

3. LE RISORSE NECESSARIE PER LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI

Nel complesso, a fronte di un costo complessivo di circa 98 miliardi di euro, il fabbisogno finanziario per la realizzazione delle opere nell'arco dei prossimi cinque anni è pari a circa 32 miliardi di euro che viene coperto, nel quinquennio, con i limiti di impegno già autorizzati dalla Legge Finanziaria 2007, nonché con quelli delle Leggi Finanziarie per il 2008, 2009, 2010 e 2011.

Il comma 977, articolo 1, della LF 2007 autorizza, infatti, la concessione di contributi quindicennali pari a 300 milioni di Euro (100 milioni per il 2007, 100 milioni per il 2008 e 100 milioni per il 2009). Il volume attivabile complessivo è stimabile in circa 3,3 miliardi di Euro. La stessa LF 2007 predetermina una parte della assegnazione delle suddette risorse (158 milioni di Euro, pari al 52,6 per cento del totale) per interventi specifici.

Il residuo disponibile per assegnazioni da parte del CIPE è pari a 142 milioni di Euro, corrispondente ad un volume di investimenti di circa 1,5 miliardi di Euro, al netto del 5 per cento finalizzato ad interventi destinati ai beni ed attività culturali (Legge 289/2002 e Legge 43/2005). L'importo è invece al lordo del contributo finanziario assegnato dal CIPE in data 15 giugno 2007 al progetto definitivo della tratta T6A - T7 e Deposito Graniti della linea C della metropolitana di Roma, la cui delibera è tuttora in corso di registrazione presso la Corte dei Conti.

4. LE RETI TEN E I GRANDI VALICHI ALPINI

Alle predette opere si aggiungono, anzi le precedono, gli interventi prioritari delle Reti TEN-T per i quali sono in corso di definizione le opportune forme di finanziamento, anche attraverso il cofinanziamento da parte dell'Unione Europea, in attuazione del bando pubblicato in data 25 maggio 2007.

Tra i progetti prioritari, figurano la tratta ferroviaria AV/AC Milano – Genova (Terzo Valico dei Giovi) che ha un costo di circa 5 miliardi di euro, la tratta ferroviaria Lione – Torino lungo il V Corridoio con un costo di circa 5,4 miliardi di euro e la galleria ferroviaria di base del Brennero che ha un costo di 3 miliardi di euro e per la quale sono già stati affidati i lavori per il cunicolo esplorativo.

Le predette opere sono riportate nell'allegato B - tabella B. 6 con l'indicazione, per ogni singolo intervento, dei dati relativi al costo, alle fonti di copertura finanziaria e al fabbisogno.

5. GLI INTERVENTI AL SUD COFINANZIATI DALLA U.E.

Il quadro delle opere prioritarie da attivare nel prossimo quinquennio è completato dalla programmazione del Quadro Strategico Nazionale (vedi Allegato C).

Il QSN prevede risorse finanziarie aggiuntive per i Programmi Nazionali "reti e mobilità" per la realizzazione di infrastrutture nel mezzogiorno, a valere sui fondi strutturali dell'Unione Europea (FESR) e sui fondi per le aree sottoutilizzate (FAS).

Ai fini della ripartizione su base regionale delle risorse a disposizione del Ministero delle Infrastrutture, sono state adottate le “chiavi di riparto” del FAS e dei Fondi Strutturali, discusse e condivise con le Regioni, su cui il CIPE si è espresso in sede di approvazione del Quadro Strategico Nazionale..

Applicando le percentuali individuate dalle “chiavi di riparto” alla quota di risorse attribuita ai programmi a titolarità del Ministero delle Infrastrutture si ottiene il quadro analitico riportato in tabella 3: le ultime due colonne rappresentano in valore assoluto ed in termini percentuali le quote attribuibili alle singole regioni, già richiamate in precedenza.

Tabella 1 – PON e PNM “Reti e mobilità” – Ipotesi di ripartizione territoriale delle risorse

Regioni	PON “Reti e mobilità”		PNM “Reti e Mobilità”		Totale (M€)	Quota %
	Quota %	Risorse FESR (M€)	Quota %	Risorse FAS (M€)		
Abruzzo			4,73	190,5	190,5	2,81
Basilicata			4,98	200,6	200,6	2,96
Calabria	14,29	392,8	10,34	416,5	809,3	11,94
Campania	29,57	812,9	22,72	915,1	1.728,0	25,50
Molise			2,64	106,3	106,3	1,57
Puglia	24,14	663,6	18,11	729,4	1.393,0	20,56
Sardegna			12,61	507,9	507,9	7,49
Sicilia	32,00	879,7	23,87	961,4	1.841,1	27,17
Totale	100,00	2.749,5	100,00	4.027,6	6.777,1	100,00

L'analisi dei dati riportati in tabella 1 evidenzia che:

- la parte più cospicua delle risorse è attribuibile a tre regioni, che assorbono nel complesso oltre il 73% delle risorse totali:
 - la Sicilia beneficia di M€ 1.841,1 (27,17%);
 - la Campania di M€ 1.728,0(25,50%);
 - e la Puglia di M€ 1.393,0 (20,56%);
- altre due regioni presentano quote significative:
 - la Calabria beneficia di M€ 809,3 (11,94%);
 - e la Sardegna di M€ 507,9 (7,49%);
- le restanti regioni - Basilicata (2,96%), Abruzzo (2,81%) e Molise (1,57%) - mostrano quote marginali in termini percentuali, ma comunque non del tutto trascurabili in valore assoluto:
 - la Basilicata beneficia di M€ 200,6;
 - l'Abruzzo di M€ 190,5;
 - e il Molise di M€ 106,3.

Va, in ogni caso, evidenziato che la ripartizione territoriale delle risorse, in un settore quale quello delle opere infrastrutturali, può essere considerata come un obiettivo di programmazione più che come un fine, da confrontare con la localizzazione fisica

degli interventi e con le ricadute che essi determinano. Per loro stessa natura, infatti, gli investimenti infrastrutturali si caratterizzano per la capacità di generare ricadute ed effetti rilevanti anche su ambiti territoriali diversi da quelli interessati alla loro localizzazione.

Il quadro complessivo delle opere finanziate, nelle regioni sopra citate, risulta così articolato:

1. Abruzzo:

- Porto di Ortona;
- Aeroporto d'Abruzzo – Pescara;
- Velocizzazione / potenziamento rete ferroviaria Roma – Pescara;
- Teramo – Mare: casello autostradale A14 di Mosciano S. Angelo – S.S. 16 (4° lotto);
- S.S. 652 Fondo Valle Sangro: collegamento stradale tra il km 54+000 e km 56+000.

2. Basilicata:

- Collegamento Nord – Sud Tirrenico – Adriatico tra l'A3 e A16, Lauria – Candela: 1° tronco funzionale Corleto Perticara (PZ) – Camastra (Saurina).

3. Calabria:

- Adeguamento linea ferroviaria tirrenica tra Scalea e Reggio Calabria;
- S.S. 106 megalotto 4 – Collegamento SA- RC (Firmo) – S.S. 106 (Sibari);
- S.S. 106 megalotto 3 – (Sibari – Roseto);
- Completamento dell'itinerario della S.S. 182 “trasversale delle Serre da Soverato all'A3 svincolo delle Serre”.

4. Campania:

- Nuova linea Ac Napoli – Bari: variante linea Cancellò – Napoli nel comune di Acerra per la sua integrazione con la linea AV/AC;
- Stazione di interscambio AV/AC Vesuvio Est;
- Hub portuale di Napoli e Salerno – Adeguamento e potenziamento degli accessi ferroviari e stradali;
- Collegamento autostradale tra l'A1, l'aeroporto di Grazzanise e la direttrice Domiziana;
- Linea 1 della Metropolitana di Napoli – tratta Dante – Garibaldi – Centro Direzionale;
- A3 Salerno – Reggio Calabria – dal km 44+100 al km 47+800;
- S.S. 7 quater Domiziana: svincolo di Mondragone nord (km 19+943) – svincolo di Mondragone sud (km 28+000);
- Potenziamento del raccordo Salerno – Avellino, S.S. 7 e S.S. 7 bis – 1° lotto Mercato S. Severino – Fratte;
- S.S. 372 “Telesina”: adeguamento a 4 corsie 1° stralcio funzionale tra Benevento e Telesse.

5. *Molise:*

- Bretella di collegamento autostradale A1-A14, Termoli – S. Vittore: tratto casello autostradale S. Vittore (A1) – Variante di Venafro.

