



Ministero delle Infrastrutture

INFRASTRUTTURE

Legge 21 dicembre 2001, n.443

DPEF 2008-2012

giugno 2007



INDICE

A IL PROGRAMMA DELLE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

1. LO SCENARIO DI RIFERIMENTO	3
2. LE OPERE PRIORITARIE PROGRAMMATE PER IL PERIODO 2008 -2012	7
<i>Opere ultimate</i>	7
<i>Opere in corso</i>	7
<i>Opere da avviare entro il 2012</i>	9
<i>Ulteriori opere da avviare entro il 2012</i>	11
<i>Le principali caratteristiche delle opere individuate</i>	12
3. LE RISORSE NECESSARIE PER LA REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI	13
4. LE RETI TEN E I GRANDI VALICHI ALPINI	13
5. GLI INTERVENTI AL SUD COFINANZIATI DALLA U.E.	13
6. IL FEDERALISMO INFRASTRUTTURALE	17
7. IL QUADRO DI SINTESI	18
8. LE POLITICHE DELLA CASA	19

B RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. L'ITALIA NEL CONTESTO EUROPEO	20
1.1. TRA COMPETITIVITÀ E COESIONE: EUROPA E ITALIA NELL'ECONOMIA GLOBALE	20
<i>La strategia di Lisbona e le Linee Guida Strategiche</i>	20
<i>L'Italia a rischio marginalità</i>	22
<i>Competitività e coesione del territorio italiano</i>	22
<i>Italia e Mediterraneo</i>	23
1.2. CORRIDOI TRANSEUROPEI E PIATTAFORME TERRITORIALI	24
<i>Il Master Plan delle infrastrutture dell'Europa allargata</i>	25
<i>Lo sviluppo dei Corridoi nazionali nell'ambito della programmazione TEN-T 2007-2013</i>	28
<i>Corridoi transnazionali e piattaforme territoriali strategiche</i>	29
2. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE OPERE APPROVATE DAL CIPE	31
<i>I dati più recenti</i>	31
<i>Le principali criticità risolte nel primo anno di Governo</i>	32
3. LA PROGRAMMAZIONE UNITARIA	38
3.1. LE OPERE PRIORITARIE E I CRITERI DI ALLOCAZIONE DELLE RISORSE	38
<i>I criteri di allocazione temporale delle risorse</i>	39
<i>La prima linea d'azione</i>	41
<i>La seconda linea d'azione</i>	41
<i>La questione settentrionale</i>	42
<i>La questione meridionale</i>	43

3.2.	LE INFRASTRUTTURE PRIORITARIE E LE LINEE FONDAMENTALI DI ASSETTO DEL TERRITORIO	45
	<i>Un progetto di sviluppo territoriale che coniughi competitività e coesione</i>	45
	<i>Condivisione, coerenza, efficacia</i>	46
	<i>Il Master Plan delle Infrastrutture prioritarie</i>	47
3.3.	LA PROGRAMMAZIONE OPERATIVA DEL QUINQUENNIO	49
	<i>Gli interventi sul sistema stradale: il Piano ANAS 2007-2011</i>	49
	<i>Gli interventi sul sistema ferroviario: il Piano RFI 2007-2011</i>	52
	<i>Sicurezza delle gallerie stradali e ferroviarie</i>	53
	<i>Gli interventi sul sistema portuale</i>	54
	<i>Gli interventi sul sistema aeroportuale</i>	56
	<i>Gli interventi nel settore idrico</i>	57
	<i>Edilizia Statale: interventi conseguenti alle azioni legate alla sicurezza</i>	58
	<i>Interventi infrastrutturali connessi alle celebrazioni per il 150° Anniversario dell'Unità d'Italia</i>	59
	<i>La politica regionale unitaria: PON e PNM Reti e mobilità 2007-2013</i>	59
4.	LA NUOVA “QUESTIONE URBANA”	63

4.1.	IL DECONGESTIONAMENTO DEI NODI URBANI	63
	<i>Linee di azione per il decongestionamento delle città</i>	64
	<i>Verso un modello di sviluppo più equilibrato</i>	65
	<i>Trasformazioni urbane e modelli di governance</i>	65
4.2.	LA QUALITÀ DELLO SPAZIO URBANO	66
	<i>Una nuova politica nazionale per la città</i>	67
	<i>Le risorse</i>	68
	<i>Il programma nazionale sulle politiche abitative</i>	70

ALLEGATI

A	<i>Legge Obiettivo: Stato d'Attuazione</i>
B	<i>Legge Obiettivo: Quadro Complessivo degli Interventi</i>
C	<i>Articolazione degli interventi selezionati tra PON “Reti e Mobilità” e PNM “Reti e Mobilità”</i>
D	<i>Documentazione finale del tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative</i>
E	<i>Piattaforme territoriali transnazionali: schede di diagnosi strategica</i>
F	<i>Appendice cartografica al Cap. 3.1 parte B</i>
G	<i>Infrastrutture Prioritarie</i>
H	<i>Appendice cartografica al Cap. 3.2 parte B</i>
I	<i>Appendice cartografica al Cap. 4 parte B</i>

A. IL PROGRAMMA DELLE INFRASTRUTTURE STRATEGICHE

1. LO SCENARIO DI RIFERIMENTO

Esiste un reale pericolo di indebolimento dell'integrazione economica sia tra le aree forti del Paese ed il resto d'Europa, sia tra le regioni più deboli, come il Mezzogiorno, e quelle più competitive del Centro Nord e della UE.

Il miglioramento e il potenziamento della dotazione infrastrutturale - in termini di reti e nodi, di plurimodalità e di logistica - e soprattutto il completamento dei grandi assi di collegamento - i corridoi paneuropei e nazionali - costituiscono, con tutta evidenza, una prima condizione necessaria per prevenire i fenomeni di marginalizzazione ed incrementare la competitività territoriale.

Per il settore dei trasporti, si tratta di dare una più approfondita risposta alla domanda di mobilità espressa da territorio attraverso interventi infrastrutturali programmati a scala urbana, nazionale ed europea, che tendono a realizzare un sistema di trasporti sicuro, efficace e sostenibile.

Nel quadro della strategia tendente ad inserire il nostro Paese nel mercato globale, gli interventi sulle infrastrutture portuali e sui grandi assi europei consentiranno il miglioramento dei collegamenti internazionali verso l'Europa, il Mediterraneo ed il resto del mondo.

Verso l'Europa occorre consolidare le politiche dei valichi pervenendo a decisioni che tengano conto anche di quanto espresso dai territori locali.

Per il Mediterraneo si tratta di dare corpo alle indicazioni emerse nel processo di Barcellona, anche per quanto riguarda il progetto prioritario delle Autostrade del Mare (per il tramite di infrastrutture di connessione con la grande rete nazionale; interventi finalizzati al controllo telematico dei flussi; misure di sostegno al trasferimento modale, anche attraverso l'uso dell'ecobonus), al fine di assicurare una efficace comunicazione con i Paesi del Nord Africa, del Mediterraneo orientale, del Mar Nero e dei Balcani (attraverso il Corridoio VIII), con il rafforzamento dei porti del Tirreno e dell'Adriatico, attraverso l'interconnessione stradale e ferroviaria con le piattaforme logistiche e con le reti (realizzazione dell'ultimo miglio).

Analoghe misure di sostegno dovranno essere avviate per rafforzare i servizi di combinato ferroviario e quelli di interoperabilità fra porti, interporti e retroporti.

I progetti infrastrutturali, stradali e ferroviari, marittimi ed aerei, dovranno essere supportati dai sistemi telematici di controllo (ITS, ERTMS, ATM, VTS) per la gestione del traffico in condizioni di sicurezza, così come prescritto dalla Direttiva U.E. per lo sviluppo delle reti transeuropee.

Un insieme organico e coerente di interventi e di opere prioritarie fondamentali per lo sviluppo del Paese è il disegno generale di programmazione territoriale e settoriale che il Ministero delle infrastrutture ha elaborato, attraverso l'integrazione, su scala nazionale, dei programmi dei grandi gestori di rete nazionali e delle proposte formulate dalle Regioni d'intesa con gli enti locali.

Si tratta di progetti con un elevato valore simbolico ed al tempo stesso decisivi per lo sviluppo dei territori interessati (le metropolitane, le reti di trasporto pubblico locale, il Mo.S.E.) e per la loro **interconnessione con le grandi direttrici di traffico internazionale** (AV/AC sul Corridoio V Lisbona–Kiev, il completamento delle reti infrastrutturali sul Corridoio I Berlino–Palermo, il rafforzamento dei Porti dell’Adriatico a favore dei collegamenti con i Balcani, lungo il Corridoio VIII).

Il costante impegno del Governo per la riduzione del divario infrastrutturale del Mezzogiorno è rappresentato, tra le opere selezionate, dal completamento della Salerno–Reggio Calabria, dagli interventi sulla SS 106 Ionica e sulla rete ferroviaria (Bari-Foggia-Napoli, Taranto-Bari, Nodo di Palermo e Palermo-Messina).

La valorizzazione delle potenzialità dei territori peninsulari e insulari del **Mezzogiorno come piattaforma strategica** è perseguita, in stretta sinergia con gli obiettivi della politica regionale, attraverso la realizzazione dei collegamenti transnazionali, il rafforzamento delle trasversali ed il completamento dei programmi infrastrutturali avviati.

Parallelamente si offre una prima risposta alla domanda di mobilità espressa dalle regioni del Centro Nord, grazie agli interventi sulla Pedemontana Lombarda, sulla Bre.Be.Mi., sull’accessibilità ferroviaria e stradale a Malpensa, sugli attraversamenti appenninici della Grosseto-Fano e della Nuova Romea, sul nodo di Perugia, sulla Salaria e sulla Pontina. Le opere selezionate garantiscono l’aggancio del sistema territoriale e produttivo del Centro Nord con le regioni più sviluppate dell’Europa centro-settentrionale ed il miglioramento delle condizioni di vivibilità, della qualità urbana ed ambientale, della fruibilità stessa del territorio, in considerazione degli attuali livelli di saturazione e dei futuri possibili incrementi derivanti dall’attuazione degli interventi infrastrutturali programmati.

Le diagnosi condotte per la definizione del disegno generale di programmazione territoriale e settoriale evidenziano l’emergere di **tre questioni decisive per lo sviluppo del Paese: la mobilità, la città e la casa.**

La **prima questione** attiene alla necessità di considerare il territorio nazionale, pur nella valutazione delle specificità di ciascun contesto, come un unico spazio economico e di vita, all’interno del quale garantire efficaci collegamenti merci e passeggeri tra le principali città e sistemi urbani e dove lavorare per una integrazione tra i diversi nodi del sistema dei trasporti. Occorre, pertanto, potenziare il sistema infrastrutturale per assicurare idonee condizioni di accessibilità territoriale, intervenendo sulle grandi direttrici strategiche ed i relativi nodi di rango internazionale, sul decongestionamento dei nodi urbani, favorendo condizioni di migliore equilibrio modale dei sistemi di trasporto e accelerando la realizzazione degli interventi sostenibili e di quelli mirati allo sviluppo della logistica.

La **seconda questione** riguarda il riconoscimento delle città come motori dello sviluppo, come i luoghi, i nodi di eccellenza dello spazio europeo deputati ad imprimere impulso alla crescita della competitività economica e della coesione sociale. Intervenire sulla città significa operare, a partire dalle reti infrastrutturali e dalle interconnessioni delle stesse con gli spazi urbani, considerando la città, insieme al più vasto territorio di appartenenza, come un’unica infrastruttura di contesto. In

questo, la politica nazionale per la città deve mirare al miglioramento dei servizi ed offrire risposte ai nuovi fabbisogni emergenti, deve contrapporsi al degrado ed elevare i livelli di sicurezza.

Nell'ambito del più generale intervento sulle città e sui sistemi urbani si pone la **terza questione**: le politiche per la residenza, ove l'edilizia residenziale sociale è definita come materia di interesse generale, in modo da poter soddisfare il diritto all'abitazione anche grazie a nuovi modelli di finanziamento, fermo restando l'intervento pubblico diretto in materia di edilizia sovvenzionata. Si tratta di una prospettiva emersa anche dal Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, istituito ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9, e che può concretizzarsi attraverso la definizione di un quadro normativo nazionale, coordinato con il livello regionale, che attivi programmi strategici, tesi prevalentemente ad accrescere la disponibilità di alloggi, realizzabili non solo con risorse pubbliche, ma anche attraverso schemi di partenariato pubblico-privato e che consenta di fornire una risposta alle esigenze sociali riscontrate nel settore, mobilitando al contempo un volume complessivo di risorse finanziarie in grado di dare slancio significativo al comparto dell'edilizia, con positivi effetti sull'intero sistema economico-produttivo ed occupazionale.

Le tre questioni sono strettamente interrelate, tanto da dover essere necessariamente affrontate insieme, definendo strumenti di programmazione ed azioni, che pur nella diversità delle componenti specifiche lavorino in stretta sinergia e complementarietà.

Avendo come filo conduttore le tre questioni richiamate, l'Allegato Infrastrutture al DPEF 2008-2012, a partire dalle disposizioni introdotte dall'art. 1 della Legge 443/2001, inserisce la programmazione delle opere incluse nel 1° Programma delle Infrastrutture Strategiche (Programma) nell'ambito di un più generale disegno di sviluppo, articolato in due famiglie di interventi:

1. le **infrastrutture strategiche**, ovvero le opere già ricomprese in Legge Obiettivo, o che si ritiene di inserire nel Programma;
2. le **infrastrutture di completamento**, ovvero le opere ricomprese negli altri strumenti di programmazione a valere sulle risorse ordinarie o sui finanziamenti aggiuntivi offerti dalla politica regionale comunitaria e nazionale (fra questi principalmente le opere programmate con i Fondi Strutturali Europei 2007- 2013 e con i Contratti di Programma RFI e ANAS 2007-2011).

Le due famiglie di interventi sono riportate a sistema nel documento Infrastrutture prioritarie, presentato in sede di Conferenza Unificata nel novembre 2006, che si configura come vero e proprio **Master Plan**, come piano d'azione articolato su due diversi orizzonti temporali:

- nel medio-lungo termine, costituisce la cornice strategica di riferimento, il quadro di coerenza complessivo degli assetti di lungo periodo;
- nel breve termine, 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.

L'individuazione delle priorità infrastrutturali dovrà avvenire, ferme le necessarie valutazioni "costi-benefici", in coerenza con gli obiettivi generali e di sistema finalizzati alla riduzione delle emissioni di gas serra nel comparto trasportistico, nonché degli obiettivi ambientali del protocollo di Kyoto e della direttiva europea sulla qualità dell'aria e della direttiva 2001/81/CE sui tetti nazionali alle emissioni inquinanti, da perseguire, in primo luogo, attraverso il riequilibrio modale.

I programmi degli interventi dovranno essere attentamente valutati sotto il profilo ambientale, non solo per gli impatti che questi possono causare, ma anche per i risvolti positivi che questi devono poter garantire rispetto a problematiche quali la decongestione delle aree metropolitane, il rafforzamento del trasporto su rotaia, la disincentivazione dell'uso del mezzo privato, lo sviluppo del cabotaggio e delle cosiddette autostrade del mare.

La selezione strategica degli interventi dovrà dunque poter incidere positivamente nel contrasto dei cambiamenti climatici che in Italia vede il comparto trasportistico pesare per oltre un quarto del totale delle emissioni di gas serra e nel superamento delle criticità della qualità dell'aria su cui il comparto incide in misura preponderante.

Un'attenzione particolare è dedicata al tema della sicurezza, sia in relazione alla rete infrastrutturale, con particolare riferimento alle gallerie stradali e ferroviarie, sia alle esigenze legate al presidio del territorio, per le quali è necessario porre in essere interventi sulle strutture insediative delle forze dell'ordine.

Nell'ambito delle infrastrutture strategiche della Legge Obiettivo, ferma restando la possibilità di meglio definire il perimetro, i contenuti generali e specifici nonché l'individuazione delle stesse opere, il documento aggiorna lo stato di avanzamento del Programma riportando per ogni intervento approvato dal CIPE le informazioni previste dall'articolo 13, comma 4, della legge n. 166 del 2002 relative al costo, copertura finanziaria, stato di avanzamento e previsioni di spesa (vedi Allegato A – tabelle A1 e A2).

