

## Obiettivi del documento

Obiettivo del documento è quello di rappresentare la posizione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) in merito al Programma Operativo Nazionale da definirsi nell'ambito della programmazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e contestualmente all'avvio del percorso per la definizione dell'Accordo di partenariato.

In relazione a tale fattispecie, il documento rappresenta una versione aggiornata della posizione del MIT, a seguito degli incontri che si sono avuti nel corso dei Tavoli del gruppo di coordinamento in merito all'Obiettivo Strategico 3 "Un'Europa più connessa" e dei Tavoli partenariali che si sono tenuti nelle date del 21 maggio 2019 (primo Tavolo #3), 12 giugno 2019 (secondo Tavolo #3), 9 luglio 2019 (terzo Tavolo #3) e 2 ottobre 2019 (quinto Tavolo #3).

## Breve introduzione

Dopo gli 11 "obiettivi tematici" del periodo di programmazione 2014-2020, la nuova politica di coesione concentrerà le proprie risorse su 5 obiettivi strategici, in cui l'UE può realizzare i massimi risultati:

- 1) **un'Europa più intelligente;**
- 2) **un'Europa più verde;**
- 3) **un'Europa più connessa;**
- 4) **un'Europa più sociale;**
- 5) **un'Europa più vicina ai cittadini.**

Le politiche collegate al trasporto e alle relative infrastrutture rientrano, dunque, nell'Obiettivo Strategico 3: **Un'Europa più connessa, dotata di reti di trasporto e digitali strategiche.**

Ai fini dell'elaborazione dell'Accordo di Partenariato, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha predisposto il **Documento preparatorio per il confronto partenariale** che propone quale guida al percorso di programmazione quattro temi unificanti:

- 1) lavoro di qualità
- 2) **territorio e risorse naturali per le generazioni future**
- 3) **omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini**
- 4) cultura veicolo di coesione economica e sociale

Gli obiettivi specifici del regolamento FESR, che declinano l'Obiettivo Strategico 3, sono previsti nei temi unificanti 2 e 3.

In relazione all'avvio delle attività partenariali per la definizione del quadro di programmazione nazionale per il periodo 2021-2027, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è coinvolto attivamente al **Tavolo 3**, relativo all'**Obiettivo di Policy 3: Un'Europa più connessa**, e alle discussioni che coinvolgeranno i **temi unificanti**:

2. **territorio e risorse naturali per le generazioni future**
3. **omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini**

In particolare, con riferimento alle attività del Tavolo, si evidenzia che il MIT:

- ✓ intende avere un ruolo di rilievo nella definizione del nuovo quadro di programmazione, portando al Tavolo l'esperienza maturata nei precedenti cicli di programmazione;
- ✓ segnala la necessità – in coerenza con quanto evidenziato dalla PCM nel **Documento preparatorio per il confronto partenariale** - che il nuovo perimetro di programmazione venga definito in continuità con il periodo 2014-2020, al fine di poter proseguire e completare senza interruzioni le iniziative già avviate, facendo tesoro dell'esperienza maturata.

Inoltre, si intende rilevare che la posizione del MIT parte dal riconoscimento del ruolo strategico che giocano le infrastrutture nella crescita del Paese. Già a livello europeo, infatti, il loro sviluppo - incluso come base della politica comune dei trasporti (Trattato di Roma, 1957) – e lo sviluppo delle reti transeuropee dei trasporti TEN-T (Trattato di Maastricht 1992) coadiuvano principalmente gli obiettivi di sviluppo economico, competitività, sostenibilità ambientale e regionale oltre che di coesione sociale. A dimostrazione di ciò, dall'adozione dei primi orientamenti TEN-T dell'UE sono stati adottati regolamenti e avviati programmi (CEF, Fondo di Coesione, Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale) per la concessione di un sostegno finanziario ai progetti TEN-T di interesse comune. Nello specifico, è riconosciuto dall'UE e dagli Stati membri il contributo della politica TEN-T ai tre obiettivi principali del processo decisionale dell'UE: crescita, occupazione e mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici.

A titolo esplicativo, si riportano di seguito alcuni dati, che rappresentano i risultati dello studio della Commissione Europea del 2018 sull'impatto che il completamento della rete TEN-T avrà su crescita, occupazione e ambiente (*The impact of TEN-T completion on growth, jobs and the environment*).

Entro il 2030, in Europa, grazie al completamento della rete TEN-T ed ai maggiori benefici economici dovuti al miglioramento della connessione:

- ✓ saranno generati 7,5 milioni di posti di lavoro, di cui 800.000 nel solo 2030;
- ✓ ci sarà una crescita del PIL dell'1,6%;
- ✓ nel settore dei trasporti, si avrà una riduzione delle emissioni di biossido di carbonio (CO<sub>2</sub>) stimata in 26 milioni di tonnellate.

