

SOCIETÀ ITALIANA DI POLITICA DEI TRASPORTI

Trasformazioni e sviluppo del sistema della
mobilità, scenari prospettici, PNRR e strategia UE
per una mobilità sostenibile

Rapporto 2022-2023



© Copyright 2024 by Sipotra

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Gli autori, pur garantendo la massima affidabilità dell'opera, non rispondono di danni derivanti dall'uso dei dati e delle notizie ivi contenuti. L'editore non risponde di eventuali danni causati da involontari refusi o errori di stampa.

Società italiana di politica dei trasporti (Sipotra)
via Gabi, 7
00183 Roma

Per maggiori informazioni sulle attività di Sipotra: www.sipotra.it,
info@sipotra.it.

ISBN 978-88-946423-4-6

INDICE

PRESENTAZIONE

PARTE I RIFORME, QUADRO NORMATIVO E GOVERNANCE PER LA MOBILITÀ SOSTENIBILE

1 LA GOVERNANCE PER INFRASTRUTTURE E MOBILITÀ

Claudio De Vincenti, coordinatore

1.1 Introduzione

1.2 La governance della programmazione infrastrutturale in Italia dalla Legge Obiettivo ad oggi

1.3 Le politiche di coesione

1.4 L'esperienza dei Patti per lo sviluppo: le tecniche del program management per l'attuazione delle politiche pubbliche

1.5 Le strutture di governance per il PNRR a supporto delle amministrazioni attuatrici

1.6 Conclusioni

2 UNA PA CAPACE DI GESTIRE

Sveva Del Gatto, coordinatrice

2.1 I problemi della pubblica amministrazione italiana

2.2 Il nodo della burocrazia

2.3 Le criticità degli interventi sulla gestione del capitale umano

2.4 Gli interventi del PNRR per la deburocratizzazione

2.5 Il reclutamento del personale nel PNRR

- 2.6 La transizione digitale: asse strategico del PNRR
- 2.7 Il problema della valutazione delle pubbliche amministrazioni
- 2.8 Proposte di Sipotra

3 LE PROCEDURE AUTORIZZATIVE

Marcello Clarich e Alessandro Pajno, coordinatori

- 3.1 Introduzione
- 3.2 Le semplificazioni amministrative e gli obiettivi del PNRR
- 3.3 Misure a carattere orizzontale: le modifiche alla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo
- 3.4 Misure a carattere speciale: le semplificazioni per le grandi opere
- 3.5 Le misure sulle valutazioni di impatto ambientale e la nuova policy della semplificazione
- 3.6 Le misure sulle valutazioni paesaggistiche e il ruolo delle soprintendenze
- 3.7 Il coinvolgimento dei soggetti interessati – il dibattito pubblico
- 3.8 Semplificazione, emergenza, transizione ecologica, digitalizzazione: la semplificazione come progetto per il rilancio del Paese

4 I CONTRATTI PUBBLICI

Fabio Cintioli, coordinatore

- 4.1 Le criticità ad oggi
- 4.2 Cultura del risultato e PNRR
- 4.3 Il rito applicabile nei giudizi in cui si discute di opere finanziate in tutto o in parte con i fondi del PNRR
- 4.4 Partenariato pubblico-privato e PNRR in salsa giuridica ed economica: cosa resterà al pubblico e cosa al privato?

5 LA TRASFORMAZIONE DIGITALE NEL GOVERNO DELLA MOBILITÀ

Ginevra Bruzzone e Carlo Cambini, coordinatori

- 5.1 Introduzione
- 5.2 Mobility as a Service: modelli di governance, concorrenza e prime applicazioni
- 5.3 I dati e la mobilità: gli spazi comuni europei
- 5.4 Considerazioni conclusive