Le indicazioni in termini di priorità emerse da tale aggiornamento sono state integrate alla luce degli incontri con le Regioni, finalizzati a definire le esigenze infrastrutturali più immediate, nonché della programmazione delle opere inserite nei contratti di programma RFI e ANAS del prossimo quinquennio e, infine, dei programmi operativi nazionali "reti e mobilità" del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Ne emerge un quadro articolato che distingue le opere in base allo stato di avanzamento e alla rilevanza strategica emersa nei predetti ambiti di programmazione; e consente altresì di individuare le opere prioritarie alle quali assegnare i contributi della Legge Obiettivo nel periodo 2008-2012.

2. LE OPERE PRIORITARIE PROGRAMMATE PER IL PERIODO 2008- 2012

Partendo dall' insieme delle opere inserite nella Legge Obiettivo, il quadro complessivo delle opere realisticamente programmabili risulta così articolato:

2.1 Opere ultimate.

Sono quelle riportate nell'allegato B - tabella B.1. Presentano un costo complessivo pari a circa 2,2 miliardi di euro; a questo gruppo appartengono i seguenti interventi:

- Rete Elettrica linea Turbigo - Bovisio: tratta Turbigo – Rho;
- Rete Elettrica 380kV linea S. Fiorano - Robbia (Svizzera);
- Grande Raccordo Anulare – Roma (GRA) - Adeguamento a tre corsie- lotti ultimati;
- Consolidamento costoni collina dei Camaldoli: lato Soccavo zona A e B;
- Salerno - Reggio Calabria: lotti ultimati;
- Rete Elettrica 380kV Matera - S. Sofia: variante nei comuni di Rampolla, Melfi e Rionero in Vulture;
- Asse Autostradale Palermo – Messina;
- Interconnessione sistemi idrici Tirso e Flumendosa/Campidano (Pabillonis - Mogoro - Zeppara) 1° e 2° lotto;

2.2 Opere in corso.

Sono quelle riportate nell'allegato B - tabelle B.2 e B.3 con l'indicazione, per ogni singolo intervento, dei dati relativi al costo, alle fonti di copertura finanziaria e al fabbisogno.

Gli interventi in corso appartengono a due distinti sottogruppi:

A. opere con integrale copertura finanziaria già assicurata, che presentano un costo complessivo pari a circa 13,7 miliardi di euro; a questo gruppo appartengono i seguenti interventi:

- Autostrada Asti – Cuneo;
- Centro Interportuale Merci di Novara;
- Riqualifica SS 415 Paullese - Peschiera Borromeo a Spino d'Adda (escluso ponte);
- Accesso Stradale Fiera Milano - Realizzazione viabilità nuovo Polo fieristico Rho-Pero;
- Tangenziale Sud Brescia: Raccordo autostradale casello di Ospitaletto (A4), di Poncarale e l'aeroporto di Montichiari;
- Raccordo Autostradale tra l'autostrada A4 e la Valtrompia;
- Accessibilità Stradale Valtellina S.S. 38 - Fuentes-Tartano (variante di Morbegno) 1° Lotto 1° Stralcio Fuentes Cosio;
- Riqualificazione Linea ferroviaria Saronno - Seregno (Ferrovie Nord Milano Esercizio);
- Metropolitana Brescia tratta Prealpino - S.Eufemia opere migliorative ed interventi correlati - 1° lotto funzionale;
- Passante di Mestre;

- Strada Tre valli - Tratto Eggi / S. Sabino;
- Terni-Rieti strada: tratta Terni - confine Regionale;
- Grande Raccordo Anulare – Roma (GRA) - Adeguamento a tre corsie- lotti in completamento;
- S.S. 156 Monti Lepini: 2° Tronco 2° Lotto tratta Pontinia / Sezze;
- Piastra logistica di Civitavecchia;
- Rete Elettrica - Collegamento sottomarino SARdegna PENisola Italiana (SAPEI) 500KVcc tra Fiume Santo (SS) e stazione elettrica di Latina;
- Potenziamento Acquedotto del Ruzzo dal Gran Sasso lato Teramo;
- Acquedotto Molisano Centrale ed interconnessione con lo schema Basso Molise.;
- Ristrutturazione Acquedotto Molisano destro;
- Strada "Fondo Valle Isclero" lavori di completamento Valle Caudina S.S.7 Appia 4° lotto ex 6°;
- Metropolitana di Napoli Linea 1 tratta Dante - Garibaldi - Centro Direzionale;
- Collegamento linea Alifana - linea 1 Metropolitana di Napoli (Aversa Piscinola);
- Hub Interportuali - Battipaglia 1 lotto funzionale: ferrovia intermodale, capannone C3 etc.;
- Hub interportuale Nola - Potenziamento infrastrutture esterne viabilità d'accesso;
- Galleria di valico Caposele - Pavoncelli bis;
- Impianto di potabilizzazione delle acque derivate dall'Invaso di Conza della Campania;
- Risanamento igienico/sanitario vallone S.Rocco incluso risanamento idrogeologico;
- S.S. 106 megalotto 5 bis - Variante esterna all'abitato di Palizzi Marina 2° lotto km 49+485 al km 51+750;
- S.S. 106 megalotto 2 - Tratto 4° da Squillace a Simeri Crichi (lotti 1-2-3-4-5) e prolugamento della S.S. 280 (lotti 1-2);
- S.S. 106 variante dell'abitato di Marina di Gioiosa Jonica;
- S.S. 106 megalotto 1: località (S.Illario - Gioiosa);
- Completamento galleria di derivazione ed opera di presa diga torrente Menta; pozzo piezometrico (I lotto);
- Schema Menta: condotta forzata, opere centrale idroelettrica e interventi a valle (2° lotto);
- Conturizzazione completa Utenze Civili, Industriali ed Agricole e misurazione acqua fornita (schema Sinni);
- Acquedotto Frida-Sinni-Pertusillo: impianto di potabilizzazione di Montalbano Ionico 1° lotto funzionale;
- Acquedotto dell'Agri, integrazione condotte maestre e varie 1° lotto funzionale;
- Ristrutturazione e telecontrollo adduttore Sinni;
- Adeguamento Opere di Captazione, Riefficientamento adduzioni ed opere connesse valli Noce e Sinni;
- Ristrutturazione dell'adduttore idraulico S.Giuliano - Ginosa (lotto 2);
- Completamento funzionale SS 16 SS 613 variante esterna di Lecce (solo procedure);
- Raddoppio ferroviario Bari - Taranto (escluso tratta S.Andrea - Bitetto);
- Completamento impianti irrigui ricadenti nel comprensorio dx Ofanto dx Rendina in agro di Lavello;

- Autostrada Catania-Siracusa. Localita' Passo Martino: progr. 130+400 della S.S. 114;
- Agrigento-Caltanissetta A19: Agrigento Canicattì (Porto Empedocle) lotto 1 tratto Km9+800 al Km 44+400;
- Raddoppio ferroviario Palermo – Messina;
- Hub Interportuali – Catania;
- Acquedotto Favara di Burgio - lavori di rifacimento;
- Acquedotto Gela - Licata - Aragona e nuovo serbatoio di S.Leo;
- Acquedotto Montescuro Ovest;
- S.S. 131 "Carlo Felice" da km 23+475 a km 47+600;
- Grandi Stazioni - Riqualificazione stazioni;
- Grandi Stazioni - Infrastrutture complementari;
- Edifici in cui sono collocate le sedi istituzionali in Roma (Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio, Senato della Repubblica, Camera dei Deputati).

B. opere di cui viene completato il fabbisogno finanziario residuo per circa 8,6 miliardi, a fronte di un costo complessivo pari a 21,3 miliardi di euro; a questo gruppo appartengono i seguenti interventi:

- Metropolitana di Torino – tratta 3 (Collegno - Cascine Vica) e tratta 4 (Lingotto – Bengasi);
- Genova – Ventimiglia: raddoppio ferroviario tratta Andora – Finale Ligure Marina;
- Sistema Mo.S.E.;
- SGC E78 Grosseto – Fano: tratta stradale toscana (lotti 4-5-6-7-8-9);
- Asse viario Umbria – Marche (il Quadrilatero);
- Metropolitana di Roma - linea C: tracciato fondamentale;
- S.S. 675 Umbro-Laziale: (tronco 2, lotti 1 e 2; tronco 3, lotto 1, stralci A e B);
- S.S. 17 – Variante dell'Aquila;
- Metropolitana di Napoli - linea 6;
- Schema idrico Basento Bradano – Acerenza (3° lotto);
- A3 Salerno – Reggio Calabria: lotti di completamento;
- Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici.

2.3 Opere da avviare entro il 2012.

Sono quelle riportate nell'allegato B - tabella B. 4 con l'indicazione, per ogni singolo intervento, dei dati relativi al costo, alle fonti di copertura finanziaria e al fabbisogno.

Presentano un costo complessivo pari a circa 55,9 miliardi di euro, con un fabbisogno finanziario residuo per 19,8 miliardi; a questo gruppo appartengono i seguenti interventi:

- Galleria di sicurezza del traforo stradale del Frejus;
- S.S. 1 Aurelia bis: viabilità di accesso ai porti di Savona e La Spezia;
- Tunnel stradale di Genova;

- Progettazione S.S. 28 Colle di Nava: variante all'abitato di Imperia;
- Raddoppio ferroviario Voltri – Brignole;
- Pedemontana Lombarda;
- Brescia - Bergamo - Milano (BreBeMi);
- Tangenziale Est di Milano;
- Autostrada A4 Torino - Milano: adeguamento Novara - Milano e variante di Bernate – Ticino;
- S.S. 341 Gallaratese: tratta Samarate e confine provinciale di Novara;
- S.S. 11 Padana Superiore: tratta Magenta - Tangenziale Ovest Milano
- AV/AC: tratta Treviglio – Brescia;
- Accessibilità ferroviaria a Malpensa: potenziamento tratta Gallarate – Rho e collegamento Arcisate – Stabio (confine di Stato);
- Metropolitana di Milano M1: tratta Monza – Bettola;
- Metropolitana di Milano – linea M4: tratta Lorenteggio – Sforza Policlinico;
- Metropolitana di Milano M5: tratta Garibaldi – Bignami;
- AV/AC: tratta Brescia – Verona e nodo di Verona;
- Superstrada Pedemontana Veneta;
- Progettazione collegamento ferroviario Aeroporto di Venezia;
- Collegamento ferroviario Fortezza – Verona (lotti 1, 2 e 4);
- Ampliamento autostrada A4: tratta Qualto d'Altino – Villesse;
- Raccordo A4 Villesse – Gorizia;
- AV/AC: tratta Ronchi dei Legionari – Trieste;
- Riqualficazione S.S. 56 di Gorizia: tratta Villesse/Gorizia – Villanova;
- Hub Portuale di Trieste;
- Raccordo Autostradale CISA (TiBre : Tirreno - Brennero);
- E 45 - E55 Romea: tratta stradale Orte – Mestre (incluso nodo di Perugia);
- Bretella autostradale Campogalliano – Sassuolo;
- Metropolitana di Bologna – 1° lotto funzionale (tratta Fiera Michelino – Stazione FS);
- Trasporto Rapido Costiero Rimini Fiera Cattolica: tratta Rimini Fs - Riccione Fs;
- Metropolitana di Parma;
- Progettazione raddoppio Pontremolese;
- Asse Autostradale A12: tratta Rosignano – Civitavecchia;
- Hub Interportuale di Guasticci;
- Elettrodotto S. Barbara - Tavaruzze – Casilina;
- Porto di Ancona: collegamento stradale con la grande viabilità ed opere di potenziamento infrastrutturale;
- Progettazione nodo ferroviario di Falconara;
- Collegamento ferroviario Orte – Falconara: tratta Spoleto - Terni;
- Piastra Logistica Umbra - Interporto Città di Castello - S. Giustino;
- S.S. 148 Pontina e bretella Cisterna – Valmontone;
- Variante alla S.S.7 Appia in Comune di Formia;
- Adeguamento SS 4 Salaria: tratta Passo Corese – Rieti;

- Progettazione adeguamento Cassia: tratta Roma – Viterbo;
- Nuova linea ferroviaria Passo Corese - Rieti: tratta Passo Corese - Osteria Nuova;
- Gronda merci di Roma: progettazione cintura nord;
- Porto di Civitavecchia: 1° lotto;
- Interporto Roma Fiumicino: svincolo autostradale tra l' A12 Roma-Civitavecchia e l'interporto
- S.S. 81 Teramo - Ascoli Piceno: tratta Villa Lempira - Contrada La Cona;
- Bretella di collegamento A1 – A14 Termoli – S. Vittore: tratta S. Vittore – Boiano – Campobasso;
- Irrigazione basso Molise acque fiumi Biferno e Fortore;
- Adeguamento della S.S. 372 Telesina: tratta Benevento – Caianello;
- S.S. 7 quater Domitiana: lavori di ammodernamento;
- Velocizzazione ferroviaria Battipaglia - Paola - Reggio Calabria;
- S.S. 106 – megalotto 3 (SS 354 e Roseto Capo Spulico) e megalotto 5 (località S. Gregorio km 7+700 allo svincolo di Melito Porto Salvo km 34+400); S.S. 106 megalotto 4: raccordo S.S. 106 Sibari e Sa-RC Firmo; S.S. 106 variante di Nova Siri;
- Itinerario Nord - Sud Tirrenico: Lauria - Candela (1° tronco Fondo Valle Sauro);
- Completamento schema idrico Basento-Bradano. Attrezzamento settori G;
- S.S. 275 Maglie - S. Maria di Leuca: 1° lotto (Maglie - Montesano Salentino);
- S.S. 96 Barese: tronco Altamura - inizio variante Toritto 1° lotto;
- S.S. 96 Barese: tronco inizio variante Toritto – Modugno;
- S.S. 172 dei Trulli;
- Piastra portuale di Taranto;
- Ragusa – Catania: adeguamento S.S. 514 Chiaromonte e S.S. 194 Ragusana;
- Palermo - Agrigento: tratta Palermo - Lercara Freddi;
- Itinerario Nord - Sud S. Stefano di Camastra - Gela (lotti B2, B4a, B4b, C3);
- Autostrada Siracusa - Gela: tratta Rosolini - Scicli (lotto 9);
- Nodo ferroviario di Palermo;
- Raddoppio ferroviario Messina - Catania: tratta Giampileri – Fiumefreddo;
- Progettazione nodo di Catania: interrimento stazione centrale;
- Metropolitana di Catania Stesicoro - Aeroporto: tratta Stesicoro - Vittorio Emanuele;
- S.S. 291 della Nurra (lotti 1 e 4);
- Schemi idrici Sardegna: schema 39 (lotti 2 e 3)
- Utilizzazione irrigua e potabile dei Rii Monti Nieddu, Is Canargius e bacini minori - Lotto 1 (fase 1 e completamento).

2.4 Ulteriori opere da avviare entro il 2012.

Insieme alle opere e agli interventi strategici ricompresi nell'ambito della Legge Obiettivo è possibile avviare, entro il 2012, ulteriori opere che sono riportate nell'allegato B - tabella B. 5 con l'indicazione, per ogni singolo intervento, dei dati relativi al costo, alle fonti di copertura finanziaria e al fabbisogno.

Presentano un costo complessivo pari a circa 4,9 miliardi di euro, con un fabbisogno finanziario residuo per 3,7 miliardi; a questo gruppo appartengono i seguenti interventi:

Completamento SS 27 di accesso al traforo del S. Bernardo;

- S.S. 36 Cinisello Balsamo: sotterraneo Viale Lombardia;
- Tangenziale sud di Bergamo;
- Porto di Ravenna;
- Complanari stradali A24;
- Raddoppio ferroviario Roma – Pescara;
- AC Napoli – Bari: raddoppio ferroviario tratta Bovino – Cervaro e tratta Apice – Orsara di Puglia;
- Raddoppio ferroviario Matera – Altamura.

2.5 Le principali caratteristiche delle opere individuate.

L'insieme delle opere prioritarie delinea, in coerenza con l'impianto strategico impostato nell'Allegato Infrastrutture al DPEF 2007-2011, un sistema di azioni finalizzato principalmente a:

1. potenziare le capacità trasportistiche e logistiche del sistema infrastrutturale intervenendo su:

- le grandi direttrici strategiche ed i relativi nodi di rango internazionale, ovvero i corridoi transeuropei che interessano il territorio italiano, la rete delle autostrade del mare, il sistema dei grandi hub aeroportuali;
- gli assi di rilevanza nazionale, ovvero i corridoi tirrenico e adriatico e le direttrici trasversali peninsulari;

2. rafforzare le connessioni di secondo livello ed i sistemi urbani e territoriali intervenendo sulle direttrici di “gronda” e di supporto rispetto al sistema principale e sul decongestionamento dei nodi urbani.

