

All'insieme di interventi fin qui evidenziati va aggiunta la realizzazione delle opere per la salvaguardia della laguna di Venezia (sistema Mo.S.E.), per le quali è previsto un investimento superiore ai 2,6 miliardi di Euro nel periodo.

Come si vede il disegno complessivo è in linea con gli indirizzi e le strategie di azione delineate metodologicamente nell'allegato Infrastrutture al DPEF 2007-2011. L'insieme di opere individuate, inoltre, tenta di dare una adeguata risposta alle **due questioni "territoriali"** già evidenziate nell'Allegato Infrastrutture al DPEF 2007-2011: la questione settentrionale e la questione meridionale.

La questione settentrionale. Le regioni del Centro Nord, come sottolineato anche nel QSN, presentano un'urbanizzazione sempre più estesa, fitta e irregolare, a cui si accompagna una domanda di accessibilità e di mobilità – per persone e merci – debolmente soddisfatta da un'offerta infrastrutturale e di servizio con notevoli deficit qualitativi e quantitativi, relativi sia alle connessioni con le reti lunghe (Corridoi europei, rotte aeree, rotte marittime ecc.) sia alla mobilità interna, caratterizzata da elevati livelli di congestione, dei territori regionali e dei sistemi urbani.

La questione settentrionale

Le diagnosi sviluppate dal Ministero delle infrastrutture, ampiamente recepite dagli strumenti di programmazione economica e finanziaria, mettono in evidenza la crucialità, ai fini dello sviluppo del Paese, della soluzione di questo insostenibile conflitto tra domanda e offerta infrastrutturale, che si manifesta nelle regioni centro-settentrionali.

D'altra parte, le regioni del Nord hanno sottoscritto nel novembre 2006 un documento congiunto nel quale si individua una vera e propria "emergenza infrastrutturale" da affrontare attraverso il perseguimento di cinque obiettivi riconosciuti come prioritari:

1. la realizzazione dei corridoi transnazionali definiti a livello comunitario e nazionale (Corridoio I, Corridoio V, Corridoio dei Due Mari, Asse Ti.Bre.);
2. l'organizzazione di un sistema integrato degli aeroporti, principalmente fondato sull'hub di Malpensa;
3. lo sviluppo della rete autostradale del nord;
4. la riforma della politica portuale, con l'estensione dell'autonomia finanziaria delle Autorità portuali;
5. il completamento / sviluppo dei sistemi ferroviari metropolitani.

Si tratta, come si vede, di obiettivi in gran parte recepiti dagli atti legislativi promossi dal Governo e che trovano riscontro anche nell'insieme delle opere prioritarie individuato.

In questo quadro, infatti, gli interventi programmati contribuiscono alla riduzione del deficit infrastrutturale del Centro-nord attraverso:

1. l'impulso al potenziamento delle reti lunghe (la prima linea d'azione precedentemente richiamata), con specifico riferimento alla rete dei corridoi transnazionali (Corridoio V, Corridoio I, Corridoio dei Due Mari). Tra gli interventi a ciò finalizzati si evidenziano i seguenti:

- le opere funzionali all'attivazione del Corridoio V, ovvero la tratta AV/AC Treviglio-Brescia, unitamente alle tratte AV/AC Brescia-Verona e nodo di Verona e Ronchi dei Legionari-Trieste;
 - gli investimenti infrastrutturali per l'attivazione della tratta AV/AC Fortezza-Verona, sezione terminale settentrionale del Corridoio I;
 - le opere destinate ad assicurare l'accessibilità ferroviaria dell'hub aeroportuale di Malpensa.
2. gli interventi finalizzati al rafforzamento delle direttrici secondarie e al decongestionamento dei centri urbani (seconda linea d'azione) e nello specifico:
- le opere rivolte alla realizzazione di linee di gronda e di supporto rispetto alle direttrici e ai nodi principali, tra i quali possono essere annoverati l'Autostrada Asti-Cuneo, la Pedemontana lombarda, la Tangenziale sud di Bergamo e il nodo di Perugia;
 - le opere funzionali al decongestionamento dei nodi urbani, ovvero le linee metropolitane di Milano, Torino, Bologna e Roma, la SS36 Cinisello Balsamo-Viale Lombardia, il tunnel stradale di Genova.

Il perseguimento della prima linea d'azione costituisce la condizione per assicurare l'aggancio del sistema territoriale e produttivo del Centro-nord con le regioni più sviluppate dell'Europa centro-settentrionale, mentre la seconda linea d'azione è finalizzata a migliorare le condizioni di vivibilità, la qualità urbana ed ambientale, la fruibilità stessa del territorio, in considerazione degli attuali livelli di saturazione e dei futuri possibili incrementi dei flussi di persone e merci derivanti dall'attuazione degli interventi infrastrutturali programmati.

La questione meridionale. L'analisi della situazione attuale dei servizi e delle infrastrutture di trasporto nelle regioni del Mezzogiorno evidenzia il perdurare di rilevanti deficit e carenze in termini di dotazione infrastrutturale, di quantità e qualità dei servizi, di qualità dei progetti e speditezza delle realizzazioni.

La questione meridionale

Si tratta di una diagnosi condivisa dalle otto regioni del Mezzogiorno, che a luglio 2006 hanno sottoscritto, insieme a Confindustria e Sindacati, un documento congiunto nel quale si individuano, in tema di sviluppo infrastrutturale del sud, cinque linee di azione:

1. il miglioramento delle connessioni interne al Mezzogiorno, con l'obiettivo di costruire una rete di servizi tra le varie città e le relative aree di riferimento per assicurare ogni forma di scambio commerciale, culturale, turistico, e per creare un mercato autonomo;
2. il rilancio del trasporto pubblico locale;
3. in vista della creazione della zona di libero scambio del 2010 e della crescita dei traffici con il Far-East, l'individuazione di nuovi collegamenti diretti marittimi ed aerei, il collegamento tra i corridoi transeuropei di interesse dell'area (Corridoio I, Corridoio VIII, Autostrade del Mare) e tra le reti di trasporto del Sud e quelle europee;

4. l'individuazione degli interventi infrastrutturali prioritari sulla base di strategie ben definite, al fine di evitare lo spreco e la dispersione delle risorse disponibili;
5. l'individuazione di nuove risorse, nuovi meccanismi di finanziamento e di monitoraggio.