6 LE RIFORME PRO-CONCORRENZIALI

Francesco Munari e Mario Sebastiani, coordinatori

- 6.1 Il ruolo delle riforme pro-concorrenziali nell'ordinamento italiano e nel PNRR
- 6.2 La concorrenza nei servizi pubblici locali
- 6.3 Obblighi di servizio pubblico e concorrenza nei servizi di trasporto nel quadro della strategia europea di mobilità sostenibile e intelligente
- 6.4 Concorrenza ed efficienza come coniugarle? L'esempio del trasporto pubblico locale
- 6.5 Le concessioni portuali
- 6.6 La concentrazione proprietaria nell'economia marittima. Profili di politiche della concorrenza
- 6.7 Conclusioni e raccomandazioni

7 LA REGOLAZIONE DELLA MOBILITÀ

Mario Sebastiani, coordinatore

- 7.1 Introduzione
- 7.2 La regolazione delle gestioni infrastrutturali

7.3 I sentieri della regolazione logistica

7.4 La regolazione della mobilità urbana

7.5 Considerazioni conclusive

8 RIFORME, QUADRO NORMATIVO E GOVERNANCE PER LA MOBILITÀ SOSTENIBILE

Francesco Munari, coordinatore

8.1 I recenti sviluppi della disciplina sugli aiuti di Stato e le esigenze di ripresa a seguito delle crisi economiche

8.2 Il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) alla luce delle regole sugli aiuti di Stato

8.3 La velocizzazione dell'esame delle notifiche: sfide per la Commissione e le autorità nazionali

8.4 L'inserimento della prospettiva ambientale nella valutazione degli aiuti

8.5 L'evoluzione del controllo degli aiuti nel settore delle infrastrutture

8.6 Il coordinamento tra investimenti in tema di aiuti di Stato: RRF, Fondo complementare e altri finanziamenti erogati dall'Unione

8.7 La disciplina nazionale e quella dell'Unione sugli investimenti esteri diretti

8.8 Verso nuovi paradigmi nella disciplina degli aiuti di Stato?

PARTE II SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE E PIANIFICAZIONE DELLA POLITICA DEI TRASPORTI, DELLA LOGISTICA E DELLA MOBILITÀ SOSTENIBILE

1 INTRODUZIONE

Giuseppe Mele e Pietro Spirito, coordinatori

1.1 La visione della mobilità nazionale nel futuro dell'economia italiana

1.2 Dotazione di infrastrutture per i trasporti, la mobilità e la logistica: benchmarking europeo e divari regionali

2 LA PIANIFICAZIONE DEI TRASPORTI E DELLA MOBILITÀ IN ITALIA: QUALI LEZIONI TRARRE DAL PASSATO

Agostino Cappelli e Agostino Nuzzolo, coordinatori

2.1 Introduzione

2.2 Strategie, metodologie e strumenti per la pianificazione dei trasporti dalla prima conferenza nazionale dei trasporti del 1978 agli anni 2000

2.3 La selezione delle opere prioritarie della infrastruttura nazionale di trasporto dal 2010 ad oggi

2.4 Ruolo delle regioni nella pianificazione

2.5 Conclusioni generali

3 PNRR: MOBILITÀ, TRASPORTI E LOGISTICA

Giuseppe Mele, coordinatore e autore

3.1 La ripartenza post-Covid: le “origini” e la progressiva definizione del PNRR

3.2 Gli interventi per infrastrutture e mobilità previsti nelle varie Missioni e Componenti

3.3 Gli interventi integrativi e aggiuntivi: Piano nazionale complementare (PNC) e altre risorse connesse

3.4 Il confronto con i Piani di ripresa e resilienza (PRR) degli altri Stati membri

3.5 La modifica del PNRR, RePowerEU e stato di attuazione

3.6 I PRR degli altri Stati membri a seguito del RePowerEU e della revisione

4 SCENARI DI MOBILITÀ IN TEMPI DI INCERTEZZA

Marco Spinedi, coordinatore

4.1 Assetti geostrategici e geopolitici internazionali e “nuova” globalizzazione

4.2 La concentrazione proprietaria nell’economia della mobilità. Implicazioni di politica industriale

4.3 La sfida della digitalizzazione nella logistica del nuovo capitalismo

5 GLI OBIETTIVI, LE STRATEGIE E LE MISURE PER LA PIANIFICAZIONE DELLA MOBILITÀ E DELLA LOGISTICA SOSTENIBILE IN AMBITO NAZIONALE E INTERNAZIONALE