L'esigenza di perseguire, parallelamente al rafforzamento delle principali direttrici infrastrutturali, il decongestionamento dei principali nodi urbani, è rappresentato, nell'ambito delle priorità infrastrutturali del Paese, dall'individuazione di specifiche linee di azione finalizzate principalmente a smistare i flussi a lunga percorrenza al di fuori dell'ambito metropolitano, a rafforzare le linee di penetrazione urbana, i collegamenti con i grandi hub ed i sistemi infrastrutturali destinati al trasporto pubblico locale, in particolare le metropolitane.

Come già rimarcato, però, il solo intervento sui sistemi infrastrutturali, pur rilevante, non assicura risposte risolutive ai nuovi fabbisogni emergenti nei sistemi urbani: per perseguire una nuova qualità urbana è necessario configurare azioni a carattere non episodico, che offrano continuità alle politiche di potenziamento infrastrutturale e di riqualificazione degli insediamenti..

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”		FAS	Totale (M€)	Quota %
	Quota %	Risorse FESR (M€)	Quota %	Risorse (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 Teleso.

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 ondosa 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 Orimini 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 – Il 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	55.906,64	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	5.060,00	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

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.

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.

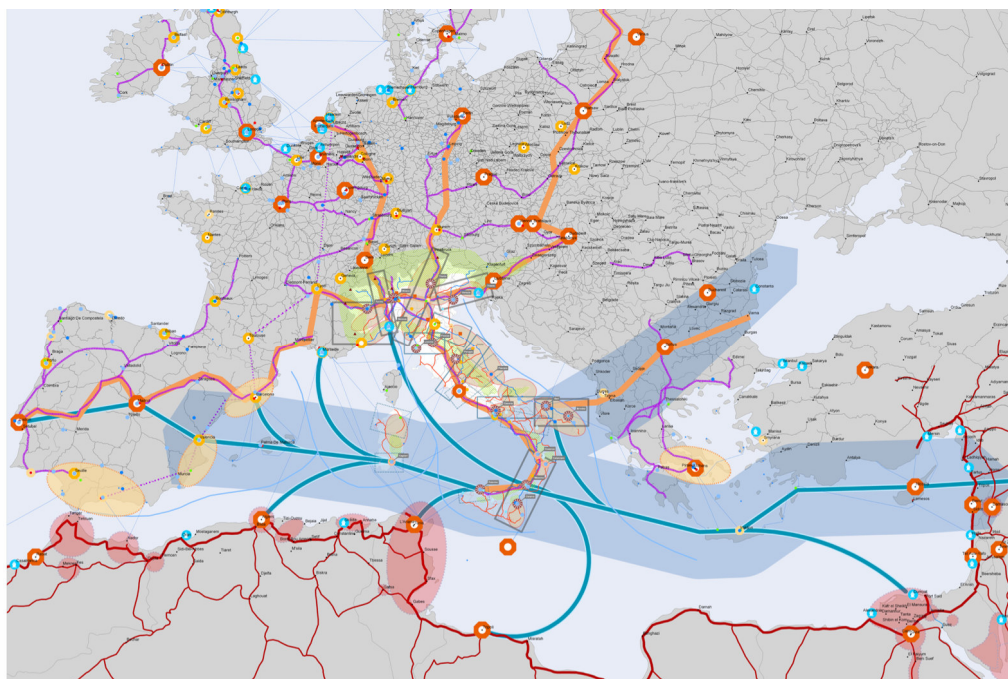


Figura 1 - Il Corridoio Meridiano

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

infrastrutture dei trasporti dell'Unione europea “allargata” a 25, Master Plan che include vari “corridoi” che interessano il territorio italiano.

All'interno del Master Plan (vedi fig. 2) è stato possibile valorizzare la posizione dell'Italia, coinvolgendo il Paese nella rete di trasporti e comunicazioni europea in misura notevolmente maggiore di quanto previsto in passato.

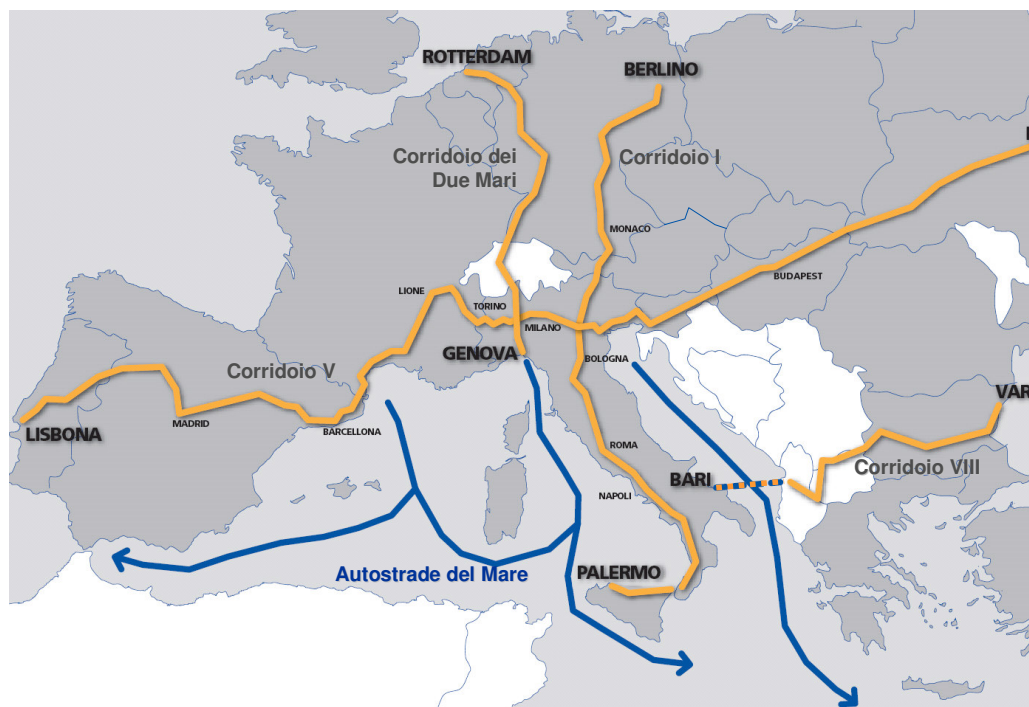


Figura 2 - I corridoi transeuropei programmati sul territorio italiano

Il Master Plan, in particolare, prevede:

- il **Corridoio V**, asse stradale e ferroviario sulla direttrice Kiev - Trieste - Milano - Torino - Lione - Lisbona;
- il **Corridoio I**, asse stradale e ferroviario sulla direttrice Berlino - Verona - Bologna - Roma - Napoli - Reggio Calabria - Palermo;
- il **Corridoio dei Due Mari**, ovvero l'asse ferroviario Genova - Rotterdam, attestato, per la parte italiana, sul Terzo Valico dei Giovi e la direttrice del Sempione;

miglioramento di terminali intermodali e delle loro infrastrutture di accesso e/o utilizzando sistemi intelligenti;

- g) integrazione della sicurezza e della dimensione ambientale nella progettazione e nell'attuazione della rete transeuropea dei trasporti;
 - h) sviluppo della mobilità sostenibile delle persone e delle merci, conformemente agli obiettivi dell'Unione europea in materia di sviluppo sostenibile.
-

- il **Corridoio VIII**, originalmente previsto fra Varna e Durazzo, esteso fino alle coste pugliesi;
- le **Autostrade del Mare**, riferite al bacino del Mediterraneo occidentale e del Mediterraneo orientale.

La Decisione n. 884/2004/CE individua, inoltre, **30 progetti prioritari**, per i quali l'inizio dei lavori è previsto entro il 2010, le relative sezioni e le date convenute per il completamento dei lavori (vedi fig. 3).



Figura 3 - Rete TEN-T: i 30 progetti prioritari

Come si evince dalla mappa, nella lista dei progetti prioritari sono annoverati i seguenti interventi che interessano l'Italia:

- il Corridoio I, ovvero l'asse ferroviario Berlino-Verona/Milano-Bologna-Napoli-Messina-Palermo;
- il Corridoio V, ovvero l'asse ferroviario Lione-Trieste-Divača/Koper-Divača-Lubiana-Budapest-Kiev;
- l'aeroporto di Malpensa, completato nel 2001;
- il Corridoio dei Due Mari, ovvero l'asse ferroviario Lione/Genova-Basilea-Duisburg-Rotterdam/Anversa;
- le Autostrade del mare.

Nell'ambito dei suddetti Corridoi, la Commissione europea prevede di finanziare un insieme di interventi.

Per i progetti prioritari nazionali inseriti nella rete TEN-T, ovvero i progetti prioritari n.1 "Berlino-Palermo", n.6 "Lione-Torino", n.24 "terzo valico Genova-Rotterdam", il bando europeo, pubblicato il 25 maggio 2007, mette a disposizione circa 6,4/6,8 miliardi di euro.

Le procedure di accesso a tali fondi comunitari sono previste all'interno del nuovo regolamento finanziario adottato il 23 maggio 2007, con scadenza per la presentazione dei progetti al 20 luglio 2007.

Fra i criteri di selezione dei progetti presentati dagli Stati membri, rivestono particolare importanza il livello di "maturità del progetto" (ovvero il livello di elaborazione dell'attività di progettazione e/o di realizzazione) ed una programmazione finanziaria legata alla realizzazione dell'opera credibile.

Oltre alla rete europea, la Commissione ha individuato cinque assi transnazionali che si proiettano verso il medio ed estremo oriente, e verso il nord Africa.

La Commissione ritiene, infatti, che la portata del concetto di corridoi e spazi pan-europei debba essere aggiornato per riflettere il nuovo contesto geopolitico formatosi in seguito all'allargamento e per collegare meglio i grandi assi delle reti transeuropee con quelle dei Paesi vicini.

A scala regionale, l'Italia è direttamente coinvolta in due processi di allargamento:

- nei Balcani occidentali partecipa al processo di sviluppo della rete regionale di trasporto con due progetti: il miglioramento ed il potenziamento della **linea ferroviaria Bar-Belgrado**, d'intesa con i Governi del Montenegro e della Serbia, e lo sviluppo del **Corridoio VIII stradale** e, in uno scenario di medio termine, anche ferroviario, d'intesa con i Governi di Albania, Macedonia e Bulgaria;
- nel bacino del Mediterraneo la cooperazione nel settore dei trasporti, lanciata nel 1995 nell'ambito del processo di Barcellona, ha fissato alcuni obiettivi intesi a condurre alla creazione di una zona di libero scambio nel bacino del Mediterraneo entro il 2010.

Al fine di far fronte agli impegni derivanti dalle iniziative comunitarie risulta necessaria l'attribuzione al Ministero delle infrastrutture di uno specifico stanziamento, non inferiore a 3 milioni di euro nel triennio 2008-2010, per lo

*Lo sviluppo
dei Corridoi
nazionali
nell'ambito
della
programmazio
ne TEN-T
2007-2013*

sviluppo e la co-partecipazione ai progetti di interesse europeo, nonché per continuare a sostenere, come Paese leader, le strutture dei Segretariati dei Corridoi pan-europei.

Il disegno dei corridoi transnazionali rappresenta l'impalcatura fondamentale rispetto alla quale si collocano e con la quale si relazionano i sistemi infrastrutturali di rilievo nazionale.

*Corridoi
transnazionali
e piattaforme
territoriali
strategiche*

I punti più sensibili della rete dei corridoi transnazionali sono costituiti dai nodi territoriali transfrontalieri, in quanto contigui alle frontiere infraeuropee o in quanto ultimi nodi logistici della rete in territorio nazionale, poiché essi rappresentano gli “**agganci**” del sistema Paese all'Europa e al bacino del Mediterraneo.

Le sezioni transfrontaliere possono, in alternativa, divenire luoghi strategici dello sviluppo, se capaci di valorizzare in modo ottimale le esternalità derivabili dalla presenza del fascio infrastrutturale e generare sviluppo; ovvero, ridursi a meri luoghi di transito, perdendo competitività per sé e per i sistemi territoriali di riferimento.

In altre parole esse hanno le potenzialità per assurgere a *piattaforme territoriali*, intese come spazi di azione nei quali sembrano condensarsi, al grado più elevato, i flussi di relazione, materiali e immateriali, che connettono l'Italia al resto del mondo, “*masse critiche territoriali*” che presentano caratteri endogeni e relazionali tali da facilitare l'intercettazione e il rafforzamento di filiere produttive di beni e servizi e, quindi, il conseguimento di livelli di eccellenza della “offerta territoriale”.

Il disegno di programmazione nazionale riconosce tali potenzialità attraverso la definizione di *sei piattaforme territoriali strategiche transnazionali* (vedi fig. 4), finalizzate alla valorizzazione del potenziale competitivo locale, attraverso la creazione di spazi di saldatura dei sistemi nazionali al sistema europeo ed extraeuropeo, ed il rafforzamento, in questa prospettiva, dei corridoi transeuropei e dei nodi infrastrutturali.

I caratteri fondamentali delle piattaforme transnazionali individuate sono descritti nelle schede di sintesi riportate nell'Allegato E, che rappresentano l'esito delle attività di diagnosi strategica promosse dal Ministero delle infrastrutture. Esse offrono un quadro delle linee fondamentali di assetto esistente e prospettico degli spazi territoriali indagati, evidenziando le domande di *policy* in essi emergenti unitamente alle prime indicazioni rispetto alle linee di azione da promuovere per la contestualizzazione degli interventi infrastrutturali.

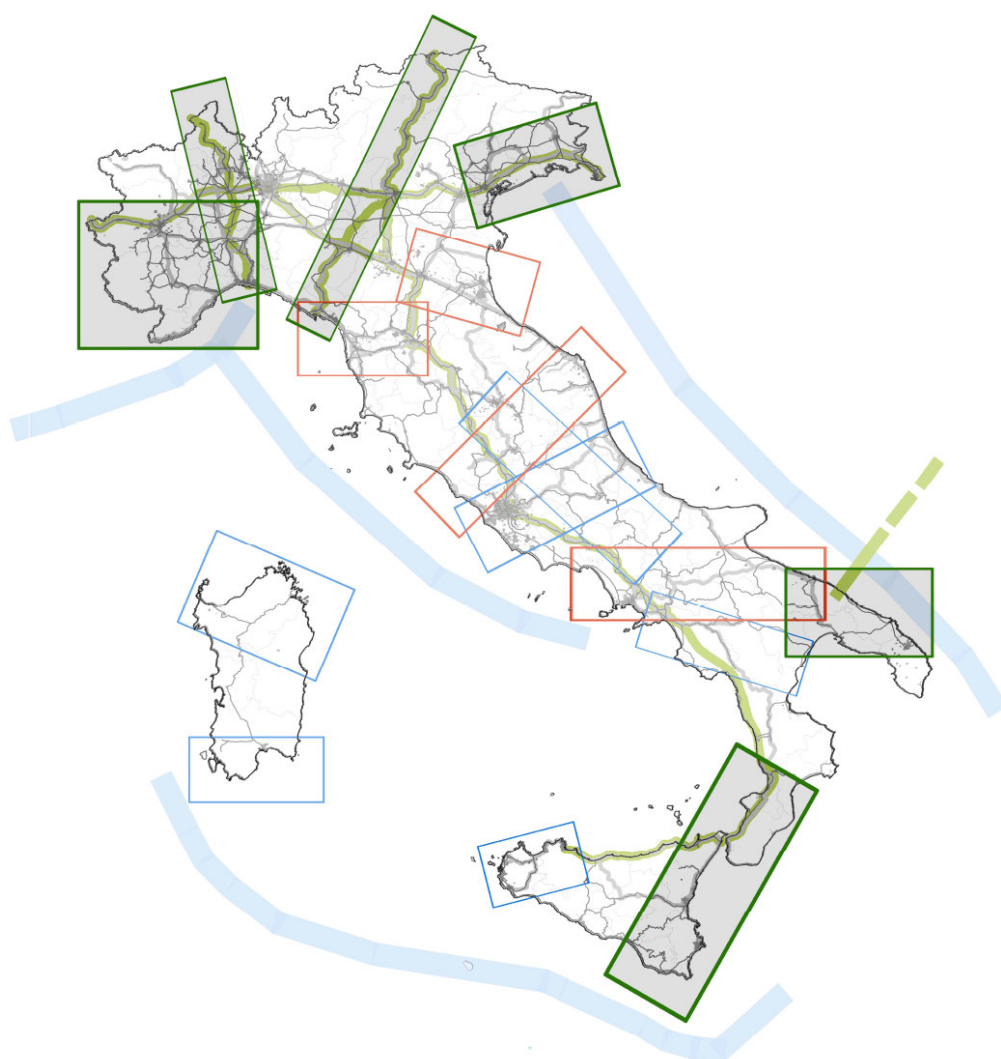


Figura 4 - Le piattaforme territoriali strategiche transnazionali

2. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE OPERE APPROVATE DAL CIPE

Nella seduta del 17 novembre 2006 il CIPE ha approvato gli esiti della “Ricognizione sullo stato di attuazione della Legge Obiettivo” elaborata sulla base dei dati aggiornati al 24 ottobre 2006 certificati dai Ministeri delle infrastrutture, trasporti, economia e dalla Presidenza del Consiglio – Segreteria CIPE.