6. *Puglia:*

- Nodo ferroviario di Bari – Interramento della linea RFI tratta S. Spirito – Palese, con realizzazione dei binari per l'esercizio provvisorio in affiancamento linea esistente;
- Nodo ferroviario di Bari – Variante della linea RFI tratta Bari C.Le – Bari S. Giorgio, in affiancamento alla circonvallazione stradale;
- Collegamento linea ferroviaria Bari – Bitetto, con variante d'ingresso a Bari Centrale;
- Porto di Brindisi - Consolidamento e messa in sicurezza delle Dighe di Punta Riso e Bocca di Puglia;
- Porto di Taranto: Dragaggi per l'approfondimento dei fondali darsena molo polisettoriale e per manutenzione fondali del porto in rada;
- Porto di Taranto: rifiorimento e ampliamento delle opere di protezione dall'agitazione ondata del porto interno e della rada di Taranto;
- Porto di Taranto: collegamento ferroviario del complesso del porto di Taranto con la rete nazionale;
- Porto di Taranto: centro servizi polivalente al molo San Caldo;
- Ferrovie sud est: soppressione di 70 passaggi a livello nell'area del Salento;
- Ferrovie sud est: interrimento della stazione e raddoppio delle tratte Triggiano Capurso, Mungivacca-Triggiano e Capurso-Noicattaro;
- Ferrovie sud est: Rinnovo del binario con 50 UNI e traverse legno bi-blocco di alcuni tratti delle ferrovie del sud-est;
- Ferrovie sud est: elettrificazione 2° lotto e 3° lotto;
- Ferrovie sud est: nuova variante di Monteromi (in Lecce) e nuova stazione di Ecotekne, Monteroni, Ippodromo;
- Ferrovie sud est: impianti di sicurezza e segnalamento - 2° lotto del segnalamento IV - Area salentina;
- Nodo di Bari - raddoppio Bari-Barletta;
- SS 16 Recupero funzionale della Tangenziale Ovest di Foggia - 1° lotto;
- SS 96 variante Torritto-Modugno;
- SS 172 Adeguamento e ammodernamento in sede e in variante – IV corsie Oritmini Superiore;
- SS 172 tronco Casamassima-Putignano;
- SS 7 tronco Matera-Taranto 1° lotto Taranto-Massafra;
- SS 16-613 Completamento funzionale della variante di Lecce;
- SS 16 Completamento delle aste di collegamento tra SS 16 a nord e a sud di Molfetta e Giovinazzo;
- SS 100 tronco Bari-Taranto: completamento funzionale e messa in sicurezza tra i km 27+200 e 44+500;
- Nodo di Bari - asse viario - terza mediana bis;
- Aeroporto di Brindisi: Opere di mitigazione impatto ambientale e rifacimento del piazzale di sosta aeromobili e relativa viabilità connessa;

- Aeroporto di Bari: Opere di mitigazione impatto ambientale, riqualifica raccordi C e D e piazzale antistante e ammaloramento piazzali di sosta aeromobili.

7. *Sardegna:*

- Porto Canale di Cagliari;
- Variante ferroviaria di Bornova-Torralba;
- Variante ferroviaria di Campamela-Sassari;
- S.S. 131: realizzazione svincoli e messa in sicurezza dal km 108+000 al km 209+000;
- S.S. 125: primo lotto.

8. *Sicilia:*

- Interporto di Termini Imprese;
- Nodo ferroviario di Palermo;
- Collegamento Siracusa - Catania: tratta Bicocca-Targia;
- Itinerario Palermo-Catania;
- Velocizzazione Catenanuova-Enna-Caltanissetta;
- Completamento dell'autostrada Siracusa - Gela da Cassibile a Rosolino- lotto 9;
- Itinerario nord-sud S. Stefano di Camastra - Gela lotti B2,B4a,B4b e C3;
- Itinerario Agrigento-Caltanissetta-A19;
- Itinerario Palermo-Agrigento: 1° tratto Palermo-Lercara Friddi – II lotto funzionale;
- SS V Licodia-Eubea-A19: tronco svincolo Ragalmesi innesto S.S. 117 bis;
- Itinerario Ragusa-Catania.

6. IL FEDERALISMO INFRASTRUTTURALE

Nell'ultima Legge Finanziaria è stata prevista la prima concreta applicazione di un sistema di federalismo infrastrutturale che si fonda sulla stretta collaborazione tra lo Stato, la Regione e gli enti locali.

Il modello operativo adottato con la CAL (Concessioni Autostrade Lombarde) consente di superare i limiti funzionali riscontrati nel passato e di assicurare un contesto di maggiore efficienza, funzionalità e tempestività nell'attività di programmazione esecuzione e gestione di nuove infrastrutture autostradali con una significativa riduzione dei tempi e dei costi di realizzazione.

La CAL S.p.a. è il soggetto concedente per la realizzazione della Pedemontana Lombarda, della Brebemi e della Tangenziale Est Esterna di Milano.

L'esempio lombardo costituisce punto di riferimento da implementare in altre realtà territoriali ai fini della realizzazione di importanti arterie autostradali (ad esempio, il Passante di Mestre, il Corridoio Tirrenico Meridionale – “Nuova Pontina” e la Termoli – S. Vittore, etc.).

7. IL QUADRO DI SINTESI

La tabella successiva rappresenta il quadro di sintesi del complesso delle risorse finanziarie, suddivise per tipologia d'intervento, necessaria per la realizzazione degli interventi previsti:

Tabella 2 –Quadro di Sintesi

(milioni di euro)		
Tipologia	Costo Complessivo	Fabbisogni da reperire
Interventi di Legge Obiettivo		
Opere ultimate	2.171,79	-
Opere in corso	35.080,11	8.593,83
integralmente coperte	13.696,38	-
finanziate parzialmente	21.383,73	8.593,83
Opere da avviare entro il 2012	55.908,64	19.816,04
Riepilogo Legge Obiettivo	93.158,54	28.409,87
Ulteriori Opere d'avviare entro il 2012		
	4.971,07	3.739,58
Reti TEN		
Collegamento ferroviario Torino - Lione	5.365,00	5.016,00
AV/AC Milano - Genova	5.080,00	4.837,00
Galleria di base del Brennero	3.000,00	2.740,00
Riepilogo Reti TEN	13.425,00	12.593,00
Programma Operativo Nazionale (PON) e Programma Nazionale Mezzogiorno (PNM) - Reti e Mobilità		
Ferrovie	2.205,83	
Porti	553,50	
Autostrade	354,30	
Strade	3.204,50	
Metropolitane	243,00	
Aeroporti	56,34	
Interporti	63,00	
Riepilogo PON e PNM - Reti e Mobilità	6.680,47	-
Totale Generale		
	118.235,08	44.742,45

8. LE POLITICHE PER LA CASA

La casa rappresenta un grave fattore di disuguaglianza nelle *chances* di vita. Il problema abitativo colpisce settori di popolazione urbana rilevanti per dimensioni e per caratteristiche di composizione sociale. Crea sentimenti di sfiducia nei confronti del proprio futuro e indebolisce la convinzione che le istituzioni pubbliche possano contribuire alla costruzione di condizioni di vita più sicure ed eque per tutti.

Per circa un decennio, lungo tutti gli anni '90, il tema della casa è scomparso dall'agenda dei problemi degni di attenzione per il Governo, le forze politiche, le amministrazioni regionali e locali. Si è ritenuto, a torto, che lo sforzo compiuto negli anni '70 e '80, i cui risultati in termini statistici facevano apparire sostanzialmente soddisfatto il bisogno primario di abitazioni, avesse definitivamente accantonato un problema che per quasi mezzo secolo aveva rappresentato una delle principali emergenze del Paese.

Ci si è, inoltre, illusi che l'approvazione della legge n. 431 del 1998, di riforma del sistema delle locazioni, di per sé avrebbe dato risposta alle residue esigenze abitative, presumendo che la sostanziale liberalizzazione del mercato dell'affitto potesse portare ad un incremento dell'offerta abitativa. Ma non è andata così, anche per l'assenza di prodotti residenziali adeguati a dare risposte alla domanda emergente e, di conseguenza, il problema abitativo, specie nel segmento della domanda sociale, è tornato prepotentemente alla ribalta e rischia di trasformarsi di nuovo, in alcune aree del Paese, in un fatto emergenziale.

All'interno del più generale intervento sulla città, emerge, pertanto, con evidenza la necessità di ridisegnare le politiche per la residenza, inserendole in un approccio più ampio e strutturato che, tramite l'elaborazione di programmi e progetti finalizzati a sperimentare nuovi modelli di cooperazione interistituzionale e di partenariato sociale ed economico, verticale e orizzontale, sui temi dei diritti di cittadinanza e della "valorizzazione sociale" consenta di affrontare con efficacia le questioni centrali: il diritto alla casa, i nuovi bisogni di accoglienza e tutela, i servizi residenziali per la terza età, i supporti logistici e strumentali alle attività produttive a debole valore aggiunto, quali l'artigianato o le produzioni tradizionali.

Anche in questo caso si tratta di individuare risorse e strumenti adeguati che consentano, nell'immediato, di dare una prima risposta all'emergenza abitativa e, in una prospettiva di medio-lungo termine, di affrontare in maniera più strutturata ed organica la materia.

L'attuazione di una nuova politica nazionale sulla città passa prioritariamente attraverso la definizione di un **programma nazionale sulle politiche abitative**, che, a partire dalla definizione dell'edilizia residenziale sociale come materia di interesse generale, sia finalizzato all'incremento dello stock di alloggi disponibili sul mercato della locazione a canone agevolato, di alloggi in proprietà per particolari categorie sociali e di alloggi di edilizia residenziale pubblica, secondo le indicazioni (vedi Allegato D) del citato Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative.

Antonio Di Pietro

PAGINA BIANCA

B. RELAZIONE ILLUSTRATIVA

PAGINA BIANCA

B. RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. L'ITALIA NEL CONTESTO EUROPEO

1.1 Tra competitività e coesione: Europa e Italia nell'economia globale

Lo spazio economico dei nostri giorni appare profondamente diverso da come si era strutturato nei due decenni precedenti. L'esplosione delle reti tecniche e finanziarie è indifferente alle frontiere e disegna uno spazio policentrico, nel quale il commercio tra aree geografiche assume un ruolo sempre più rilevante così come gli scambi intersettoriali legati alla specializzazione di una singola zona. L'Oriente entra con progressione crescente nei circuiti internazionali. È un mondo più interdipendente ma anche più destrutturato, più diviso, nel quale si accrescono le differenze tra le zone che partecipano della mondializzazione e quelle che ne sono escluse, che restano ai margini per eredità negative del passato, per debolezza delle strategie, per un persistente deficit progettuale.