Anche in questo caso, come già visto per il Centro-nord, si tratta di obiettivi che hanno trovato riscontro nell'attività legislativa e nella programmazione.

Nelle regioni del Mezzogiorno, occorre, alla luce di quanto fin qui rappresentato, intervenire sulle attuali debolezze e prevenire i futuri ulteriori rischi derivanti dalla posizione e dalla conformazione geografica del territorio italiano all'interno del bacino del Mediterraneo, per coglierne e valorizzarne – di contro - le opportunità, nell'interesse dell'intero territorio dell'Unione. Si tratta in altri termini di valorizzare le potenzialità dei territori peninsulari e insulari del Mezzogiorno italiano come piattaforma strategica, come testa di ponte dell'Unione verso il Sud del Mediterraneo, a sua volta avamposto dei Paesi del sud del mondo.

L'infrastrutturazione del Mezzogiorno non significa, tuttavia, intervenire solo con grandi opere, strade, autostrade, porti e aeroporti, ma anche attraverso infrastrutture *soft* di contesto o di prossimità direttamente funzionali all'insediamento, al funzionamento e allo sviluppo del tessuto produttivo.

L'insieme delle opere prioritarie individuato offre un contributo significativo al perseguimento di questa prospettiva tramite:

- l'impulso offerto alla realizzazione delle direttrici di rango transnazionale, con particolare riguardo al Corridoio I (potenziamento della tratta ferroviaria Palermo-Messina e nodo di Palermo) e al collegamento tra Corridoio I e Corridoio VIII tramite il potenziamento della direttrice ferroviaria Napoli-Bari (tratte Bovino-Cervaro e Apice-Orsara di Puglia);
- il rafforzamento delle trasversali, fondamentali per migliorare le connessioni tra le diverse città del Mezzogiorno, quali la SS106 Ionica (megalotto 3, intervento individuato come eleggibile a finanziamento nell'ambito del PNM Reti e mobilità), la tratta ferroviaria Roma-Pescara e la bretella di collegamento tra A14 e A1 Termoli-San Vittore.
- il supporto offerto al completamento di programmi infrastrutturali ormai "storici", quali la A3 Salerno-Reggio Calabria, alla quale la soluzione adottata assicura la piena copertura finanziaria;
- la stretta sinergia con gli strumenti di programmazione della politica regionale unitaria (PON e PNM Reti e mobilità), tale da assicurare un'effettiva addizionalità alle risorse FESR e FAS.

3.2 Le Infrastrutture prioritarie e le linee fondamentali di assetto del territorio

La passata legislatura aveva individuato nella Legge Obiettivo l'ambito in cui inserire le opere prioritarie, identificando iter procedurali accelerati e definiti nella tempistica, nonché risorse certe per la loro realizzazione. Tuttavia la Legge Obiettivo, pur meritoria nelle intenzioni, si è mostrata meno efficace rispetto alle attese proprio laddove avrebbe dovuto sciogliere i nodi principali. Infatti, la mancanza di una reale valutazione economica e tecnica dei progetti ha di fatto impedito l'individuazione di una scala di priorità delle opere, comportandone l'inserimento generalizzato nella Legge Obiettivo. Questa situazione, unitamente alla mancanza di una organica programmazione temporale e finanziaria per le realizzazioni (effettuata sui fondi realmente disponibili), al permanere di interessi localistici e a lentezze procedurali, ha determinato un sostanziale stato di *impasse* rispetto all'apertura dei cantieri e al completamento delle opere.

Il 16 novembre 2006, al termine di un confronto avviato con le singole Regioni, il Ministero delle infrastrutture pubblica il documento **Infrastrutture prioritarie** (riportato in Allegato G) in cui sono indicate le opere ritenute irrinunciabili per ciascuna regione italiana: l'operazione di complessiva rivisitazione del 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche ha preso le mosse, innanzitutto, dalla volontà dell'attuale Governo di definire un quadro generale di scelte infrastrutturali per lo sviluppo del Paese che sia frutto di un processo di programmazione, condiviso e partecipato dalle Regioni e dagli enti locali e territoriali.

Come già richiamato precedentemente, i corridoi paneuropei e nazionali devono essere parte di un progetto di sviluppo dei territori che guarda con eguale attenzione sia alle aree più avanzate del Paese, promuovendo la competitività, sia a quelle che ancora soffrono ritardi nei loro livelli di sviluppo, favorendo la coesione.

Un progetto di sviluppo territoriale che coniughi competitività e coesione

In questo scenario, integrare la localizzazione delle infrastrutture e lo sviluppo del territorio nazionale significa:

- potenziare le reti secondarie e il loro collegamento alle reti principali;
- favorire un accesso più equilibrato sul piano territoriale al traffico intercontinentale tramite un'adeguata distribuzione di porti e aeroporti, potenziando il loro livello di servizio e di collegamento con il retroterra;
- favorire condizioni di migliore equilibrio modale dei sistemi di trasporto, accelerando la realizzazione degli interventi sostenibili e di quelli mirati allo sviluppo della logistica.
- Promuovere la sicurezza nei trasporti attraverso interventi di miglioramento delle caratteristiche fisiche e funzionali delle infrastrutture e dell'impegno dei sistemi telematici per il controllo del traffico sulle reti portuali (VTS – Vessel Traffic System), stradali (ITS – Intelligent Transport System), aeree (ATM – Air Traffic Management) e ferroviarie (ERTMS – European Rail Traffic Management System);

- Migliorare la qualità dei servizi ai cittadini attraverso interventi di potenziamento del Trasporto Pubblico Locale in termini di nuove linee ferroviarie e metropolitane e del relativo materiale rotabile.

Questi indirizzi di politica territoriale e per le infrastrutture rappresentano i presupposti degli schemi di programmazione in corso di elaborazione da parte del Ministero delle infrastrutture alla cui definizione hanno concorso attivamente le Regioni, le Province, le Città ed il partenariato economico e sociale.

Gli indirizzi programmatici sopra esposti disegnano una strategia rivolta al Paese come insieme unitario, come spazio comune, come dato delle politiche nazionali di sistema.

Occorre, in sintesi, contrastare l'eventualità che l'Italia divenga una semplice piattaforma di ingresso e di spostamento delle merci, fatto che porterebbe tra l'altro ad aumentare in alcune aree del Paese livelli di congestione già insostenibili. Al contempo, rimanere estranei al circuito logistico prodotto dalla globalizzazione significa pagarne gli svantaggi senza poterne utilizzare le potenzialità positive.

