

**PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE  
SUL DOC. XXVII, N. 18**

L'8ª Commissione Lavori pubblici, comunicazioni, esaminato il documento in titolo;

premessi che:

la proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvata dal Consiglio dei ministri lo scorso 12 gennaio, delinea il programma di riforme e investimenti che il nostro Paese intende proporre, nell'ambito del *Next Generation EU*, come strategia di ripresa dagli effetti economici e sociali della pandemia da Covid-19;

l'obiettivo del Piano, secondo le indicazioni contenute nella Proposta, è quello di rendere "l'Italia un Paese più sostenibile e inclusivo, con un'economia più avanzata e dinamica". Le misure da cui si attende il rilancio del processo di sviluppo sono organizzate su tre assi strategici: digitalizzazione e innovazione; transizione ecologica; inclusione sociale. Si articolano in sei missioni suddivise in sedici componenti, funzionali a realizzare gli obiettivi del Governo, a loro volta articolate in 47 linee di intervento riferite ai progetti da realizzare. Complessivamente le risorse sono pari a circa 210 miliardi di euro, di cui 145,2 destinati a nuovi progetti e 65,7 per la realizzazione di progetti già in essere, ai quali si aggiungono ulteriori 13 miliardi del programma React-EU che mirano a rafforzare il contributo già fornito dalle politiche di coesione;

per quanto riguarda gli aspetti di specifico interesse di questa Commissione, assumono particolare rilevanza i progetti contenuti nelle linee di intervento relative alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, all'innovazione del sistema produttivo, alla promozione dell'uso di fonti di energia rinnovabili nel settore dei trasporti e allo sviluppo di infrastrutture per una mobilità sostenibile;

il PNRR è in grado di consentire la riduzione delle disuguaglianze, sociali e territoriali, anche attraverso la piena utilizzabilità da parte delle future generazioni in modo da produrre benessere sociale, sviluppo e crescita;

considerato che:

i settori delle infrastrutture e dei trasporti sono gravemente esposti alle conseguenze della crisi causata dalla pandemia, ma sono al contempo i settori che maggiormente possono contribuire alla ripresa e beneficiare di investimenti mirati anche con prospettive di lungo termine;

i decreti-legge emanati nel corso dell'emergenza sanitaria hanno previsto un numero elevato di decreti attuativi, per molti dei quali si è ancora in attesa di adozione;

secondo l'Osservatorio congiunturale trasporti dell'Ufficio Studi di Confcommercio, realizzato in collaborazione con Conftrasporto, la mobilità passeggeri ha registrato un crollo del 50 per cento, con cadute del traffico che vanno dal 32,2 per cento per la mobilità autostradale, al 41,7 per cento per quella ferroviaria per arrivare a circa il 73 per cento per il trasporto aereo e per quello via mare;

gli effetti negativi sul trasporto merci risultano più contenuti, anche se non di minore rilevanza, con un calo complessivo del 18,7 per cento, con punte per il trasporto su gomma del -25,8 per cento e per quello aereo del -23,6 per cento, a conferma del ruolo

strategico svolto dal comparto nella tenuta economica del Paese, in particolar modo nei periodi in cui le limitazioni imposte dalla circolazione del virus sono più restrittive;

l'emergenza Covid ha imposto una forte accelerazione ai processi di digitalizzazione in tutti i settori e ha evidenziato i limiti di un'amministrazione pubblica ancora troppo appesantita e poco digitalizzata. Occorre, dunque, cogliere l'opportunità di progettare una visione strategica di lungo periodo, a cominciare dalle competenze degli uffici pubblici, il cui personale ha visto una progressiva e drastica riduzione negli ultimi decenni e alla quale si è aggiunta una strutturale carenza di formazione. La spesa per la formazione del personale della pubblica amministrazione negli ultimi dieci anni si è quasi dimezzata ed è sempre più urgente porsi l'obiettivo di colmare quel *gap* generazionale tra cittadini e pubblica amministrazione che sempre più si traduce in arretratezza tecnologica con conseguente esclusione ed emarginazione socio-economica e culturale;