In Italia, un'attenzione particolare va rivolta agli impatti degli investimenti in infrastrutture sulla rete TEN-T sull'occupazione.

Infatti, secondo il report della Commissione Europea del 2018 sulla valutazione dell'impatto sulle misure per la razionalizzazione della TEN-T (*Support study for an impact assessment on measures for the streamlining of TEN-T*), nel breve-medio termine, gli effetti sull'occupazione

per unità di investimento in infrastrutture sulla rete TEN-T saranno maggiori nei Paesi con alti tassi di disoccupazione. Si citano, in particolare, Grecia, Spagna, Cipro, Italia e Croazia, Paesi che soffrono di tassi di disoccupazione superiori al 10% e di disoccupazione giovanile (ossia di persone comprese tra 15 e 24 anni) superiori al 25%. Questi Paesi, secondo il report della CE, beneficeranno maggiormente di una spinta dagli investimenti in infrastrutture.

Elemento rappresentato sia dal *Position Paper* per l'Italia, sia dai Tavoli di confronto partenariale, è di dare continuità nel prossimo settennato con il periodo di Programmazione 2014-2020 e di far emergere **elementi di continuità**, oltre che **di innovazione**.

La tabella che segue illustra i punti di raccordo tra Obiettivi Strategici e gli Obiettivi Specifici previsti dalla nuova proposta di Regolamento FESR e gli interventi prioritari per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in continuità con la Programmazione 2014-2020. Ferma restando la coerenza delle azioni per le infrastrutture di trasporto con l'OS 3, va evidenziata la possibilità che alcune azioni siano inquadrabili anche nell'ambito di Obiettivi Strategici diversi dall'OS3.

Ad esempio, come riportato nella tabella che segue, si potrebbero individuare possibili sinergie con l'OS1: un'Europa più intelligente - trasformazione industriale intelligente e innovativa, con particolare riferimento agli interventi volti a promuovere l'utilizzo di tecnologie innovative nel settore dei trasporti.

Obiettivi Strategici	Obiettivi specifici	Interventi prioritari per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
OS 3 - un'Europa più connessa	OS3 - C2) Sviluppare una rete TEN-T intermodale, sicura, intelligente, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile	<p>Completamento della <b>rete trans-europea</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interventi su <b>itinerari / direttrici principali</b></li> <li>- Collegamenti <b>ferrovia-mare ai principali porti e interporti</b> della rete trans-europea per il trasporto merci</li> <li>- Collegamenti <b>ferroviari agli aeroporti</b> della rete trans-europea di trasporto passeggeri</li> <li>- Collegamenti <b>ai nodi e all'insieme delle reti trans-europee</b></li> <li>- <b>Integrazione rete TEN-T con le reti interconnesse</b></li> </ul>
OS 3 - un'Europa più connessa	OS3 - C3) Sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera	<p><b>Multimodalità:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Collegamenti <b>ferrovia-mare ai porti e interporti</b></li> <li>- Collegamenti <b>ferroviari agli aeroporti</b></li> <li>- <b>Collegamenti ai nodi e alle aree urbane e all'insieme delle reti trans-europee e miglioramento dell'intermodalità all'interno delle aree urbane</b></li> <li>- Realizzazione di <b>piattaforme intermodali / multimodali</b></li> </ul>

<p><b>OS 3 - un'Europa più connessa</b> <i>sinergie con</i></p> <p><b>OS 1 - un'Europa più intelligente</b></p>	<p>OS3 - C3) Sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera</p> <p>OS1 - A2) Permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione</p>	<p>Supporto a misure volte a promuovere lo sviluppo di Sistemi Intelligenti di Trasporto e digitalizzazione infrastrutture</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ERTMS</li> <li>- SESAR</li> <li>- VTS/VTMIS</li> <li>- ITS</li> <li>- RIS</li> <li>- Sistemi di rilievo, mapping, geolocalizzazione, monitoraggio, ecc</li> </ul>
<p><b>OS 3 - un'Europa più connessa</b></p>	<p>OS3 - C4) Promuovere la mobilità urbana multimodale sostenibile</p>	<p><i>Attualmente di competenza dei Programmi Operativi Regionali</i></p>
<p><b>OS 3 - un'Europa più connessa</b> <i>sinergie con</i></p> <p><b>OS 2 - Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio</b></p>	<p>OS3 - C3) Sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera</p>	<p>Supporto ad interventi per l'aumento della resilienza del sistema delle infrastrutture di trasporto</p>