La ricognizione era finalizzata a evidenziare gli impegni assunti dal CIPE in sede di approvazione e finanziamento dei progetti riportando, per ogni intervento, i dati relativi al costo, alle coperture finanziarie e allo stato di attuazione.

Dalla ricognizione di novembre 2006 risultava che il costo complessivo delle opere esaminate dal CIPE era pari a 90,9 miliardi di Euro, già coperti per 36,6 miliardi con risorse finanziarie pubbliche (25,9 miliardi, di cui circa 9 miliardi a valere sui fondi della Legge Obiettivo) e private (10,7 miliardi). Si evidenziava, inoltre, l'esistenza di ulteriori fondi privati per 8,9 miliardi di euro, attivabili a seguito del perfezionamento dell'iter di approvazione delle convenzioni con i concessionari di importanti opere a pedaggio. Con riferimento allo stato di avanzamento del PIS, risultavano ultimate l'1,2 per cento delle opere approvate dal CIPE, cantierate il 16,8 per cento, affidate il 14,1 per cento, in gara il 6,5 per cento. Il restante 61,1 per cento degli interventi risultava in progettazione, per lo più allo stadio del definitivo.

Il costo delle opere esaminate dal CIPE, anche per effetto delle decisioni assunte dal Comitato tra novembre 2006 e giugno 2007, è ora salito a circa 97,3 miliardi di euro e le risorse disponibili ammontano a 47,3 miliardi. Il costo dei singoli interventi e la relativa copertura finanziaria, come da delibere CIPE, sono riportati in tabella A.1 dell'allegato A.

I dati più recenti

Lo stato di attuazione e le criticità in fase di realizzazione degli interventi approvati dal CIPE sono monitorati per il tramite della banca dati della Legge Obiettivo e dei Provveditori alle OO.PP. che hanno rilevato le funzioni precedentemente svolte dai Commissari straordinari.

Dall'aggiornamento dei dati sullo stato di avanzamento al 31 dicembre 2006, risultano completate il 2 per cento delle opere, cantierate il 25 per cento, affidate l'8,5 per cento, in gara il 2,5 per cento. Resta costante il dato relativo agli interventi in progettazione, intorno al 62 per cento, che stentano a essere messi in gara anche a causa dello stato di criticità delle finanze pubbliche.

Gli stati d'avanzamento dei lavori e le previsioni di spesa dei singoli interventi, distinguendo tra le opere dotate della sola progettazione preliminare e quelle per cui è già stato approvato il progetto definitivo, sono riportati in tabella A.2 sempre dell'allegato A. Come si evince dalla tabella, gran parte della spesa prevista si concentra nell'anno 2012. Ciò deriva dal fatto che per le opere ferroviarie le previsioni di spesa, soprattutto quelle dei progetti preliminari, si fermano al 2011, ultimo anno di vigenza del Contratto di programma RFI, imputando all'anno 2012 tutta la parte di costo non realizzato. Nel corso del 2007, verranno adottate le necessarie iniziative per migliorare le previsioni di spesa di tutte le opere monitorate, anche al fine di rendere più accurate le richieste di finanziamento.

Come emerso nel corso della citata ricognizione del novembre 2006, il Programma delle Infrastrutture Strategiche presentava diverse criticità, in buona parte affrontate e risolte nel primo anno di Governo attraverso le seguenti attività:

1. sblocco delle opere tariffabili;
2. individuazione di nuove modalità attuative per il programma AV/AC;
3. riavvio delle progettazioni da parte di RFI e ANAS;
4. accelerazione delle opere localizzate nel Mezzogiorno.

Relativamente al primo punto, lo **sblocco delle opere tariffabili**, sono stati trasmessi al CIPE, sulla base delle nuove norme introdotte dall'art. 2, comma 82 e seguenti, della Legge n. 286/2006, gli schemi di convenzione unica relativi ad alcune concessioni autostradali⁶ inserite nel Programma delle Infrastrutture Strategiche, ovvero:

⁶ **Convenzione Asti – Cuneo**

La convenzione approvata dal CIPE in data 23 maggio 2007 riprende gli esiti della gara aggiudicata al raggruppamento di imprese "SALT – Grassetto – Itinera" e i principi fissati dall'articolo 2, commi 82 e seguenti della Legge n. 286/2006. In dettaglio, la convenzione disciplina:

- la gestione dei lotti già realizzati dall'ANAS per complessivi 39,5 km;
- la costruzione e gestione dei rimanenti lotti pari a 50,6 km.

L'inizio e la fine lavori del concessionario sono fissate rispettivamente tra gennaio 2008 e dicembre 2011. Il costo dell'opera è pari a 1.039 milioni di Euro. La scadenza della concessione è fissata dopo 23,5 anni dall'entrata in esercizio. TIR di progetto pari a 8,5. La copertura finanziaria è assicurata anche da un contributo pubblico di 200 milioni di Euro più IVA e dalla partecipazione dell'ANAS al capitale sociale per un importo di 70 milioni di Euro.

Convenzione Bre.Be.Mi.

Si tratta della prima convenzione stipulata tra un concessionario autostradale e un soggetto concedente misto ANAS – Società di emanazione della Regione Lombardia, denominato CAL, ai sensi del comma 979, articolo 1 della LF 2007.

La convenzione approvata dal CIPE in data 17 maggio 2007 riguarda l'autostrada Brescia – Bergamo – Milano che risulta in concessione fino al 2003 ad una società di progetto che si è aggiudicata la gara di concessione ad evidenza pubblica indetta dall'ANAS. Il CIPE con delibera 93/2005 ha approvato il progetto preliminare dell'opera, fissando in 1.580 milioni di Euro il limite di spesa. La lunghezza del progetto preliminare approvato è di 62,1 km (come indicato nell'allegato J della convenzione). Il dato di 49,7 km riportato nella citata delibera CIPE 93/2005 non tiene conto delle nuove opere con caratteristiche autostradali (piattaforma, sedime e opere d'arte) oggetto di specifica prescrizione (vedi Allegato alla delibera: Variante di Liscate -circa 5 km- e tratto iniziale dalla ex SS 11 al Raccordo autostradale Ospitaletto -Montichiari -circa 8km-).

Il costo attuale complessivo lordo dell'intervento è pari a 1.552 milioni di euro (rientrante nel citato limite di spesa) a cui si aggiungono 157 milioni di Euro delle opere interferenti con l'AV/AC Treviglio - Brescia, il cui onere è a carico di RFI. L'opera ferroviaria è inserita tra le opere prioritarie da avviare nel Contratto RFI 2007-2011 siglato dalle parti e approvato dal CIPE in linea tecnica nella seduta del 15 giugno 2007. Tale Contratto già prevede la copertura finanziaria di competenza a valere sulle risorse della LF 2007.

Convenzione Pedemontana Lombarda

Il CIPE con delibera n. 77/2006 ha approvato il progetto preliminare dell'opera, fissando in 4.665 milioni di Euro il limite di spesa.

Nella definizione della convenzione CAL - Autostrada Pedemontana si è provveduto a un adeguamento del costo dell'opera ai nuovi listini prezzi (ANAS 2005) e a una ottimizzazione delle somme a disposizione che ha portato a un importo complessivo lordo di 4.758 milioni di Euro, nuovo limite di spesa.

La lunghezza del progetto preliminare approvato è di 85,2 km (come indicato nell'allegato J della convenzione). Il dato di 76,5 km riportato nella citata delibera CIPE 77/2006 è riferito al progetto di prima pubblicazione in cui non era presente il tratto B2 di riqualifica autostradale dell'attuale provinciale ex SS 35 da Cesano Maderno a Cermenate, oggetto appunto della successiva ripubblicazione e approvazione ai sensi di legge.

Il piano economico finanziario della durata di 48 anni è relativo al periodo di gestione necessario a consentire il completo ammortamento dell'opera garantendo l'equilibrio economico finanziario sulla base del contributo richiesto. L'equilibrio economico finanziario del Concessionario, vincolato contrattualmente ai 30 anni di gestione, si basa pertanto sulla possibilità

- Asti – Cuneo;
- Bre.Be.Mi.;
- Pedemontana Lombarda;
- Autocamionale della CISA;
- Brescia – Verona – Vicenza – Padova.

Con l'avvenuta approvazione da parte del CIPE delle suddette convenzioni, tra maggio e giugno 2007, si sono raggiunti i seguenti obiettivi:

- l'avvio delle procedure di affidamento di opere per quasi 420 chilometri di nuove autostrade;
- l'attivazione di investimenti per oltre 13 miliardi di euro, rendendo effettiva la disponibilità di fondi pubblici (2,5 miliardi) e privati (circa 4 miliardi) che nella ricognizione del CIPE di novembre 2006 risultavano tra le cosiddette "risorse da confermare";
- l'accelerazione dei tempi previsti per la progettazione e la realizzazione degli interventi;

di procedere all'ammortamento parziale dell'opera a fronte del riconoscimento, a fine concessione, di un indennizzo da parte del subentrante/Concedente pari a 1.315,8 milioni di Euro. Si prevede che i lavori inizino entro il 2010 e ultimati entro il 2014. La copertura finanziaria dell'opera è assicurata anche da contributi pubblici rispettivamente pari a 61,5 e 51,4 milioni di Euro già nella disponibilità di ANAS nonché dei "contributi quindicennali" previsti dalle LF 2006 e 2007 per un totale di investimenti pari a 36,912 milioni di Euro e 878,136 milioni di Euro. Il valore del tasso di congrua remunerazione del capitale investito, necessario a garantire i rendimenti del progetto e del capitale di rischio, è in termini reali pari al 6,95%.

Convenzione Brescia Padova.

La convenzione disciplina il rapporto tra L'ANAS e il Concessionario per la costruzione e gestione delle autostrade A4 Brescia Padova e A31 da Rovigo a Trento, comprendente la tratta Sud Vicenza (A4) – Rovigo, in corso di esecuzione, e la tratta Nord che collega la A4 (Piovene Rocchette - Vicenza) con la A22 (Trento). L'inizio dei lavori della tratta Valdistico Nord è previsto a ottobre 2010; la fine lavori a giugno 2016.

In funzione di tale ultimo intervento la scadenza della concessione, originariamente fissata al 30 giugno 2013. In caso di mancata approvazione del progetto definitivo relativo alla citata tratta Nord entro il 30 giugno 2013, l'ANAS e il concessionario dovranno definire gli effetti sul piano economico finanziario e sulla convenzione.

In ottemperanza alle determinazioni assunte in sede UE, è stato escluso dalla convenzione il Raccordo autostradale della Valtrompia (42 km), che sarà realizzato e gestito direttamente da ANAS, alla quale la società concessionaria verserà i 258 milioni di euro destinati – e già accantonati sulla base del precedente piano finanziario - alla realizzazione del citato Raccordo.

Gli investimenti complessivi previsti ammontano a circa 3,2 miliardi di euro. TIR azionisti è pari al 5,01%.

Convenzione CISA.

La convenzione disciplina il rapporto tra L'ANAS e il Concessionario per la costruzione e gestione dell'Autostrada A15 La Spezia – Nogarole Rocca, con di euro la realizzazione della tratta Parma (A1) – Mantova (A22), assentito in convenzione sin dagli anni 1970 ma mai concretizzatosi.

Come nel caso della Brescia Padova, la scadenza della concessione è stata rideterminata al 2031; in caso di mancata approvazione del progetto definitivo relativo a detta opera entro il 31 giugno 2010, le parti procederanno a definire gli effetti sul piano economico finanziario e sulla convenzione.

Il costo della tratta Parma - Nogarole Rocca è di 1.826 milioni di euro. L'ultimazione dell'opera, attualmente in fase di progettazione definitiva, è prevista nell'anno 2016.

Ferma restando la realizzazione prioritaria, a valle dell'approvazione globale del progetto definitivo della concessionaria da parte del Cipe, della prima tratta funzionale da Parma all'intersezione con detta Autostrada Regionale (compreso il tratto in comune), la convenzione contempla che qualora alla data del 31.12.2009 risultasse avviata la costruzione del tratto della autostrada Regionale Cremona – Mantova, compreso tra l'intersezione con la Parma – Nogarole e Mantova, ANAS ha la facoltà, su indicazione del Ministero delle Infrastrutture, di limitare l'intervento alla sola sopra citata prima tratta funzionale. Gli investimenti complessivi ammontano a circa 2.300 milioni di euro. TIR azionisti 5,95%.

- l'introduzione di sanzioni e penali a fronte di eventuali inadempimenti o ritardi nella costruzione e gestione delle opere.

Per quanto attiene al secondo punto, **l'individuazione di nuove modalità attuative per la realizzazione del programma AV/AC**, ai sensi di quanto disposto all'art. 13 della Legge n. 40/2007, di conversione del D.L. 31 gennaio 2007 n. 7, sono state revocate le concessioni e, conseguentemente, le convenzioni stipulate da TAV con i General Contractors a valle delle predette concessioni, relative alle tratte AV/AC Milano – Genova, Milano – Verona e Verona – Padova.

Per quanto riguarda gli aspetti finanziari, la LF 2006 (art. 1, commi 79-84 della Legge n. 266/2005) ha soppresso il precedente sistema di finanziamento dell'AV/AC per il tramite di ISPA e per il quale erano stati stanziati con decreto interministeriale 36 miliardi di Euro. La medesima LF 2006 aveva stanziato contributi per 15 milioni di Euro, dal 2006, per il finanziamento delle attività preliminari delle predette tratte Milano – Genova e Milano – Verona. Tale articolo è ora sostituito dall'art. 1, comma 975 della LF 2007 che ha soppresso la concessione a FS SpA del predetto contributo quindicennale di 15 milioni.

A seguito delle predette decisioni, si è posta l'esigenza di individuare nuove modalità di realizzazione e copertura delle tratte AV/AC inserite nel Programma delle Infrastrutture Strategiche.

Al riguardo, il CIPE, in data 5 aprile 2007, ha esaminato positivamente le nuove modalità realizzative del tratto di linea AV/AC tra Treviglio e Brescia, la parte dell'intera direttrice Milano – Venezia – Trieste maggiormente impegnata dal traffico ferroviario e ormai prossima al limite di saturazione⁷.

⁷ **AV/AC Milano – Verona: sub tratta Treviglio - Brescia**

Il CIPE, in data 5 dicembre 2003, ha approvato – con delibera n. 120 pubblicata in G.U. n. 132 dell'8 giugno 2004 – il progetto preliminare dell'intera tratta AV/AC Milano – Verona con un tracciato di lunghezza pari a circa 112 km. Il limite di spesa fissato dal CIPE nella medesima delibera ammonta a 4.270 milioni di Euro più 384,1 milioni per le prescrizioni e le raccomandazioni “a titolo di oneri per opere e misure compensative dell'impatto territoriale e sociale, non considerate nel costo del progetto preliminare” per un “costo a vita intera” (CVI) totale di 5.104 milioni di Euro.

Nel giugno 2006, il Contraente Generale (Consorzio CEPAV II), sulla base della convenzione in essere con TAV, ha consegnato la progettazione definitiva della sub tratta in oggetto, elaborata sulla base delle prescrizioni e raccomandazioni dettate dal CIPE in sede di approvazione del progetto preliminare.