l'emergenza ha inoltre costretto a nuove riflessioni sulle criticità strutturali della connettività del nostro Paese, per quanto riguarda i collegamenti Nord-Sud, tra coste e montagna e tra aree metropolitane e provincia;

preso atto che:

sebbene si riconosca, in linea generale, apprezzamento per lo sforzo compiuto nell'articolazione del Piano, nei confronti della quale esprime preliminare condivisione, nonché si condivida il carattere prioritario di tutte le linee di intervento delineate nel Piano medesimo, occorre segnalare che, anche grazie al contributo dei soggetti coinvolti nel dibattito parlamentare e, in particolare, nell'ambito delle audizioni svolte, sono emerse alcune lacune che si ritiene necessario colmare;

in linea generale, occorre rilevare che la proposta in esame non specifica in dettaglio il profilo annuale dell'uso dei fondi europei, né la loro ripartizione dettagliata tra le diverse poste di bilancio. Nelle ultime Raccomandazioni all'Italia, la Commissione europea ha sottolineato il rischio che le conseguenze della pandemia possano accentuare le già ampie disparità territoriali all'interno del Paese. Come evidenziato anche dalla Banca d'Italia in sede di audizione presso le Commissioni riunite 5<sup>a</sup> e 14<sup>a</sup>, tra gli interventi illustrati nel documento sono numerosi quelli che hanno una connotazione territoriale, anche se non è ancora quantificabile l'ammontare complessivo di risorse che saranno destinate alle regioni meridionali. È ragionevole attendersi che gli effetti di un'azione di rinnovamento dell'amministrazione pubblica, delle infrastrutture, della scuola siano particolarmente rilevanti al Sud, producendo importanti effetti sull'economia dell'area;

occorre altresì evidenziare che, sempre con riferimento al quadro finanziario del documento in esame, è necessario intervenire su alcune parti della proposta di Piano, al fine di definirle più compiutamente e, in particolare, di individuare una dettagliata e circoscritta esposizione degli interventi che consenta una valutazione complessiva, di visione, dell'utilizzo delle risorse e dei suoi effetti sul sistema economico. Come evidenziato dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) in sede di audizione, la frammentazione delle iniziative che emerge dal PNRR rischia di diluire la potenzialità del piano di incidere in modo strutturale sulla realtà del Paese, con una dispersione di risorse che potrebbe non consentire di realizzare gli obiettivi di *policy* dichiarati. Nell'ambito del percorso di rafforzamento del Piano a cui sta lavorando l'Esecutivo in carica, sarebbe opportuno indicare le informazioni di dettaglio dei singoli investimenti, in particolare il cronoprogramma, gli indicatori sullo stato di avanzamento, nonché gli obiettivi qualitativi e quantitativi che si vogliono raggiungere attraverso gli interventi;

con riferimento agli ambiti di stretto interesse della Commissione, si segnala che tra le carenze più evidenti spicca l'assenza, tra gli obiettivi prioritari del Piano, di investimenti nel settore del trasporto aereo. La più che condivisibile attenzione alle misure di rilancio del settore turistico non può prescindere da interventi puntuali e strategici sul settore del

trasporto aereo, sia con riferimento ai vettori aerei che alle infrastrutture aeroportuali del trasporto su gomma e su ferro. È necessario quindi che il Piano venga integrato con un programma strutturato di investimenti e interventi per lo sviluppo del trasporto aereo, che sia parte integrante di un più ampio disegno di rilancio del nostro Paese, verso una economia sostenibile e sociale. Medesima attenzione è richiesta per il settore del trasporto marittimo, ed in particolare per il settore traghetti e quello della crocieristica che necessitano di interventi di ammodernamento e potenziamento sia degli attracchi che della flotta;