**Continuità con la programmazione 2014-2020 nel periodo 2021-2027**

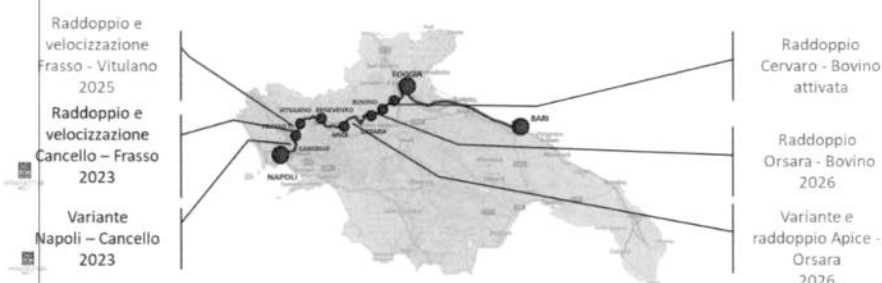
### Focus Grandi progetti

Il PON "Infrastrutture e Reti" 2014-2020 contribuisce al miglioramento della qualità e della quantità di trasporto concentrando risorse su alcune tratte di particolare rilievo per il tessuto trasportistico del Mezzogiorno ossia lungo le Diretrici prioritarie della Rete TEN-T:

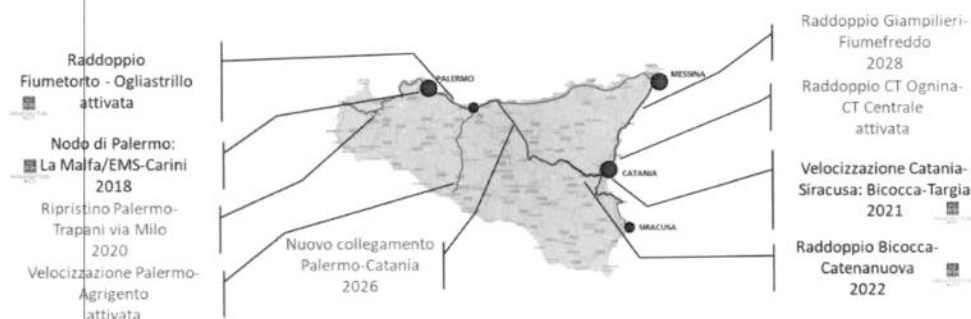
- ✓ **Napoli-Bari:** i cui obiettivi principali sono la velocizzazione del collegamento attuale e il miglioramento dell'accessibilità al servizio ferroviario nelle aree attraversate, sia per i servizi nazionali di lunga percorrenza sia per i servizi regionali e merci;
- ✓ **Messina-Catania-Palermo:** il cui traguardo basilare è rappresentato dalla velocizzazione dell'attuale linea con un collegamento a doppio binario elettrificato che consenta di raggiungere la velocità di 200 km/h e i requisiti di interoperabilità dettati dall'Unione Europea.

Nello specifico, il Programma 2014-2020 prevede il co-finanziamento di tre Grandi Progetti, due appartenenti alla Diretrice Napoli-Bari (Variante alla linea Napoli - Cancellino e Raddoppio tratta Cancellino - Frasso Telesino) ed uno appartenente alla Diretrice Messina-Catania-Palermo (Raddoppio della tratta Bicocca-Catenanuova) la cui attivazione è prevista entro i termini di conclusione del vigente PON. Di seguito vengono rappresentati gli interventi previsti su ciascun itinerario.

*Figure 1 - Itinerario Napoli-Bari*



*Figure 2 - Itinerario Messina-Catania-Palermo*



Coerentemente con quanto previsto dalla Programmazione 2014-2020, il PON 2021-2027 potrebbe consentire la destinazione di risorse per il completamento delle direttrici TEN-T,

mediante il finanziamento degli altri interventi rientranti nei due citati itinerari prioritari e che, considerati i termini temporali di eleggibilità del PO, non possono essere finanziati dal Programma in corso.

### **Elementi di innovazione rispetto al periodo 2014-2020**

Con riferimento alle attività del Tavolo 3, relativo all'Obiettivo di Policy 3 "Un'Europa più connessa", e fatti salvi gli elementi di continuità identificati tra la programmazione 2014-2020 e il successivo settennato, la priorità, coerentemente con quanto previsto dal documento Strategie per una nuova politica della mobilità in Italia allegato al DEF 2019, consiste nella necessità che la prossima programmazione contenga anche i seguenti aspetti di innovazione:

1. **sinergie delle risorse europee lungo specifiche direttrici d'intervento;**
2. l'introduzione di meccanismi che siano indirizzati verso **la resilienza del sistema delle infrastrutture di trasporto** – argomento di cui si sta avviando l'inserimento anche nell'attuale PON – mediante l'utilizzo e l'attuazione **dei Programmi Operativi**, prescindendo dalla tipologia di modalità di trasporto.

Tali proposte di innovazione, oggetto di confronto nell'ambito dei Tavoli di confronto partenariale che si sono tenuti nelle date del 21 maggio 2019 (primo Tavolo #3), 12 giugno 2019 (secondo Tavolo #3), 9 luglio 2019 (terzo Tavolo #3) e 2 ottobre 2019 (quinto Tavolo #3) sono, ogni caso, da considerarsi anche come iniziative distinte e indipendenti.