Francesco Filippi e Paolo Guglielminetti, coordinatori

5.1 Trasporti e logistica sostenibili: la transizione energetica in corso e gli impatti attesi

5.2 Le principali aree di intervento

5.3 Integrazioni e sintesi

5.4 Gli impatti occupazionali della transizione

5.5 Il contributo del green financing per la transizione energetica

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

COORDINATORI E AUTORI

PRESENTAZIONE

Il volume qui presentato – il quinto fra i Rapporti di Sipotra – analizza gli scenari istituzionali, macroeconomici e di politica dei trasporti affrontati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nel quadro del NextGenerationEU.

L’Associazione si è proposta l’obiettivo di fornire un quadro quanto più possibile esauriente delle complesse materie presenti nel PNRR, di quelle che lo contornano e che spesso scontano deficit radicati nella storia degli ultimi decenni, e di quelle che dovrebbero complementarlo.

Il PNRR si articola dunque su due macro-aree – le “riforme” e le “missioni” – che congiuntamente “mirano a ridurre le perduranti disparità regionali, intergenerazionali e di genere che frenano lo sviluppo dell’economia”.

Il Rapporto qui presentato si focalizza sulla mobilità di persone e di beni con un taglio che si intreccia con altri settori “connessi” e con vaste problematiche trasversali: sia nelle riforme che nelle missioni.

L’analisi segue questo filo logico: dapprima la legacy delle politiche del passato e il segno che queste, in parte inevitabilmente, hanno lasciato nella stesura del PNRR; successivamente, i punti di forza e le criticità del Piano, accompagnate da proposte di implementazione che traggono un orizzonte che va oltre il 2026.

Nella presente sezione introduttiva si dà schematicamente conto dei contenuti dei diversi capitoli, rinviando valutazioni e proposte alle considerazioni conclusive del Rapporto.

La Parte I (*Riforme, quadro normativo e governance per la mobilità sostenibile*) si sofferma sulle riforme potenzialmente più impattanti sui trasporti. Per obiettivi e contenuti tali riforme si possono distinguere in tre “blocchi”: il primo è la governance del PNRR (capitolo 1); il secondo (capitoli da 2 a 5) include le riforme il cui comune obiettivo, da diverse visuali, è la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni e l’efficientamento delle procedure in capo ad esse; il terzo (capitoli da 6 a 8) affronta problematiche di concorrenza e di regolazione dei mercati.

Il capitolo 1 (*La Governance del PNRR*), coordinato da Claudio De Vincenti, svolge anche funzione introduttiva della materia affrontata nel volume, analizzando più tematiche anche in una prospettiva storica. Il capitolo si focalizza su: la governance della programmazione infrastrutturale in Italia dalla Legge Obiettivo ad oggi; le politiche di coesione; l’esperienza dei Patti per lo sviluppo;

le tecniche del program management per l'attuazione delle politiche pubbliche; le strutture di governance per il PNRR a supporto delle amministrazioni attuatrici.

Il capitolo 2 (*Una PA capace di gestire*), coordinato da Sveva del Gatto, affronta in dettaglio i principali ambiti di intervento su cui punta la riforma della pubblica amministrazione: la de-burocratizzazione, la digitalizzazione, il reclutamento e la formazione di capitale umano, il sistema di valutazione delle performance.