A seguito della citata revoca delle concessioni, il completamento dell'iter progettuale, autorizzativo e realizzativo dell'opera in esame è curato direttamente da RFI Spa – che si avvale di Italferr, società di ingegneria del gruppo FS – secondo le indicazioni fornite dalla medesima RFI con nota n. 370 del 3 aprile 2007.

Il CIPE in data 5 aprile 2007 ha esaminato positivamente le nuove modalità realizzative dell'opera proposte da RFI che prevedono un tracciato di circa 38 km (rispetto ai 112 km complessivi della tratta Treviglio – Verona), ai quali sono da aggiungere circa 14 km dell'interconnessione di Brescia ovest. Il tratto di linea a doppio binario tra Treviglio e Brescia è l'infrastruttura dell'intera direttrice Milano – Venezia – Trieste maggiormente impegnata dal traffico ferroviario, prossima ormai al limite di saturazione.

La costruzione della nuova linea AV/AC ha notevole importanza per consentire significativi incrementi di traffico viaggiatori e merci, nonché per la velocizzazione su una delle più importanti direttrici italiane ed europee, rappresentando conseguentemente la fase funzionale più urgente ed efficace nel quadro degli interventi previsti per il potenziamento dell'intero corridoio.

In base alle stime di RFI, si prevede di appaltare l'opera con gara ad evidenza pubblica entro 20 mesi e di realizzarla nei successivi 5 anni (2014).

Il costo complessivo (CVI) per la realizzazione della tratta in questione è stimato in circa 2.000 milioni di Euro, al netto delle eventuali prescrizioni e raccomandazioni che il CIPE riterrà di deliberare in sede di approvazione del progetto definitivo. Tale importo è comprensivo degli oneri di affiancamento alla Bre.Be.Mi. e dei costi di ristrutturazione degli impianti di Brescia.

La realizzazione della tratta AV/AC Treviglio – Brescia secondo le modalità sopra indicate comporterebbe, sulla base delle indicazioni fornite da RFI, un prevedibile minore impegno economico di circa 700 milioni di Euro rispetto all'offerta più recente del General Contractor (CVI di circa 2.700 milioni di Euro a parità di perimetro delle opere).

Relativamente al terzo aspetto (**riavvio delle progettazioni**), a valle della ricognizione del novembre del 2006, utilizzando il sistema di monitoraggio del PIS, è stato rilevato il grave ritardo delle fasi di progettazione successive ai progetti preliminari approvati dal CIPE, con particolare riferimento a quelli ferroviari, per effetto del forte contenimento delle erogazioni di cassa nel 2006.

Il nuovo Contratto di Programma RFI 2007-2011 individua i tempi sia per la consegna dei progetti definitivi di Legge Obiettivo ritenuti prioritari, sia per il reperimento delle necessarie fonti di copertura finanziaria. Tra questi interventi figurano:

- il nuovo collegamento Arcisate – Stabio (consegna definitivo giugno 2007);
- AV/AC Milano – Verona – tratta Treviglio – Brescia (luglio 2007);
- raddoppio Spoleto – Terni (gennaio 2008).

Inoltre, è in fase di sottoposizione al CIPE l'approvazione del progetto preliminare del quadruplicamento della linea Fortezza – Verona, lungo il Corridoio I Berlino – Palermo, naturale proseguimento della galleria di base del Brennero, pure in fase di progettazione definitiva.

Per quanto riguarda l'ANAS, gli approfondimenti condotti nell'ambito della nuova Convenzione 2007-2011, hanno consentito di individuare i seguenti interventi come quelli suscettibili di essere sottoposti al CIPE nel corso del prossimo anno:

- E78 Grosseto – Fano, lotti 5, 6, 7 e 8 della tratta toscana (progetto definitivo entro la fine 2007);
- SS 675 Umbro Laziale (definitivo fine luglio 2007);
- E45 Nodo di Perugia (definitivo seconda metà 2008);
- SS 7 quater Domitiana (definitivo fine 2008).

Inoltre, verrà sottoposta al CIPE l'approvazione del progetto preliminare dell'adeguamento SS4 Salaria “Passo Corese – Rieti”.

AV/AC Venezia - Ronchi

RFI ha stimato che il progetto preliminare da Meolo a Ronchi dei Legionari corre in parallelo all'A4 per circa 70 km e sarebbe stato completato entro dicembre 2006.

Il CIPE con delibera n. 13/2005 – di approvazione del progetto preliminare relativo all'ampliamento dell'A4 con la terza corsia tra Quarto d'Altino e Villesse – ha stabilito, tra le prescrizioni, che in sede di redazione del progetto definitivo venga garantita “l'armonizzazione dell'opera con la linea ferroviaria AV/AC tratta Venezia – Ronchi dei Legionari, al fine di ottimizzare le interferenze tra le due opere con particolare attenzione alla realizzazione dei sovrappassi e dei sottopassi e alle opere di mitigazione e compensazione”.

Da alcune prime stime, l'ottemperanza della prescrizione CIPE sopra citata, comporterebbe un incremento dei costi di circa 300 – 400 milioni di Euro. Inoltre, la Regione Veneto ha chiesto ad RFI di approntare uno studio per lo spostamento del tracciato verso la laguna.

Non esistono al momento coperture finanziarie per la progettazione definitiva e la realizzazione della tratta Venezia - Ronchi.

AV/AC Ronchi - Trieste

Il progetto preliminare della tratta Ronchi – Trieste è stato inviato da RFI al Ministero delle infrastrutture per l'istruttoria e la successiva trasmissione al CIPE nel maggio 2003, per un costo pari a circa 2.000 milioni di Euro. Il Ministero dell'ambiente ha sollevato diverse perplessità sul tracciato, tali da comportare la definizione di un nuovo progetto.

RFI sta valutando la possibilità di modificare il progetto originario, accogliendo le varianti proposte dal Ministero dell'ambiente e le esigenze trasportistiche e territoriali della Regione Friuli Venezia Giulia.

Sul tema **dell'accelerazione delle opere localizzate nel Mezzogiorno**, la Corte dei Conti nell'Indagine sullo stato di attuazione della Legge Obiettivo per l'anno 2006, rileva che la percentuale di riserva al Mezzogiorno per quel che riguarda la concreta erogazione delle risorse statali non risultava rispettata. In altre parole, pur avendo ricevuto, in termini di stanziamenti da parte del CIPE, un ammontare di contributi di Legge Obiettivo anche superiore alla predetta riserva del 30 per cento, le opere localizzate al Sud non sono riuscite a beneficiare della concreta erogazione delle risorse. Sono diverse le cause di tale divaricazione tra assegnazioni ed effettive erogazioni, come si evince anche dal monitoraggio sull'avanzamento degli interventi localizzati al Sud inseriti nel cosiddetto "Programma di accelerazione per le opere inserite in Legge Obiettivo varato dalla Legge Finanziaria 2004"⁸.

Tale circostanza è ancor più grave se si considera che le risorse europee e del Fondo Aree Sottoutilizzate per le politiche di sviluppo e di coesione destinate a queste aree del Paese sono vincolate, in base al principio comunitario dell'addizionalità, al mantenimento di adeguati flussi di risorse ordinarie in conto capitale nelle medesime aree.

Alla luce di tali evidenze, il Governo ha adottato una strategia volta ad assicurare la totale copertura finanziaria della principale arteria autostradale del Mezzogiorno prevedendo al comma 1025, articolo 1 della LF 2007, che ANAS utilizzi le disponibilità nette presenti nel patrimonio del Fondo centrale di garanzia per le autostrade e ferrovie metropolitane nonché quelle derivanti dalla riscossione dei crediti nei confronti dei concessionari autostradali, per gli interventi di completamento dell'autostrada Salerno – Reggio Calabria⁹.

Ulteriori risorse per circa 1.439 milioni di Euro sono destinati alla realizzazione di opere infrastrutturali, nella misura del 90 per cento del totale, e interventi a tutela dell'ambiente e della difesa del suolo, per il rimanente 10%, in Sicilia e in Calabria a valere sui fondi ex art. 2, comma 92, decreto legge 262/2006 (impegni Fintecna nei confronti della Società Stretto di Messina).

Nel contempo è stato individuato un primo gruppo di opere suscettibili di essere realizzate, per la prima volta al Sud, in finanza di progetto:

- collegamento S.Vittore – Boiano – Campobasso;
- collegamento Caianello – Benevento;
- collegamento Ragusa – Catania.

⁸ Ministero dello sviluppo economico, DPS, Rapporto annuale 2006.

⁹ Autostrada Salerno – Reggio Calabria

La realizzazione dell'ammodernamento dell'autostrada Salerno – Reggio Calabria riguarda l'intera tratta per una lunghezza di 443 km, di cui circa 390 a due corsie di marcia e 53 km a tre corsie. L'ANAS ha proceduto ad accorpate circa 227 km in 7 macrolotti, di cui 127 km sono già stati affidati a Contraente Generale; la restante parte del tracciato viene affidata per singoli lotti con il metodo dell'appalto integrato. Per circa 320 km, pari a circa il 72,2% dell'intero tracciato, i lavori sono ultimati (41%), in corso (54%) o in appalto (5%). Il costo totale dell'opera ammonta a 9.046 milioni di Euro, di cui circa 5.624 milioni già impegnati. Per la copertura finanziaria dei restanti investimenti (3.424 milioni di Euro) esistono disponibilità residue per circa 443 milioni di Euro. Al netto dei 1.468,415 milioni di Euro stanziati dalla LF 2007, risultano pertanto ancora da reperire fondi per circa 1.513 milioni di Euro per l'intera copertura economica dell'ammodernamento.

Il valore complessivo di tali progetti¹⁰ ammonta a circa 3.437 milioni di Euro con una previsione di concorso del capitale privato almeno pari al 50%. Entro la fine del 2007 si prevede di acquisire le eventuali proposte dei promotori.

Sul fronte ferroviario, tra le opere per cui è prevista l'immediata cantierizzazione, nell'ambito del Contratto di programma RFI 2007-2011, figurano quattro interventi tutti localizzati al Sud (Caserta – Foggia, Bari - Taranto, Palermo – Messina e Nodo di Palermo) per un valore complessivo di oltre 3.600 milioni di euro.

10

Bretella di collegamento A1 – A14 S.Vittore - Termoli

Il progetto preliminare della tratta S.Vittore – Boiano – Campobasso, che riguarda una strada di tipo "B" è in istruttoria ai sensi del D.Lgs. 163/2006; sono pervenuti i pareri favorevoli, con prescrizioni, del Ministero dell'ambiente e del Ministero per i beni e le attività culturali, mentre non sono ancora pervenuti i pareri delle regioni Lazio e Campania, ancorché almeno quello della Regione Lazio sia stato emesso con delibera della Giunta Regionale. L'importo del progetto, come da ultima previsione ANAS, ammonta a 1.460 milioni di Euro al netto dell'IVA.

I finanziamenti disponibili riguardano: 106,33 milioni di Euro da proposta di ripartizione QSN 2007-2013.

Da una prima sommaria analisi effettuata da ANAS nell'ambito di due scenari tariffari e riferita ad una durata della concessione di 50 anni, il contributo in conto capitale richiesto alla finanza pubblica risulterebbe compreso tra il 50% del valore dell'investimento per lo scenario 1 (tariffa bassa) e il 15% per lo scenario 2 (tariffa alta).

SS 372 Telesina

Il progetto preliminare, che riguarda una strada di tipo "B" è stato approvato con prescrizioni dal CIPE con delibera n. 100/2006. La delibera assegna anche un finanziamento di 110 milioni di Euro con riserva di presentare entro sei mesi dalla data di pubblicazione, avvenuta il 1 dicembre 2006, uno stralcio funzionale che utilizzi il finanziamento allocato. L'importo del progetto, comprensivo di IVA, è di 708,37 milioni di Euro.

I finanziamenti disponibili riguardano: 110 milioni di Euro da citata delibera CIPE n. 100/2006; 258,36 milioni da proposta di ripartizione QSN 2007-2013; per un complessivo di 358,36 milioni di Euro.

Da una prima sommaria analisi effettuata da ANAS nell'ambito di due scenari tariffari e riferita ad una durata della concessione di 50 anni, il contributo in conto capitale richiesto alla finanza pubblica risulterebbe compreso tra il 24% del valore dell'investimento per lo scenario 1 (tariffa bassa) e nessun contributo pubblico per lo scenario 2 (tariffa alta), per il quale, inoltre la durata della concessione potrebbe essere ridotta a 40 anni.

Collegamento Ragusa - Catania

Si tratta di un ammodernamento a quattro corsie della SS 514 "di Chiaromonte" e della SS 194 "Ragusana" dallo svincolo con la SS 115 allo svincolo con la SS 114. Il progetto preliminare, che riguarda una strada di tipo "B" è stato approvato con prescrizioni dal CIPE con delibera n. 79/2006. La prescrizione più importante, espressa dal Ministero dell'ambiente, riguarda i primi 36 km di tracciato, a partire da Ragusa, che devono essere revisionati al fine di adagiare il nuovo sedime il più possibile in posizione adiacente alla strada esistente. L'importo del progetto, comprensivo di IVA, è di 1.269 milioni di Euro, I finanziamenti disponibili riguardano: 100,0 milioni di Euro da delibera CIPE n. 35/2005 – quota D5; 49,2 milioni di Euro da Legge 144/1999, art. 11; 250 milioni di Euro da proposta di ripartizione QSN 2007-2013; per un complessivo di 499,2 milioni di Euro. Da una prima sommaria analisi effettuata dall'ANAS nell'ambito di due scenari tariffari e riferita ad una durata della concessione di 50 anni, il contributo in conto capitale richiesto alla finanza pubblica risulterebbe compreso tra il 39% del valore dell'investimento per lo scenario 1 (tariffa bassa) e nessun contributo pubblico per lo scenario 2 (tariffa alta), per il quale, inoltre la durata della concessione potrebbe essere ridotta a 40 anni.

3. LA PROGRAMMAZIONE UNITARIA

3.1 Le opere prioritarie e i criteri di allocazione delle risorse

Messo ordine nel Programma delle Infrastrutture Strategiche così come ereditato dalla precedente legislatura, sono emerse le seguenti esigenze:

- individuare le nuove priorità di sviluppo infrastrutturale del Paese, partendo dall'obiettivo di portare a termine le opere in corso prima di assumere ulteriori impegni finanziari per nuovi progetti;
- costruire, sulla base delle risorse verosimilmente disponibili nel prossimo quinquennio, un quadro finanziario per la copertura delle opere prioritarie.

Il quadro delle priorità infrastrutturali del Paese è stato disegnato, di concerto con le amministrazioni regionali, attraverso la definizione dei più importanti atti di programmazione pluriennale in materia di infrastrutture: contratti di programma RFI e ANAS 2007-2011; programmi operativi nazionali finanziati con le risorse comunitarie e del Fondo per le Aree Sottoutilizzate nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale; Master plan delle "Infrastrutture prioritarie" (vedi cap. 3).

I rilevanti fabbisogni accertati con la ricognizione di novembre 2006 per opere già approvate dal CIPE e i notevoli ritardi attuativi emersi in sede di monitoraggio di tali opere, hanno peraltro reso necessario procedere con estrema cautela nella selezione delle opere prioritarie meritevoli di finanziamento.

Il Governo ha quindi proceduto a evidenziare per ciascun progetto:

1. lo stato di avanzamento;
2. i fabbisogni economico-finanziari;
3. le eventuali formule di cofinanziamento esistenti o attivabili su base locale e comunitaria.

Sulla base di tali dati e delle priorità infrastrutturali determinate nell'ambito dei predetti atti di programmazione pluriennale, è stato definito un quadro articolato che distingue gli interventi in base allo stato di avanzamento e alla rilevanza strategica e individua le opere prioritarie alle quali assegnare i contributi della Legge Obiettivo nel periodo 2008-2012 (rappresentate graficamente in fig. 5 e nell'appendice cartografica riportata nell'Allegato F).

Le opere indicate nel capitolo 2 della parte A determinano un fabbisogno complessivo di 32 miliardi di euro, cui si prevede di far fronte nel quinquennio con i limiti d'impegno stabilite dalle Leggi Finanziarie per il periodo 2008 e il 2009 (200 milioni di euro per anno) da incrementare, negli anni 2010 – 2011 fino a 250 milioni di euro e nel 2012 fino a 425 milioni di euro.