È necessario, dunque, considerare il nostro Paese come un solo spazio economico e di vita, all'interno del quale garantire collegamenti merci e passeggeri tra i principali capoluoghi e dove lavorare per una integrazione tra i diversi nodi del sistema dei trasporti, nel contesto di una compiuta, partecipata, organica visione delle trasformazioni che stanno interessando il territorio nazionale.

In coerenza con gli indirizzi strategici di *policy* sopra richiamati, la programmazione degli interventi infrastrutturali per i prossimi anni, pur differenziandosi negli strumenti, dovrà avere caratteri coerenti ed unitari, indirizzandosi, nell'individuazione delle priorità d'azione, verso tre fondamentali criteri:

*Condivisione,
coerenza,
efficacia*

1. *la condivisione* tra i livelli istituzionali nazionale, regionale e subregionale della gerarchia delle priorità di intervento;
2. *la coerenza* con il disegno generale di programmazione dello sviluppo del territorio nazionale, così come rappresentato dalla individuazione di alcuni ambiti territoriali strategici, che trova forza e autorevolezza nell'essere la sintesi critica di un lavoro comune di scrittura tra Stato e Regioni.
3. *lo stato di avanzamento e i livelli di sostenibilità complessiva degli interventi*, nonché la compatibilità delle scelte con le risorse effettivamente disponibili e i tempi individuati per il loro impiego.

Oltre le definizioni, si tratta, in sintesi, di tornare ai principi fondamentali di corretta gestione della cosa pubblica, che possono utilmente essere adottati anche nelle scelte di programmazione degli investimenti in infrastrutture.

Il primo criterio di scelta riguarda il partenariato istituzionale Centro/Regioni. In numerose occasioni di confronto e di dialogo, tuttora in corso, tra Regioni e Amministrazione centrale è andata progressivamente definendosi un'immagine condivisa del territorio italiano. Si è discusso di come la nuova programmazione degli investimenti in infrastrutture potesse corrispondere ad una vasta, pressante e articolata domanda di accessibilità, di mobilità, di qualità, che i territori esprimono.

Le priorità di intervento progressivamente emerse nel dialogo con le Regioni – e riprese all'interno delle diverse proposte di programmazione – incardinano la visione generale ai territori regionali. La visione generale acquisisce, così, valenze ulteriori e si precisa. Si integrano in maniera più stringente anche le indicazioni provenienti dalle programmazioni di settore oltre che dai grandi quadri programmatici elaborati a livello europeo e nazionale, quali, ad esempio, le reti TEN e il Programma per le Infrastrutture Strategiche.

Il secondo criterio di selezione fa riferimento al disegno generale di programmazione territoriale e settoriale in corso di elaborazione da parte del Ministero delle infrastrutture, che integra e porta a sintesi critica sia le diagnosi di scenario su scala nazionale (dal Master Plan delle reti TEN dei trasporti e dei Corridoi al Piano generale dei trasporti e della logistica alla rete delle Autostrade del Mare), i programmi delle agenzie nazionali (ANAS, Ferrovie dello Stato, ENAC, Autorità portuali) e le proposte formulate dalle Regioni d'intesa con gli Enti locali.

Resta infine – terzo criterio di selezione e scelta delle priorità – la necessità di rispettare stringenti obiettivi di qualificazione della spesa pubblica. A tal fine possono essere individuate forme di partecipazione pubblico/privato capaci di attivare ulteriori modalità di finanziamento compatibili con i sentieri di rientro dei vincoli di deficit e di debito, concordate in sede europea. E' possibile, inoltre, ipotizzare altre modalità di cofinanziamento pubblico-privato, con capitale privato reperibile attraverso la valorizzazione delle aree interessate dalle infrastrutture, quali, ad esempio, il modello relativo alla realizzazione delle opere dell'asse viario Umbria- Marche di penetrazione interna (il Quadrilatero).

Coerentemente con l'impostazione strategica da tempo intrapresa dal Ministero delle infrastrutture, le attività di ridefinizione delle priorità infrastrutturali del Paese sono state impostate avendo come riferimento obbligato gli scenari di carattere transnazionale, ma anche attraverso la definizione di un quadro di scelte operative rispetto al quale i diversi soggetti deputati al governo del territorio possano vedere riconosciute le proprie istanze, identità e vocazioni.

*Il Master Plan
delle
Infrastrutture
prioritarie*

Il lavoro compiuto disegna una strategia complessiva del Paese come dato unitario di politica nazionale di sistema e, in tal senso, rappresenta la cornice, il "modello a tendere", con un orizzonte temporale di attuazione necessariamente di lungo termine, entro il quale devono trovare puntuale definizione le diverse programmazioni di breve e medio termine, siano esse a valere sui fondi ordinari, sulla Legge Obiettivo o sulle risorse aggiuntive offerte dalla politica regionale comunitaria e nazionale.

Il quadro complessivo delle Infrastrutture prioritarie, riportato in fig. 6, evidenzia come le priorità individuate prefigurino un disegno strategico chiaro e riconoscibile, perché coerente con la prospettiva territoriale utilizzata come chiave di lettura del lavoro proposto. La congruità dell'insieme di interventi emerge con evidenza ancora maggiore se si sovrappone alla trama infrastrutturale il disegno strategico proposto dalla visione-guida, costituito dalle piattaforme territoriali e dai territori-snod (vedi allegato H).

In questo senso il disegno delle Infrastrutture prioritarie si configura come vero e proprio **Master Plan**, come piano d'azione articolato su due diversi orizzonti temporali:

- a medio-lungo termine il Master Plan costituisce la cornice strategica di riferimento, il quadro di coerenza complessivo degli assetti di lungo periodo;
- a breve termine, esso si configura come piano operativo che mette a sistema le diverse programmazioni di settore in una logica finalmente unitaria ed integrata con una forte attenzione agli aspetti territoriali.