Il capitolo 3 (*Le procedure autorizzative*) coordinato da Marcello Clarich e da Alessandro Pajno, discute l'argomento sia con riferimento alle misure a carattere orizzontale, quali le modifiche alla legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, sia guardando alle misure a carattere speciale, come le semplificazioni per le grandi opere. Specifici approfondimenti sono dedicati alle valutazioni di impatto ambientale, alle valutazioni paesaggistiche e al ruolo delle soprintendenze e al dibattito pubblico. Viene infine discusso il ruolo della semplificazione nel progetto per il rilancio del Paese.

Il capitolo 4 (*I contratti pubblici*), coordinato da Fabio Cintioli, muove dall'analisi delle criticità ad oggi riscontrate per poi analizzare l'importanza del principio della cultura del risultato rispetto agli obiettivi del PNRR. L'analisi si sofferma poi sul rito applicabile nei giudizi che investono opere finanziate con i fondi del PNRR e sul tema del partenariato pubblico-privato quale strumento utilizzabile per il perseguimento delle finalità pubbliche, anche nell'ambito del Piano.

Il capitolo 5 (*La trasformazione digitale nel governo della mobilità*), coordinato da Ginevra Bruzzone e Carlo Cambini, analizza in chiave giuridico-economica il tema della "mobilità come servizio". Mobility as a Service – MAAS: dai modelli di governance, in particolare nel rapporto tra profili di concorrenza e ruolo dello Stato, alle esperienze internazionali, all'importanza delle regole sull'accesso e l'utilizzo dei dati sulla mobilità, anche nella prospettiva della costruzione dei Common European Data Spaces.

Nel capitolo 6 (*Le riforme pro-concorrenziali*), coordinato da Francesco Munari e Mario Sebastiani, viene discusso il ruolo delle riforme pro-concorrenziali nell'ordinamento italiano e nel PNRR, per poi analizzare le sfide relative a diversi ambiti: al settore dei servizi pubblici locali e agli obblighi di servizio pubblico; alla concorrenza ed efficienza nel trasporto pubblico locale; alle concessioni portuali; alla concentrazione proprietaria nell'economia marittima e ai relativi profili attinenti alle politiche della concorrenza.

Il capitolo 7 (*La regolazione della mobilità*), anch'esso coordinato da Mario Sebastiani, discute della regolazione con riferimento alle gestioni infrastrutturali, alla logistica delle merci, alla c.d. sharing mobility, al trasporto pubblico urbano non di linea e infine all'accesso ai centri urbani.

Il capitolo 8 (*Gli aiuti di Stato*), coordinato da Francesco Munari, posta un'introduzione sui recenti sviluppi della disciplina sugli aiuti di Stato e sulle esigenze di ripensare la disciplina degli aiuti a seguito delle diverse crisi

economiche, discute il Dispositivo per la ripresa e la resilienza alla luce delle regole sugli aiuti di Stato e affronta quindi le seguenti tematiche: il tema della velocizzazione dell'esame delle notifiche e delle relative sfide per la Commissione e per le autorità nazionali; l'inserimento della prospettiva ambientale nella valutazione degli aiuti, l'evoluzione del controllo degli aiuti nel settore delle infrastrutture ed il coordinamento tra investimenti in tema di aiuti di Stato, RRF, Fondo complementare e altri finanziamenti erogati dall'Unione; infine, il capitolo tratta della disciplina nazionale e di quella dell'Unione sugli investimenti esteri diretti, ipotizzando l'insorgenza di nuovi paradigmi nella disciplina degli aiuti di Stato.

La Parte II (*Sviluppo delle infrastrutture e pianificazione della politica dei trasporti, della logistica e della mobilità sostenibile*) è centrata sulle "missioni" del PNRR. Con riguardo al settore dei trasporti vengono in rilievo i seguenti profili: gli investimenti infrastrutturali ("M3 – *Infrastrutture per una mobilità sostenibile*"); lo sviluppo di nuove tecnologie per la mobilità (M1C2 – *Digitalizzazione, innovazione e competitività*); le politiche ambientali (M2C2 – *Transizione energetica e mobilità sostenibile*); la coesione territoriale e la rigenerazione urbana (M5C3 – *Interventi speciali per la coesione territoriale*); il nuovo ultimo capitolo del PNRR sull'autonomia energetica (M7 – *Repower EU*).