nell'audizione dell'8 marzo, il Ministro dell'economia e delle finanze, Daniele Franco, ha illustrato come il Governo intende procedere alla revisione e al completamento della proposta definitiva di Piano di ripresa e resilienza individuando come priorità: la puntuale organizzazione della *governance*, che vedrà la costituzione di una struttura generale di coordinamento presso il MEF per la gestione dei flussi finanziari, controllo, rendicontazione della spesa e dell'avanzamento dei progetti mentre la responsabilità dei progetti sarà ripartita tra i Ministeri competenti; la completa definizione dei progetti secondo i principi di realizzabilità, *accountability* e monitorabilità, predisponendo a tal fine un sistema di monitoraggio dello stato di avanzamento dei progetti; la verifica della rispondenza del valore dei progetti alle risorse disponibili,

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti **osservazioni**:

*in linea generale e quali presupposti necessari alla piena attuazione del Piano, si raccomanda di:*

1) specificare in termini percentuali le risorse complessive da destinare alle macro-aree del Paese (Nord, Centro e Mezzogiorno), per ciascuna delle missioni 1, 2 e 3, esplicitando in maniera puntuale le fonti di finanziamento degli interventi, distinguendo tra le dotazioni menzionate nel PNRR;

2) procedere celermente all'attuazione del Piano mediante la prosecuzione della riduzione degli oneri burocratici e la semplificazione delle procedure, sia nella fase di affidamento che in quella di esecuzione degli appalti, anche tenuto conto delle risultanze del gruppo di lavoro composto da Corte dei conti, Consiglio di Stato e ANAC per la valutazione dell'impatto delle ultime misure di semplificazione introdotte e di cui il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili ha dato notizia nel corso della sua audizione del 18 marzo scorso;

3) con riguardo alle risorse da investire, qualora venissero impiegate per sostituire provviste finanziarie già impegnate con precedenti provvedimenti, o reperibili attraverso l'approvvigionamento a debito, le quote finanziarie liberate siano comunque reinvestite nelle attività proprie del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, in particolare per ridurre gli squilibri infrastrutturali tra le varie aree del Paese, per la manutenzione e riqualificazione della rete stradale esistente e per la realizzazione dei necessari interventi ferroviari;

4) procedere alla riforma dei procedimenti amministrativi per rendere più efficace e veloce la realizzazione delle opere pubbliche, anche attraverso la tassatività dei termini per la resa dei pareri obbligatori, tenendo conto degli orientamenti contenuti nella Comunicazione 2020/C 108 I/101 della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19;

5) procedere alla riforma delle stazioni appaltanti finalizzata alla drastica riduzione nel numero delle medesime, procedendo all'accorpamento funzionale ed al potenziamento delle stesse attraverso la specializzazione e l'eventuale incremento di personale;

6) potenziare i sistemi informativi e gli strumenti di monitoraggio dello stato di avanzamento dei progetti previsti dal Piano al fine agire tempestivamente qualora dovessero presentarsi situazioni di stallo;

7) introdurre meccanismi utili all'accelerazione dei contratti di programma Mit-Rfi, semplificandone le procedure e rafforzando i meccanismi di vigilanza e controllo già esistenti, tenuto conto che i passaggi per l'approvazione attualmente previsti sono numerosi e rischiano di bloccare risorse ingenti;

8) garantire priorità agli interventi finalizzati all'attuazione di programmi di rafforzamento, professionalizzazione e specializzazione delle risorse umane interne alle pubbliche amministrazioni, in particolare negli enti locali, che operano nel settore degli appalti;

9) procedere con sollecitudine all'emanazione dei decreti attuativi relativi alle misure introdotte con i decreti-legge emanati nel corso dell'emergenza sanitaria, con particolare riferimento ai ristori per le imprese di ogni settore che abbia competenza in infrastrutture e mobilità e, in particolare, attivando le misure già previste per i settori indicati nei decreti-legge 34 e 104 del 2020;