### **Sinergie delle risorse europee lungo specifiche direttrici d'intervento**

In coerenza con le finalità delle politiche di coesione, al fine di massimizzare il valore aggiunto europeo nel settore dei trasporti, gli Stati membri e la Commissione devono garantire che gli interventi dei Programmi Operativi a valere sul FESR siano programmati in stretta cooperazione con il sostegno fornito da altri strumenti e programmi strategici, quali il CEF (Connecting Europe Facility Programme), EUSAIR e EUSALP e INTERREG in modo da assicurare la complementarità e garantire collegamenti ottimali.

Nell'ambito del periodo di programmazione 2014-2020, 2,5 miliardi € di risorse FESR sono state destinate a "Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete", di cui 1,8 miliardi € al PON "Infrastrutture e Reti" 2014-2020 e la restante parte concentrati nei POR.

In tale contesto l'impiego di risorse aggiuntive per rafforzare l'esistente e individuare le esigenze maggiori nei territori a bassa accessibilità, ma altamente potenziali, diviene necessario.

Nel periodo 2021-2027, si intende proporre un approccio che includa il potenziamento e la concentrazione delle risorse su alcuni collegamenti e sistemi di collegamento strategici Nord-Sud. Ciò non con il fine di sottrarre competenze e/o ridurre le risorse attualmente destinate alle Amministrazioni Regionali del Sud da far confluire alle Regioni del Centro e del Nord, bensì nella previsione di:



- disporre di risorse aggiuntive volte al supporto di interventi per lo sviluppo delle direttrici anche nelle aree più sviluppate del Paese;
- diffondere gli interventi di Intelligent Transport Systems;
- accrescere una visione di sistema – non regionalizzato - che permetta di ragionare in termini di sviluppo infrastrutturale ad ampio raggio, per tutte le modalità di trasporto;
- creare sinergie con altri programmi, strumenti e strategie dell'Unione Europea (ad esempio, CEF, EUSAIR, EUSALP).

In breve, un approccio nazionale del PON avrebbe indiscussi benefici per l'intero sistema paese, tra cui:

- ✓ garantire la possibilità di intervenire sul tessuto infrastrutturale del sistema paese, promuovendo la coesione e **minimizzando il rischio di regionalizzazione e realizzazione di opere puntuali non sinergicamente collegate tra loro;**
- ✓ **promuovere l'effetto rete delle infrastrutture di trasporto**, consentendo di ragionare in termini di sviluppo infrastrutturale integrato a livello nazionale, sia in termini territoriali che di modalità, - basti considerare la sola utilità di Direttrici e Nodi nazionali a servizio dell'intero Paese – **e di estendere meccanismi partenariali, quali le Aree Logistiche Integrate**, già adottati nelle Regioni meno sviluppate all'intero territorio nazionale;
- ✓ consentire una **efficace diffusione degli interventi di Intelligent Transport Systems a livello nazionale**, in considerazione del fatto che la loro attuazione nelle sole Regioni in cui insistono i fondi del vigente PON non consente di massimizzare – e, talvolta, addirittura di valorizzarne – i benefici.

Tale approccio comporterebbe importanti benefici principalmente alle Regioni del Sud, in termini, di integrazione e connettività con il resto del Paese e dell'Europa e, conseguentemente, di aumento della competitività e di sviluppo economico, in linea con le specifiche finalità delle politiche di coesione, ovvero di ridurre le disparità tra regioni del Paese.

Infatti, attraverso un Programma Nazionale esteso all'intero Paese sarebbe possibile sviluppare una politica di coesione per le Regioni, pur continuando a prestarsi particolare attenzione a quelle meno sviluppate, in osservanza dell'articolo 176 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, il quale prevede che il FESR sia destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione. Infatti, come previsto dall'articolo 106 della proposta di Regolamento recante le disposizioni comuni applicabili ai Fondi, è prevista a seconda del grado di sviluppo di ciascuna regione, l'applicazione di tassi di co-finanziamento differenziati e che, in particolare, non siano superiori al:

- ✓ 70 % per le regioni meno sviluppate e regioni ultra-periferiche: Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Basilicata, Calabria e Campania.
- ✓ 55 % per le regioni in transizione: Abruzzo, Marche e Umbria;

- ✓ 40 % per le regioni più sviluppate: Liguria, Lazio, Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Toscana, Trentino Alto Adige, Veneto, Valle d'Aosta.

Al fine di valorizzare gli interventi finanziati con le risorse FESR al Sud e di renderli efficacemente funzionali agli obiettivi della Politica di Coesione, diviene necessario vedere le reti infrastrutturali nel loro insieme e in una prospettiva di integrazione sia intermodale sia territoriale che coinvolge reti e nodi dell'intero Paese.

Un esempio è rappresentato dai porti nell'Italia Meridionale, che costituiscono un ambito critico, debole, ma strategico per il Mediterraneo in cui passano alcune delle rotte più importanti del traffico merci mondiale.