La parte si compone di cinque capitoli.

Il capitolo 1 (*Introduzione*), coordinato da Giuseppe Mele e Pietro Spirito, partendo dalla visione della mobilità nazionale nel futuro dell'economia italiana, esamina la dotazione di infrastrutture per i trasporti, la mobilità e la logistica e contiene un'analisi del benchmarking europeo e dei divari regionali.

Il capitolo 2 (*La pianificazione dei trasporti e della mobilità in Italia: quali lezioni trarre dal passato*), coordinato da Agostino Cappelli e Agostino Nuzzolo, propone una riflessione su strategie, metodologie e strumenti per la pianificazione dei trasporti dalla prima conferenza nazionale dei trasporti del 1978 agli anni 2000, per poi approfondire il tema della selezione delle opere prioritarie della infrastruttura nazionale di trasporto dal 2010 ad oggi e il ruolo delle regioni nella pianificazione.

Il capitolo 3 (*PNRR: Mobilità, Trasporti e Logistica*), coordinato da Giuseppe Mele, illustra la ripartenza post-Covid, le "origini" e la progressiva definizione del PNRR ed esamina, all'interno di questo contesto, gli interventi per infrastrutture e mobilità previsti nelle varie Missioni e Componenti del Piano e gli interventi integrativi e aggiuntivi – Piano nazionale complementare e altre risorse connesse. Il capitolo contiene inoltre un confronto con i PNRR degli altri Stati membri e si sofferma sui termini di modifica dei PNRR e la loro applicazione a quello dell'Italia.

Il capitolo 4 (*Scenari di mobilità in tempi di incertezza*), coordinato da Marco Spinedi, affronta i seguenti temi: assetti geostrategici e geopolitici internazionali e della "nuova" globalizzazione, concentrazione proprietaria nell'economia della

mobilità – implicazioni di politica industriale; la sfida della digitalizzazione nella logistica del nuovo capitalismo; dinamiche demografiche, tecnologiche, economiche, finanziarie e industriali e relativo impatto sulla mobilità e la logistica di persone e merci nel lungo periodo; il World Economic Outlook – venti anni di approfondimenti del Fondo Monetario Internazionale sull'economia mondiale.

Il capitolo 5 (*Gli obiettivi, le strategie e le misure per la pianificazione della mobilità e della logistica sostenibile in ambito nazionale e internazionale*), coordinato da Francesco Filippi e Paolo Guglielminetti, tratta di trasporti e logistica sostenibili – la transizione energetica in corso e gli impatti attesi; principali aree di intervento; profili sociali; impatti occupazionali della transizione; contributo del green financing per la transizione energetica.

Infine, le *Considerazioni conclusive* tentano di tirare le fila del lavoro nel suo insieme, evidenziando gli aspetti positivi e le criticità del PNRR, e avanzando proposte.

Da ultimo, corre l'obbligo di formulare alcune avvertenze prima di andare oltre e addentrarsi nel corpo del volume.

La prima è che questo Rapporto è tutt'altro che un instant book, tant'è che ha richiesto oltre due anni di lavoro. Nel frattempo, i mutamenti del quadro macroeconomico e dei mercati – unitamente a quello politico, nazionale e non, alla perdurante lentezza delle amministrazioni attuatrici e alla resistenza di potentati e burocrazie – hanno generato ritardi e condotto a rivedere obiettivi e misure inizialmente previsti. A questi si sono aggiunti un paio di peccati di origine del nostro Paese. Uno, relativo alle missioni, è l'essere arrivati impreparati a causa degli storici deficit programmatori, e costretti a confezionare il proprio Piano non sulla base di maturate priorità di investimento, ma degli interventi in stato più avanzato di progettazione, indipendentemente dal fatto che fossero o meno ancora realmente necessari. L'altro, sul fronte delle riforme, è il conservatorismo (*rectius*, l'istinto di conservazione della messe di stakeholder – politici, burocrati, imprese e quant'altri – che nel tempo ha condotto ad affossare riforme ricorrentemente progettate, talvolta cassate in vista del traguardo; basti ricordare, per tutte, le vicissitudini vissute sul terreno delle politiche sulla concorrenza).