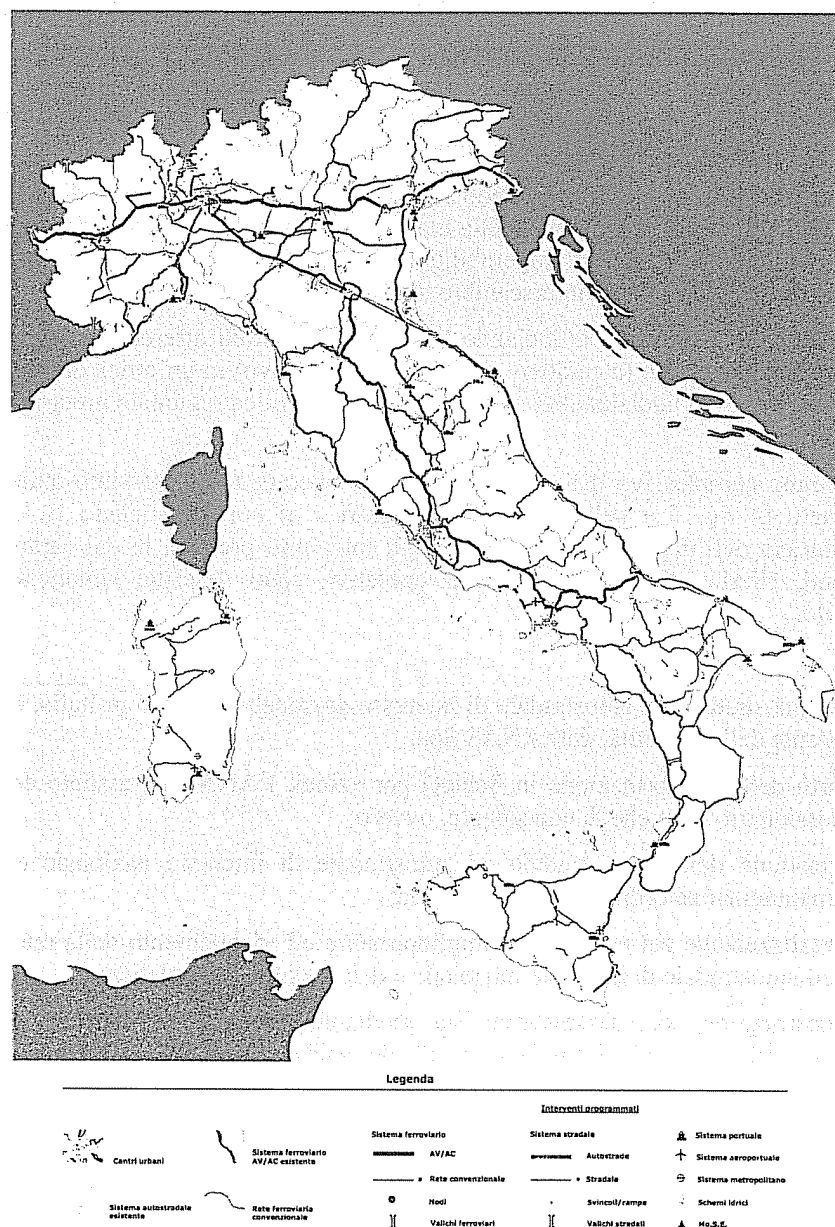


Figura 6 - Infrastrutture prioritarie – Quadro complessivo nazionale

3.3 La programmazione operativa del quinquennio

Il disegno unitario di programmazione fin qui delineato trova riscontro nella definizione degli interventi prioritari individuati nell'ambito delle programmazioni specifiche a breve termine.

La profilatura dei diversi strumenti operativi, infatti, è stata condotta, o è in corso, secondo l'approccio precedentemente richiamato caratterizzato da una forte integrazione che si manifesta su tre livelli:

- a livello strategico, ricercando un disegno di sviluppo infrastrutturale coerente con la grande matrice di riferimento offerta dalle reti transnazionali, ma anche con le vocazioni, le esigenze e le parabole di crescita proprie di ciascun ambito territoriale; per questa via si è praticata un'effettiva contestualizzazione degli interventi infrastrutturali, visti come opere territoriali;
- a livello settoriale, perseguendo lo sviluppo delle sinergie tra i diversi sistemi infrastrutturali, in funzione della massimizzazione dell'efficacia degli interventi programmati e dell'interoperabilità delle reti attraverso la valorizzazione dei nodi e degli ambiti di interscambio modale;
- a livello finanziario, articolando le risorse disponibili afferenti ai diversi canali di finanziamento (a carattere ordinario o aggiuntivo) in un'ottica di integrazione e di effettiva addizionalità delle risorse della politica regionale unitaria (FESR e FAS).

Il disegno complessivo della programmazione operativa del prossimo quinquennio, riportato in fig. 7 e nell'appendice cartografica di cui all'Allegato H, evidenzia l'unitarietà dell'impianto e la portata degli interventi previsti, le cui caratteristiche salienti, riferite ai diversi strumenti operativi, sono descritte sinteticamente di seguito.

Il sistema stradale ed autostradale di interesse nazionale è gestito in Italia, in qualità di garante della mobilità, dall'ANAS Spa.

In virtù della trasformazione in Società per azioni, l'ANAS ha assunto compiti di concessionario oltre che di concedente, ovvero:

- gestione della rete stradale ed autostradale di interesse nazionale e relativa manutenzione ordinaria e straordinaria;
- realizzazione del progressivo miglioramento ed adeguamento della rete stradale ed autostradale di interesse nazionale e della relativa segnaletica;
- costruzione, sia direttamente sia mediante concessione a terzi, di nuove autostrade e strade di interesse nazionale, anche a pedaggio, nell'eventualità che sia utilizzato il sistema della finanza di progetto;
- controllo sulla gestione delle autostrade in concessione;
- acquisto, costruzione, conservazione, miglioramento e incremento dei beni mobili ed immobili destinati al servizio della rete stradale ed autostradale di interesse nazionale;