Nel Mezzogiorno la generalità dei porti svolge un ruolo di gateway mentre i porti transhipment sono decisamente in crisi (essendosi registrata una drastica riduzione dei traffici, con rilevanti conseguenze economiche e sociali, che hanno giustificato interventi normativi ad hoc). Nella prospettiva di sviluppo per il Sud, una programmazione di impronta nazionale permetterebbe di strutturare maggiormente il ruolo dei porti per aumentarne la connettività con il resto del Paese, anche in virtù delle esigenze della portualità italiana, alla luce della sua particolare struttura: come evidenziato dal Piano Strategico Nazionale della Portualità e della Logistica, il sistema italiano ha infatti delle caratteristiche e delle specificità che lo rendono difficilmente confrontabile con quelli di altri Paesi, sia del bacino del Mediterraneo, dalla Francia alla Spagna fino ai Paesi del Medio Oriente e del Nord Africa, sia con quelli del Northern Range (dal porto francese di Le Havre a quello di Amburgo in Germania).

La distribuzione puntiforme di molti porti lungo una costa molto estesa e la particolare conformazione geo-morfologica dell'Italia rendono difficile concentrare in pochissimi porti le funzioni che più di altre beneficiano di economie di scala.

Il discorso riguarda non solo il settore del trasporto merci ma anche quello passeggeri.

Nell'ottica di focalizzare con maggiore determinazione l'obiettivo di sostenere e sviluppare ulteriormente la portualità italiana giocano sicuramente un ruolo strategico non solo gli interventi sulle infrastrutture marittime, ma anche:

- ✓ gli interventi lungo direttrici - in grado di migliorare i collegamenti tra il Sud e il Nord dell'Italia e quelli di integrazione dei Corridoi TEN-T con i porti;
- ✓ i collegamenti di ultimo miglio - necessari sia per il miglioramento dell'accessibilità ai porti e alle aree retroportuali, sia per la gestione dei picchi di traffico in corrispondenza degli stessi;
- ✓ gli interventi per la gestione dell'operatività nella catena logistica, quali gli ITS, in grado di rendere più veloce e sicuro il processo di sdoganamento e i *Port Community System* (PCS) - presenti solo in alcune realtà portuali e, laddove presenti, con un grado di maturità disomogeneo sul territorio nazionale in quanto ciascuna Autorità ha



implementato processi e servizi secondo le esigenze specifiche della comunità singola, senza una logica di sistema.

Nell'ottica di promuovere l'utilità delle direttrici a servizio dell'intero paese, la destinazione delle risorse del PON anche ad investimenti nelle Regioni settentrionali e centrali ricadenti nelle direttrici a servizio della rete TEN-T permetterebbe di supportare interventi volti a favorire il collegamento nord-Sud e le connessioni interregionali. Alcuni esempi sono gli itinerari "La Spezia-Gioia Tauro" e "Trieste-Venezia-Ancona- Bari- Taranto", quest'ultimo proposto dal MIT, in qualità di coordinatore del Pilastro 2 "Connettere le Regioni", anche nell'ambito dell'**iniziativa EUSAIR**, in un'ottica di connettività. Si consideri, inoltre, che il MIT ha già manifestato alla Ce – fermo restando i vincoli normativi europei alla modifica dell'articolazione della rete - l'esigenza di estendere il corridoio Baltico-Adriatico per ricomprendere il collegamento Ancona-Bari, ad ulteriore conferma della volontà di voler promuovere interventi – anche in ambito OS 3 Un'Europa più connessa e l'OS 2 Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio - tra cui:

- lo sviluppo del corridoio multimodale Adriatico-Ionico "Venezia-Ancona-Bari-Taranto";
- interventi a supporto di un trasporto marittimo sicuro e connesso nella regione ionica adriatica.

La possibilità di avviare un PON 2021-2027 dedicato alle infrastrutture, ai trasporti e alle infrastrutture di trasporto al servizio dell'intero Paese e il supporto al miglioramento della connettività tra sud-nord ed Europa, permetterebbe di garantire sinergie ottimali tra i fondi strutturali e di investimento europei e altri programma dell'Unione, incluso EUSAIR al fine di far fronte all'intensificarsi delle pressioni concorrenziali esercitate dai mercati globali e di massimizzare l'impatto e l'efficienza dei finanziamenti pubblici. Non è un caso, infatti, che i regolamenti che stabiliscono le norme per l'utilizzo dei fondi SIE e di altri programmi dell'Unione affidano alla Commissione europea e agli Stati membri il compito di garantire il coordinamento, le sinergie e le complementarità tra i diversi strumenti.