In questo contesto l'Europa è posta dinanzi alla sfida della competitività globale, rispetto alla quale l'Unione ha elaborato, tra le altre, due linee d'azione di fondamentale importanza: la "Strategia di Lisbona" e le Linee Guida Strategiche per la programmazione 2007-2013.

*La Strategia
di Lisbona e
le Linee
Guida
Strategiche*

L'attenzione allo *spatial planning* caratterizza la **Strategia di Lisbona** per la competitività e l'attrattività del territorio europeo¹. La morfologia e le caratteristiche funzionali dello spazio fisico sono considerate tra i fattori necessari e qualificanti per la creazione del valore. D'altra parte, la considerazione della distribuzione geografica delle disuguaglianze economiche e sociali permette di vigilare affinché anche i territori più fragili abbiano le stesse *chances* di crescita e di progresso.

Il tema è trattato estesamente dalle Linee Guida Strategiche (LGS) per la Programmazione 2007-2013², che accolgono le indicazioni di *policy* e programmatiche formulate dallo Schema di sviluppo dello spazio europeo (SSSE). In più paragrafi delle LGS trovano riscontro le esigenze di una più matura ed efficace considerazione delle peculiarità spaziali dell'Europa allargata, anche ai fini del potenziamento dei livelli di competitività e di coesione territoriale.

¹ Nel marzo del 2000 si è tenuto a Lisbona un Consiglio Europeo straordinario dedicato ai temi economici e sociali dell'Unione Europea. In tale sede sono state introdotte importanti novità nella *guidance* delle politiche economiche degli Stati membri e dell'area nel suo insieme. È stato istituzionalizzato il Consiglio Europeo di Primavera, un vertice tra i Capi di Stato e di Governo da tenersi ogni anno a marzo e focalizzato in particolare sui temi economici e sociali. In secondo luogo, è stato definito un obiettivo strategico decennale e una strategia per attuarlo, la cosiddetta "Strategia di Lisbona", incentrata sulla connessione tra occupazione, riforme economiche e coesione sociale.

² "Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013", COM(2005) 299 del 5 luglio 2005.

Ogni regione europea possiede un proprio “capitale territoriale”, che si distingue da quello espresso da altre aree e che invita a riflettere sulla necessità di politiche di sviluppo e di coesione economica più selettive in quanto maggiormente sensibili alle differenze tra un contesto territoriale e l’altro.

La logica delle politiche di sviluppo territoriale vuole che la crescita economica si fondi anche sull’organizzazione di uno spazio modellato da un ampio ventaglio di politiche multilivello, da comportamenti sociali dinamici e coesi, da innovazioni tecnologiche, da positivi orientamenti di mercato. Il capitale territoriale delle città e delle regioni d’Europa è un patrimonio da mettere in valore secondo molteplici strategie di azione: facendo emergere il potenziale endogeno di ogni contesto territoriale; precisando e tutelando i caratteri geografici, storici, culturali di un’area; promuovendo l’integrazione e la connessione tra contesti e livelli territoriali differenziati; realizzando forme efficaci di *governance* che sappiano rendere coerenti, in senso verticale e orizzontale, le politiche settoriali intraprese.

Nella visione proposta dalle LGS, la crescita dell’Europa come spazio economico coeso e vitale è in primo luogo collegata al potenziamento delle reti infrastrutturali di primo e di secondo livello, condizione di base per l’unificazione dei mercati ed il rafforzamento delle capacità di attrazione e di radicamento territoriale dei flussi di persone, merci, conoscenze. La competitività è rafforzata dalla riduzione dei costi (di breve e, soprattutto, di lungo periodo) di trasferimento dei flussi. Le situazioni di congestione, le strozzature – materiali ed immateriali – allungano i tempi del lavoro, degli investimenti, del consumo e del tempo libero, soffocano l’ambiente e, riducendo l’attrattività di un territorio, favoriscono la migrazione delle attività economiche. D’altra parte, molti vantaggi competitivi derivano dall’innovazione, dal marketing, dai servizi professionali, dalla progettazione – tutte attività che tendono sia all’esternalizzazione dagli ordinari mix aziendali sia alle nuove forme di concentrazione permesse dalle tecnologie dell’informazione. Le scelte di localizzazione vivono così una dicotomia tra decentramento fisico e concentrazione immateriale che indebolisce le tradizionali politiche di sviluppo.

Il rafforzamento e la qualificazione funzionale delle reti infrastrutturali non esauriscono il contributo che l’attrattività e la competitività di un territorio richiedono all’organizzazione degli assetti spaziali. È ormai consolidata l’idea che le infrastrutture non portino sviluppo sempre e comunque. Nel quadro complessivo delle grandi infrastrutture transnazionali, nazionali e interregionali, la competitività si declina individuando i territori urbani sede degli elementi che la generano. Si tratta di aree vaste, non necessariamente legate ai confini amministrativi, nelle quali l’azione economica è connessa dalle infrastrutture ma guarda più all’obiettivo di queste ultime che non alla loro materialità, manifesta una domanda di prestazioni che colloca le infrastrutture oltre la loro caratterizzazione come puri dispositivi tecnici e funzionali ed amplia il campo di generazione delle esternalità possibili.