*Gli interventi
sul sistema
stradale: il
Piano ANAS
2007-2011*

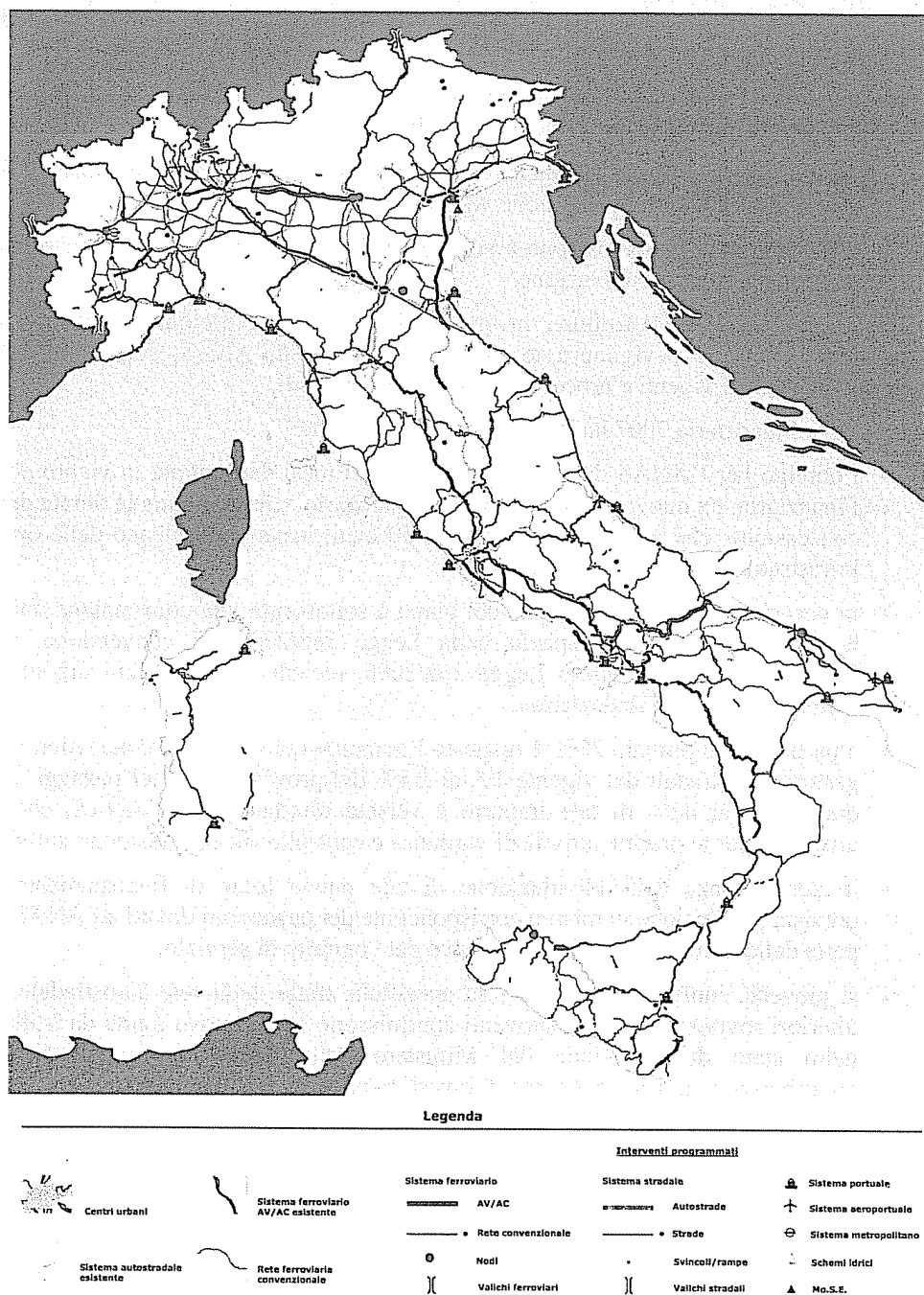


Figura 7 - Quadro complessivo delle programmazioni operative del quinquennio

- attuazione delle leggi e dei regolamenti concernenti la tutela del patrimonio della rete stradale ed autostradale di interesse nazionale, nonché della tutela del traffico e della segnaletica;
- adozione dei provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico sulla rete stradale ed autostradale medesima;
- esercizio sulla rete stradale ed autostradale di interesse nazionale, dei diritti e dei poteri attribuiti dalla legislazione vigente;
- effettuazione e partecipazione a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione.

Il Ministero delle infrastrutture, in qualità di concedente, esercita le funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza tecnica ed operativa sull'ANAS, sulla base delle norme legislative vigenti e procedure di settore applicabili.

La Legge Finanziaria 2007 ha introdotto rilevanti novità:

- l'obbligo per l'ANAS di predisporre, entro sei mesi dall'entrata in vigore della Finanziaria, un nuovo piano economico-finanziario, riferito a tutta la durata della concessione, che potrà essere portata a 50 anni, insieme all'elenco delle opere infrastrutturali previste dal piano;
- in occasione dell'approvazione del piano è sottoscritta una convenzione unica, la cui disciplina trova spazio nella Legge 286/2006, di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 262/2006, recante «Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria»;
- a partire dal 1 gennaio 2007 è disposto l'aumento del canone di concessione dei gestori autostradali dal vigente 1% al 2,4% dei proventi netti dei pedaggi; una quota pari al 42% di tale importo è versato direttamente all'ANAS, che lo utilizzerà per le proprie attività di vigilanza e controllo sui concessionari stessi;
- in conseguenza dell'individuazione di tale nuova fonte di finanziamento, è prevista la riduzione in misura corrispondente dei pagamenti dovuti ad ANAS da parte dello Stato a titolo di corrispettivo del contratto di servizio;
- si prevede, inoltre, l'istituzione, su specifiche tratte della rete autostradale, di ulteriori sovrapprezzi, i cui proventi confluiscono su un nuovo fondo da istituire nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture: tali risorse contribuiscono al finanziamento di investimenti sulla rete ferroviaria;
- il comma 1025 trasferisce all'ANAS le risorse presenti sul Fondo centrale di garanzia per le autostrade e ferrovie metropolitane, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica, al fine di consentire la prosecuzione degli interventi sulla A3 Salerno-Reggio Calabria approvati dal CIPE;
- il comma 1026, infine, modifica la natura dei finanziamenti pubblici erogati all'ANAS, considerandoli non più come aumento di capitale della società ma come trasferimenti in conto impianti.

Sulla base delle disposizioni introdotte dalla Legge Finanziaria 2007, che ha destinato all'ANAS Spa risorse pari a 1.120 milioni di Euro per l'anno 2007 e 1.560 milioni di Euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 (per un totale di 4.240 milioni di Euro), è stata elaborata dal Ministero delle infrastrutture, tenuto conto delle

indicazioni formulate da ANAS Spa, una proposta tecnica di Piano per il periodo 2007-2011. Tale bozza, inviata al confronto con le Regioni, destina ad interventi localizzati nel Mezzogiorno una quota pari al 35% del totale delle risorse di Piano.