**L'Accordo di Partenariato si configura ancora come lo strumento per la distinzione delle competenze, e, nell'ottica di non sottrarre risorse alle Regioni, ma di rimodularne le competenze, potrebbe prevedere il trasferimento al solo livello statale della competenza ad intervenire nel settore delle infrastrutture di trasporto in modalità integrata e coordinata, attraverso l'aumento delle risorse destinate al Programma Nazionale, estendendone l'applicazione, anche se con intensità di finanziamento diversificata, anche alle Regioni del Centro e del Nord e senza sottrarre risorse al Sud.**

#### **Aumento della resilienza del sistema delle infrastrutture di trasporto**

Nel corso degli ultimi anni, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha dato nuovo impulso alla politica delle infrastrutture di trasporto riorientandola in favore di una rete di

piccole opere diffuse per riparare, dove possibile, o sostituire, dove necessario, le opere esistenti.

**Il patrimonio infrastrutturale trasportistico per quanto potenzialmente adeguato alle esigenze del Paese dal punto di vista della capacità, risulta spesso nei fatti insufficiente a causa delle scarse risorse investite per la sua resilienza.**

Sicurezza e resilienza sono le parole d'ordine della politica infrastrutturale, come riportato anche all'interno dell'Allegato *Strategie per una nuova politica della mobilità in Italia* al DEF 2019. Per quanto attiene le criticità inerenti lo stato delle infrastrutture, in tale ambito ricadono le problematiche di inadeguata conservazione, valorizzazione e di sicurezza del patrimonio di infrastrutture esistenti. La rete autostradale risale prevalentemente agli anni '60 – '70, mentre quella stradale extraurbana di interesse nazionale è per la maggior parte ancora più vetusta, il che vuol dire che la rete stradale italiana è in una fase in cui può essere soggetta ad un rapido incremento dei tassi di malfunzionamento e guasto e come tale necessita di una costante ed efficace attività di riqualifica. Inoltre, vi è la necessità di assicurare che la rete stradale primaria abbia caratteristiche tali da potersi considerare adeguata in caso di eventi sismici. Il tema, tuttavia, non riguarda soltanto la rete stradale, ma tutte le modalità di trasporto.

L'aumento della resilienza dell'infrastruttura è fortemente collegato al tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici: la Strategia Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (SNAC), adottata a giugno 2015 e il cui aggiornamento è previsto per il 2020, evidenzia come le risposte ai cambiamenti climatici devono essere date, in primo luogo, privilegiando l'ottimizzazione delle reti esistenti rispetto alla realizzazione di nuove e grandi opere.

Inoltre, il quadro programmatico di riferimento a livello internazionale è fornito dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015 che vede un parallelo impegno dell'Unione Europea volto a renderne operativa l'attuazione nell'ambito delle politiche cofinanziate dai fondi strutturali e di investimento. In particolare, uno degli obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile è proprio la costruzione e lo sviluppo di infrastrutture di qualità, affidabili, sostenibili e resilienti nonché il miglioramento, entro il 2030, delle stesse.

È necessario ampliare le possibilità di veicolare finanziamenti, nell'ambito del nuovo QFP (quadro finanziario pluriennale), con parte del budget dedicato non solo alla realizzazione di nuove infrastrutture di trasporto, ma anche al **finanziamento di interventi volti a mettere in sicurezza le infrastrutture del Paese e a renderle maggiormente resilienti ai cambiamenti climatici con particolare riferimento alle infrastrutture stradali, in particolare in territori marginali.**

Nel caso delle strade, tali investimenti **non andrebbero ad incidere su aumenti della capacità**, riducendo la diversione verso modalità più sostenibili (mare e ferro), ma sarebbero funzionali a consentire, ad esempio:

- ✓ l'aumento della sicurezza per gli utenti;
- ✓ la prevenzione, ove possibile, o la mitigazione di eventi catastrofici che generano interruzioni significative nelle reti di trasporto principali;
- ✓ l'aumento resilienza al cambiamento climatico.

Alcuni esempi di catastrofi avvenute recentemente permettono di identificare alcune tipologie di interventi che si intende supportare - attraverso le risorse FESR nel corso del QFP 2021-2027 - agendo in un'ottica ex-ante, per la prevenzione della catastrofe, piuttosto che in ottica ex-post, per la sua gestione. Tali esempi riguardano:

- ✓ le frane che hanno colpito il viadotto Villano I in corrispondenza della SS 640 in Sicilia, con la conseguente realizzazione degli interventi urgenti di miglioramento delle condizioni di stabilità del versante in frana in corrispondenza del Viadotto;
- ✓ il cedimento di un pilone del viadotto Himera sull'Autostrada A19 Palermo-Catania, con il conseguente adeguamento degli impianti tecnologici e risanamento strutturale di tutti i ponti e viadotti;
- ✓ il crollo del viadotto Italia sull'A3 in Calabria con i conseguenti interventi di ripristino del calcestruzzo e di rinforzo con tessuti in fibra di carbonio delle pile.

