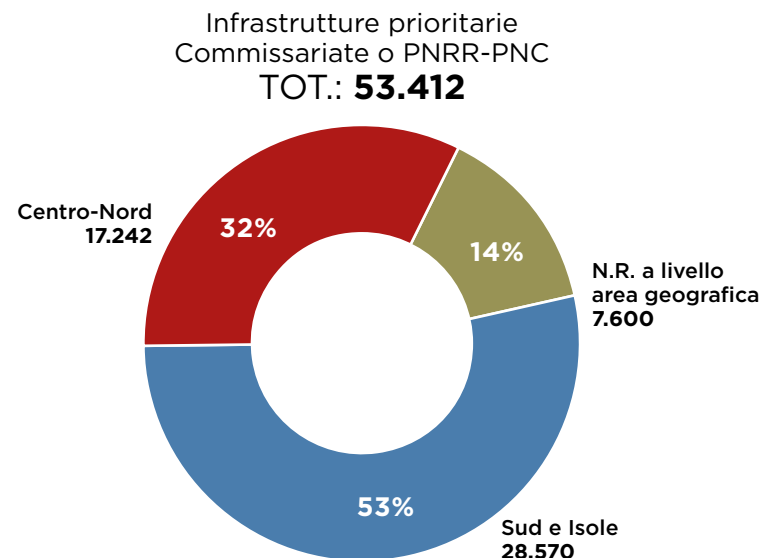
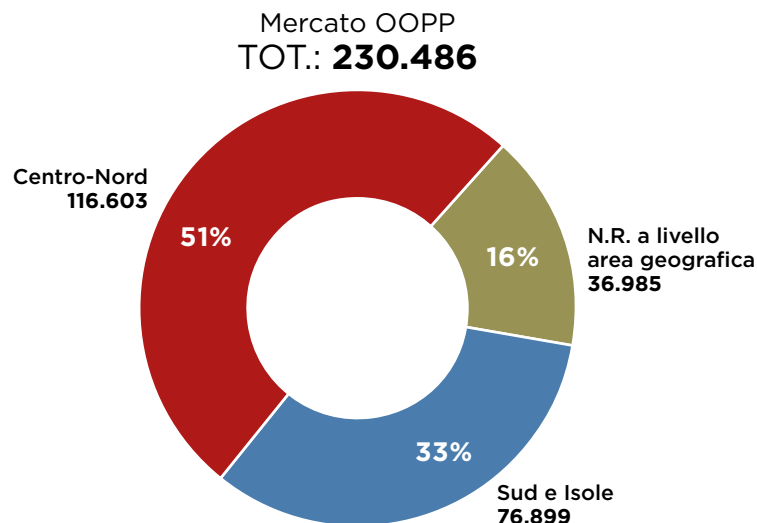
Nelle otto regioni di sud e isole sono state aggiudicate gare per un ammontare complessivo di 76,899 miliardi, pari al 33% del mercato nazionale (230,486 miliardi). Il 37% del valore complessivo delle opere pubbliche affidate, 28,570 miliardi, riguarda infrastrutture prioritarie commissariate o PNRR-PNC.

Nelle 12 regioni del Centro-Nord sono state aggiudicate gare per un ammontare complessivo di 116,603 miliardi, pari al 51% del mercato nazionale, dei quali solo il 15% riguarda infrastrutture prioritarie commissariate o PNRR-PNC.

L'importo dei lavori affidati non riconducibili a una delle due aree geografiche individuate ammonta a 36,985 miliardi, pari al 16% del mercato nazionale. In questo ambito le infrastrutture prioritarie commissariate o PNRR-PNC pesano per il 21%, 7,6 miliardi.

Importi aggiudicazioni per macro area geografica (Periodo gennaio 2021 - ottobre 2024)