Figura 5 - Legge Obiettivo: le opere prioritarie

L'assegnazione dei finanziamenti e la relativa articolazione temporale sarà effettuata tenendo presente la tipologia funzionale, l'avanzamento progettuale, la copertura

*I criteri di
allocazione
temporale
delle risorse*

finanziaria disponibile e la capacità effettiva di “tiraggio” della spesa dei singoli progetti prioritari, nonché l’equa distribuzione territoriale delle risorse¹¹.

Inoltre, il finanziamento dei progetti prioritari terrà conto dei seguenti criteri:

- assicurare la copertura finanziaria degli interventi in avanzato stato di attuazione, ovvero dotati della progettazione esecutiva;
- anticipare il più possibile gli investimenti destinati alla progettazione di interventi in grado, a fine periodo, di essere realizzati almeno per uno stralcio funzionale;
- cofinanziare le opere individuate come eleggibili a finanziamento nell’ambito dei programmi di competenza del Ministero delle infrastrutture a valere sulle risorse della politica regionale unitaria (FESR e FAS) per il periodo 2007-2013, ovvero il PON Reti e mobilità e il PNM Reti e mobilità;
- assicurare la coerenza strategica del disegno complessivo di programmazione territoriale e settoriale privilegiando gli interventi funzionali al perseguimento delle linee d’azione già individuate, a livello metodologico, nell’Allegato Infrastrutture al DPEF 2007-2011;
- assicurare un’articolazione per tipologia funzionale coerente con gli indirizzi della pianificazione e programmazione di settore, che ha tra gli obiettivi principali il riequilibrio modale tra strada e ferrovia.

Le opere prioritarie individuate delineano, in coerenza con l’impianto strategico impostato nell’Allegato Infrastrutture al DPEF 2007-2011, un sistema di azioni finalizzato principalmente a:

1. potenziare le capacità trasportistiche e logistiche del sistema infrastrutturale intervenendo su:

- le grandi direttrici strategiche ed i relativi nodi di rango internazionale, ovvero i corridoi transeuropei che interessano il territorio italiano, la rete delle autostrade del mare, il sistema dei grandi hub aeroportuali;
- gli assi di rilevanza nazionale, ovvero i corridoi tirrenico e adriatico e le direttrici trasversali peninsulari;

¹¹ Si ricorda che l’obiettivo di destinare al Mezzogiorno una quota pari ad almeno il 30% della spesa ordinaria in conto capitale è stato codificato con norma dalla Legge 311/2004 (Legge Finanziaria per l’anno 2005) che all’art. 1 comma 17 recita: “...le amministrazioni centrali si conformano all’obiettivo di destinare al Mezzogiorno almeno il 30 per cento della spesa ordinaria in conto capitale. Le amministrazioni centrali, nell’esercizio dei diritti dell’azionista nei confronti delle società di capitali a prevalente partecipazione pubblica diretta o indiretta, adottano le opportune direttive per conformarsi ai principi di cui al presente comma”.

Più recentemente (luglio 2006) il Coordinamento dei Presidenti delle Regioni del Mezzogiorno, unitamente alla Confindustria e alle organizzazioni sindacali, in un documento denominato “Insieme per lo sviluppo – Le priorità per il Mezzogiorno” ha chiesto al Governo nazionale di impegnarsi a destinare nuove risorse ordinarie (almeno nell’ordine del 35% degli investimenti previsti al netto del cofinanziamento per i fondi strutturali) agli investimenti infrastrutturali.

2. **rafforzare le connessioni di secondo livello ed i sistemi urbani e territoriali** intervenendo sulle direttrici di “gronda” e di supporto rispetto al sistema principale e sul decongestionamento dei nodi urbani.

La **prima linea d’azione** è perseguita da:

*La prima
linea d’azione*

- gli interventi finalizzati all’attivazione del Corridoio V, e nello specifico la tratta AV/AC Treviglio-Brescia, la tratta AV/AC Brescia-Verona, la realizzazione del nodo di Verona e la tratta Ronchi dei Legionari-Trieste;
- le opere funzionali all’attivazione del Corridoio I, e nello specifico le tratte meridionali (potenziamento della tratta ferroviaria Palermo-Messina e nodo di Palermo), in sinergia con la strategia della politica regionale unitaria (PON Reti e mobilità 2007-2013 e PNM Reti e mobilità 2007-2013), e la linea AV/AC Fortezza-Verona;
- gli interventi per lo sviluppo delle autostrade del mare, quali il potenziamento infrastrutturale del porto di Ancona e del porto di Civitavecchia e le opere relative al potenziamento del porto di Ravenna e all’accessibilità degli scali di Savona, La Spezia ed Ancona;
- le opere destinate ad assicurare l’accessibilità ferroviaria dell’hub aeroportuale di Malpensa;
- gli interventi finalizzati al potenziamento del corridoio tirrenico, e, nello specifico, il raddoppio della tratta ferroviaria Andora-Finale Ligure, la bretella Cisterna-Valmontone, la SS7 quater Domitiana, il completamento della A3 Salerno-Reggio Calabria;
- gli interventi sul corridoio adriatico, ovvero il raddoppio ferroviario Bari-Taranto e la nuova Romea – tratta Mestre-Cesena;
- le opere finalizzate al rafforzamento delle traversali peninsulari, ovvero la realizzazione della direttrice ferroviaria Napoli-Bari, nello specifico per le tratte Bovino-Cervaro e Apice-Orsara di Puglia, la SS106 Ionica, relativamente al megalotto 3, intervento individuato come eleggibile a finanziamento nell’ambito del PNM Reti e mobilità; ulteriori interventi riguardano la SGC Grosseto-Fano nel tratto toscano, il potenziamento della tratta ferroviaria Foligno-Fabriano sulla direttrice Orte-Falconara e della tratta ferroviaria Roma-Pescara, oltre alla bretella di collegamento tra A14 e A1 Termoli-San Vittore.

La **seconda linea d’azione** è perseguita da:

*La seconda
linea d’azione*

- gli interventi rivolti 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, il nodo di Perugia e la Variante alla SS17 in corrispondenza dell’abitato dell’Aquila;
- 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.

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-snodo (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.

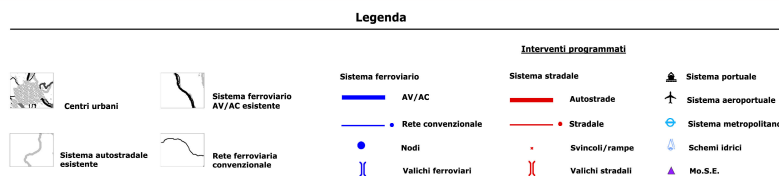


Figura 6 - Infrastrutture prioritarie – Quadro complessivo nazionale

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).

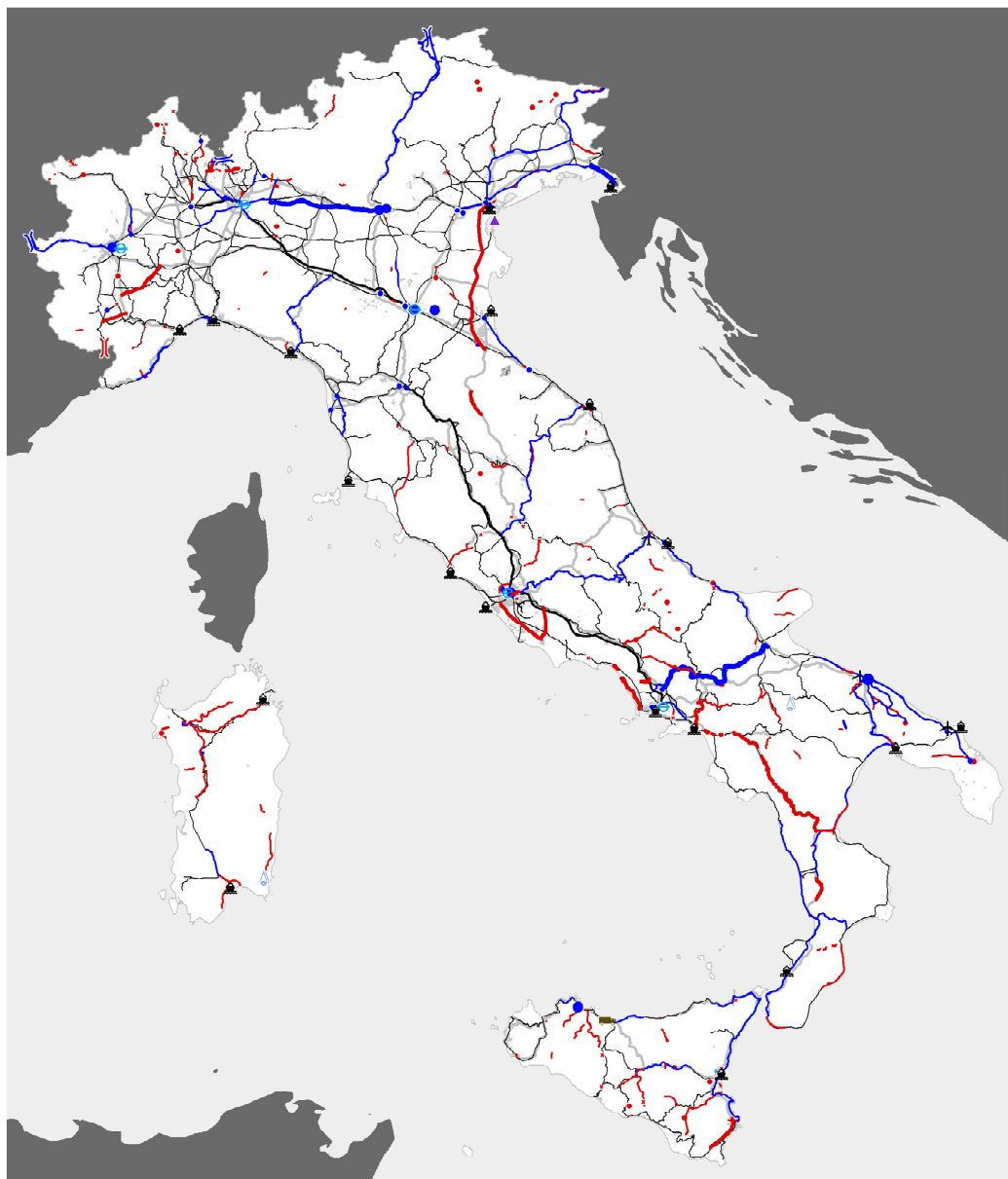
Il disegno complessivo della programmazione operativa del prossimo quinquennio, riportato in fig. 7 e nell'appendice cartografica di cui all'Allegato H, evidenzia l'unitarietà dell'impianto e la portata degli interventi previsti, le cui caratteristiche salienti, riferite ai diversi strumenti operativi,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



Legenda

Interventi programmati			
Sistema ferroviario		Sistema stradale	
	AV/AC		Autostrade
	Rete convenzionale		Strade
	Nodi		Svincoli/rampe
	Valichi ferroviari		Valichi stradali
	Centri urbani		Sistema portuale
	Sistema ferroviario AV/AC esistente		Sistema aeroportuale
	Rete ferroviaria convenzionale		Sistema metropolitano
	Sistema autostradale esistente		Schemi idrici
			Mo.S.E.

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.

Si pone in evidenza anche come alle utenze tradizionali se ne sono aggiunte in tempi relativamente recenti altre ritenute di fondamentale importanza ambientale: si tratta dei corsi d'acqua ai quali deve essere assicurata la risorsa idrica necessaria al mantenimento della vita biologica ed assicurare l'equilibrio degli ecosistemi fluviali.

Per il settore idrico il programma delle infrastrutture strategiche della legge obiettivo ha previsto interventi sugli schemi idrici nel mezzogiorno, mirati a risolvere situazioni di emergenza.

La rilevanza del problema di assicurare l'approvvigionamento idrico per gli usi potabile, irriguo ed industriale rimane strategico per garantire sufficienti livelli di servizio, anche in situazioni di prevedibili periodi di carenza di risorsa idrica, intervenendo in maniera appropriata sulla rete infrastrutturale rendendola funzionale per minimizzare, per quanto possibile i connessi disagi per le popolazioni.

Ciò comporta: il completamento delle dighe in costruzione, la realizzazione di nuovi invasi con progetti approvati e finanziati; il recupero delle capacità di quelle soggette a limitazione di invaso, la costruzione di nuovi acquedotti per il trasporto di acqua dalle aree più ricche di questa risorsa a quelle in costante emergenza idrica; interventi di manutenzione straordinaria sui sistemi idrici realizzati nei decenni scorsi e ai quali è mancata una efficace azione di manutenzione; l'applicazione di tecnologie avanzate per la gestione dei sistemi idrici complessi.

Nell'ambito dell'obiettivo strategico della sicurezza è prioritario il completamento dei programmi di infrastrutture per soddisfare le esigenze della Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Vigili del Fuoco, Guardia di Finanza, Guardia Forestale e Capitanerie di Porto.

*Edilizia
Statale:
Interventi
conseguenti
alle azioni
legate alla
sicurezza*

Con l'art. 30 comma 8 della Legge n. 166/02 sono stati disposti limiti di impegno quindicennali a decorrere dall'anno 2002, ammontanti complessivamente a 30 milioni di euro annui, per i predetti corpi. Per tali risorse si è proceduto alla relativa programmazione sulla base delle esigenze più urgenti.

Tra le ulteriori esigenze assume particolare rilevanza la realizzazione della nuova sede del Comando Provinciale dei Carabinieri di Parma, attualmente ubicato nel Palazzo Ducale, individuato quest'ultimo come la sede più idonea per la Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare.

Le risorse finanziarie necessarie, pari a 350 milioni di Euro, sono individuate nell'ambito degli stanziamenti della legge obiettivo.

Sempre nell'ambito dell'obiettivo strategico della sicurezza è necessario portare a compimento le nuove strutture penitenziarie, attualmente in corso di realizzazione per lotti funzionali, di Cagliari, Sassari, Oristano, Tempio Pausania, Rovigo, Forlì, Savona, nonché quelle attualmente sospese di Reggio Calabria e Marsala, nonché adeguare le strutture penitenziarie esistenti, garantendo migliori condizioni di vivibilità da parte dei detenuti.

Le risorse necessarie, pari a circa 200 milioni di Euro, vengono reperite attraverso il rifinanziamento della legge n. 388 del 23 dicembre 2000.

Per la celebrazione per il 150° Anniversario dell'Unità d'Italia, il programma degli interventi prevede la realizzazione nella città di Roma, Firenze e Venezia di opere infrastrutturali che, per caratteristiche tipologiche e per la rilevanza internazionale ad esse connesse, rappresentano la prima fondamentale fase del complesso degli interventi.

*Interventi
infrastrutturali
connessi alle
celebrazioni
per il 150°
Anniversario
dell'Unità
d'Italia*

In particolare, nella città di Roma è prevista la realizzazione di un primo nucleo del “Centro delle scienze e delle tecnologie”.

Nella città di Firenze, nell'area dell'ex “Officina grandi riparazioni” è programmata la realizzazione del nuovo “Parco della musica” che ospiterà le manifestazioni del Maggio Fiorentino.

Nella città di Venezia, nell'ambito della riqualificazione delle aree del Lido, è prevista la realizzazione del nuovo “Palazzo del cinema e dei congressi”.

Per poter garantire la realizzazione delle opere con rapidità di azione e certezza dei risultati, le stesse sono inserite, ai soli fini delle procedure di approvazione, nel programma della Legge Obiettivo.

Attraverso la definizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN) l'Italia ha impostato un disegno di programmazione caratterizzato dalla volontà di promuovere e attuare una politica regionale unitaria; ossia una politica alimentata – seppure con declinazioni (priorità e obiettivi) opportunamente differenziate a seconda dei contesti socio-economici e territoriali di applicazione¹⁵, a cui corrispondono anche diverse disponibilità finanziarie – tanto dalle risorse dei fondi strutturali quanto dalle risorse nazionali messe a disposizione con il Fondo per le Aree sottoutilizzate (FAS). In ragione di tale volontà, infatti, il QSN 2007-2013, nella versione approvata in via definitiva dal CIPE con delibera n.174 del 22 dicembre 2006, individua il Ministero delle infrastrutture come Autorità titolare di due Programmi nazionali:

*La politica
regionale
unitaria: PON
e PNM Reti e
mobilità 2007-
2013*

1. il Programma Operativo Nazionale Convergenza “Reti e mobilità”; a tale Programma è destinato un monte risorse pari a 2.749,5 milioni di Euro (di cui 1.374,7 milioni a valere sul FESR), da utilizzare unicamente nelle regioni in Obiettivo “Convergenza”: Campania, Calabria, Puglia, e Sicilia¹⁶;
2. il Programma Nazionale Mezzogiorno “Reti e mobilità”; tale Programma dispone di risorse pari a 4.027,6 milioni di Euro, a valere sul FAS, da investire nell'insieme delle otto regioni del Mezzogiorno¹⁷.