Le considerazioni fin qui richiamate a proposito delle strategie di sviluppo dell’Unione Europea assumono pregnanza del tutto particolare se rapportate alla realtà italiana, che lascia emergere tre questioni principali.

La prima questione: per l'Italia, i possibili effetti su scala territoriale del processo di allargamento, prevalentemente indotti dalla maggiore "vulnerabilità competitiva" del nostro Paese e da una rilevante marginalità territoriale di alcune regioni, potrebbero comportare un parziale indebolimento dell'integrazione economica tra le regioni più deboli, come il Mezzogiorno, e quelle più forti del Paese e della UE. Poiché alla determinazione di tale rischio contribuisce in modo certamente non marginale la conformazione fisica dello spazio, il rafforzamento della competitività passa, in Italia, anche e soprattutto attraverso la riduzione della sua duplice perifericità: sia interna, tra regioni e aree del territorio nazionale, sia esterna, tra il Paese nel suo complesso e il resto dell'Europa, il cui baricentro spaziale è oggi, più che mai, spostato verso le regioni mitteleuropee e del nord.

*L'Italia a
rischio
marginalità*

Una prima questione che ha immediate ricadute e implicazioni di carattere territoriale, connesse all'ampliamento delle distanze, alla riarticolazione delle reti urbane, alla ri-organizzazione degli assetti territoriali, al fine di creare le condizioni capaci di assecondare lo sviluppo sostenibile delle vocazioni economiche delle diverse aree del Paese ed alimentare i processi di inclusione sociale.

Queste considerazioni aprono immediatamente alla seconda questione, che è il portato, l'interfaccia della precedente. Se, infatti, il miglioramento e il potenziamento della dotazione infrastrutturale (in termini di reti e nodi, di plurimodalità e di logistica) e soprattutto dei grandi assi di collegamento, dei corridoi paneuropei e nazionali, costituiscono, con tutta evidenza, una prima condizione necessaria per prevenire fenomeni di marginalizzazione ed incrementare, di contro, la competitività territoriale, accrescendo la performatività dei fattori di produzione ovvero abbattendone i costi di acquisizione, d'altro canto, questa stessa condizione non appare – di per sé – sufficiente a perseguire quegli obiettivi. Ciò in quanto le grandi armature infrastrutturali, necessariamente caratterizzate da un basso numero di nodi logistici (passeggeri e merci), prevalentemente coincidenti con i grandi centri urbani e metropolitani, sono pericolosamente orientate a decretare l'insorgere di nuove marginalità nei territori non direttamente serviti e il depauperamento, prima di tutto ambientale, di quelli che, pur attraversati dai fasci infrastrutturali, non assurgono a nodi del sistema. Una eventualità che, se non adeguatamente controllata e prevenuta attraverso politiche di riequilibrio territoriale, produrrebbe, paradossalmente, effetti esattamente opposti all'obiettivo prioritario di crescita della coesione, all'incremento diffuso del capitale fisso sociale e del capitale ambientale; divenendo freno e detrimento – di fatto – per lo sviluppo dell'intera Unione, finanche delle aree più forti e trainanti, fatalmente a rischio di congestionamento.

*Competitività
e coesione
del territorio
italiano*

In altri termini, la perifericità geografica e naturale del territorio peninsulare e insulare italiano, sopra richiamata, la sua conformazione orografica e, ad un tempo, la densità insediativa, il numero di centri urbani e di città impongono, nel loro insieme, un "progetto" di sviluppo del territorio che guardi alle grandi armature infrastrutturali non solo in termini trasportistici, ma come "opere territoriali", vale a dire opere capaci di innescare – per la loro vocazione a radicarsi nel contesto in cui sono inseriti – diffusi ed equilibrati processi di sviluppo sostenibile.

La terza questione. Ulteriori e necessarie considerazioni sulla perifericità geografica del territorio italiano, rispetto al nuovo spazio europeo, portano a dire che essa non può trovare compiuta soluzione guardando esclusivamente al riequilibrio interno ed al rafforzamento delle connessioni e delle cooperazioni con gli altri territori dell'Unione, in una logica di autoreferenzialità tutta europea.

*Italia e
Mediterraneo*

Questo per un motivo tanto ovvio quanto drammatico: l'UE e, prime tra tutte, le sue regioni più sviluppate - e quindi più attrattive - sono oggetto di una persistente e crescente pressione esercitata dalle povertà presenti nei Paesi del sud del mondo, di cui il sud del Mediterraneo costituisce l'avamposto e la testa di ponte della speranza. In questo contesto l'Italia rappresenta certamente uno dei Paesi più direttamente esposti in quanto, per la sua prossimità, costituisce uno dei luoghi eletti a primo approdo dagli incoercibili tentativi di quelle popolazioni di accedere a condizioni di vita più umane.