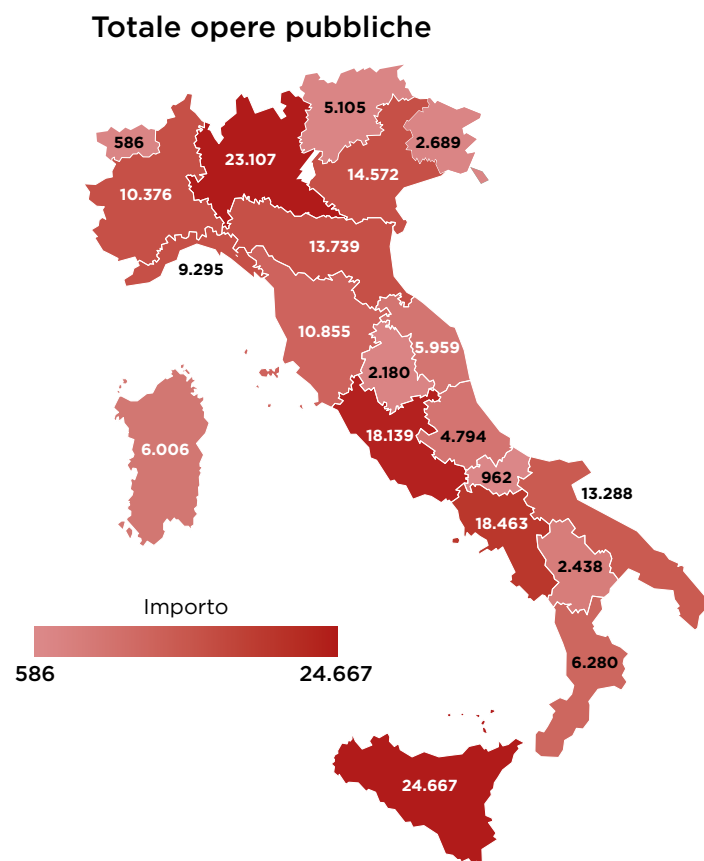
(importi in milioni di euro)



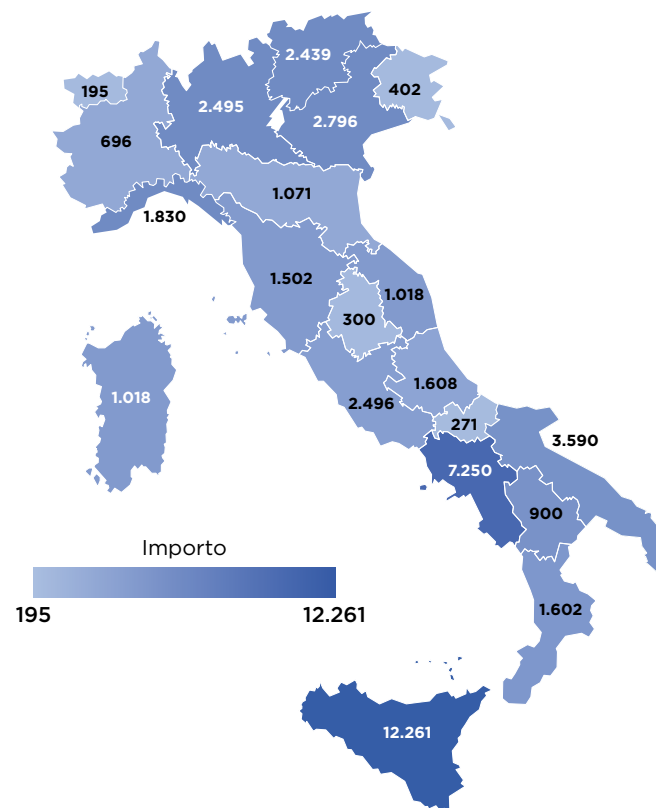
5.6 I mercati regionali delle opere pubbliche

Importi delle aggiudicazioni per regione e tipo mercato
(Periodo gennaio 2021-ottobre 2024)

(importi in milioni di euro)



Infrastrutture prioritarie commissariate o PNRR-PNC



Link a SILOS sezioni



Rapporti

per scaricare i file PDF dei Rapporti annuali e dei Rapporti intermedi di sintesi



Banca dati opere

per consultare i dati di sintesi di tutte le infrastrutture strategiche e prioritarie e i dati di dettaglio delle opere esaminate dal CIPESS, individuate ai sensi dell'articolo 4 del DL 32/2019, dell'art. 206 del DL 34/2020, dell'art. 33 del DL 13/2023 e dell'art. 4 del DL 35/2023, o contenute nell'elenco di cui all'Allegato IV (art. 44 del DL 77/2021)



Dati di sintesi

per consultare i dati di sintesi mediante il supporto di strumenti e grafiche che facilitano la visualizzazione e la comprensione dei dati aggregati contenuti nei rapporti

Sistema Informativo Legge Opere Strategiche



silos.infrastrutturestrategiche.it