¹⁵ Aree in Obiettivo “Convergenza” (CONV), aree in Obiettivo “Competitività regionale e occupazione” (CRO), Mezzogiorno d'Italia.

¹⁶ Le regioni italiane ricadenti in Obiettivo Convergenza per il periodo di programmazione dei fondi strutturali 2007-2013 sono: Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. La Basilicata è individuata come regione in *phasing out* dall'Obiettivo “Convergenza” e, pertanto, nell'ambito del suo territorio è possibile l'attuazione di interventi a valere sui fondi strutturali, ma con una disponibilità complessiva di risorse e un tasso di cofinanziamento inferiori rispetto a quelli delle altre regioni CONV.

¹⁷ L'art.27, co.16, della L. 488/1999 individua come Aree sottoutilizzate le regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

Nel complesso i due Programmi dispongono di un totale di risorse pari a 6.777,1 milioni di Euro.

L'articolazione degli interventi selezionati tra PON “ Reti e Mobilità” e PNM “ Reti e Mobilità” è riportata nell'allegato C.

Le analisi di contesto e, conseguentemente, la strategia del PON “Reti e mobilità” sono state, pertanto, elaborate in forte sinergia e complementarità con quelle del PNM “Reti e mobilità” finanziato con risorse FAS.

Come già evidenziato, il disegno complessivo delle Infrastrutture prioritarie rappresenta la cornice strategica entro la quale trovano 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.

In questo quadro è evidente che la politica regionale rappresenta un tassello importante, ma non unico dell'insieme delle attività di programmazione finalizzate al potenziamento del sistema infrastrutturale, segnatamente nel Mezzogiorno. Ed è in questo contesto che si inserisce la definizione di prime ipotesi sperimentali di utilizzo dei fondi della politica regionale, effettuata in parallelo con la progressiva profilatura delle programmazioni settoriali a carattere ordinario. Si tratta, come già rimarcato, di ipotesi preliminari da sottoporre a successive ed approfondite verifiche, anche per la necessità di operare su alcune tipologie di azione, quali ad esempio gli interventi per la diffusione delle tecnologie più avanzate nel campo dei trasporti e della mobilità, che risultano non contemplate o scarsamente valorizzate nell'insieme delle Infrastrutture prioritarie, ma esse rappresentano il frutto di un'articolata ed approfondita attività di concertazione interistituzionale e risultano perfettamente integrate nel disegno strategico complessivo (vedi fig. 8) e negli obiettivi propri della politica regionale unitaria.

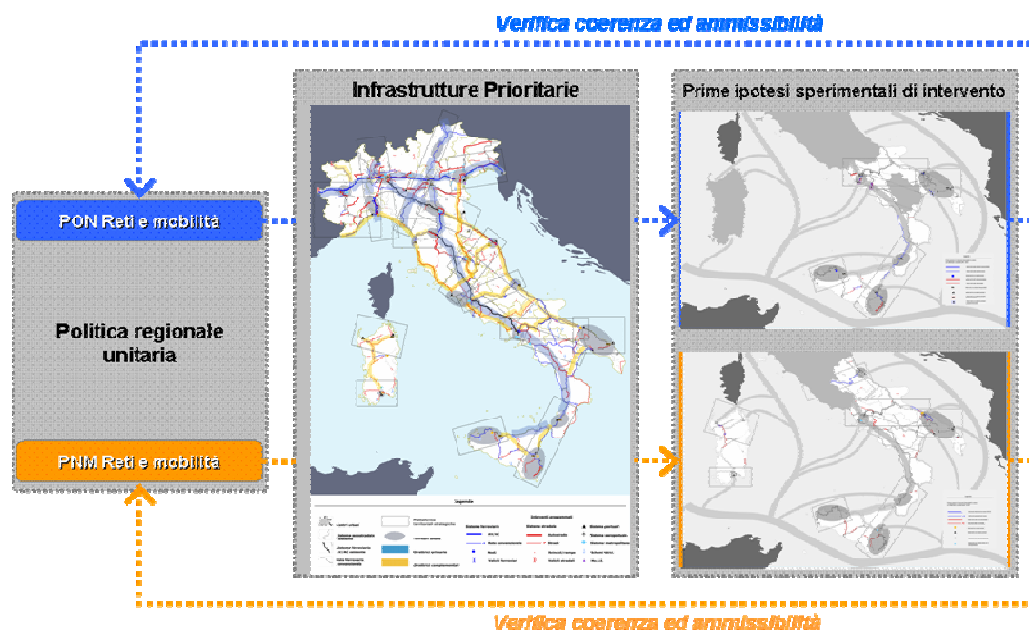


Figura 8 - La politica regionale unitaria nel quadro del disegno strategico complessivo

La strategia del PON “Reti e mobilità” è articolata in due assi d’azione; l’Asse I del Programma si propone di potenziare la rete nazionale di terminali di trasporto e logistica ai fini di rafforzare il ruolo strategico del Mezzogiorno quale piattaforma logistica del Mediterraneo nella dinamica dei traffici mondiali, in particolare operando sullo sviluppo delle Autostrade del Mare e delle infrastrutture nodali dislocate lungo il Corridoio TEN-T “Berlino-Palermo” (Corridoio I). Più nello specifico, l’Asse I indirizza la propria azione al rafforzamento e alla creazione di sinergie tra i diversi sistemi infrastrutturali delle aree meridionali.

L’Asse II indirizza la propria strategia verso il potenziamento delle connessioni tra i sistemi locali (produttivi e urbani) e l’armatura infrastrutturale di rilevanza nazionale e internazionale, sostenendo così processi di sviluppo e internazionalizzazione del Mezzogiorno alimentati, soprattutto, dai territori già collocati in posizione di “eccellenza competitiva”.

Collocandosi nel disegno strategico complessivo descritto, in diretta sinergia con il PON ed in coerenza con le linee di indirizzo proprie della politica regionale unitaria, il PNM “Reti e mobilità” si occupa, prevalentemente, di realizzare efficacemente il radicamento nei sistemi locali degli effetti del potenziamento infrastrutturale e logistico sviluppato attraverso l’intervento della politica regionale comunitaria. In tal senso la strategia perseguita attraverso il PNM “Reti e mobilità”, complementare a quella descritta in riferimento al PON laddove vi sia sovrapposizione territoriale tra gli ambiti di intervento, si fa carico della realizzazione di interventi che costituiscono le precondizioni di attuazione della strategia del PON ovvero ne massimizzano l’efficacia in termini di sviluppo del territorio. È evidente che, nel perseguire tale strategia, il PNM interviene su profili più direttamente riconducibili al tema della coesione territoriale, individuando la necessità di integrare obiettivi e strumenti finalizzati alla competitività (propri del PON) con le finalità di riequilibrio dei percorsi di sviluppo e delle opportunità tra economie, territori e gruppi sociali.

Tra competitività e coesione vi sono rapporti inscindibili: la competitività del sistema Paese è proporzionale alla tenuta dei suoi fattori di coesione. La considerazione dei luoghi della competitività deve essere, pertanto, contestuale al riconoscimento dei luoghi in cui si manifestano con sistematicità i segnali di crisi degli assetti istituzionali, economici e sociali. Il rafforzamento della competitività impone di attribuire priorità e rilevanza ad interventi che solo un esame superficiale porta a valutare di secondaria importanza nell’accrescimento qualitativo dell’offerta territoriale. Si tratta, del resto, di una prospettiva delineata dal QSN, laddove, nell’ambito della descrizione dell’articolazione complessiva della strategia, si evidenzia che “la proposta strategica, declinata nelle dieci priorità, delibera una azione per la politica regionale finalizzata, al contempo, a integrare attori e territori diversi nei percorsi di innovazione e competitività che consentono una migliore collocazione negli scenari di competizione globale e a migliorare la coesione economica, sociale e territoriale del Paese, promuovendo condizioni di vita e di partecipazione alle attività economiche sempre meno squilibrate”¹⁸.

Lo stesso QSN, nell’ambito della Priorità 6 “Reti e collegamenti per la mobilità”, evidenzia come “per ottenere un appropriato impatto territoriale, che possa favorire

¹⁸ *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, marzo 2007, p. 72.

lo sviluppo dei territori, anche per le aree rurali, deve essere assicurata una visione unitaria attraverso la massima integrazione tra politiche delle reti e politiche territoriali, anche fra aree limitrofe al di là dei confini amministrativi, eventualmente attraverso meccanismi che accompagnino e stimolino l'evoluzione della programmazione di settore verso una più matura comprensione dei rapporti tra flussi e aree, ovvero tra luoghi di intreccio dei flussi dell'economia globale e luoghi del radicamento e della sedimentazione degli effetti”¹⁹.

¹⁹ Cfr. *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Marzo 2007, p. 119.

4. LA NUOVA “QUESTIONE URBANA”

L'attenzione progressivamente crescente dell'Unione Europea verso la questione urbana ha portato negli ultimi anni a riconoscere, in via definitiva, nelle città il motore dello sviluppo regionale, nazionale e, quindi, europeo: le città come i luoghi, i nodi di eccellenza dello spazio europeo deputati ad imprimere impulso alla crescita della competitività economica e, ad un tempo, alla coesione sociale, come condizione, a sua volta, ineludibile per la crescita non effimera della competitività.

Si tratta di un percorso che trova il suo momento di sintesi nel Regolamento recante “Disposizioni generali sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, il Fondo Sociale Europeo e il Fondo di coesione”, dove quegli indirizzi si traducono in dettati per la programmazione 2007-2013, a sua volta supportato dai puntuali e motivati riscontri del Terzo Rapporto sulla coesione economica e sociale (febbraio 2004) che, tuttavia, evidenzia la questione dello sviluppo sostenibile della rete infrastrutturale europea come inscindibile interfaccia della questione urbana, su cui si giocano la competitività e la coesione del sistema-Europa, in quanto tessuto connettivo tra i territori dell'Unione, all'interno del quale le città costituiscono i nodi dell'armatura territoriale, propulsori di sviluppo verso i propri territori di riferimento; e oltre.

Rispetto al tema delle politiche per le città tutti gli studi sulla questione urbana e le esperienze avviate sia in sede locale, che nazionale e comunitaria confermano la crescente centralità di due problemi specifici della città contemporanea che, a tutt'oggi, stentano a trovare adeguate e diffuse risposte sul piano delle politiche urbane. Si tratta di due questioni, oggetto di approfondimento nei paragrafi seguenti, che esprimono con grande evidenza la non compiutamente risolta soluzione del rapporto tra competitività, sostenibilità e coesione, ancorché interna alla dimensione urbana.

La prima questione attiene al tema della **nuova dimensione della città contemporanea nella rete di flussi multilivello** che caratterizza lo scenario globale. L'intensificarsi delle relazioni materiali ed immateriali, infatti, tende a cristallizzarsi nella progressiva densificazione dei nodi, e quindi delle città, che ne costituiscono i gangli vitali. Ciò determina l'insorgere di rilevanti problemi di congestionamento dei sistemi urbani e territoriali, ai quali si aggiungono le criticità derivanti dalla contraddizione sempre più palese fra la dimensione reale, geografica della città e la dimensione istituzionale entro cui si sviluppano le forme del governo urbano, fra competenze amministrative e dimensione efficace per la risoluzione dei problemi.

La seconda questione emergente è la **domanda di qualità dello spazio urbano** che sempre più va configurandosi come l'indicatore maggiormente significativo dello stato di disagio sociale e delle crescenti differenziazioni all'interno dei tessuti urbani, intrecciandosi con le richieste di legalità e sicurezza che sempre più caratterizzano l'agire della società civile.

4.1 Il decongestionamento dei nodi urbani

Appare del tutto evidente come dalla robustezza e dalla efficienza del sistema infrastrutturale europeo dipendono l'intensificazione e la diffusione degli scambi e,

quindi, la “riduzione” delle distanze e lo sviluppo delle politiche di prossimità, soprattutto in favore delle regioni più marginali e periferiche.

Tuttavia: se è vero che il potenziamento dell’armatura infrastrutturale principale, ovvero dei corridoi transeuropei e degli assi di collegamento di valenza nazionale costituisce una preconditione per conseguire elevati livelli di competitività territoriale, d’altro canto, questa stessa condizione non appare – di per sé - sufficiente a garantire uno sviluppo equilibrato e coeso, a causa della concentrazione dei flussi solo su alcuni nodi privilegiati, che potrebbero vedere depauperate le proprie risorse ambientali, con la conseguente marginalizzazione dei territori non direttamente serviti.

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, di incremento diffuso del capitale fisso sociale e del capitale ambientale; divenendo freno e detrimento – di fatto – per lo sviluppo del territorio.

Una eventualità che è di contro possibile contrastare adeguatamente interpretando i grandi corridoi paneuropei come opere territoriali, strumentali non solo agli scambi ma a sostenere la policentricità dello sviluppo, come condizione per assicurare un processo coeso di costruzione della competitività; un processo necessariamente inclusivo delle città e dei sistemi territoriali nelle politiche infrastrutturali.

L’esigenza di perseguire, parallelamente al rafforzamento delle principali direttrici infrastrutturali, il decongestionamento dei principali nodi urbani, è rappresentato, nell’ambito del disegno complessivo delle priorità infrastrutturali del Paese, dall’individuazione di sei specifiche linee di azione relative alla realizzazione/potenziamento:

*Linee di azione
per il
decongestionamento delle città*

1. delle direttrici di gronda e/o bypass che, smistando i flussi a lunga percorrenza al di fuori dell’ambito metropolitano, determinano l’alleggerimento delle linee di penetrazione urbana che possono essere utilmente finalizzate al trasporto pubblico locale;
2. delle direttrici tangenziali che contribuiscono all’efficace interconnessione tra spostamenti a lunga percorrenza e spostamenti a breve raggio e allo smistamento dei flussi gravitanti sulla città;
3. delle linee di supporto, in funzione di complanari, delle principali direttrici di traffico, che consentono di alleggerire il carico gravante sulle stesse migliorando la fluidità della movimentazione di passeggeri e merci e la separazione funzionale dei flussi;
4. delle principali linee di penetrazione urbana con andamento radiale, contribuendo al decongestionamento delle tradizionali vie di accesso al centro urbano e al rafforzamento delle connessioni con i sistemi di secondo livello;
5. dei collegamenti con le grandi infrastrutture puntuali (hub) destinate allo smistamento di merci e persone (porti, aeroporti, interporti, grandi attrattori, ecc.): tali nodi costituiscono le principali porte di accesso e uscita dai sistemi urbani verso le reti nazionali ed internazionali;

6. dei sistemi infrastrutturali destinati al trasporto pubblico locale, con specifico riferimento alle reti metropolitane.

Per la puntuale individuazione degli interventi afferenti alle sei linee di azione descritte si rimanda all'Allegato I, nel quale sono riportate, a titolo esemplificativo, le strategie delineate per il decongestionamento di alcuni tra i principali nodi urbani del Paese.

Un ulteriore elemento di riflessione per la definizione degli indirizzi di azione ai fini del decongestionamento dei nodi urbani è rappresentato dal tema del consumo del suolo che appare non avere una diretta corrispondenza con le dinamiche di crescita delle città europee. In molti Paesi dell'Unione lo sviluppo di modelli insediativi diffusi comincia a diventare un problema reale sia sul piano della antropizzazione (e quindi del consumo del territorio), sia sul piano dei costi che una simile tipologia comporta sui bilanci della collettività con particolari ricadute sulle relazioni fra mobilità pubblica e mobilità privata. Gli studi di natura economica, sociologica e urbanistica sulle motivazioni della cosiddetta "città diffusa" convergono nel porre in evidenza un fattore decisivo: la concentrazione nella dispersione sta diventando uno dei temi centrali della città contemporanea. Il controllo dei modelli insediativi appare questione di notevole spessore e irrisolta e, in questo contesto, preoccupano i risultati delle analisi della Commissione: nei paesi membri il trasporto passeggeri e merci su strada ha avuto un forte incremento rispetto a quello del trasporto pubblico su ferro. Solo una diffusa qualità dello spazio della città compatta, da un lato, ed un efficiente sistema infrastrutturale a sostegno del trasporto collettivo realmente competitivo, dall'altro, può indurre, accanto a forme d'incentivazione di altra natura, una inversione di tendenza.