Si tratta di un fenomeno epocale di tali dimensioni che appare del tutto miope pensare di affrontarlo e risolverlo con mezzi di contrasto meramente ostativi. E, d'altra parte, i principi che informano la nuova Costituzione europea sono principi di solidarietà e inclusione a valenza universale, laddove la crescita di competitività, obiettivo permanente delle politiche comunitarie, è - ad un tempo - parte integrante, sinergica e ineludibile dello sviluppo della coesione. Ebbene, appare fin troppo ovvio ammettere e riconoscere che non può darsi sviluppo equilibrato e, quindi, coeso dello spazio comune europeo escludendo da tale processo inclusivo e dalle politiche di sviluppo territoriale i Paesi del sud del Mediterraneo, relegando la questione nell'alveo della solidarietà e dei meri regimi di aiuto. Perché questo significherebbe retrocedere rispetto ad un percorso di esperienza comune europea, che sta progressivamente, seppur lentamente, portando le politiche comuni di sviluppo territoriale in una posizione di pari dignità e attenzione rispetto alle politiche strettamente economiche e "mercatali". L'attenzione degli ultimi anni ai programmi di infrastrutturazione paneuropea ne sono, se mai fosse necessario ricordarlo, uno dei possibili esempi tangibili.

Il portato della terza questione è dunque questo: concepire le linee d'azione delle politiche di sviluppo del territorio europeo secondo criteri e obiettivi di promozione, di contaminazione dello sviluppo verso i Paesi del sud del Mediterraneo, assunti come primo referente / primo avamposto per innescare un processo virtuoso di sviluppo non eterodiretto, bensì stimolato attraverso forme solidali di partenariato.

È in quest'ottica che il Ministero delle infrastrutture si è reso promotore, nell'ambito della politica di connettività e prossimità dell'Unione Europea e dell'Area MEDA³, dell'attivazione di un corridoio mediterraneo intermodale est-ovest, il "*Corridoio Meridiano*" (vedi fig. 1), con funzione di redistributore di flussi, di attivatore di nuove reti e di potenziatore di sistemi locali, in una prospettiva più generale di

³ Dando seguito agli orientamenti già definiti dai Consigli europei di Lisbona (giugno 1992), Corfù (giugno 1994) e Essen (dicembre 1994) e alle proposte della Commissione, l'Unione Europea ha avviato un processo di rafforzamento delle relazioni con i Paesi del bacino mediterraneo. Nel 1995 a Barcellona i quindici ministri degli Esteri degli Stati membri dell'UE e quelli di Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità palestinese, hanno sottoscritto un documento comune che dava inizio al nuovo partenariato euro-mediterraneo, nell'ambito del quale il programma MEDA, avviato nel 1995, costituisce il principale strumento di supporto finanziario.

“ricentralizzazione” del Mediterraneo. L’attivazione di tale Corridoio Meridiano, funge da “dispositivo territoriale” in grado di alimentare la creazione di una armatura euro-mediterranea di riqualificazione delle risorse, di sviluppo delle accessibilità e delle economie e di promozione delle eccellenze, nel quadro della redazione di un Piano Strategico per il Mediterraneo capace di agire per la definizione di politiche di convergenza verso obiettivi di sviluppo comuni dell’area MEDA fondati sull’uso equilibrato e competitivo delle risorse locali.