Tutto ciò ha costretto gli autori del Rapporto a mettere più volte mano al testo in una defatigante rincorsa che non si è conclusa al momento in cui si va in stampa. Anzi, va avvertito che le analisi non sono sempre aggiornate come si sarebbe voluto. Di questo, degli sviluppi successivi e di quelli auspicabili, si cercherà di dare conto nel capitolo conclusivo. Va da sé che non è dato oggi prevedere il lascito delle tensioni politiche e di quelle sui mercati che a livello internazionale dominano la scena, del tutto imprevedute al momento del varo del NGEU e dei PNRR nazionali e che verosimilmente saranno destinate a cambiare ulteriormente gli scenari di riferimento.

La seconda è che la vastità delle problematiche affrontate ha richiesto il concorso di un elevato numero di esperti di diversa estrazione disciplinare –

giuridica, economica, ingegneristica, ambientale, ecc. – e portatori di vedute non necessariamente convergenti. Ciò rappresenta una costante dell’approccio seguito da Sipotra nelle sue iniziative, ma richiede anche di cimentarsi nel difficile esercizio di integrare differenti sensibilità disciplinari e di orientamento. D’altra parte (è il leitmotiv a base dell’attività di Sipotra), la contrapposizione al pensiero unico è fra gli elementi fondativi e riteniamo più fertili dell’Associazione, perché solo la dialettica fra le idee permette di costruire qualcosa di nuovo e perché ricercare a tutti i costi un unanime consenso inevitabilmente condannerebbe a compromessi al ribasso, se non a conclusioni banali. Questa caratteristica dell’Associazione si riflette sulla relativa eterogeneità della composizione degli autori del volume, dove talvolta emergono opinioni differenti sulle medesime questioni: ciò, tuttavia, non deve essere visto come causa di disorientamento in quanti avranno la pazienza di leggerlo ma, al contrario, può e vuole diventare uno stimolo alla discussione. Fa comunque piacere dare atto che il lavoro complessivamente fatto ha trovato una più che larga convergenza di sentimenti fra quanti vi hanno partecipato.

Sipotra ringrazia quanti hanno collaborato alla realizzazione del volume: Mario Barbano, Francesco Paolo Bello, Valerio Bontempi, Ginevra Bruzzone, Carlo Cambini, Agostino Cappelli, Bruno Carotti, Laura Cavallo, Fabio Cintioli, Marcello Clarich, Claudio De Vincenti, Vincenzo Dei Giudici, Sveva Del Gatto, Gianfrancesco Fidone, Francesco Filippi, Paolo Guglielminetti, Alberto Heimler, Luciano Hinna, Patrizia Malgieri, Massimo Marciani, Marcello Marino, Raffaella Marzulli, Marianna Mazzarella, Giuseppe Mele, Francesco Munari, Agostino Nuzzolo, Alessandro Pajno, Ivana Paniccia, Roberto Piazza, Camilla Ramotti, Andrea Renzi, Rosa Rota, Piero Rubino, Lorien Sabatino, Mario Sebastiani, Marco Spinedi, Pietro Spirito, Dario Tedesco, Andrea Vecchia.

Una precisazione è d’obbligo: tutti gli autori, inclusi quelli che attualmente ricoprono incarichi istituzionali, hanno contribuito a titolo strettamente personale e le opinioni espresse non impegnano in alcun modo gli enti di appartenenza.