Nel settore ferroviario, lo stato di attuazione del processo di liberalizzazione è caratterizzato da due stadi: il primo, essenzialmente completato, riguarda la definizione e l'emanazione degli strumenti normativi portanti per la transizione dal regime di monopolio pubblico a quello di libero mercato, in relazione alle direttive della UE e del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30/1/97 e del 18/3/99; il secondo stadio riguarda l'espletamento di funzioni specifiche di regolazione del mercato relative a due distinte tipologie di soggetti: il gestore dell'infrastruttura e le imprese ferroviarie. Determinante, per il definitivo avvio a regime della liberalizzazione, e, quindi, per il completamento del secondo stadio, è la creazione di adeguate condizioni di attrattività per il settore ferroviario, che favoriscano l'ingresso di nuovi soggetti imprenditoriali, pur nell'inderogabile rispetto di adeguati requisiti di competenza ed affidabilità tecnica, gestionale e finanziaria.

*Gli interventi
sul sistema
ferroviario: il
Piano RFI
2007-2011*

L'assetto istituzionale e normativo attribuisce al Ministero delle infrastrutture la responsabilità di indicare le politiche di sviluppo e gestione delle reti infrastrutturali, nonché i criteri di ripartizione delle risorse tra le diverse modalità di trasporto.

Per quanto riguarda il sistema ferroviario, appare evidente che ogni considerazione in merito a futuri scenari di programmazione non può fare a meno di misurarsi con le criticità della situazione economico finanziaria in cui versa il settore del trasporto su ferro.

Il DPEF Infrastrutture 2007-2011 segnalava come, secondo i dati previsionali disponibili al 20 gennaio 2006 (C.d.A. di approvazione del Budget RFI 2006), il Margine Operativo Lordo (MOL) e il risultato netto relativi all'esercizio in corso si prospettassero negativi, principalmente a causa:

- dei tagli dei trasferimenti in conto esercizio (connessi prevalentemente alle prestazioni di manutenzione della rete) effettuati dalla legge finanziaria per il 2006, in aggiunta a quelli già posti in essere dallo Stato negli esercizi 2004 e 2005;
- dell'entrata in esercizio delle prime tratte dell'AV/AC, con relativo incremento degli ammortamenti e degli interessi sul servizio del debito contratto per la realizzazione delle stesse, a fronte di ricavi inadeguati a coprire i costi.

Al riguardo, il medesimo documento evidenziava che "In presenza di perduranti limiti di finanza pubblica, e alla luce dall'esigenza di rispettare l'equilibrio di bilancio imposto per legge, RFI deve predisporre un programma di rimodulazione "intelligente" dei propri investimenti, nel senso di una maggiore efficacia e selettività degli stessi, definendo un ordine di priorità attraverso metodologie di valutazione di tipo economico-finanziario coerenti con quelle utilizzate dall'Unione europea. Alla luce di tali criteri, sono già stati ridefiniti i progetti di adduzione del traffico ferroviario tra Battipaglia e Reggio Calabria (AV/AC light) ed è stata indicata al CIPE l'opportunità di destinare, prioritariamente rispetto ad altri investimenti sulla

rete siciliana, risorse finanziarie al collegamento ferroviario Palermo-Catania (come tratto di completamento del Corridoio n. 1)¹².

Alla luce della situazione fin qui descritta, e in base alle disposizioni contenute nella Legge Finanziaria 2007¹³, è stato elaborato un Contratto di Programma relativamente al quinquennio 2007-2011 che individua i seguenti insiemi di intervento:

- le *opere in corso*, che presentano un investimento complessivo di circa 87.500 milioni di Euro ed un fabbisogno, oggetto del Contratto, di 16.300 milioni di Euro così articolato:
 - 5.800 milioni di Euro sono destinati ad interventi di manutenzione straordinaria;
 - 4.400 milioni di Euro riguardano interventi di potenziamento delle tecnologie per la sicurezza, la circolazione e l'efficientamento della rete;
 - 3.100 milioni di Euro si riferiscono ad interventi di potenziamento infrastrutturale relativi alla rete convenzionale;
 - 3.000 milioni di Euro riguardano interventi relativi allo sviluppo infrastrutturale della rete AV/AC;
- le *opere prioritarie da avviare*, che mostrano un investimento complessivo di quasi 8.700 milioni di Euro ed un fabbisogno, oggetto del CdP, di 3.500 milioni; tra gli interventi individuati si segnalano il nodo di Palermo (anticipo cantierizzazione del Passante), il nuovo collegamento Arcisate – Stabio lungo il Corridoio dei Due Mari, il raddoppio Spoleto – Terni, il raddoppio Bari – Taranto (anticipo cantierizzazione bretella di Bellavista), la circonvallazione di Trento ed il quadruplicamento Fortezza – Verona lungo il Corridoio I, il raddoppio della tratta Fiumetorto-Ogliastrello lungo la linea Palermo-Messina, la linea AV/AC Milano – Verona – tratta Treviglio – Brescia lungo il Corridoio V, il raddoppio della tratta Bovino-Cervaro lungo la direttrice Napoli-Bari;
- le *altre opere da realizzare*, che presentano un investimento complessivo di 36.500 milioni di Euro, a fronte di un fabbisogno per il periodo 2007-2011 di 6.800 milioni.

Il Ministero delle infrastrutture, ai sensi del D.Lgs n.264 del 5 ottobre 2006 relativo alla sicurezza delle gallerie autostradali, di attuazione della Direttiva 2004/54/CE che riguarda tutte le gallerie della Rete Transeuropea (TEN) di lunghezza superiore a 500 m, ha attivato nel corso del 2006 e 2007 una ricognizione tecnica delle singole

*Sicurezza
delle gallerie
stradali e
ferroviarie*

¹² Cfr. Ministero delle Infrastrutture, *DPEF Infrastrutture 2007-2011*, luglio 2006.