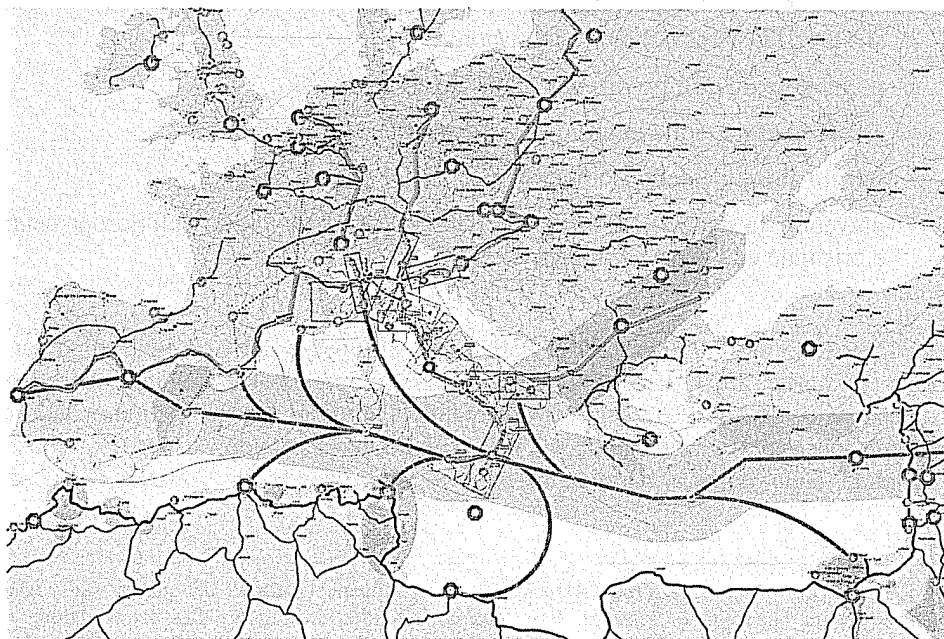


Figura 1 - Il Corridoio Meridiano

1.2 Corridoi transeuropei e piattaforme territoriali

La politica delle reti è stata inserita nelle competenze comunitarie dal trattato di Maastricht entrato in vigore nel 1993, che promuove l’interconnessione e l’interoperabilità delle reti, affinché l’Europa possa beneficiare interamente dei vantaggi che derivano da uno spazio senza frontiere.

La Decisione n. 1692/96/CE del 23 luglio 1996, contiene gli orientamenti comunitari che contemplano gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste nel settore delle reti transeuropee (*Trans European Network – TEN T*).

L’obiettivo principale di questa politica era – e resta – quella di colmare le lacune delle grandi reti che ostacolano la libera circolazione dei beni e delle persone (trasporto), dell’elettricità e del gas (energia) e delle idee (telecomunicazioni).

Le lacune che caratterizzano le reti sono principalmente dovute al fatto che la pianificazione è stata, fino ad un’epoca recente, di competenza nazionale e non

teneva debitamente conto della dimensione transeuropea. Questa assenza di visione transeuropea è all'origine dei persistenti ostacoli al buon funzionamento del mercato interno.

In tal senso, gli obiettivi della rete transeuropea di trasporto sono:

- garantire la mobilità delle persone e dei beni;
- offrire agli utenti buone infrastrutture;
- sfruttare l'insieme dei modi di trasporto;
- permettere un utilizzo ottimale delle capacità esistenti;
- essere interoperabile in tutti i suoi elementi;
- servire l'insieme della Comunità;
- prevedere la sua estensione verso i paesi dell'EFTA⁴, i paesi dell'Europa centrale e orientale ed i paesi mediterranei.

La Decisione n. 884/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio approvata in data 29 aprile 2004, nel corso del semestre di presidenza italiano, modifica la decisione n. 1692/96/CE sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti (TEN-T) e rappresenta il quadro di programmazione ufficiale della politica europea in materia⁵, disegnando il “*Master Plan*” delle

Il Master Plan delle infrastrutture dell'Unione allargata

⁴ L'EFTA (*European Free Trade Association*) è attualmente costituita da quattro stati: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Essa nacque nel 1960 in seguito alla sottoscrizione della Convenzione di Stoccolma da parte di sette stati: Austria, Danimarca, Norvegia, Portogallo, Svezia, Svizzera e Regno Unito. L'anno successivo, la Finlandia si associò all'EFTA, diventandone un membro a tutti gli effetti nel 1986. Nel 1970 entrò a farne parte l'Islanda e nel 1991 fu il turno del Liechtenstein. Già nel 1972 Danimarca e Regno Unito decisero di lasciare l'Associazione, preferendole la CEE; lo stesso fecero il Portogallo nel 1985 e l'Austria, la Finlandia e la Svezia nel 1995 (nel frattempo la CEE aveva preso il nome di UE).

⁵ La Decisione n. 884/2004/CE individua, nello specifico, le seguenti priorità:

- a) creazione e sviluppo dei collegamenti e delle interconnessioni principali necessari per eliminare le strozzature, ultimare i raccordi mancanti e completare i grandi assi, specialmente quelli transfrontalieri e quelli che attraversano le barriere naturali, nonché migliorare l'interoperabilità dei grandi assi;
- b) creazione e sviluppo delle infrastrutture che promuovono l'interconnessione delle reti nazionali per facilitare i collegamenti delle regioni insulari, o di aree ad esse analoghe, nonché delle regioni intercluse, periferiche e ultraperiferiche con le regioni centrali della Comunità soprattutto al fine di ridurre gli elevati costi di trasporto per queste aree;
- c) misure necessarie per la graduale realizzazione di una rete ferroviaria interoperabile, inclusi, ove fattibile, assi adatti al trasporto di merci;
- d) misure necessarie per promuovere la navigazione marittima a lungo raggio, a corto raggio e la navigazione interna;
- e) misure necessarie per integrare il trasporto aereo e ferroviario, in particolare attraverso accessi ferroviari agli aeroporti, laddove opportuno, nonché le infrastrutture e gli impianti necessari;
- f) ottimizzare la capacità e l'efficienza delle infrastrutture esistenti e nuove, promuovere l'intermodalità e migliorare la sicurezza e l'affidabilità della rete attraverso la realizzazione e il