10) adottare strumenti di sostegno alla ripresa del traffico aereo e trasportistico su gomma e su ferro, superando progressivamente la logica del ristoro, e, in particolare, riconoscendo alle compagnie aeree un contributo a passeggero proporzionato al *load factor*;

11) accrescere la capacità portuale attraverso un piano nazionale di dragaggio secondo le migliori tecnologie disponibili, individuando modalità unitarie per l'esecuzione e il monitoraggio delle opere;

la Commissione individua altresì delle azioni ulteriori, di cui auspica l'adozione a completamento e implementazione delle proposte già contenute nel Piano e dunque:

*con riferimento alla Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura), si suggerisce di:*

1) attivarsi al fine di procedere alla digitalizzazione delle mappe dei vincoli territoriali, con particolare riferimento ai vincoli archeologici, paesaggistici, idrogeologici e dei sottoservizi;

2) attivarsi al fine di realizzare l'archivio nazionale digitalizzato delle strade, previsto dall'articolo 226 del Codice della strada;

3) adoperarsi per la rapida realizzazione dell'archivio informatico nazionale delle opere pubbliche di cui all'articolo 13 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109;

4) potenziare l'operatività della Banca dati dei contratti nazionali pubblici, al fine di semplificare e velocizzare le gare, e ad implementare il fascicolo elettronico per ogni operatore economico;

5) favorire le linee di intervento relative al completamento della rete nazionale in fibra ottica e lo sviluppo delle reti 5G, con riguardo a tutte le aree del Paese, comprese quelle a fallimento di mercato, e a tutte le componenti della popolazione;

6) valutare interventi per l'istituzione di una rete di interconnessione unica nazionale dell'istruzione che assicuri il coordinamento informativo e informatico delle piattaforme, dei sistemi e dei dati tra le scuole, gli uffici scolastici e il Ministero dell'istruzione, l'omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati, il funzionamento della didattica digitale integrata, la gestione della rete telematica di interconnessione, la realizzazione e la gestione, attraverso un *cloud* privato, dei servizi;

7) potenziare l'interoperabilità delle diverse piattaforme e dei servizi già esistenti quali, ad esempio, la Piattaforma unica dei pagamenti (PagoPA), il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID), l'Anagrafe Nazionale Popolazione Residente (ANPR) e il Fascicolo sanitario elettronico (Fse);

8) effettuare una ricognizione dei sistemi digitali già esistenti per il monitoraggio da remoto della sicurezza delle arterie stradali, ponti e viadotti ammalorati, al fine di verificare se i medesimi sistemi possano essere immediatamente operativi così da velocizzare l'avvio dei lavori di manutenzione;

9) prevedere incentivi e meccanismi premiali per le imprese che investono nella digitalizzazione per la semplificazione dei processi di competenza;

10) promuovere interventi di digitalizzazione dei processi operativi del settore aeroportuale, dei porti e dei trasporti, e di ammodernamento tecnologico delle strutture logistiche;

*con riferimento alla Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica), si raccomanda di:*

1) prevedere investimenti dedicati al rinnovo delle flotte del parco automezzi commerciali per l'autotrasporto, promuovendo la rottamazione in favore di automezzi Euro VI di ultima generazione e prioritariamente a quelli ad alimentazione elettrica, ibrida e ad idrogeno;

2) prevedere maggiori investimenti nel rinnovo della flotta navale italiana, sia per raggiungere l'obiettivo di ridurre le emissioni che di incentivare la produzione industriale della cantieristica navale italiana, ponendo particolare attenzione ai collegamenti con le isole e al potenziamento delle autostrade del mare;