Il supporto con risorse FESR a interventi volti ad aumentare la resilienza del sistema delle infrastrutture di trasporto, si declina, **in coerenza con la politica di coesione, nel finanziamento di operazioni il cui obiettivo è migliorare i livelli di servizio e la sicurezza delle infrastrutture di trasporto, rimuovendo le condizioni di rischio al fine di promuovere una mobilità sicura e sostenibile nonché mitigare gli impatti collegati al cambiamento climatico.**

L'implementazione di tali misure contribuirebbe con effetti positivi al **raggiungimento degli obiettivi di adattamento e resilienza ai cambiamenti climatici**, nell'ambito dei quali è riconosciuto il ruolo di tutte le infrastrutture di trasporto, comprese le strade, le quali sono influenzate dai cambiamenti climatici attraverso:

- ✓ l'aumento delle temperature, che comporta una maggiore vulnerabilità delle infrastrutture stradali (asfalto) e ferroviari e (binari) dovuta alla crescente frequenza di giorni caldi;
- ✓ le variazioni dell'intensità e della durata delle precipitazioni nonché, in particolar modo, le alluvioni, che, da un lato, riducono la stabilità dei terreni e di conseguenza delle infrastrutture stradali e ferroviarie localizzate in contesti instabili e/o che si trovano in prossimità dei corsi d'acqua, soprattutto caratterizzate da un regime idraulico di acque correnti con frequenti e rapide variazioni di livello – e dell'altro, aumentano il rischio di allagamento delle infrastrutture sotterranee;
- ✓ la variazione del livello medio del mare, che pone dei rischi per le infrastrutture portuali e per quelle stradali e ferroviari localizzate lungo i litorali;

Inoltre, il ricorso a tale tipologia di interventi comporterebbe benefici in termini di **efficienza energetica e riduzione delle emissioni di gas serra**, grazie all'utilizzo di soluzioni green

praticabili con tecnologie e materiali esistenti, nella fase di implementazione, e alla riduzione di blocchi e conseguentemente delle congestioni, nella fase di esercizio.

Inoltre, l'aumento della resilienza del sistema delle infrastrutture di trasporto, permetterebbe, da un lato, un aumento della sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente, propedeutico ad evitare catastrofi e, dall'altro lato, di risolvere alcune criticità connesse o ad incidenti o a dissesti.

Si citano, a solo titolo di esempio, i disagi nei trasporti connessi al crollo di alcune campate del viadotto sul Polcévera o a quelli derivati dal cosiddetto "Blocco di Rastatt", dove il cedimento dei binari nei pressi di Rastatt nella Valle del Reno ha causato un fermo senza precedenti della catena logistica ferroviaria in tutta Europa, mettendo a repentaglio l'export di numerose imprese, anche italiane (sul collegamento interrotto si concentra il 50% dello scambio IT-EU settentrionale), oppure il finanziamento di aree non facilmente accessibili, in cui l'interruzione dei collegamenti ha determinato isolamento ed emarginazione, in aperto contrasto con il fine ultimo della politica di coesione (come il danneggiamento di numerose strade a seguito del terremoto del 2017 nel Lazio e nell'Umbria).

Praticamente, il supporto alla crescita della resilienza del sistema delle infrastrutture di trasporto si tradurrebbe nella possibilità di veicolare risorse del Programma verso le seguenti tipologie di interventi:

- ✓ per il miglioramento della stabilità di versanti in frana o di infrastrutture a rischio idraulico, attraverso opere di stabilizzazione di corpi franosi e di regolazione delle acque meteoriche;
- ✓ di adeguamento e messa in sicurezza di itinerari particolarmente rischiosi in termini di incidentalità e vulnerabilità ai cambiamenti climatici;
- ✓ di messa in sicurezza statica di "opere d'arte" stradali e ferroviarie;
- ✓ completamento di itinerari a fronte dei quali sono stati già avviati rilevanti interventi di adeguamento e messa in sicurezza;
- ✓ realizzazione di progetti sperimentali di messa in sicurezza del patrimonio infrastrutturale esistente nonché di monitoraggio e/o mappatura dei fattori di rischio al fine di valutare gli standard di efficienza delle infrastrutture e la loro vulnerabilità ai cambiamenti climatici rispetto alla loro funzionalità.

I Fondi strutturali europei, sono, congiuntamente con il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), lo strumento finanziario principale attraverso cui vengono attuate le politiche per lo sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale e la rimozione degli squilibri economici e sociali in attuazione dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione italiana e dell'articolo 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il quadro di governance istituzionale per le politiche di coesione, prevede che le linee strategiche per l'impiego dell'FSC vengano indicate in forma integrata e in linea con la programmazione dei Fondi strutturali e di Investimento europei e con le risorse europee per lo

sviluppo regionale. In linea con gli orientamenti comunitari, entrambi i fondi devono essere considerati, dunque, in totale sinergia e complementari l'un l'altro e non sostitutivi: l'eleggibilità di interventi di messa in sicurezza delle infrastrutture - nell'ambito dell'Asse tematico D dell'FSC - non dovrebbe precludere, bensì stimolare, la possibilità di supportare interventi per la resilienza del sistema delle infrastrutture di trasporto attraverso il PON 2021-2027, fintanto che tale approccio non incontra ostacoli in termini di ammissibilità degli interventi secondo le regole comunitarie.