¹³ Tra le varie disposizioni si segnalano:

- lo stanziamento complessivo di 8.100 milioni di Euro fino al 2021 per la rete AV/AC, ed in particolare per la tratta Torino-Milano-Napoli;
- il trasferimento del debito ISPA per l'Alta Velocità al Bilancio dello Stato;
- l'autorizzazione di spesa di 1.600 milioni di Euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008 per gli investimenti sulla rete tradizionale, a cui si aggiunge un contributo quindicennale di 100 milioni di Euro.

infrastrutture per la definizione del grado di coerenza con i requisiti minimi fissati dalla normativa nazionale e comunitaria.

L'attività è svolta da una Commissione istituita presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici, con la collaborazione con l'ANAS e con le Concessionarie Autostradali.

Il termine ultimo per l'adeguamento delle gallerie esistenti ai requisiti della direttiva europea è, per l'Italia, il 30 aprile 2019 ed i finanziamenti occorrenti per la messa a norma del patrimonio delle gallerie stradali è assai rilevante.

Analoghe iniziative, ancorché non previste da Direttive comunitarie, sono state intraprese dal Ministero a seguito della pubblicazione del DM 28.10.05 "Sicurezza nelle Gallerie Ferroviarie" che è nato sulla base degli indirizzi elaborati dalla Commissione Europea nel Libro Bianco del 2001 «La politica europea dei trasporti fino al 2010» ed ispirato alla pubblicazione della Direttiva Europea 54/2004/CE.

In analogia con le azioni intraprese per le gallerie stradali, il Ministero ha in corso la valutazione del livello di sicurezza delle infrastrutture ferroviarie, attraverso il diretto coinvolgimento del Gestore della rete (RFI).

La sicurezza – sia in ambito stradale che ferroviario – risulta in definitiva da una combinazione ottimale di requisiti applicati all'infrastruttura, al materiale rotabile ovvero agli autoveicoli ed alle misure organizzative ed operative, considerando le gallerie nell'insieme delle strutture esistenti nell'itinerario stradale e ferroviario e non come elemento a se stante.

In questa ottica il Ministero intende conseguire questi obiettivi in un ragionevole lasso di tempo e con un dialogo aperto con i Gestori e le Concessionarie, attraverso un razionale utilizzo delle risorse finanziarie, ed incentivando, attraverso l'istituzione normativa delle analisi di rischio, le soluzioni innovative, tenendo in conto che la maggioranza delle infrastrutture su cui intervenire sono le gallerie esistenti, con inevitabili e delicate ripercussioni sul traffico stradale e ferroviario.

La realizzazione di questi interventi, posta a carico dei Gestori e delle Concessionarie, deve necessariamente raccordarsi con le regole generali in tema di mantenimento nel tempo dell'equilibrio economico finanziario delle società stesse.

Lo strumento primario per lo sviluppo della portualità italiana è rappresentato dalla legge 84 del 1994 che ha profondamente rivisto la preesistente normativa per ciò che riguarda gli strumenti di pianificazione funzionale e territoriale dei porti, lo svolgimento delle operazioni portuali e l'assetto ordinamentale, in particolare con la creazione nei principali scali marittimi delle Autorità portuali, con i seguenti compiti:

*Gli interventi
sul sistema
portuale*

- indirizzo, programmazione, coordinamento, promozione e controllo delle operazioni portuali e delle altre attività commerciali ed industriali esercitate nei porti, con poteri di regolamentazione e di ordinanza, anche in riferimento alla sicurezza;
- manutenzione ordinaria e straordinaria delle parti comuni nell'ambito portuale, ivi compresa quella per il mantenimento dei fondali;

- affidamento e controllo delle attività dirette alla fornitura a titolo oneroso agli utenti portuali di servizi di interesse generale, non coincidenti né strettamente connessi alle operazioni portuali.

Altra misura fondamentale per lo sviluppo dei porti nazionali è stata l'avvio, con la legge 413/98, di un'organica politica di investimento in infrastrutture portuali. Ai fondi stanziati con la legge 413, resi effettivamente disponibili per i porti dalla metà del 2000, sono seguiti un primo rifinanziamento con gli stanziamenti disposti delle leggi 488/99 e 388/2000 e poi un secondo rifinanziamento con l'articolo 36 della legge 166 del 2002.

La Legge Finanziaria 2007 ha introdotto rilevanti novità in materia di autonomia finanziaria delle Autorità portuali, così sintetizzabili:

- trasferimento alle Autorità portuali degli introiti della tassa erariale sulle merci sbarcate ed imbarcate e di quella di ancoraggio;
- istituzione presso il Ministero dei trasporti di un fondo perequativo di 50 milioni di Euro, da ripartire annualmente da parte dello stesso Ministero dei trasporti, che provvede anche ad indirizzare e verificare l'attività programmatica delle Autorità portuali;
- le stesse Autorità sono autorizzate ad applicare una addizionale su tasse, canoni e diritti per la realizzazione delle attività di vigilanza e per la fornitura di servizi di sicurezza;
- sono rimossi i vincoli posti dalla Finanziaria per il 2005 (Legge 311/04, art. 1 comma 57) che limitava l'incremento delle spese delle Autorità portuali, nel 2006 e 2007 al 2% di quelle sostenute l'anno precedente; tale disposizione consentirà di effettuare, con le risorse già stanziare da precedenti leggi o con altre risorse disponibili, gli investimenti programmati per lo sviluppo e la riqualificazione dei porti.

Nel recente passato, gli sforzi di investimento più rilevanti nel settore portuale si sono concentrati soprattutto su due *asset* strategici:

1. l'intercettazione dei flussi transoceanici e l'integrazione con le Autostrade del Mare;
2. la massimizzazione di efficacia delle ricadute economiche e territoriali della realizzazione della rete TEN-T.

Le politiche di intervento sono legate alla definizione di un sistema portuale nazionale al cui interno sia ben specificata la connotazione, la specializzazione e le relazioni funzionali di ciascuna realtà portuale, nel quadro del complessivo sviluppo delle capacità commerciali, da conseguire con intervento orientati al rafforzamento delle infrastrutture di accesso e di collegamento, alla realizzazione di approdi adeguati (sia per le banchine che per i fondali), alla costituzione o al potenziamento di piattaforme intermodali, sia in area portuale che retroportuale, all'uso sempre crescente di tecnologie innovative. Si dovrà operare sulle infrastrutture, sui servizi e sull'impianto normativo, in modo da assicurare modelli organizzativi e gestionali più efficaci ed adeguate all'evoluzione del mercato.