3) introdurre una linea progettuale dedicata al sostegno del settore aeroportuale, garantendo procedure trasparenti di assegnazione delle risorse e di monitoraggio delle stesse, non soltanto al fine di mitigare le perdite derivanti dall'attuale situazione di grave contrazione del mercato, ma anche per sostenere e rilanciare gli investimenti necessari a garantire la competitività del sistema, sostenendo progetti di modernizzazione e riconversione ecologica e di digitalizzazione delle infrastrutture e dei processi coerenti con le finalità essenziali del PNRR;

4) prevedere investimenti per la decarbonizzazione delle attività svolte nei siti aeroportuali e portuali e adottare sistemi di protezione sanitaria del personale in servizio e dei passeggeri;

5) promuovere la sostituzione dei mezzi operanti nell'area lato volo degli aeroporti e delle aree portuali interne con veicoli a trazione elettrica o ibridi, ad esclusione dei mezzi il cui utilizzo è necessario in caso di eventi straordinari o di tipo emergenziale, sostenendo parallelamente l'adeguamento delle infrastrutture di rete e realizzando impianti di ricarica;

6) rafforzare ulteriormente il programma di rinnovo del parco autobus destinato al trasporto pubblico locale al fine di provvedere alla progressiva sostituzione di tutti i veicoli immatricolati in classi ambientali fino ad Euro VI, attraverso stanziamenti proporzionati alla percentuale di veicoli più inquinanti sul totale del parco mezzi;

7) prevedere lo stanziamento di fondi adeguati per il rinnovo della flotta del comparto bus turistici, per sostenere il passaggio del parco mezzi verso veicoli Euro VI e veicoli elettrici, valutando altresì la messa a regime della sinergia pubblico-privato, sperimentata nel corso dell'emergenza, con il supporto al trasporto pubblico locale da parte di bus turistici a breve raggio;

8) provvedere ad uniformare a livello nazionale i divieti alla circolazione dei mezzi a combustione interna nelle città, e a rimodulare la tassa di circolazione con una progressiva crescita annuale del valore della stessa sui veicoli endotermici quale fondamentale strumento di disincentivazione alla circolazione di veicoli inquinanti;

9) potenziare gli investimenti per lo sviluppo di una rete nazionale di infrastrutture di ricarica di veicoli elettrici ad accesso pubblico;

10) intensificare gli sforzi per la transizione del settore portuale verso la sostenibilità ambientale, ponendo particolare attenzione agli interventi di salvaguardia di siti Unesco, delle aree Sin, e di quelle ad elevata valenza socio-culturale, storica, naturalistica e turistica;

11) privilegiare le linee di intervento finalizzate alla rigenerazione degli ambiti urbani particolarmente degradati e carenti dal punto di vista della sostenibilità ambientale attraverso la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico, assegnando carattere prioritario alla messa in sicurezza e all'efficientamento energetico di scuole, asili nido, scuole dell'infanzia e centri polifunzionali per i servizi alla famiglia;

12) potenziare l'accessibilità urbana e la sicurezza degli spazi pubblici;

13) favorire la rifunzionalizzazione di aree e spazi immobili pubblici;

14) investire significativamente sullo sviluppo della rete ciclabile nazionale, con particolare riguardo ai tracciati interregionali e ai tracciati autostradali ciclabili;

*con riferimento alla Missione 3 (Infrastrutture per una mobilità sostenibile), valuti il Governo:*

1) di favorire, nell'ambito degli investimenti previsti dal Piano, l'utilizzo di modalità di aggiudicazione dei lavori pubblici che consentano la drastica riduzione dei tempi;

2) di accelerare i piani di avanzamento lavori delle opere prioritarie, con particolare attenzione alle linee che si inseriscono nei corridoi TEN-T e che costituiscono le ramificazioni nazionali necessarie per i collegamenti da e verso il Sud del Paese, con particolare riferimento alla velocizzazione della tratta Salerno-Reggio Calabria e della diagonale Taranto-Potenza-Battipaglia;