Fermo restando, l'inesistenza di vincoli nelle attuali proposte di regolamento al finanziamento della tipologia di interventi descritta, è necessario che l'**Accordo di Partenariato accolga la posizione del MIT e contenga la previsione di investimenti** – per tutte le modalità, inclusa quella **stradale** – **in attività propedeutiche alla crescita della resilienza del sistema delle infrastrutture di trasporto.**

Il supporto a tali misure che aumentino la resilienza, anche in termini di resilienza sismica, si **declinerebbe, trovando massima coerenza, con l'Obiettivo Specifico *Sviluppare una mobilità locale, regionale e nazionale, intelligente, intermodale, resiliente ai cambiamenti climatici e sostenibile, migliorando l'accesso alla rete TEN-T e la mobilità transfrontaliera***, all'interno dell'OS 3 *Un'Europa più connessa*. Tale tipologia di intervento presenta, inoltre, sinergie con l'OS 2 *Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio* e, in particolare, con l'Obiettivo Specifico *Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi*.

Si segnala che, essendo attualmente il supporto a misure per la resilienza delle infrastrutture oggetto di riprogrammazione del PON 2014-2020, tali tipologie di intervento potrebbero rappresentare alcuni degli elementi di continuità nel prossimo settennato.



## **PERCHE' IL FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE A SUPPORTO DELLA RESILIENZA DEL SISTEMA DELLE INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO**

### **La resilienza del sistema delle infrastrutture di trasporto italiano negli orientamenti della CE**

In merito ai più recenti orientamenti, la posizione espressa dalla Commissione Europea nella *Relazione per paese relativa all'Italia 2019* prevede la necessità per il Paese di:

- ✓ orientare gli investimenti per migliorare la qualità delle infrastrutture di trasporto rispetto alla media dell'UE in particolare nell'ambito dello stato di conservazione delle infrastrutture privilegiandone la sicurezza, rimarcando, dunque, quanto considerato pilastro dal MIT nell'Allegato "*Strategie per una nuova politica della mobilità in Italia*" al DEF 2019;
- ✓ integrare le politiche e azioni di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici in tutti i settori, compresi i trasporti.

All'interno dell'Allegato D della Relazione per paese relativa all'Italia 2019 – il quale riporta gli orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'ITALIA - inoltre, è possibile trovare evidenza delle sinergie tra OS3 e OS2 nel supporto a interventi per la resilienza del sistema delle infrastrutture di trasporto, venendo riconosciuto dalla CE come, a causa della sua conformazione geografica, l'Italia sia particolarmente vulnerabile alle minacce derivanti dai cambiamenti climatici, dagli eventi idrogeologici e dalle attività sismiche rendendo altamente prioritari investimenti intesi a promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi. Trasversale all'intero sistema dei trasporti, il tema della sicurezza vede nel comparto stradale uno dei settori prioritari su cui intervenire. La sicurezza stradale è tra gli obiettivi della Commissione, la quale, nel Terzo pacchetto Mobilità" (Maggio 2018), per promuovere tale obiettivo, ha incluso proprio la proposta di miglioramento della gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali. Nell'Allegato 1 della Comunicazione della Commissione relativo al piano d'azione per la sicurezza stradale, inoltre, vi è un esplicito riferimento alla necessità di incrementare i finanziamenti a sostegno della sicurezza stradale; in particolare, la Commissione intende: "*incoraggiare il ricorso al sostegno finanziario dell'UE erogato tramite i fondi strutturali e d'investimento europei per i miglioramenti delle infrastrutture per la sicurezza stradale, specialmente negli Stati membri con risultati relativamente scarsi in materia di sicurezza stradale [...]*".

### **Efficacia delle regole comunitarie**

Il FESR ricoprirebbe un ruolo rilevante e strategico per il supporto a progetti volti alla resilienza del sistema delle infrastrutture di trasporto, in quanto strumento di finanziamento in grado di garantire trasparenza, efficacia e celerità nell'attuazione degli interventi e nella gestione della spesa. Infatti, attraverso le regole di attuazione comunitarie e i target di performance posti, il sostegno da parte dell'UE garantisce un'accelerazione nella realizzazione degli interventi infrastrutturali, come confermato dai risultati in termini di raggiungimento del target N+3 e della Performance Framework dei programmi FESR. Inoltre, il ricorso ai fondi FESR per gli interventi a supporto della resilienza del sistema delle infrastrutture di trasporto, libererebbe risorse nazionali FSC potenzialmente destinabili a priorità o tipologie di spese non coerenti con le regole del Fondo comunitario, ma strategici per il Paese.