*Verso un
modello di
sviluppo più
equilibrato*

Va rimarcato, infine, il tema del conflitto istituzionale e della scarsa rispondenza dei confini istituzionali (e dunque dei relativi poteri) ai fini di una corretta e adeguata programmazione e gestione delle trasformazioni delle città.

*Trasformazioni
urbane e
modelli di
governance*

Sembra essere dinanzi ad un ribaltamento di prospettiva: dalla costruzione di un governo sovracomunale, deciso istituzionalmente, ad un governo sovracomunale costruito consensualmente e gradualmente sui problemi reali. Le numerose esperienze avviate in tutti i paesi, indicano nella strada del "costruire dal basso" le forme del governo della nuova dimensione della città contemporanea. L'esperienza condotta in Italia su impulso del Ministero delle infrastrutture conferma l'irrinunciabilità di questa scelta, ponendo, tuttavia, l'accento sulla altrettanto irrinunciabile necessità che il processo "dal basso" avvenga all'interno di una visione strategica di sviluppo territoriale che garantisca processi virtuosi e progressivi di "contaminazione", in una logica di sostenibilità, all'interno degli spazi nazionali e, per il tramite delle aree "cerniera", verso gli altri Paesi dell'Unione e oltre, a sostegno della costruzione delle "prossimità" territoriali e della coesione.

In molti paesi europei le forme del governo metropolitano nel tempo affrontate sono state, di volta in volta, quasi sempre accantonate anche se oggi sembra emergere una nuova domanda in questa direzione. Più in generale emerge la tendenza a sostituire le pratiche di formazione dei governi sovracomunali decise da soggetti istituzionali

diversi da quelli locali, con iniziative di cooperazione sempre più spinte, autonome, consensuali, su problemi concreti e di comune interesse anche e soprattutto attraverso lo strumento delle politiche premiali. Questa tendenza esprime senza dubbio una modificazione profonda di atteggiamento rispetto ad una questione di così rilevante importanza; vale a dire: l'esigenza di una collaborazione istituzionale senza la quale questioni decisive per la qualità della vita delle popolazioni urbane non trovano soluzioni. Una presa di coscienza lenta ma significativa che va incoraggiata fino a far maturare le condizioni di una nuova organizzazione dei poteri sul territorio, fondata su sempre più efficaci forme di *governance* multilivello attivate su specifici *issues*.

4.2 La qualità dello spazio urbano

La riflessione sugli effetti delle grandi trasformazioni dello spazio urbano si incentra oggi più che sulla qualità architettonica dei singoli progetti di architettura, sulla creazione di crescenti dualismi spaziali che corrispondono ad una crescita di distanza dello spazio qualificato da quello non qualificato. La tanto decantata assunzione della contrazione delle differenze fra aree centrali e periferie non sembra avere avuto gli effetti sperati; e molto c'è da chiedersi sul ruolo che i grandi progetti urbani nelle aree centrali hanno giocato in questa crescita dei dualismi. Qualità dello spazio, partecipazione, identificazione, sono tre aspetti decisivi della diffusione dello sviluppo e della crescita della consapevolezza partecipativa: la **nuova forma di cittadinanza** senza la quale si ricreano tensioni e conflitti che a loro volta hanno ricadute profonde sulla stessa competitività.

L'eccellenza, e quindi la competitività ai livelli più elevati, secondo la domanda espressa dai settori produttivi più vitali ed innovativi, devono essere ritrovate nella qualità della vita che una città ed un territorio possono offrire agli abitanti e alle aziende. Un'espressione che può apparire vaga, ma che in realtà sintetizza la ricchezza e la disponibilità patrimoniale di un territorio: capitale umano; accessibilità e mobilità per persone, beni e servizi; paesaggio, inteso come patrimonio di risorse identitarie; distretto "delle competenze" e non più solo della produzione.

È evidente, d'altro canto, l'emergere nelle città di **nuove forme del conflitto** alle quali le forme tradizionali della politica non sembrano più essere in grado di far fronte e che implicano dunque un adeguamento delle modalità di gestione politica e tecnica alle trasformazioni delle strutture sociali della città contemporanea. A livello sociale ogni cittadino è ormai contemporaneamente partecipe di differenti "popolazioni urbane" di cui nessuna dominante: egli è al tempo stesso pedone e autista, residente e fruitore, lavoratore e consumatore ed entra perennemente in conflitto con altri cittadini, scambiando di volta in volta ruoli, obiettivi e interlocutori. A livello politico-istituzionale la segmentazione e la non chiarezza dei diversi poteri sia in senso orizzontale che verticale, produce una situazione di perenne conflitto istituzionale che rende ancor più complessa e lunga nel tempo la soluzione delle grandi questioni; nel mentre la questione del "tempo" appare decisiva ai fini del successo delle politiche urbane, e specificatamente del loro successo in termini di costruzione del consenso.

Tutto ciò si traduce in un **deficit di democrazia territoriale** al quale non sempre le politiche pubbliche riescono a dare risposta, basti pensare al caso esemplare della TAV in Val di Susa²⁰, se non a seguito di conflitti anche aspri e di faticose mediazioni.

Accanto alle considerazioni fin qui richiamate, sono le stesse reti infrastrutturali nel loro approssimarsi ai nodi, alle città, a riproporre a scala più minuta, secondo un modello che per evocazione potremmo definire “frattale”²¹, le medesime esigenze di qualificazione di flussi, delle relazioni spaziali e funzionali, delle forme di governo dei servizi, proprie della scala d’area vasta.

In altre parole è a partire dalle politiche infrastrutturali, dall’operare sul decongestionamento dei grandi nodi urbani, che si manifesta l’esigenza di comprendere in maniera più approfondita le dinamiche che caratterizzano le città, a partire proprio dagli ambiti di intreccio tra dimensione sovralocale e dimensione locale, ovvero dai nodi infrastrutturali. Essi rappresentano, infatti, i “territori del mutamento” riconosciuti, nell’ambito del QSN 2007-2013, come i contesti in cui “è maggiormente evidente l’intreccio tra reti corte e reti lunghe dei processi di sviluppo”²². In queste aree le localizzazioni di programmi nazionali di infrastrutture possono rappresentare un’effettiva economia esterna per i sistemi urbani e produttivi regionali e locali, mentre le diagnosi di scenario su scala nazionale (ad esempio, i TEN, il piano generale dei trasporti, la rete delle autostrade del mare) e altri programmi per reti infrastrutturali delle agenzie nazionali (ANAS, Ferrovie dello Stato, ENAC, Autorità Portuali) possono costituire la base analitica, programmatica e di pianificazione finanziaria.

In questo contesto la definizione di una nuova politica nazionale a carattere ordinario per la città appare fondamentale, per offrire risposte ai nuovi fabbisogni emergenti, all’esigenza di contrapporsi al degrado e di elevare i livelli di sicurezza.

*Una nuova
politica
nazionale per
la città*

Gli investimenti infrastrutturali, infatti, anche quando sono finalizzati al decongestionamento dei nodi e all’integrazione tra flussi a lunga percorrenza e mobilità urbana, da soli non assicurano un intervento efficace: per perseguire una nuova qualità urbana è necessario configurare azioni a carattere non episodico, che offrano continuità alle politiche di riqualificazione. Tali azioni, tra l’altro, si configurano come fattori essenziali per la massimizzazione dell’efficacia degli stessi investimenti infrastrutturali garantendone le condizioni di corretto esercizio, di decoro e di funzionalità.

Definire una nuova politica ordinaria nazionale per la città significa riconoscere il ruolo fondamentale che i grandi nodi urbani rivestono in termini di produzione di

²⁰ I fortissimi conflitti con gli interessi delle comunità locali investite dal tracciato, derivanti dal mancato coinvolgimento preventivo del territorio, hanno determinato il passaggio dalla procedura di Legge Obiettivo a quella ordinaria e la costituzione di uno specifico osservatorio finalizzato alla revisione del progetto.

²¹ I frattali sono figure geometriche caratterizzate dal ripetersi all’infinito di uno stesso motivo su scala sempre più ridotta.

²² Cfr. *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, marzo 2007, p. 140.

ricchezza, di offerta di opportunità di sviluppo, di localizzazione di servizi ad elevato valore aggiunto, di collegamento e di interfaccia tra dimensione globale e reti locali.

Tra gli obiettivi principali di una nuova politica ordinaria per la città si possono annoverare:

- il governo dei flussi materiali ed immateriali che gravitano sul territorio urbano determinando l'insorgere di pressioni ed impatti considerevoli;
- la messa in sincronia dell'offerta territoriale esistente con i mutamenti della società (mobilità, wellness, economia del tempo libero, qualità diffusa, housing ecc.);
- l'individuazione e promozione di azioni specifiche rivolte alle parti più fragili e/o critiche del territorio nazionale: le periferie urbane, le aree a più forte tensione abitativa, gli insediamenti produttivi in abbandono, le aree della "dispersione insediativa", i paesaggi minacciati ecc.;
- la garanzia del pieno accesso ai servizi di interesse generale anche tramite l'adozione di forme organizzative che sappiano conciliare prossimità, qualità delle prestazioni, efficacia ed efficienza economica;
- 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": 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.

In quest'ottica intervenire sulla città significa operare, a partire dalle reti infrastrutturali e dalle interconnessioni delle stesse con gli spazi urbani, considerando lo spazio territoriale ed urbano come un'unica "infrastruttura di contesto", caratterizzata dalle inscindibili relazioni tra governo dei flussi e politiche per la residenza, tra potenziamento dei grandi attrattori e delle funzioni rare ed offerta di servizi qualificati, tra valorizzazione delle eccellenze, in una dimensione di competitività, e recupero e ricucitura delle marginalità, in una prospettiva di coesione.

L'azione ordinaria nazionale di rafforzamento delle città deve essere in grado di cogliere e valorizzare queste relazioni potendo contare su risorse e strumenti adeguati.

Per la definizione di una nuova politica per le città occorre individuare un quadro di risorse stabile destinando in misura certa una parte del bilancio statale a tali interventi. *Le risorse*

Per definire un panorama delle possibili azioni in merito appare utile richiamare alcune delle conclusioni del Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, istituito ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9. Le politiche abitative, come abbiamo visto, possono essere considerate come uno degli elementi su cui intervenire nell'ambito del più generale approccio alle politiche

per il rafforzamento delle città e dei sistemi urbani. Ebbene, tale Tavolo, nell'individuare le risorse necessarie all'attuazione di un Programma Nazionale evidenzia i seguenti aspetti²³:

- occorre destinare in misura certa una parte del bilancio statale alle politiche abitative, che consenta a Regioni e Comuni di programmare con continuità; tali risorse dovranno avere carattere di volano per determinare all'interno dei programmi regionali la necessaria attivazione di risorse locali (regionali, comunali, private e comunitarie) che insieme concorrano a sviluppare un'offerta pluriennale di alloggi sociali.
- il dimensionamento dell'impegno finanziario – sostitutivo del canale di finanziamento ex Gescal - si deve attestare tra 1,2 miliardi di euro/anno e 1,5 miliardi di euro/anno.
- possono essere, inoltre, attivati nuovi strumenti finanziari quali, in particolare, i Fondi immobiliari etici; tali fondi possono essere sostenuti da risorse pubbliche e private, fondazioni bancarie.
- occorre considerare la possibilità di utilizzare, per la realizzazione di alloggi di edilizia sociale all'interno di programmi di riqualificazione urbana, finanziamenti di natura straordinaria quali quelli attribuiti alle Regioni con la programmazione del F.A.S.
- si propone di incrementare ad almeno 500 milioni di euro la dotazione annuale del Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione che eroga a favore di inquilini in possesso di determinati requisiti un contributo per il pagamento dell'affitto, in relazione all'incidenza del canone sul reddito familiare, per un alloggio da reperire sul libero mercato.

Accanto alle considerazioni relative alla dimensione dell'impegno finanziario, il Tavolo ha elaborato specifiche proposte normative in materia fiscale, ovvero:

- aumentare l'offerta di alloggi in locazione a canone concordato mediante una ridefinizione della fiscalità immobiliare che comporti maggiori agevolazioni per i proprietari che affittano secondo le modalità del canale agevolato della legge 431/98 unitamente a benefici fiscali a favore degli inquilini²⁴;
- eliminare il carico fiscale gravante sulle operazioni attuate dagli enti locali relativamente al patrimonio di edilizia residenziale sovvenzionata e l'Ici

²³ Cfr. Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, Documento finale, 16 maggio 2007

²⁴ Nello specifico si propone di:

- estendere a tutto il territorio nazionale la possibilità di stipulare i contratti secondo le modalità di cui all'articolo 2, comma 3, della legge 431/98;
- innalzare dal 30 al 50% la detrazione aggiuntiva per i redditi dei proprietari che affittano a canone concordato;
- azzerare l'Ici per gli immobili affittati a canone concordato;
- rendere deducibili dal reddito i canoni di affitto corrisposti dagli inquilini con particolare attenzione agli eventuali effetti sugli inquilini incapienti che non riescono a godere in tutto o in parte dei benefici fiscali; considerare beni strumentali, anche ai fini fiscali, gli alloggi di imprese e cooperative di abitazione destinati alla locazione a canoni agevolati o concordati.

gravante sul patrimonio di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata ma garantendo compensazioni statali;

- ridurre le imposte sulle compravendite della prima casa e i costi di intermediazione;
- trasferire ai comuni il gettito derivante dall'imposta di registro sui contratti di affitto;
- richiedere forme di pagamento dei canoni di locazione attraverso bonifico o assegno bancario ai fini della riduzione dell'evasione fiscale;
- rendere permanenti le attuali agevolazioni fiscali (36%) sulle ristrutturazioni edilizie innalzandole fino al 50% nei casi di consolidamento statico e adeguamento alla normativa sismica e di adeguamento ai fini dell'accessibilità e della sicurezza degli alloggi di proprietà degli anziani a basso reddito.

I lavori del Tavolo delineano un approccio innovativo nell'ambito del quale l'**edilizia residenziale sociale** - riletta come parte essenziale del sistema del *welfare* - viene definita come materia di interesse generale, in modo da poter soddisfare il diritto all'abitazione anche grazie a nuovi modelli di finanziamento, fermo restando l'intervento pubblico diretto in materia di edilizia sovvenzionata. Ciò attraverso la definizione di un quadro normativo nazionale, coordinato con il livello regionale, che attivi programmi strategici, tesi prevalentemente ad accrescere la disponibilità di alloggi, realizzabili non solo con risorse pubbliche, ma anche attraverso schemi di partenariato pubblico-privato e che consenta di fornire una risposta alle esigenze sociali riscontrate nel settore, mobilitando al contempo un volume complessivo di risorse finanziarie in grado di dare slancio significativo al comparto dell'edilizia, con positivi effetti sull'intero sistema economico-produttivo ed occupazionale.

In questo contesto è possibile ipotizzare un contributo significativo derivante dalla programmazione degli interventi infrastrutturali: la creazione di valore derivante dagli investimenti infrastrutturali, infatti, potrebbe essere in parte utilizzata per supportare la realizzazione di programmi destinati all'*housing* sociale.

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**, in modo da poter soddisfare il diritto all'abitazione anche grazie a nuovi modelli di finanziamento - fermo restando l'intervento pubblico diretto in materia di edilizia sovvenzionata - 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.

*Il programma
nazionale
sulle politiche
abitative*

Si tratta di una prospettiva emersa anche dal Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative, istituito ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9, e che può concretizzarsi attraverso la definizione di un quadro normativo nazionale, coordinato con il livello regionale, che attivi programmi strategici, tesi prevalentemente ad accrescere la disponibilità di alloggi, realizzabili non solo con risorse pubbliche, ma anche attraverso schemi di partenariato pubblico-privato e che consenta di fornire una risposta alle esigenze sociali riscontrate nel settore,

mobilitando al contempo un volume complessivo di risorse finanziarie in grado di dare slancio significativo al comparto dell'edilizia, con positivi effetti sull'intero sistema economico-produttivo ed occupazionale.

Le risorse necessarie all'attuazione del programma sono comprese, come già evidenziato precedentemente, tra 1,2 e 1,5 miliardi annui.