Analoga attenzione va riposta all'aspetto della sicurezza dei collegamenti marittimi anche attraverso il potenziamento degli approdi, come dimostrano i recenti avvenimenti intercorsi nell'area dello Stretto di Messina.

A fronte di questo scenario, per quanto attiene alle prospettive per il prossimo periodo di programmazione, vanno segnalati i seguenti elementi:

- la Legge Finanziaria 2007 prevede (co. 1003-1007) uno stanziamento di 100 milioni di Euro per il 2008, la metà dei quali assegnati al porto di Gioia Tauro, per lo sviluppo degli hub portuali di interesse nazionale, al fine di favorire le filiere logistiche e l'intermodalità;
- la stessa Legge, ai commi 991 e 994, autorizza, a valere sulle risorse destinate alla Legge Obiettivo, due contributi quindicennali di 10 e 15 milioni di Euro entrambi a decorrere dall'anno 2007 per la realizzazione di grandi infrastrutture portuali immediatamente cantierabili; sulla base della prima disposizione il Ministero delle infrastrutture ha predisposto due programmi di interventi che prevedono investimenti, rispettivamente, di 225 milioni di Euro, e 165 milioni di Euro¹⁴;
- a valere sulle disponibilità ordinarie di bilancio, il Ministero delle infrastrutture ha predisposto il programma triennale (2007-2009) delle opere marittime, per un importo complessivo di circa 348 milioni di Euro.

Nel corso degli ultimi dieci anni gli interventi sugli aeroporti italiani sono stati realizzati, o sono in fase di realizzazione, con diverse fonti finanziarie pubbliche, nazionali e comunitarie, e con risorse rese disponibili dalle società di gestione aeroportuali. In particolare le leggi 23 maggio 1997, n. 135 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione) e 18 giugno 1998, n. 194 (Interventi nel settore dei trasporti) hanno reso disponibili per la realizzazione di opere per l'ampliamento, l'ammodernamento, la riqualificazione ed il completamento del sistema aeroportuale italiano, al fine di migliorare nel breve e medio termine il livello funzionale delle infrastrutture aeroportuali nazionali, i seguenti finanziamenti:

*Gli interventi
sul sistema
aeroportuale*

- Legge n. 135/97: 350 milioni di Euro circa, in conto capitale e interessi, con limite di impegno quindicennale di circa 23 milioni a partire dal 1998 e con priorità per gli aeroporti di Bari, Cagliari, Catania;
- Legge n. 194/98: 193 milioni di Euro circa in conto capitale ed interessi, con limiti di impegno quindicennali di 5 milioni circa per l'anno 1999 e di 7,7 milioni circa per l'anno 2000; 7,5 milioni circa in conto capitale, assegnati dalla stessa legge agli aeroporti di Perugia e Salerno.

Le realizzazioni, cui si è dato corso anche con l'apporto delle società di gestione aeroportuali, sono state finalizzate al potenziamento delle infrastrutture di ricezione dei passeggeri, laddove queste si presentavano già da tempo del tutto inadeguate e con notevoli problemi di gestione sotto il profilo della qualità dei servizi, ed

¹⁴ Tra gli interventi più consistenti si segnalano i lavori di approfondimento e consolidamento dei fondali del canale portuale e del bacino di espansione del porto di Gioia Tauro, che prevedono un investimento complessivo di 30 milioni di Euro.

all'adeguamento, sotto il profilo della *safety*, delle infrastrutture alla normativa internazionale di riferimento.

Nel corso degli ultimi anni sono stati poi sottoscritti specifici Accordi di Programma Quadro tra il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'ENAC, l'ENAV e le Regioni meridionali per la realizzazione di opere infrastrutturali aeroportuali del Mezzogiorno da finanziarsi in parte con le risorse di cui sopra ed in parte con risorse provenienti dal PON Trasporti 2000-2006, da delibere CIPE e da fondi delle società di gestione.

Complessivamente i finanziamenti risultanti in tali Accordi di Programma Quadro ammontano a oltre 907 milioni di Euro, dei quali 706 milioni riconducibili al PON Trasporti 2000-2006 e a finanziamenti CIPE, mentre dal punto di vista territoriale, le risorse sono così ripartite: 111 milioni di Euro alla Campania, 184,3 alla Puglia, 114,6 alla Calabria 344,8 alla Sicilia, 152,6 alla Sardegna.

Infine, le leggi 449/85 e 67/88 hanno destinato specifici finanziamenti agli aeroporti di Roma Fiumicino e Milano Malpensa, pari rispettivamente a 621 milioni di Euro per Fiumicino e 482 milioni per Malpensa.

Per quanto attiene alle prospettive future di sviluppo del settore va segnalato che ENAC si è attivato per l'elaborazione di un piano strategico per la programmazione degli interventi sulle infrastrutture aeroportuali, al fine di dotarsi di uno strumento operativo coerente con le priorità individuate nell'ambito della politica regionale unitaria (QSN 2007-2013).

Le analisi svolte in anni recenti concordano nel ritenere per il futuro una crescente domanda d'acqua nel sud del Paese dove le crisi idriche nei vari comparti si susseguono quasi senza interruzione. *Interventi nel settore idrico*

Queste situazioni di grave disagio, che già oggi generano continue tensioni sociali non facili da controllare, sono destinate ad acuirsi in futuro se, si assisterà a stravolgimenti climatici i cui segni premonitori sono sempre più numerosi e frequenti.

Tali variazioni di clima hanno due preoccupanti effetti: una sensibile contrazione dei volumi d'acqua circolanti nel sistema idrico naturale ed una accentuazione della disuniforme distribuzione nello spazio e nel tempo delle risorse. Ne sono esempi il ripetersi in anni recenti dei fenomeni di magra del Po di una intensità tale mai registrata in passato e i segnali di una incipiente desertificazione di alcune aree del nostro Paese.

La concomitanza di questi fattori – crescente domanda d'acqua volta a risolvere antiche e insopportabili situazioni di criticità idrica, peggioramento dei sistemi idrici naturali determinato anche dai cambiamenti di clima – impone da parte del Governo una speciale attenzione al tema dell'acqua.

E' prioritario in tempi rapidissimi intervenire sulla gestione dell'acqua, proseguendo nelle iniziative volte al risparmio idrico ed al contenimento dei consumi, programmando interventi strutturali nelle aree più critiche del Paese necessari alla produzione ed al trasporto dell'acqua.