3) con riferimento alle opere ferroviarie e agli interventi strutturali per la connessione veloce del Sud del Paese, di verificare la fattibilità di un nuovo tracciato della linea Salerno-Reggio Calabria, finalizzato alla realizzazione dell'alta velocità e quindi alla drastica velocizzazione dei tempi di percorrenza e all'espansione del settore del trasporto merci, e per la quale parrebbero ora previsti interventi di sola messa in sicurezza e potenziamento dell'esistente;

4) di potenziare i sistemi di collegamento tra gli snodi principali dell'alta velocità e i territori limitrofi, con particolare attenzione alle aree interne che presentano maggiori criticità nei sistemi di mobilità, al fine di ridurre la forte pressione demografica nelle grandi aree, operando in controtendenza al fenomeno dello spopolamento dei centri minori e dei borghi;

5) di prevedere interventi di ammodernamento e potenziamento delle linee ferroviarie regionali e interregionali, anche mediante interventi di elettrificazione, e di adeguamento dei passaggi a livello, nonché il rinnovo di scambi e binari, assegnando carattere prioritario alle linee attualmente in esercizio che saranno affiancate in futuro da quelle dedicate all'alta capacità;

- 6) con riferimento alle opere ferroviarie, di pianificare, nell'ambito degli interventi sulle stazioni di fermata, azioni specifiche per l'ammodernamento tecnologico dei servizi all'utente;
- 7) di valorizzare il ruolo dei porti italiani, in particolare quelli del Mezzogiorno, rafforzandone la capacità di intercettare i traffici merci intercontinentali prevedendo, inoltre, interventi specifici per l'intermodalità e la logistica integrata nei porti di Augusta, Gioia Tauro, Taranto e Napoli al fine di potenziare in particolare il ramo occidentale del corridoio Scandinavo-Mediterraneo per le merci;
- 8) di prevedere interventi di adeguamento delle aree retroportuali che favoriscano l'insediamento di attività produttive di trasformazione e lavorazione delle merci in entrata ed uscita dai porti;
- 9) di incentivare l'intermodalità nel settore aeroportuale, valutando anche l'introduzione di oneri di servizio pubblico per garantire la connettività delle aree del Paese più difficilmente raggiungibili;
- 10) di garantire che i servizi di trasporto via mare - da e per la Sardegna, la Sicilia e le isole minori - sia dei passeggeri che delle merci, siano organizzati in regime di continuità territoriale marittima, al fine di ridurre lo svantaggio strutturale permanente dovuto all'insularità, in coerenza con la normativa europea;
- 11) di valorizzare l'interconnessione tra le Zone Economiche Speciali del Paese, al fine di favorire la creazione di un grande *hub* attrattivo del Mediterraneo;
- 12) di attivarsi al fine di velocizzare la capacità di spesa delle amministrazioni centrali e locali per l'utilizzo efficiente delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione in materia di interventi infrastrutturali, anche attraverso la digitalizzazione dei sistemi informativi, al fine di migliorare la gestione delle risorse pubbliche da adoperare prevalentemente nelle aree sottoutilizzate del Paese;
- 13) di estendere gli interventi di manutenzione previsti alla messa in sicurezza e alla manutenzione straordinaria di dighe e invasi e al potenziamento e efficientamento energetico delle infrastrutture idriche primarie, agendo prioritariamente nelle aree che presentano gravi problemi di approvvigionamento, al fine di ridurre la dispersione delle risorse idriche e favorire la disponibilità della fornitura per cittadini e imprese;
- 14) nei casi di scadenza temporale degli incarichi assegnati ai commissari straordinari per la realizzazione di infrastrutture strategiche, di garantire lo svolgimento delle attività commissariali senza soluzione di continuità, affinché non si verifichino interruzioni tali da compromettere la celerità degli interventi;
- 15) di prevedere investimenti per la manutenzione delle strade secondarie, con particolare riferimento alle strade provinciali delle aree interne.